

### Schriftleitung:

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen, Münster/Osnabrück (Schriftleitung, Abhandlungen, Berichte, Rezensionen) · Dr. Peter Szczekalla, Osnabrück (Redaktion)

### Herausgeber:

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz, Luxemburg · Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn · Marion Eckertz-Höfer, Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts a.D., Leipzig · Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Berlin · Prof. Dr. Wolfgang Kahl, Heidelberg · Prof. Dr. Christoph Moench, Rechtsanwalt, Berlin · Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling, Osnabrück · Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert, Leipzig · Prof. Dr. Bernhard Stüer, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück

## Aufsätze

# Flüchtlingsunterbringung: Die BauGB-Novellen 2014 und 2015

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

Die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden stellt vor allem die Kommunen vor große Herausforderungen. Niemand kann heute genau sagen, wie viele Menschen in den nächsten Jahren nach Deutschland kommen. Allein in diesem Jahr wird mit mehr als 800.000 Menschen gerechnet. Der Bundesgesetzgeber hat bereits im Jahre 2014 u.a. mit der Ergänzung des BauGB reagiert. Nunmehr ist mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz eine erneute Novelle des BauGB erfolgt. Der Beitrag gibt eine Einführung in die beiden Novellen.

»Wir schaffen das«, dieses kraftvolle Lösungswort der Bundeskanzlerin ist inzwischen zum Prüfstein für Politik und Gesellschaft geworden. Schaffen wir das wirklich oder scheitern wir daran, weil unter dem Kommasatz »wenn« zu viele Einschränkungen formuliert werden? Und kippt die Stimmung in der Gesellschaft von einer euphorischen Willkommenskultur zu einer eher reservierten Mentalität oder sogar zu einer ablehnenden Haltung gegenüber ausländischen Mitbürgern? Gibt es noch besonnenes Handeln, wenn Schlepperbanden den Flüchtlingsstrom mit Turbo-Effekten über das Mittelmeer an die Grenzen von Europa treiben oder Flüchtlinge und Asylbegehrende im IC-Tempo durch Deutschland strömen? Die große Koalition jedenfalls ist weiterhin angetreten, trotz aller Unkenrufe die Flüchtlingsunterbringung zu gewährleisten und sich den neuen Herausforderungen ohne »wenn und aber« zu stellen.

## 1. Flüchtlingsunterbringung: Die Großwetterlage

Schon seit einiger Zeit wird Deutschland als Zufluchtsstätte für Flüchtlinge und Asylbegehrende aber auch als Einwanderungsland angesehen. Die Politik ist inzwischen angetreten, Leitlinien für eine geordnete Aufnahme und Integration aufzuzeigen, zugleich aber Bewerbern, die aus sicheren Herkunftsländern einreisen, die Grenzen der Aufnahmemöglichkeiten deutlich zu machen. Dies ist durch das im Oktober 2015 verabschiedete Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz<sup>1</sup>, das sich in folgenden Stichworten zusammenfassen lässt:

Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftstaaten, Erhöhung der Unterbringungsdauer

in Erstaufnahmeeinrichtungen von 3 auf bis zu 6 Monate, bei Antragstellern aus sicheren Herkunftsstaaten bis zum Abschluss des Asylverfahrens, Verkürzung der Möglichkeit zur vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung durch die Länder von 6 auf maximal 3 Monate, 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, Änderung von 20 Gesetzen und 4 Rechtsverordnungen sowie Verordnungsermächtigungen. Dies sind die Kernstücke des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, das nach abschließenden parlamentarischen Beratungen Mitte Oktober 2015 zum 24.10.2015 in Kraft getreten ist.

## 2. BauGB-Novelle 2015 – Gesetzgebungsverfahren und Überblick

Einen wichtigen Ausschnitt des Gesamtpakets bildet die BauGB-Novelle 2015, die an die BauGB-Novelle 2014 zur Flüchtlingsaufnahme anschließt. Mit der sich im Laufe des Jahres 2015 abzeichnenden massiven Zunahme der Flücht-

<sup>1</sup> 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. 1772) geändert worden ist.

lingszahlen begannen im August 2015 unter Federführung des Bundesministeriums des Innern (BMI) – unter Einbindung der Staatskanzleien und Innenressorts der Länder – ressortübergreifende Vorbereitungen für ein umfassendes »Asylpaket«. Von Anfang an sollten hierbei auch »bau- und vergaberechtliche Hemmnisse« bei der Schaffung von Flüchtlingsunterkünften, einschließlich des Bauplanungsrechts, in den Blick genommen werden. Das gilt vor allem für Flüchtlinge und Asylsuchende mit Bleibeperspektive. Am 18.09.2015 hat das Bau- und Umweltministerium (BMUB) einen Referentenentwurf – beschränkt auf den »BauGB-Artikel« – Ländern und kommunalen Spitzenverbänden zur Stellungnahme übersandt.

Der Gesamtentwurf des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes wurde vom BMI am 22.09.2015 versandt. Zugleich wurde der Entwurf in den Koalitionsfraktionen diskutiert. Am 25.09.2015 war das »Asylpaket« Gegenstand des »Flüchtlingsgipfels« des Bundeskabinetts mit den Ministerpräsidenten der Länder im Bundeskanzleramt. Das Bundeskabinett hat den Gesetzentwurf am 29.09.2015 beschlossen. In den Bundestag wurde der Entwurf indes nicht als Regierungsentwurf, sondern zwecks Beschleunigung als Koalitionsentwurf, also »aus der Mitte des Bundestages« (Art. 76 Abs. 1 GG), eingebracht<sup>2</sup>. Andernfalls wäre nach Art. 76 Abs. 2 GG ein Erster Durchgang im Bundesrat erforderlich gewesen, dessen es nach dem »Flüchtlingsgipfel« am 25.09.2015 politisch nicht mehr bedurfte. Die erste Beratung im Bundestag fand am 01.10.2015 statt. Es folgte – allerdings nicht speziell zu bauplanungsrechtlichen Themen – am 12.10.2015 eine öffentliche Anhörung im Bundestagsinnenausschuss<sup>3</sup>. Die abschließenden Ausschussberatungen fanden am 14.10.2015 statt. Der Gesetzesbeschluss des Bundestages erfolgte am 15.10.2015. Der Bundesrat erteilte seine Zustimmung, der es bei isolierten BauGB-Änderungen nicht bedurft hätte, bereits tags danach am 16.10.2015, sodass das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz am 24.10.2015 in Kraft treten konnte.<sup>4</sup>

Die bis Ende 2019 befristeten ergänzenden Regelungen sind in § 246 Abs. 8, 11 bis 17 BauGB enthalten. Die Ausnahmen in Baugebieten nach § 34 Abs. 3a BauGB werden auf alle baulichen Anlagen erweitert. Soweit in Baugebieten nach §§ 2 bis 7 BauNVO Ausnahmen für soziale Zwecke zugelassen werden können, gilt dies auch für Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende (§ 246 Abs. 11 BauGB). Für längstens 3 Jahre können die Errichtung mobiler Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende sowie Nutzungsänderungen baulicher Anlagen in Gewerbe- und Industriegebieten sowie in Sondergebieten (§§ 8 bis 11 BauNVO) durch Befreiung zugelassen werden (§ 246 Abs. 12 BauGB). Ebenfalls auf drei Jahre befristet können im Außenbereich mobile Unterkünfte für diesen Zweck zugelassen werden oder auch längerfristig im Falle von Nutzungsänderungen von den Festsetzungen in Gewerbe-, Industrie- und Sondergebieten befreit werden (§ 246 Abs. 13 BauGB).

Reichen diese Maßnahmen nicht aus, kann bei Gemeinschaftseinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften und sonstigen Unterkünften für Flüchtlinge oder Asylbegehrende von den planungsrechtlichen Vorschriften nach dem Vorbild des § 37 BauGB abgewichen werden. Die Zeit für die Entschei-

dung über das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB wird auf einen Monat verkürzt. Auch bei Außenbereichsvorhaben muss die Naturschutzbehörde sich innerhalb eines Monats äußern, wenn sie vermeiden will, dass die Belange des Naturschutzes und des Landschaftsschutzes als nicht berührt angesehen werden (§ 246 Abs. 15 BauGB, § 18 Abs. 2 S. 2 BNatSchG). Die Befristungen auf Ende 2019 beziehen sich auf den Zeitpunkt der baurechtlichen Zulassung. Deren Geltungsdauer kann darüber hinausgehen. Die Regelungen betreffen (vom Ansatz her vorübergehende) Flüchtlingsunterkünfte, nicht Gebäude oder Räume für die Bereitstellung einer (dauerhaften) Wohnnutzung. Der vorübergehende Charakter der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden ist daher vom Ausgangspunkt her Gegenstand der BauGB-Flüchtlingsnovelle 2014 und der ergänzenden bis Ende 2019 befristeten Regelungen in § 246 BauGB 2014/2015.

### 3. BauGB-Novelle 2014

Bereits die BauGB-Novelle 2014 war mit der Zielsetzung einer erleichterten Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden angetreten. Die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung sind in der Abwägung zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB). Gründe des Wohls der Allgemeinheit einschließlich des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden können eine Befreiung erfordern (§ 31 Abs. 2 BauGB). Diese sich auf die Flüchtlingsunterbringung beziehenden Vorschriften sind in das Dauerrecht aufgenommen worden.

Bis Ende 2019 gilt § 34 Abs. 3a 1 BauGB 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 (§ 246 Abs. 8 BauGB). Auch gilt die Rechtsfolge des § 35 Abs. 4 S. 1 BauGB für Vorhaben entsprechend, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, 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 (§ 246 Abs. 9 BauGB). In Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO auch i. V. m. § 34 Abs. 2 BauGB) kann für Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende von den Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden, wenn an dem Standort Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind und die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar ist. Hierzu ist das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB erforderlich (§ 246 Abs. 10 BauGB).

Die BauGB-Novelle 2014 sah bereits Änderungen in §§ 1 und 31 BauGB als Dauerrecht sowie bis zum 31.12.2019

2 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD v. 29.09.2015, BT-Drs. 18/6185.

3 56. Sitzung des Innenausschusses am 12.10.2015 und die vorbereitenden Stellungnahmen. Ein öffentliches Fachgespräch wurde am 14.10.2015 in der 63. Sitzung des Ausschusses für Umweltrecht, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit durchgeführt.

4 Krautzberger/Stüer, DVBl 2015, 73.

befristete Regelungen in § 246 Abs. 8 bis 10 BauGB vor, und zwar zu Modifizierungen von §§ 34 und 35 BauGB sowie zu § 8 BauNVO. Die Ergänzungen gelten dabei unabhängig von einem dies erst umsetzenden Landesgesetz unmittelbar in ganz Deutschland. Die Befristungen sind danach nicht bei solchen Regelungen vorgesehen worden, die im Wesentlichen klarstellender Natur sind, nämlich in §§ 1 und 31 BauGB, wohl aber bei den in § 246 Abs. 8 bis 10 BauGB zusammengefassten Bestimmungen. Die Bezeichnung des § 246 BauGB »Sonderregelungen für einzelne Länder« wurde um den Halbsatz »Sonderregelung für Flüchtlinge« erweitert. Inhaltlich ist vor allem die gegenüber dem Bundesrat anders ausgestaltete Regelung zur Errichtung von Unterkünften in Gewerbegebieten bedeutsam.<sup>5</sup>

Die städtebaulichen Belange sind allerdings zu wahren. Denn von der Neuregelung nicht berührte »sonstige« bzw. »allgemeine« Regelungen des Städtebaurechts bleiben unberührt und müssen daher weiterhin berücksichtigt werden<sup>6</sup>. 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 § 1a Abs. 3 BauGB<sup>7</sup>, die gesteigerten Anforderungen des Habitat- und Vogelschutzes (§ 1a Abs. 4 BauGB) oder die Belange des Artenschutzes (§§ 44, 45 BNatSchG). So dürfen sich aus dem Artenschutz keine Planungshindernisse ergeben, die der Verwirklichung des Vorhabens entgegenstehen. Dies ist ggf. unter Beteiligung der Naturschutzbehörden abzuprüfen. Auch die Regelungen des BImSchG und der 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 Regelungen der BauGB-Novelle 2014 sind teilweise in das Dauerrecht übernommen, teilweise aber auch befristet und laufen dann Ende 2019 aus. Die Rechtslage stellt sich dabei wie folgt dar: Die Änderungen in § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB und § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB sind unbefristet und gelten auch über den Zeitpunkt Ende 2019 fort. Die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung sind in der Abwägung zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB). Gründe des Wohls der Allgemeinheit einschließlich des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden können auch weiterhin eine Befreiung erfordern (§ 31 Abs. 2 BauGB). Dies ist Teil des Dauerrechts.

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 Genehmigungserteilungsmöglichkeiten bis Ende 2019 befristet. Diese treten daher nach der gegenwärtigen Gesetzeslage Anfang 2020 außer Kraft. Inzwischen begründete zulässige Nutzungen behalten allerdings weiterhin ihren Bestand, weil sie auf der Grundlage der BauGB-Novelle 2014 planungsrechtlich zulässig waren. Derartige Nutzungen können daher fortgesetzt werden. Die Unterbringung von Flüchtlingen ist allerdings keine »normale« Wohnnutzung, sodass die Unterkünfte nicht sozusagen automatisch in eine allgemeine Wohnnut-

zung umgewandelt werden können. 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 Abbruch betroffen.

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 erhebliche wirtschaftliche Aufwertung bedeuten.

Durch die einengende Zweckbestimmung für Flüchtlinge und Asylbegehrende würden die Nutzungen dann nicht gesperrt. Vielmehr wäre auch eine allgemeine Wohnnutzung zulässig, wenn sich diese nach § 34 Abs. 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. In Gewerbegebieten verbleiben ohnehin die nach § 8 BauGB bestehenden Nutzungsmöglichkeiten. Fällt die zugunsten von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden zugelassene Nutzung allerdings fort, verhält es sich vergleichbar so wie mit einer Betriebswohnung, die sich nach Aufgabe der Bindungswirkung zu einer allgemeinen Wohnnutzung umwandelt. Derartige Nutzungen sind im Gewerbegebiet allgemein unzulässig.<sup>8</sup>

#### 4. BauGB-Novelle 2015 Gesetzgebungsverfahren

Grundlage der Neuregelungen in der BauGB-Novelle 2015 war die Auswertung einer Vielzahl von durchaus unterschiedlichen Vorschlägen von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden. Exemplarisch hierfür ist die Bundesratsinitiative des Landes Niedersachsen, der sich die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen angeschlossen haben<sup>9</sup>. Die Bundesregierung wird danach gebeten, die »Anwendbarkeit bestimmter Vorschriften des Bauplanungsrechts (...) für einen befristeten Zeitraum für Einrichtungen der Flüchtlingsunterbringung auszusetzen

5 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 grundlegend bereits Krautzberger/Stüer, DVBl 2015, 73; Krautzberger, UPR 2015, 20.

6 Krautzberger, UPR 2015, 20.

7 Zur Verknüpfung mit dem Abwägungsgebot auch in der Fachplanung BVerwG, Urt. v. 17.01.2007 – 9 C 1.06 – BVerwGE 128, 76 = DVBl 2007, 641 – Bad Laer.

8 Krautzberger, Neue städtebaurechtliche Regelungen für den Flüchtlingswohnungsbau, GuG 2015, 97.

9 BR-Drs. 404/15.

(Moratorium)«; im eigentlichen Antrag geht es dann (lediglich) um die Schaffung einer dem § 246 Abs. 10 BauGB vergleichbare Regelung für reine Wohngebiete. Die Bundesratsinitiative wurde aufgrund des Fortschritts des Gesetzgebungsverfahrens nicht weiterverfolgt. Aus ihr wird jedoch erkennbar, dass es zweierlei Anliegen Rechnung zu tragen galt: Teils gab es innerhalb der bestehenden bauplanungsrechtlichen Systematik Bedarf nach gezielten Erleichterungen, sei es in Bebauungsplangebiet, sei es im nicht beplanten Innenbereich, sei es im Außenbereich. Teils bestand jenseits der Systematik des Bauplanungsrechts Bedarf nach Lockerungen.

Dem Vorschlag der Bundesregierung, dem sich der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates im Wesentlichen angeschlossen hat, liegt daher ein zweistufiges System zugrunde: Innerhalb der bauplanungsrechtlichen Systematik werden für unterschiedliche Bedarfe gezielte Erleichterungen geschaffen. Reichen die gezielten Erleichterungen nicht aus, sind weitgehende Abweichungen vom Bauplanungsrecht im erforderlichen Umfang möglich. Ergänzt wird dies durch die Anordnung einer Rückbauverpflichtung für solche Vorhaben, die einen besonders starken Eingriff in die übliche Bauplanungsrechtssystematik darstellen. Zudem wurden einzelne Verfahrenserleichterungen geschaffen.

## 5. Neuregelungen der BauGB-Novelle 2015

Im Einzelnen sind nach eher redaktionellen Korrekturen in den Ausschussberatungen folgende Ergänzungen in § 246 BauGB eingefügt worden:

### 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 Asylberechtigten 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 Gebäuden und Krankenhäusern in Betracht kommen, die sich freilich vielfach bereits nach allgemeinen Regeln einfügen können. Für den nicht beplanten Innenbereich wurde damit die Möglichkeit, vom Erfordernis des Einfügens abzuweichen, nicht auf die Umnutzung von Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäuden beschränkt; vielmehr kann bei der Nutzungsänderung sämtlicher zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in Anlagen der Flüchtlingsunterbringung vom Erfordernis des Einfügens abgesehen werden<sup>10</sup>.

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

Um die Bedeutung des Belangs der Flüchtlingsunterbringung noch 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 vorgezeich-

net werden. Die Formulierung »sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende« zielt – wie auch in § 246 Abs. 10 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.<sup>11</sup>

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

Für die auf längstens drei Jahre zu befristende Errichtung von – im Regelfall als Unterfall von sozialen Einrichtungen einzuordnenden – mobilen Unterkünften (insbesondere Wohncontainer und Zelte) oder die ebenfalls auf drei Jahre zu befristende 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.<sup>12</sup>

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 zuzumuten sein<sup>13</sup>. Das alles kann sich durchaus auch in Richtung auf einen tendenziell geringeren Schutz der Wohnnachbarschaft auswirken. Dauerhafte Wohnnutzungen können wohl nur durch Bauleitplanung abgesichert werden.<sup>14</sup>

Zu berücksichtigende nachbarliche Interessen können sich auch zugunsten von benachbarten Gewerbetreibenden ergeben. 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 in aller Regel das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme dem entgegenstehen. Nicht vollzogene Erweiterungen gewerblicher Nutzungen im Umfeld von Gebäuden oder Räumen für die Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylberechtigten könnten demgegenüber im Lichte des Rücksichtnahmegebotes eingeschränkt sein<sup>15</sup>.

10 Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 74.

11 Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 74.

12 Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 74.

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

14 Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 75.

15 Zu Erweiterungssinteressen 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 – Unikat.

**d) Außenbereich (§ 246 Abs. 13 BauGB)**

Für die auf längstens drei Jahre zu befristende 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 – nach dem Vorbild des § 246 Abs. 9 BauGB – 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 § 35 Abs. 5 S. 2 und 3 BauGB und damit das Rückbaugesetz für zeitlich »privilegierte« Außenbereichsvorhaben nach Wegfall der Privilegierung entsprechend anzuwenden. Zuvor ausgeübte Nutzungen können in den Fällen der zwischenzeitlich vorgenommenen Nutzungsänderungen allerdings wiederaufgenommen werden. Eine ausdrücklich angeordnete Rückbaupflichtung ist nicht erforderlich, wenn Vorhabenträger ein Land oder eine Gemeinde ist. Das wird wohl auch für die (Land-)Kreise gelten.<sup>16</sup>

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. Die Bevorzugung dieser Neuerrichtung baulicher Anlagen bzw. Nutzungsänderungen ist darin begründet, dass eine unmittelbare räumliche Beziehung zu einem Siedlungsbereich besteht, während die Vorhaben nach § 246 Abs. 13 BauGB einen solchen Siedlungsbezug nicht haben. Für Vorhaben, bei denen von dem Bauplanungsrecht nach dem Vorbild des § 37 BauGB abgewichen werden soll (§ 246 Abs. 14 BauGB), gelten diese Rückbaupflichtungen entsprechend.

Die Rückbaupflichtung ist im Gesetzgebungsverfahren nicht ohne Kritik geblieben. Nachnutzungen, die den vormaligen Bestand aufnehmen oder zukünftig planungsrechtlich gerechtfertigt werden können, müssen auch nach Aufgabe der Nutzung im Interesse der Flüchtlingsaufnahme weiterhin zulässig sein.

**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 in erforderlichem Umfang abgewichen 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 Regelungen nach § 50 Abs. 2 des Asylgesetzes von einer Gemeinde oder von einem Dritten, der von der Gemeinde beauftragt ist, im übertragenen Wirkungsbereich betrieben werden, soll die Regelung anzuwenden sein.<sup>17</sup>

Diese 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.

In Anlehnung an § 37 Abs. 2 S. 2 BauGB 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.<sup>18</sup> 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 anzuwenden.

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<sup>19</sup>. Vor allem sei ein so zentraler Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung nicht zu rechtfertigen.<sup>20</sup>

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

Nach § 246 Abs. 15 BauGB gilt in Verfahren zur Genehmigung von baulichen Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, bis zum 31.12.2019 das Einvernehmen der Gemeinde abweichend von § 36 Abs. 2 S. 2 BauGB (auch in Verbindung mit § 246 Abs. 10 S. 2 und Abs. 12 S. 2 BauGB) als erteilt, wenn es nicht innerhalb eines Monats verweigert wird. Die Vorschrift verkürzt die grundsätzlich zweimonatige Einvernehmensregelung auf die Hälfte.

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

Bei Vorhaben nach § 246 Abs. 9 und 13 BauGB gilt § 18 Abs. 3 S. 2 BNatSchG entsprechend. Wenn sich die zuständige Naturschutzbehörde nicht innerhalb eines Monats äußert, wird ebenso wie bei Innenbereichsvorhaben auch bei Vorhaben im Außenbereich vermutet, dass Belange des Natur- und Landschaftsschutzes nicht beeinträchtigt sind. Ob diese Verkürzung auf eine Monatsfrist allerdings in der Praxis wirklich hilft, wurde in den Gesetzesberatungen allerdings bezweifelt, weil die Frist in Notfällen immer noch erheblich zu lang sei.

**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

<sup>16</sup> Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 75.

<sup>17</sup> Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 75.

<sup>18</sup> Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 75.

<sup>19</sup> Deutscher Städte- und Gemeindebund, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss, Ausschussdrucksache 18(4)404 B; Deutscher Städtetag, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss v. 09.10.2015, Ausschussdrucksache 18(4) 404 D.

<sup>20</sup> Deutscher Landkreistag, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss v. 08.10.2015, Ausschussdrucksache 18(4)404 C.

Geltungsdauer einer Genehmigung – sie kann unbefristet sein –, sondern auf den Zeitraum, in dem insbesondere 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. Diese zeitliche Befristung gilt etwa für die Errichtung mobiler Unterkünfte und Nutzungsänderungen in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende (§ 246 Abs. 12 BauGB) oder vergleichbare Einrichtungen im Außenbereich (§ 246 Abs. 13 BauGB). § 246 Abs. 17 BauGB dient der Klarstellung<sup>21</sup> und ist auch für die BauGB-Novelle 2014 anwendbar.

### i) Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden

Die planenden Städte und Gemeinden haben Möglichkeiten, durch die Instrumente des Städtebaus die Flüchtlingsunterbringung zu steuern. Dabei kann sich die Gemeinde den berechtigten Anliegen zwar nicht verschließen, aber vor allem bei der Auswahl der Standorte durch Einsatz der planerischen Steuerungsinstrumente mitwirken oder auch bei der Bewältigung von »Überlastquoten« bei Ersteinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünften ihre kommunalen Belange einbringen. Vom Ansatz her mit dem Steuerung privilegierter Außenbereichsvorhaben über das Darstellungsprivileg nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB vergleichbar, kann das planerische Instrument einschließlich der Plansicherungsinstrumente (Veränderungssperre und Zurückstellung von Vorhaben) genutzt werden, den Zustrom in bestimmte Bereiche des Gemeindegebietes zu lenken oder ihn auch auf ein angemessenes Maß zu begrenzen. Dies könnte auf der Grundlage einer Entwicklungsplanung geschehen. Das Steuerungsinstrument kann auch gegenüber Planungen des Landes und der höheren Verwaltungsbehörde nach § 246 Abs. 14 BauGB eingesetzt werden.

## 6. Erste Bewertung

Die intensive Gesetzgebungstätigkeit um die Frage des Zustroms von Flüchtlingen und Asylbewerbern vor allem mit Bleibeperspektive ist eine Reaktion auf die Dringlichkeit der Probleme und der Unsicherheit in der Einschätzung der Problemlösung.

Wer allerdings Flüchtling oder Asylbegehrender ist, wird im Gesetz nicht definiert. Ein Flüchtling oder ein Asylbewerber muss sich bei einer staatlichen Stelle als solcher zu erkennen geben. Hierdurch wird der Status zunächst begründet. Es wird dann über die Asylberechtigung nach Art. 16 a Abs. 1 GG oder die Flüchtlingseigenschaft nach Art. 1 a Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention<sup>22</sup> entschieden. Während dieses Anerkennungsverfahrens sind Flüchtlinge oder Asylbegehrende in den Bereich der beiden BauGB-Novellen einbezogen – werden sie anerkannt, natürlich auch. Allerdings handelt es sich nicht um eine »normale« Wohnnutzung, sondern um eine wohnähnliche Nutzung, bei der der Unterbringungscharakter mit einer Fremdbestimmtheit des Aufenthalts im Vordergrund steht<sup>23</sup>. Eine allgemeine Wohnnutzung wird durch die Novelle nicht begründet. Daher können die Unterkünfte vor allem im Hinblick auf Folgenutzungen auch nicht als normale Wohnnutzungen angesehen werden.

Durch die beiden BauGB-Novellen 2014 und 2015 hat der Gesetzgeber in der Tendenz zugleich das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme<sup>24</sup> zugunsten der Flüchtlingsunterbringung verschoben. Vor allem bei einer vorübergehenden Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden haben diese Belange in der Tendenz ein stärkeres Gewicht. Das kann im Ergebnis die nachbarlichen Abwehrrechte auch dort einschränken, wo die objektiven Anforderungen an die planungsrechtliche Zulässigkeit einer Flüchtlingsunterbringung nicht gegeben sind. Vor dem Hintergrund dieser gesetzlichen Bewertung ist der Nachbarrechtsschutz tendenziell daher auf dem Rückzug. Auch der Gebietswahrungsanspruch wird als nachbarliches Abwehrrecht vielleicht eine etwas geringere Bedeutung haben, wenn der Gesetzgeber die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden teilweise sogar zur regelmäßigen Zulässigkeit in den Baugebieten erklärt (§ 246 Abs. 11 S. 1 BauGB).

Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB vermittelt lediglich in zwei Konstellationen Drittschutz. Befreit eine angefochtene Entscheidung von nachbarschützenden Festsetzungen eines Bebauungsplans, führt jeder Fehler bei der Anwendung des § 31 Abs. 2 BauGB zu einem Aufhebungsanspruch des Nachbarn. Bei einer rechtswidrigen Befreiung von einer nicht nachbarschützenden Festsetzung entfaltet demgegenüber nur das Rücksichtnahmegebot nach § 31 Abs. 2 BauGB Drittschutz.<sup>25</sup>

Allerdings müssen nach wie vor gesunde Wohnverhältnisse gewahrt werden und es darf nicht zu unzumutbaren Lärmbelastungen kommen. Bauliche Anlage etwa neben Straßen, Eisenbahnen oder gewerblichen Anlagen müssen daher mit entsprechenden Schallschutzmaßnahmen ausgestattet werden. Allerdings können durch die verstärkte Zulassung von Flüchtlingsunterkünften Gemengelagen zu anderen Nutzungen entstehen, die über das Gebot der Rücksichtnahme zu steuern sind. Ggf. sind die Duldungslasten einer schutzbedürftigen Nutzung größer und die Einwirkungsmöglichkeiten der imitierenden Nutzungen geringer und Nutzungsdisharmonien nach dem der Bildung von Mittelwerten auszugleichen<sup>26</sup>.

Es handelt sich bei der Novelle 2015 nicht nur um ein schnelleres Gesetzgebungsverfahren als schon beim BauGB-Flüchtlingsunterbringungsgesetz 2014, sondern um das zweitschnellste Gesetzgebungsverfahren dieses Umfangs

21 Drs. 18/6185 v. 29.09.2015, S. 76.

22 Von 1951, BGBl. 1953, 559. Zusatzprotokoll zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1967 (BGBl. 1969 II S. 1244).

23 BVerwG, Urt. v. 17.12.1997 – 4 C 16.97 – BVerwGE 108, 190 = DVBl 1999, 782 – Asylbewerberunterkunft.

24 BVerwG, Urt. v. 25.02.1977 – IV C 22.75 – BVerwGE 52, 122 = DVBl 1977, 722 – Außenbereich Rücksichtnahme; Urt. v. 26.05.1978 – IV C 9.77 – BVerwGE 55, 369 = NJW 1978, 2564 = DVBl 1978, 815 – Harmonieurteil.

25 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.

26 BVerwG, Urt. v. 12.12.1975 – IV C 71.73 – BVerwGE 50, 49 = DVBl 1976, 214 – Tunnelofen; Urt. v. 21.05.1976 – 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.

in der Geschichte der Bundesrepublik überhaupt (Platz 1: das 500-Milliarden-Euro-Rettungspaket zur Eindämmung der Finanzkrise vom Oktober 2008). Gleichwohl bleibt zu hoffen, dass künftige Novellen des BauGB in den bewährten Verfahren bei auch zeitlich ausreichender Einbindung von Ländern, Kommunen und Verbänden – insbesondere auch unter Durchführung eines Planspiels – durchgeführt werden können. Die üblichen Verfahren und Fristen bei Gesetzgebungsverfahren mögen bei akutem Handlungsdruck zu langwierig erscheinen: Im Normalfall jedoch bleibt die intensive Beteiligung der verschiedenen Akteure für eine qualitätvolle Gesetzgebung unverzichtbar, vor allem in der BauGB-Gesetzgebung, die traditionell auf einen breiten Konsens zielt.

Eines ist aber auch klar: Die beiden BauGB-Novellen können nur wichtige Teilaspekte der Flüchtlingsunterbringung aufgreifen, nicht aber alle Fragen des vielschichtigen Problems lösen. Auch bei der öffentlichen Sachverständigenanhörung im Innenausschuss am 12.10.2015 und bei dem öffentlichen Fachgespräch am 14.10.2015 im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit<sup>27</sup> wurde deutlich, dass auch die Länder, aber auch die Raumordnung und die Kommunen ihren Beitrag leisten müssen. Der Trend geht wohl in die Richtung einer verstärkten Innenentwicklung, zu deren Förderung die Kommunen gefragt sind, einem Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs und einem kompakteren Wohnungsbau und einer industriellen Fertigung ermöglichenden Modulbauweise im Interesse bezahlbarer Mieten auch für sozial schwache Bevölkerungsschichten. Auch die Wohnungsbauförderung und verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten können hilfreich sein. Die Regionalplanung muss die gestiegene Wohnungsnachfrage durch Schwerpunktbildung kanalisieren und darf sie nicht einfach nach dem Gießkannenprinzip in immer neue Speckgürtel erweitern, wurde mehrfach gefordert.

Auch darf das Bauen nicht mehr so kompliziert sein, ist eine durchgängige Forderung nicht erst seit dem »Baubuch« (1986) des späteren »Kanzlers der Einheit«. Vielleicht kön-

nen auch strengere Vorgaben von in allen Ländern einheitlich geltenden Standards in der Musterbauordnung einen Beitrag leisten. Das Bauordnungsrecht müsse entsprechend flexibel gestaltet werden und im Interesse der Flüchtlingsunterbringung entsprechende Abweichungen zulassen<sup>28</sup>, wie sich dies bereits in Erlassen auf Bundes- und Länderebene andeutet<sup>29</sup>. Zugleich muss es allerdings auch gelingen, den eigenverantwortlichen kommunalen Handlungsspielraum zu wahren und die planenden Gemeinden zu einer Mitwirkung einzuladen. Wichtig ist wohl auch, das Personal in den Amtsstuben der Städte, Gemeinden und Bauverwaltungen aufzustocken, um zeitnahe Entscheidungen sicherzustellen. Hier ist wohl in der Vergangenheit durch zu viel Personalabbau eine Achillesferse entstanden, die mit entsprechendem Kostenaufwand bereits kurzfristig auf dem Operationstisch landet.

Ob sich bei der nachhaltigen Integration der Zuwanderer neue Herausforderungen an den Städtebau und seine Rechtsgrundlagen stellen oder ob die Instrumente auch des Besonderen Städtebaurechts – Sanierung, Soziale Stadt, Stadtbau und Entwicklungsmaßnahme – adäquate Lösungen erlauben, wird wohl erst die Zukunft erweisen.

<sup>27</sup> Mit Beiträgen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, des Bundesverbandes der deutschen Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW), des Bundesverbandes Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V. (BFW), des Haus und Grund Deutschland, des Deutschen Mieterbundes e. V. (DMB) sowie Vertretern der Energieberater und der beratenden Rechtsanwaltschaft.

<sup>28</sup> Eine Baugenehmigung solle bei einer zeitweisen Nutzung von Bestandsgebäuden für die Flüchtlingsunterbringung nicht erforderlich sein. In materieller Hinsicht sollten im Regelfall lediglich die Vorschriften zum Brandschutz und zur Statik geprüft werden. Auch die Einfügung einer Sondervorschrift in das EEG-WärmeG für Gebäude zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden wird begrüßt, so Deutscher Landkreistag, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss v. 08.10.2015, Ausschussdrucksache 18(4)404 C; ebenso Deutscher Städtetag, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss v. 09.10.2015, Ausschussdrucksache 18(4) D.

<sup>29</sup> So soll etwa nach einem ministeriellen Briefwechsel auf Bundesebene eine freihändige Vergabe entsprechender Bauleistungen wegen eines dringenden Handlungsbedarfes möglich sein.

## Die »Mietpreisbremse« auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand

von Akademische Rätin a.Z. Dr. Pia Lange, Göttingen\*

Die staatliche Regulierung des Wohnungsmarktes ist ein politischer Dauerbrenner. Standen die Notwendigkeit staatlicher Reglementierungen und eines staatlichen Engagements im Wohnungsbau nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges aufgrund der herrschenden Wohnungsnot zunächst nicht in Frage, wird seit den 60er Jahren über staatliche Interventionen in den Wohnungsmarkt sowie den »richtigen« Anbieter von Wohnraum und die »richtigen« Anteile von Markt und Staat intensiv gestritten. Dementsprechend kontrovers diskutiert wird auch die vom Gesetzgeber neu eingeführte und am 1. Juni 2015 in Kraft getretene Begrenzung der Miethöhe bei Wiedervermietungen. Neben der Zweckmäßigkeit der sog. »Mietpreisbremse« wird dabei nicht zuletzt auch ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung in Frage gestellt, allerdings zu Unrecht.

### I. Einleitung

Angesichts der anhaltend hohen Wohnungsnachfrage in den zentralen Lagen der Ballungsräume und dem dort zu verzeichnenden Anstieg der Wiedervermietungsmieten<sup>1</sup> ist das Thema der Gewährleistung von bezahlbarem Wohnraum wieder verstärkt auf die politische Agenda gerückt. So war

\* Die Autorin ist Akademische Rätin a. Z. und Habilitandin am Institut für Allgemeine Staatslehre und Politische Wissenschaften der Georg-August-Universität Göttingen (Lehrstuhl Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Heun).

<sup>1</sup> Auch wenn sich die tatsächliche Situation auf den Wohnungsmärkten differenzierter darstellen mag als in der öffentlichen Wahrnehmung, kam es insbesondere in den großen Ballungszentren zwischen 2009–2014 zu Mietsteigerungen von teilweise weit über 20 % der ortsüblichen Vergleichsmiete.