

KURZ GEFASST

Durch den Zuzug von Flüchtlingen und Asylbewerbern stehen die Städte und Gemeinden vor großen Herausforderungen. 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. Die beiden BauGB-Novellen setzen auf die Mitwirkung der Kommunen. Die zentrale Rolle der Städte und Gemeinden besteht darin, dass sie Träger der kommunalen Planungshoheit und bei der Genehmigung von Einzelvorhaben gefragt sind. Städte und Gemeinden haben neben der neuen planungsrechtlichen Ausgangslage die Möglichkeit, die Flüchtlingsunterbringung durch die Instrumente des Städtebaurechts zu steuern. Empfehlenswert ist, dass die Kommunen eine Art kommunalen Entwicklungsplan aufstellen, um sich auf die Einzelentscheidungen im Rahmen der Flüchtlingsunterbringung vorzubereiten.



FOTO: HYDEBRINK/FOTOLIA.COM

Unterbringung von Flüchtlingen

Planerische Steuerung durch Städte und Gemeinden

Von Ministerialdirektor a. D. Prof. Dr. Michael Krautzberger und Prof. Dr. Bernhard Stüer

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. Die Kommunen signalisieren bereits, dass die räumlichen, finanziellen und personellen Kapazitäten fast erschöpft sind und dringend Abhilfe geschaffen werden muss. Eine Umfrage unter den 30 größten deutschen Städten, darunter auch Köln, Bonn, Düsseldorf

oder Gelsenkirchen, Mitte Oktober 2015 hatte ergeben, dass die Herausforderung der Unterbringung aus kommunaler Sicht lösbar sei. 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.

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 naturschutz-

AUTOREN



Von links: Ministerialdirektor a. D. Professor Dr. Michael Krautzberger (Bonn/Berlin), Rechtsanwalt und Notar Professor Bernhard Stüer (München/Osnabrück)

¹ Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen vom 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 23.9.2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist. Zum Folgenden Krautzberger/Stüer, DVBl 2015, Heft 24.

rechtliche 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 Genehmigungserteilungsmöglichkeiten 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 Abbruch 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 gegebenenfalls in einer Randlege zum Innenbereich im Außenbereich im Siedlungsbereich errichtet worden, dürfen 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.

BauGB-Novelle 2015

Einen wichtigen Ausschnitt des Gesamtpakets bildet die BauGB-Novelle 2015, die an die BauGB-Novelle 2014 zur Flüchtlings-

aufnahme anschließt³ 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 Gebäuden und Krankenhäusern in Betracht kommen.⁴

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.⁵

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

Für die auf längstens drei Jahre zu befristende Errichtung von – regelmäßig als soziale Ein-

richtungen 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 zum Beispiel auch auf festgesetzten Gemeinbedarfsflächen (etwa Parkplätzen) genehmigt werden. Die Regelung ist auch in reinen Wohngebieten, Gewerbegebieten und Industriegebieten anzuwenden.⁶

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.⁷ Dauerhafte Wohnnutzungen können wohl nur durch Bauleitplanung abgesichert werden.⁸

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 dem in aller Regel das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme entgegenstehen.⁹

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,

3 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 29.9.2015, BT-Drs. 18/6185, S. 56; Sitzung des Innenausschusses am 12.10.2015; Fachgespräch am 14.10.2015 im Ausschusses für Umweltrecht, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

4 Drs. 18/6185 vom 29.9.2015, S. 74.

5 Drs. 18/6185 vom 29.9.2015, S. 74.

6 Drs. 18/6185 vom 29.9.2015, S. 74.

7 OVG Hamburg, B. vom 12.1.2015 – 2 Bs 247/14.

8 Drs. 18/6185 vom 29.9.2015, S. 75.

9 Zu Erweiterungsinteressen von Gewerbebetrieben in der Nachbarschaft von Wohnnutzungen § 34 Abs. 3a BauGB, BVerwG, Urteil vom 15.2.1990 – 4 C 23.86 – BVerwGE 84, 322 = DVBl 1990, 572 – Unikart.

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 Rückbauverpflichtung ist nicht erforderlich, wenn Vorhabenträger ein Land, eine Kommune oder wohl auch ein (Land-) Kreis ist.¹⁰

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 Rückbauverpflichtung belastet. Für Vorhaben, bei denen von dem Bauplanungsrecht nach dem Vorbild des § 37 BauGB abgewichen werden soll (§ 246 Abs. 14 BauGB), gelten diese Rückbauverpflichtungen 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 abgewichen werden kann. Dies gilt auch, wenn die Einrichtung von einem Dritten (zum Beispiel von Landkreisen oder Privaten) betrieben wird. Auch auf Einrichtungen, die aufgrund von § 50 Abs. 2 des Asylgesetzes von einer Kommune oder von einem Dritten, der von der Kommune beauftragt ist im übertragenen Wirkungs-

kreis betrieben werden, soll die Regelung anzuwenden sein.¹¹ Die Abweichungsbefugnis ist daran gebunden, dass auch bei Anwendung von § 246 Abs. 8 bis 13 BauGB dringend benötigte Unterkunftsmöglichkeiten im Gebiet der Kommune 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 BauGB¹² tritt an die Stelle eines Einvernehmens die Anhörung der Kommune. Das gilt auch bei der Erteilung einer Ausnahme von einer Veränderungssperre (§ 14 Abs. 2 S. 2 BauGB). Beides gilt nicht, wenn Vorhabenträger die Kommune oder ein von ihr beauftragter Dritter ist.¹³ Auch für diese Nutzungen gelten grundsätzlich die Rückbauverpflichtungen 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 Kommune über geeignete Standorte müssten weiterhin im Dialog gelöst werden und dürften den Kommunen nicht einfach auferlegt werden. Die gemeindliche Anhörung greife daher zu kurz, wurde von den kommunalen Spitzenverbänden geäußert.¹⁴

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 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 Kommune 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 § 246 Abs. 8 bis 16 BauGB vorgesehene Befristung nicht auf die 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, was (klarstellend) rückwirkend auch für die BauGB-Novelle 2014 gilt.¹⁵

Nachbarschutz

Durch die beiden BauGB-Novellen 2014 und 2015 hat der Gesetzgeber in der Tendenz zugleich das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme¹⁶ zugunsten der Flüchtlingsunterbringung verschoben.¹⁷ 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 Anlage 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 Gemengelagen, 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 sein.¹⁸ Erst-

15 Drs. 18/6185 vom 29.9.2015, S. 76.

16 BVerwG, Urteil vom 25.2.1977 – IV C 22.75 – BVerwGE 52, 122 = DVBl 1977, 722 – Außenbereich Rücksichtnahme; Urteil vom 26.5.1978 – IV C 9.77 – BVerwGE 55, 369 = NJW 1978, 2564 = DVBl 1978, 815 – Harmonieurteil. Zum Folgenden Krautzberger/Stier, DVBl 2015, Heft 24.

17 VG Düsseldorf, B. vom 9.9.2015 – 4 L 2784/2015 – Flüchtlingsunterkunft Düsseldorf mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 19.9.1986 – 4 C 8.84 – BauR 1987, 70; Urteil vom 6.10.1989 – 4 C 14.87 – BVerwGE 82, 343; B. vom 8.7.1989 – 4 B 64.98 – BauR 1989, 1206.

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

11 Drs. 18/6185 vom 29.9.2015, S. 75.

12 Zu den Abweichungsmöglichkeiten vom Städtebaurecht im Zustimmungsverfahren Stier, BauR 2013, 1617.

13 Drs. 18/6185 vom 29.9.2015, S. 75.

14 Deutscher Städte- und Gemeindebund, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss, Ausschussdrucksache 18(4)404 B; Deutscher Städtetag, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss vom 9.10.2015, Ausschussdrucksache 18(4) D. Deutscher Landkreistag, Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss vom 8.10.2015, Ausschussdrucksache 18(4)404 C.

10 Drs. 18/6185 vom 29.9.2015, S. 75.



FOTO: MIKEVANSCHOONDE/FOTOLIA.COM

malige Belastungen der vorgenannten Art können der Nachbarschaft allerdings in aller Regel nicht zugeschoben werden.

Planerische Steuerungsmöglichkeiten durch die Städte und Gemeinden

Die beiden BauGB-Novellen 2014 und 2015 setzen auf die Mitwirkung der Kommunen. Nur durch ein Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen 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).¹⁹ Die Einvernehmensregelung in § 36 BauGB gibt der Kommune 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 Mög-

lichkeiten der Kommune 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 Kommunen 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) umgesetzt werden.²⁰

Es könnte sich empfehlen, dass die Kommunen 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 kommen²¹: 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 Zweifamilienausgebiete 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 weniger angesagt.

Die Kommune 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. ■

19 BVerfG, B. vom 23.11.1988 – 2 Bvom 1619/83 - BVerfGE 79, 127 = DVBl 1989, 300 – Rastede; Stier, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rdn. 185.

20 Zu deren Voraussetzungen an die Plankonkretisierung BVerwG, Urteil vom 19.2.2004 – 4 CN 16.03 – BVerwGE 120, 138 = NVwZ 2004, 858 mit Anm. Graf 1435 = DVBl 2004, 950 – Rosendahl.

21 Zum Folgenden Stadt Ahaus, Standortbereichssuche zur Flüchtlingsunterbringung vom 22.4.2015.