

unvorhergesehenen Umstände wird entsprechend dem Dringlichkeitsbestand restriktiv auszulegen sein, um Missbräuche bei der Änderung ausgeschriebener Aufträge zu vermeiden.

Ein weiterer Erlaubnistatbestand ist in Absatz 3 des § 132 GWB normiert. Danach sind unabhängig von den Änderungsgründen generell mengenbezogene Auftragsänderungen im Fall von Liefer- und Dienstleistungen bis maximal 10% - im Fall von Bauleistungen bis maximal 15% zulässig, sofern der jeweils geltende Schwellenwert nicht überschritten wird.

§ 132 Abs. 3 Satz 2 GWB normiert dann jedoch eine Gesamtbeschränkung des Gesamtwertes der Änderungen. Bei mehreren aufeinander folgenden Änderungen ist der Gesamtwert der Änderungen maßgeblich. Hierdurch unterscheidet sich Abs. 3 von Abs. 2 Satz drei GWB, in dem wie dargestellt eine tatbestandsbezogene Beurteilung vorzunehmen ist.

Änderungen nach Absatz 2 Ziffer 2 und 3, d.h. mengen- und leistungsbezogene Vertragsänderungen sind im Europäischen Amtsblatt bekannt zu machen. Artikel 72

Abs. 3 der Richtlinie 2014/24/EU enthält eine Berechnungsregelung, die für einzelne Tatbestände, die Wertgrenzen bei der Zusatzbeauftragung vorsehen, anwendbar ist.

Zur Veranschaulichung der derzeit noch geltenden Rechtslage sei auf einen Beschluss des OLG Schleswig vom 28. August 2015 – 1 Verg 1/15 hingewiesen:

Das OLG Schleswig hat einen Sachverhalt entschieden, indem ein Auftraggeber bereits im Jahr 1978 einen Rahmenvertrag über Vorhalteleistungen für den Rettungsdienst abgeschlossen hatte, der das Recht zur Erweiterung um zusätzliche Wochenstunden enthielt. Es wurde eine Aufstockung um fast 16 % des bisherigen Leistungsvolumens vereinbart. Dagegen wandte sich ein Mitbewerber. Der Nachprüfungsantrag des Mitbewerbers hatte Erfolg. Das OLG Schleswig entschied, dass die Aufstockung der vereinbarten Wochenstunden eine wesentliche Vertragsänderung darstellt, die die Ausschreibungspflicht neu auslöst.

Das OLG Schleswig entschied, dass die Auftragsänderung unter Berücksichti-

gung der Neuregelungen des Art. 72 der Richtlinie 2014/24/EU zu bewerten sei, nahm also einen für den Auftraggeber günstigeren Maßstab als die der geltenden EuGH-Rechtsprechung und stellte fest, dass selbst unter Berücksichtigung der Neuregelung eine wesentliche Auftragsänderung vorliege und gab dem Antragsteller Recht.

Die neue Rechtslage vermittelt somit erfreulicherweise klare Voraussetzungen, unter denen Vertragsänderungen zulässig sind, ohne die Ausschreibungspflicht neu auszulösen. Diese Voraussetzungen sollten jeweils einzelfallbezogen sorgfältig geprüft und dringend beachtet werden.

Fazit:

Die Vergaberechtsstruktur oberhalb der Schwellenwerte ist deutlich verschlankt, unterhalb der Schwellenwerte verbleibt es zumindest nach derzeitigem Stand bei dem komplexen Regelwerk, bestehend aus Landesvergaberecht, Kommunalrecht und die jeweils ersten Abschnitte der VOL/A und VOB/A.

Flüchtlingsunterbringung: Planerische Steuerung durch die Gemeinden

Ministerialdirektor a. D. Prof. Dr. Michael Krautzberger (Bonn/Berlin) und Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer (Münster/Osnabrück)

Durch den Zuzug von Flüchtlingen und Asylbewerber sehen sich die Städte und Gemeinden vor großen Problemen. Die räumlichen Unterbringungsmöglichkeiten sind bereits vielfach erschöpft. Auch in personeller und finanzieller Sicht geraten Bund, Länder und Kommunen an ihre Grenzen. Der Bundesgesetzgeber hat in den beiden BauGB-Novellen 2014 und 2015 die planerischen Voraussetzungen für die Flüchtlingsunterbringung erleichtert. Der Beitrag behandelt neben den neuen planungsrechtlichen Ausgangslage die Möglichkeiten der Gemeinden, durch die Instrumente des Städtebaurechts die Flüchtlingsunterbringung zu steuern.

Wer die Ursache der Flüchtlingskrise bekämpfen will, muss Unterdrückung, Chaos, Gewalt, Terror und Krieg, aber auch Perspektivlosigkeit in den Krisenstaaten beseitigen. Die Städte und Gemeinden können darauf nicht warten. Der Brandbrief von 215 Bürgermeistern aus NRW vom 21.10.2015 an die Bundeskanzlerin und der damit verbundene Forderungskatalog ist Ausdruck einer Sorge, dass die räumlichen, finanziellen und per-

sonellen Kapazitäten erschöpft sind und dringend Abhilfe geschaffen werden muss. Der Bund hatte im September 2015 in einem Gipfel im Kanzleramt angekündigt, selbst 40.000 Erstaufnahmeplätze zu schaffen. Zudem fließt ab 2016 pro Monat und Flüchtling eine Pauschale von 670 Euro an die Länder. Eine Umfrage unter den 30 größten deutschen Städten, darunter auch Köln, Bonn, Düsseldorf oder Gelsenkirchen, Mitte Oktober 2015 hatte ergeben, dass die Probleme aus kommunaler Sicht lösbar seien. Bestes Mittel sei die dezentrale Unterbringung der Flüchtlinge in verschiedenen Stadtbezirken. Diese Möglichkeiten sind jedoch in kleineren und mittleren Kommunen vielfach eingeschränkt.

Zu dem gebotenen konzertierten Handeln gehört auch das Planungsrecht, das in den BauGB-Novellen 2014¹ und 2015² die bauplanungsrechtlichen Möglichkeiten der Flüchtlingsunterbringung erweitert hat. Zugleich kommen auf die Städte und Gemeinden im Schlepptau dieser beiden Gesetzgebungspakete neue planerische Steuerungsaufgaben zu, mit denen die Neuregelungen begleitet werden können.

1. Die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerber

Trifft ein Asylbegehrender in einem Mitgliedstaat der EU ein, so regelt die Verordnung zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist VO EG 604/2013 (Dublin III-Verordnung). Die Umsetzung der Verordnung übernimmt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit seinen Außenstellen. Mit dem Dublin-Verfahren, dessen Fristen nicht individualrechtsschützend sind³, wird allerdings nur der für die Entscheidung zuständige Mitgliedstaat festgelegt.

¹ Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen v. 20.11.2014 (BGBl. I S. 1748). Das Gesetz ist am Tag nach der Verkündung in Kraft getreten (Art. 2 des Gesetzes). Zur BauGB-Novelle 2014 II Krautzberger/Stüer, DVBl 2015, 73; Krautzberger, UPR 2015, 20; ders., GuG 2015, 97.

² Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 (BGBl. 2015, I 1722). Das Gesetz ist am 24.10.2015 in Kraft getreten. Das BauGB ist künftig wie folgt zu zitieren: BauGB in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 17722) geändert worden ist. Zum Folgenden Krautzberger/Stüer, DVBl 2015, Heft 24.

³ BVerwG, Urt. v. 27.10.2015 – 1 C 32-34.14 –.

Ein Asylbewerber wird einer bestimmten Ersthilfe-Einrichtung zugeordnet. Diese Verteilung stützt sich auf mehrere Kriterien und wird mit Hilfe des Systems „Erstverteilung von Asylbegehrenden“ (EASY) ermittelt. Zunächst muss sich der Ausländer allerdings als asylsuchend melden. Geschieht dies an der Grenze, leitet die Grenzbehörde ihn an die nächstgelegene Erstaufnahme-Einrichtung weiter. Gibt sich der Ausländer erst nach der Einreise im Inland als asylsuchend zu erkennen, wird er an die nächstgelegene Erstaufnahme-Einrichtung verwiesen. Soweit der Asylbegehrende sich nicht bereits in der zuständigen Einrichtung befindet, wird er nach dem Verteilungssystem EASY der entsprechenden Einrichtung zugeordnet, wo er seinen Asylantrag gestellt hat.

Der „Königsteiner Schlüssel“ legt fest, wie viele Asylsuchende jedes Bundesland aufnehmen muss. Dieser richtet sich nach den Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl. Die Zuteilung an die jeweiligen Erstaufnahme-Einrichtungen berücksichtigt deren aktuelle Kapazitäten und die jeweiligen Bearbeitungsgebiete der Außenstellen des Bundesamtes für Migration. Nordrhein-Westfalen belegt dabei mit 21 % einen Spitzenplatz, gefolgt von Bayern (15 %) und Baden-Württemberg (13 %). Niedersachsen liegt dabei immerhin im oberen Mittelfeld (9,3 %). Mecklenburg-Vorpommern bildet mit 2 % das Schlusslicht.

In den Bundesländern werden die Flüchtlinge und Asylbewerber nach einem jeweiligen Landesschlüssel verteilt. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise erfolgt nach dem FlüAG die Verteilung entsprechend dem Anwohneranteil der Gemeinde an der Gesamtbevölkerung des Landes (Einwohnerschlüssel: 90 %) und entsprechend dem Flächenanteil der Gemeinde an der Gesamtfläche des Landes (Flächenschlüssel 10 %). Die Zuweisungen an die Gemeinden sind in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich.

2. BauGB-Novelle 2014

Die BauGB-Novelle 2014 sah bereits Änderungen in §§ 1 und 31 BauGB als Dauerrecht sowie bis zum 31.12.2019 befristete Regelungen in § 246 Abs. 8 bis 10 BauGB vor, und zwar zu Modifizierungen von §§ 34 und 35 BauGB sowie zu § 8 BauNVO. Die Befristungen sind danach nicht bei solchen Regelungen vorgesehen worden, die im Wesentlichen klarstellender Natur sind (§§ 1 und 31 BauGB), wohl aber bei den in § 246 Abs. 8 bis 10 BauGB zusammengefassten Bestimmungen.

Die städtebaulichen Belange sind allerdings zu wahren. Bei Bebauungsplänen sind daher in der planerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB die „sonstigen“ städtebaulichen Belange mit dem ihnen konkret zukommenden Gewicht in die

Abwägung einzustellen. Die naturschutz- und umweltrechtlichen Bestimmungen sind anzuwenden. Dies gilt insbesondere für die in der Abwägung abzuarbeitende naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in § 1 a Abs. 3 BauGB, die gesteigerten Anforderungen des Habitat- und Vogelschutzes (§ 1 a Abs. 4 BauGB) oder die Belange des Artenschutzes (§§ 44, 45 BNatSchG). Auch das BImSchG und die hiernach erlassenen Verordnungen, namentlich der TA Lärm, sind zu beachten. In der Begründung ist ggf. auf das Verhältnis zum Grundsatz der Innenentwicklung (§ 1 Abs. 5 S. 3 BauGB) einzugehen. Die Sonderregelungen zu § 34 Abs. 3a BauGB, § 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB und § 8 BauNVO sind demgegenüber gem. § 246 Abs. 8 bis 10 BauGB 2014 hinsichtlich der Genehmigungsmöglichkeiten bis Ende 2019 befristet. Die Unterbringung von Flüchtlingen ist allerdings keine „normale“ Wohnnutzung, sodass die Unterkünfte nicht sozusagen automatisch in eine allgemeine Wohnnutzung umgewandelt werden können – ebenso aber auch nicht umgekehrt. Allerdings können Nutzungsänderungen nach Maßgabe der jeweiligen Regelungen erfolgen. Im nicht beplanten Innenbereich sind danach auch künftig Nutzungen zulässig, die sich in den Rahmen des § 34 BauGB einfügen. Bauliche Anlagen sind daher auch nach Außerkrafttreten der befristeten Regelungen in § 246 BauGB nicht von einem Abruch bedroht.

Das wird in aller Regel auch für Vorhaben gelten, die nach § 35 Abs. 4 S. 1 BauGB i. V. mit § 246 Abs. 9 BauGB errichtet worden sind. Sie sind ggf. in einer Randlage zum Innenbereich im Außenbereich im Siedlungsbereich errichtet worden, dürften dann aber an der Prägung des beplanten oder nicht beplanten Ortsteils teilnehmen. Die baulichen Anlagen würden dann, wenn auch künftig für diesen Bereich kein Bebauungsplan gilt, als Teil des nicht beplanten Innenbereichs an den planungsrechtlichen Zulässigkeitsregelungen in § 34 BauGB teilnehmen. Gerade für Grundstücke, die nach § 35 Abs. 4 S. 1 BauGB i. V. mit § 246 Abs. 9 BauGB im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang eines Ortsteils innerhalb des Siedlungsbereichs bebaut worden sind und der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, kann dies eine durchaus vorzeigbare wirtschaftliche Aufwertung bedeuten.

3. Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz

Am 24.10.2015 ist das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz in Kraft getreten. Es hat 20 Gesetze und 4 Rechtsverordnungen geändert und enthält weitere Verordnungsermächtigungen. Die Länder Albanien, Kosovo und Montenegro sind als sichere Herkunftsstaaten eingestuft

worden. Die Unterbringungsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen ist von 3 auf bis zu 6 Monate erhöht worden, bei Antragstellern aus sicheren Herkunftsstaaten ist sie bis zum Abschluss des Asylverfahrens verlängert worden. Die Möglichkeit zur vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung durch die Länder ist von 6 auf maximal 3 Monate verkürzt worden. Weitere Kernpunkte sind: Verbot der Ankündigung der Abschiebung, Einführung zeitlich befristeter Erleichterungen im Bauplanungsrecht für die Flüchtlingsunterbringung, Beseitigung von Fehlanreizen für ungerechtfertigte Asylanträge: Ersetzung von Geld- durch Sachleistungen während der Erstaufnahme, gekürzte Leistungen für vollziehbar Ausreisepflichtige, Begrenzung der Vorauszahlung von Geldbeträgen auf höchstens einen Monat, Beschäftigungsverbot für Asylbewerber aus sicheren Herkunftsstaaten, Integration von Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive: Öffnung der Integrationskurse, berufsbezogene Sprachförderung, Lockerung des Leiharbeitsverbots, aktive Arbeitsförderung, Verbesserung der medizinischen Versorgung: elektronische Gesundheitskarte, Impfschutz, Einbindung Asylsuchender mit ärztlicher Ausbildung in die medizinische Erstversorgung, Verschärfung der Strafbarkeit von Schleusern, strukturelle, dauerhafte und dynamische Kostenbeteiligung des Bundes, Aufstockung der Leistungen für den sozialen Wohnungsbau.

4. BauGB-Novelle 2015

Einen wichtigen Ausschnitt des Gesamtpakets bildet die BauGB-Novelle 2015, die an die BauGB-Novelle 2014 zur Flüchtlingsaufnahme anschließt⁴ und mit eher redaktionellen Korrekturen in den Ausschussberatungen Ergänzungen des § 246 BauGB gebracht hat.

a) Umnutzung von Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäuden nach § 34 Abs. 3a BauGB (§ 246 Abs. 8 BauGB)

Bis Ende 2019 kann im nicht beplanten Innenbereich vom Erfordernis des Einfügens bei der Nutzungsänderung aller zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in bauliche Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, abgewichen werden. Über die bereits bislang in § 246 Abs. 8 BauGB 2014 genannten Verwaltungs-, Büro- und Geschäftsgebäude hinaus, kann dies vor allem bei Schulen, sonstigen Bildungszwecken dienenden Gebäu-

⁴ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD v. 29.09.2015, BT-Drs. 18/6185. 56; Sitzung des Innenausschusses am 12.10.2015; Fachgespräch am 14.10.2015 im Ausschusses für Umweltrecht, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

den und Krankenhäusern in Betracht kommen.⁵

b) Anlagen für soziale Zwecke in den einzelnen Baugebieten (§ 246 Abs. 11 BauGB)

Um die Bedeutung des Belangs der Flüchtlingsunterbringung stärker zu betonen, gilt § 31 Abs. 1 BauGB bis zum 31.12.2019 mit der Maßgabe, dass dort die Genehmigung in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 7 BauNVO in der Regel erteilt werden soll. Bei der Zulassung der genannten Einrichtungen besteht in der Regel kein Widerspruch zur Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebiets. Zudem soll die Richtung im Sinne eines intendierten Ermessens vorgezeichnet werden. Die Formulierung „sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende“ zielt – wie auch in § 246 Abs. 10 BauGB und den Folgeabsätzen – auf dezentrale, kommunale Einrichtungen. Allerdings ist das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB erforderlich. In Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO) bleibt es aufgrund des wohnähnlichen Charakters dieser Anlagen bei der Befreiungsmöglichkeit nach § 246 Abs. 10 BauGB.⁶

c) Ausnahmen und Befreiungen (§ 246 Abs. 12 BauGB)

Für die auf längstens drei Jahre zu befristete Errichtung von – regelmäßig als soziale Einrichtungen einzuordnenden – mobilen Unterkünften (insbesondere Wohncontainer und Zelte) oder die ebenfalls auf drei Jahre zu befristete Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in Gewerbe- und Industriegebieten sowie in Sondergebieten nach den §§ 8 bis 11 BauNVO (auch in Verbindung mit § 34 Abs. 2 BauGB) in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende ist bis Ende 2019 eine Befreiung auch dann möglich, wenn die Grundzüge der Planung berührt werden. Behelfsunterkünfte können damit z. B. auch auf festgesetzten Gemeinbedarfsflächen (etwa Parkplätzen) genehmigt werden. Die Regelung ist auch in reinen Wohngebieten, Gewerbegebieten und Industriegebieten anzuwenden.⁷

Die Abweichung muss auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar sein. Angesichts der nationalen und drängenden Aufgabe wird bei der Flüchtlingsunterbringung den Nachbarn vorübergehend wohl auch ein Mehr an Beeinträchtigungen vor allem der Wohnnachbarschaft zumuten sein.⁸ Dauerhafte Wohnnutzungen können wohl nur durch Bauleitplanung abgesichert werden.⁹

Zu berücksichtigende nachbarliche Interessen können sich auch zugunsten von benachbarten Gewerbetreibenden erge-

ben. Würden für die Nutzer der Flüchtlingsunterkünfte unzumutbare „Wohnverhältnisse“ wegen störender oder belästigender gewerblicher Nutzungen in der Nachbarschaft bestehen oder würde eine solche Nutzung im Hinblick auf zumutbare Unterbringungsverhältnisse eingeschränkt werden müssen (vgl. auch § 50 Abs. 1 BImSchG), wird dem in aller Regel das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme entgegenstehen.¹⁰

d) Außenbereich (§ 246 Abs. 13 BauGB)

Für die auf längstens drei Jahre zu befristete Errichtung mobiler Unterkünfte und für die Umnutzung bestehender Gebäude, auch wenn deren bisherige Nutzung aufgegeben wurde, in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende gilt die Rechtsfolge des § 35 Abs. 4 S. 1 BauGB bis zum 31.12.2019 entsprechend. Anders als bei § 246 Abs. 9 BauGB ist eine räumliche Nähe zu nach §§ 30 Abs. 1 oder 34 BauGB zu beurteilenden Flächen nicht erforderlich. Eine nachfolgende Nutzungsänderung kann hierauf nicht gestützt werden (§ 246 Abs. 13 S. 2 BauGB).

Für die vorgenannten Vorhaben ist zudem das Rückbaugesuch des § 35 Abs. 5 S. 2 und 3 BauGB für zeitlich „privilegierte“ Außenbereichsvorhaben nach Wegfall der Privilegierung entsprechend anzuwenden. Zuvor ausgeübte Nutzungen können in den Fällen der zwischenzeitlich vorgenommenen Nutzungsänderungen allerdings wieder aufgenommen werden. Eine ausdrücklich angeordnete Rückbaupflichtung ist nicht erforderlich, wenn Vorhabenträger ein Land, eine Gemeinde oder wohl auch ein (Land-)Kreis ist.¹¹

Die Neuerrichtung von baulichen Anlagen oder eine entsprechende Nutzungsänderung baulicher Anlagen im räumlichen Zusammenhang mit einem ausgewiesenen Baugebiet oder einem bebauten Ortsteil innerhalb des Siedlungsbereichs (§ 246 Abs. 9 BauGB) ist demgegenüber nicht mit einer entsprechenden Rückbaupflichtung belastet. Für Vorhaben, bei denen von dem Bauplanungsrecht nach dem Vorbild des § 37 BauGB abgewichen werden soll (§ 246 Abs. 14 BauGB), gelten diese Rückbaupflichtungen allerdings entsprechend.

e) Generalklausel analog § 37 BauGB (§ 246 Abs. 14 BauGB)

In Anknüpfung an § 37 BauGB wird in einem Sondertatbestand geregelt, dass für Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftseinrichtungen oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende bis zum 31.12.2019 von den Vorschriften des BauGB oder den aufgrund des BauGB erlassenen Vorschriften im erforderlichen Umfang abgewi-

chen werden kann. Dies gilt auch, wenn die Einrichtung von einem Dritten (z. B. von Landkreisen oder Privaten) betrieben wird. Auch auf Einrichtungen, die aufgrund von § 50 Abs. 2 des Asylgesetzes von einer Gemeinde oder von einem Dritten, der von der Gemeinde beauftragt ist im übertragenen Wirkungskreis betrieben werden, soll die Regelung anzuwenden sein.¹² Die Abweichungsbefugnis ist daran gebunden, dass auch bei Anwendung von § 246 Abs. 8 bis 13 BauGB dringend benötigte Unterkunftsmöglichkeiten im Gebiet der Gemeinde nicht rechtzeitig bereitgestellt werden können (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB und Artikel 2 Abs. 2 S. 1 GG).

In Anlehnung an § 37 Abs. 2 S. 2 BauGB¹³ tritt an die Stelle eines Einvernehmens die Anhörung der Gemeinde. Das gilt auch bei der Erteilung einer Ausnahme von einer Veränderungssperre (§ 14 Abs. 2 S. 2 BauGB). Beides gilt nicht, wenn Vorhabenträger die Gemeinde oder ein von ihr beauftragter Dritter ist.¹⁴ Auch für diese Nutzungen gelten grundsätzlich die Rückbaupflichtungen des § 35 Abs. 5 S. 2 BauGB. Zugleich sind einschränkend auch hier die entsprechenden Regelungen in § 246 Abs. 13 BauGB anwendbar. Dieser Teil der Neuregelung blieb bei den Gesetzesberatungen im Innenausschuss allerdings nicht ohne Kritik. Mögliche Konflikte zwischen Land, Landkreis und Gemeinden über geeignete Standorte müssten weiterhin im Dialog gelöst werden und dürften den Gemeinden nicht einfach auferlegt werden. Die gemeindliche Anhörung greife daher zu kurz, wurde von den kommunalen Spitzenverbänden geäußert.¹⁵

f) Gemeindliches Einvernehmen nach § 36 BauGB (§ 246 Abs. 15 BauGB)

Nach § 246 Abs. 15 BauGB gilt in Verfahren zur Genehmigung von baulichen

⁵ Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 74.

⁶ Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 74.

⁷ Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 74.

⁸ OVG Hamburg, B. v. 12.01.2015 – 2 Bs 247/14 -

⁹ Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 75.

¹⁰ Zu Erweiterungsinteressen von Gewerbebetrieben in der Nachbarschaft von Wohnnutzungen § 34 Abs. 3a BauGB, BVerwG, Urt. v. 15.02.1990 – 4 C 23.86 – BVerwGE 84, 322 = DVBl 1990, 572 – Urteil.

¹¹ Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 75.

¹² Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 75.

¹³ Zu den Abweichungsmöglichkeiten vom Städtebaurecht im Zustimmungsverfahren Stüer, BauR 2013, 1617.

¹⁴ Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 75.

¹⁵ Deutscher Städte- und Gemeindebund, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss, Ausschussdrucksache 18(4)404 B; Deutscher Städte- tag, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss v. 09.10.2015, Ausschussdrucksache 18(4) D; Deutscher Landkreistag, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss v. 08.10.2015, Ausschussdrucksache 18(4)404 C

Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, bis zum 31.12.2019 abweichend von § 36 Abs. 2 S. 2 BauGB (auch in Verbindung mit § 246 Abs. 10 S. 2 und Abs. 12 S. 2 BauGB) das Einvernehmen der Gemeinde als erteilt, wenn es nicht innerhalb eines Monats verweigert wird.

g) Beteiligung der Naturschutzbehörden (§ 246 Abs. 16 BauGB)

Nach § 246 Abs. 16 ist auch für Vorhaben im Außenbereich nach § 246 Abs. 9 und 13 BauGB eine Monatsfrist für eine abschließende Stellungnahme der zuständigen Naturschutzbehörde angeordnet.

h) Bedeutung der Befristungen (§ 246 Abs. 17 BauGB)

Nach § 246 Abs. 17 BauGB bezieht sich die in § 246 Abs. 8 bis 16 BauGB vorgesehene Befristung nicht auf die Geltungsdauer einer Genehmigung, sondern auf den Zeitraum, bis zu dessen Ende im bauaufsichtlichen Zulassungsverfahren von den Vorschriften Gebrauch gemacht werden kann (Ende 2019). Allerdings ist ein Teil der Tatbestände auf eine Höchstdauer von drei Jahren beschränkt, was (klarstellend) rückwirkend auch für die BauGB-Novelle 2014 gilt.¹⁶

5. Nachbarschutz

Durch die beiden BauGB-Novellen 2014 und 2015 hat der Gesetzgeber in der Tendenz zugleich das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme¹⁷ zugunsten der Flüchtlingsunterbringung verschoben¹⁸. Das kann im Ergebnis die nachbarlichen Abwehrrechte auch dort einschränken, wo die objektiven Anforderungen an die planungsrechtliche Zulässigkeit einer Flüchtlingsunterbringung nicht gegeben sind. Allerdings müssen nach wie vor gesunde Wohnverhältnisse gewahrt werden. Bauliche Anlagen etwa neben Straßen, Eisenbahnen oder gewerblichen Anlagen müssen daher mit entsprechenden Schallschutzmaßnahmen ausgestattet werden. Auch der Brandschutz ist zu beachten. Entstehen durch die verstärkte Zulassung von Flüchtlingsunterkünften Gemengelage, ist Vorsicht geboten. Die Duldungslasten einer schutzbedürftigen Nutzung können zwar im Einzelfall größer, die Einwirkungsmöglichkeiten der imitierenden Nutzungen geringer und Nutzungsdisharmonien nach dem der Bildung von Mittelwerten auszugleichen sein¹⁹. Erstmalige Belastungen der vorgenannten Art können der Nachbarschaft allerdings in aller Regel nicht zugesprochen werden.

6. Planerische Steuerungsmöglichkeiten durch die Städte und Gemeinden

Die beiden BauGB-Novellen 2014 und 2015 setzen auf die Mitwirkung der Kom-

munen. Nur durch ein Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden kann die bedeutsame Aufgabe gelingen. Den Städten und Gemeinden kommt dabei sogar eine zentrale Rolle zu. Sie sind bei der Genehmigung von Einzelvorhaben in den Fällen der Ausnahmen und Befreiungen gefragt. Sie sind Träger der kommunalen Planungshoheit, die verfassungsrechtlich abgesichert ist (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG)²⁰. Die Einvernehmensregelung in § 36 BauGB gibt der Gemeinde einerseits ein Sperrrecht, beschränkt sie aber andererseits in aller Regel auf eine Rechtsprüfung. Planerische Elemente sind in dieser Entscheidungsphase durchweg weniger gefragt. Größer sind die gemeindlichen Entscheidungsspielräume in der abwägungsdirigierten Bauleitplanung. Dabei sind die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB). Aber damit erschöpfen sich die planerischen Möglichkeiten der Gemeinde nicht. Sie kann durch Bauleitplanung auch die Unterbringung dieses Personenkreises steuern. Vom Ansatz vergleichbar mit der Steuerung privilegierter Außenbereichsvorhaben über das Darstellungsprivileg in § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB können die Gemeinden auch bei der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden das Instrumentarium der Bauleitplanung nutzen, um den Zustrom in bestimmte Bereiche des Gemeindegebietes zu lenken. Dies geschieht allerdings nicht durch Darstellungen im Flächennutzungsplan, sondern muss im Einzelfall durch Bauleitplanung einschließlich der Plansicherungsinstrumente (Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 BauGB oder Veränderungssperre nach §§ 14, 17 BauGB)²¹ umgesetzt werden.

Es könnte sich empfehlen, dass die Gemeinden zur Vorbereitung von Einzelentscheidungen eine Art kommunale Entwicklungsplanung aufstellen, in der sie vor dem Hintergrund der im jeweiligen Gemeindegebiet aufzunehmenden Flüchtlinge und Asylbegehrenden ihre planerischen Konzepte darlegt. Als Eignungskriterien könnten etwa in Betracht kommen²²: Eine sozialräumlich gerechte Verteilung neuer Standorte über das Gemeindegebiet, eine zentrale Lage im Hinblick auf einen ÖPNV-Anschluss, öffentliche Einrichtungen und der Infrastruktur. Die Zentralität sollte sich durch eine im Idealfall fußläufige Erreichbarkeit von Einrichtungen der Nahversorgung und der sozialen Infrastruktur auszeichnen. Auch Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wie Bildungswesen (Schulen), Gesundheitswesen, Sozialeinrichtungen bestimmter Altersgruppen oder Bevölkerungsgruppen (Kindergärten, Altenpflegeheime), Kultureinrichtungen, Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung oder Erholungs-, Sport- und Freizeiteinrichtungen

sollten erreichbar sein. Auch an die städtebauliche Eignung können bei Neubaumaßnahmen entsprechende Forderungen gestellt werden. Ein- und Zweifamilienhausgebiete eignen sich angesichts der geringen Unterbringungskapazitäten vielleicht weniger als Mehrfamilienhausgebiete. Auch Fußgängerzonen in den Innenstädten als den städtischen Mittelpunkten dienen im Wesentlichen der Unterbringung von Einzelhandelsgeschäften, Dienstleistungen, Einrichtungen der Verwaltung oder kulturellen Einrichtungen. Zwar findet hier in den Obergeschossen Wohnen statt. Die gesamtstädtische Funktion und Bedeutung dieser Gebiete könnte durch die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften eher behindert werden. Auch Ghettobildungen durch zu große Einrichtungen mit der Gefahr von Parallelgesellschaften sollten jedenfalls auf Dauer verhindert werden. Die Eignung dieser eher beispielhaft genannten Kriterien bedarf allerdings der konkreten Ausgestaltung an die örtlichen Verhältnisse in den Städten und Gemeinden. Schematische Lösungen sind zumeist wohl nicht angezeigt. Die Gemeinde kann dieses Steuerungsinstrument auch gegenüber Planungen des Landes und der höheren Verwaltungsbehörde einsetzen (§ 246 Abs. 14 BauGB). Ein gemeindliches Konzept hat dann Vorrang, wenn es etwa mit einer dezentralen Unterbringung die erforderlichen Unterkünfte mindestens in vergleichbarer Weise bereitstellt. Die kommunale Selbstverwaltung muss in aller Regel auch bei der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden den Vorrang haben.

¹⁶ Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 76.

¹⁷ BVerwG, Urt. v. 25.2.1977 – IV C 22.75 – BVerwGE 52, 122 = DVBl 1977, 722 – Außenbereich Rücksichtnahme; Urt. v. 26.5.1978 – IV C 9.77 – BVerwGE 55, 369 = NJW 1978, 2564 = DVBl 1978, 815 – Harmonieurteil. Zum Folgenden Krutzberger/Stüer, DVBl 2015, Heft 24.

¹⁸ VG Düsseldorf, B. v. 09.09.2015 – 4 L 2784/2015 – Flüchtlingsunterkunft Düsseldorf mit Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 19.09.1986 – 4 C 8.84 – BauR 1987, 70; Urt. v. 06.10.1989 – 4 C 14.87 – BVerwG 82, 343; B. v. 08.07.1989 – 4 B 64.98 – BauR 1989, 1206.

¹⁹ BVerwG, Urt. v. 12.12.1975 – IV C 71.73 – BVerwGE 50, 49 = DVBl 1976, 214 – Tunnelofen; Urt. v. 21.5.1976 – IV C 80.74 – BVerwGE 51, 15 – Stuttgart-Degerloch; B. v. 29.10.1984 – 7 B 149.84 – NVwZ 1985, 186 – TA-Lärm; BGH, Urt. v. 14.10.1994 – V ZR 76/93 – NJW 1995, 132 – Papierfabrik.

²⁰ BVerfG, B. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619/83 – BVerfGE 79, 127 = DVBl 1989, 300 – Rastede; Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rdn. 185.

²¹ Zu deren Voraussetzungen an die Plankonkretisierung BVerwG, Urt. v. 19.02.2004 – 4 CN 16.03 – BVerwGE 120, 138 = NVwZ 2004, 858 mit Anm. Graf 1435 = DVBl 2004, 950 – Rosendahl.

²² Zum Folgenden Stadt Ahaus, Standortbereichsuche zur Flüchtlingsunterbringung v. 22.04.2015.