AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Gliemann, Katrin; Rüdiger, Andrea

Flüchtlingsunterbringung: Bedeutung der baurechtlichen Erleichterungen für das Verständnis von gesunden Wohnverhältnissen

URN: urn:nbn:de:0156-0853315

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 369 bis 386

Aus:

Baumgart, Sabine; Köckler, Heike; Ritzinger, Anne; Rüdiger, Andrea (Hrsg.):
Planung für gesundheitsfördernde Städte

Hannover 2018

Forschungsberichte der ARL 08

Katrin Gliemann, Andrea Rüdiger

FLÜCHTLINGSUNTERBRINGUNG: BEDEUTUNG DER BAURECHTLICHEN ERLEICHTERUNGEN FÜR DAS VERSTÄNDNIS VON GESUNDEN WOHNVERHÄLTNISSEN

Gliederung

1 Einleitung
2 Herausforderungen der Fluchtmigration für die Stadtplanung
3 Geschichtlicher Rückblick zum Verhältnis von städtischer Dichte und gesundheitlichen Bedingungen
4 Bauplanungsrechtliche Bestimmungen für Flüchtlingsunterkünfte
5 Reflexion der Fragen und Probleme der Flüchtlingsunterbringung
Literatur

Kurzfassung
Die hohe Zahl von Flüchtlingen und Asylbegehrenden, die seit einigen Jahren nach Deutschland kommen, stellt die Kommunen vor große Herausforderungen bei der Erst- und Folgeunterbringung und Versorgung, beispielsweise in Hinblick auf die Standortsuche für Gemeinschaftsunterkünfte. Der Gesetzgeber reagierte darauf mit bauplanungsrechtlichen Erleichterungen, die unterschiedliche Gebietskulissen betreffen. Sie sind seit 2014 bzw. 2015 im BauGB verankert. Im Beitrag wird diskutiert, welche Implikationen sich aus den Änderungen für das Verständnis von gesunden Wohnverhältnissen und die planungsrechtliche Begrenzung gesundheitlicher Risiken ergeben könnten. Hingewiesen wird hier unter anderem auf die Notwendigkeit langfristiger Perspektiven für den (planungsbezogenen) Umgang mit Fluchtmigration, das mögliche Auftreten gesundheitsbezogener Nutzungskonflikte und die Verhinderung städtebaulicher Fehlentwicklungen.

Schlüsselwörter
Flüchtlinge – Asylbegehrende – Unterbringung – Trennungsgrundsatz – Bauplanungsrecht

Accommodation of refugees: The impact of legislative changes on understandings of healthy living conditions

Abstract
Municipalities in Germany are having difficulties in providing accommodation for the large number of refugees seeking asylum in Germany, for instance in selecting sites for collective accommodation centres. In order to counter this hurdle German planning law has been changed twice with the aim of accelerating site selection processes and the building of new reception centres. The changes involve different territorial set-

tings and have been incorporated in the Federal Building Code since 2014/2015. This report examines which consequences the changes may have for understandings of healthy living conditions and for efforts to reduce health risks by spatial planning. The authors point out that health-related land-use conflicts may emerge, that the legislative changes may lead to undesirable urban development, and that it is necessary to develop long-term planning perspectives for managing the reception of refugees.

Keywords
Refugees – asylum seekers – accommodation – housing – principle of separation – urban development law

1 Einleitung

„Erfahrungen aus Flüchtlings-, Internierungs-, Auffang- und Gefangenenlagern, Erfahrungen gerade aus bereits bestehenden Großlagern für Asylbewerber in der Bundesrepublik zeigen, dass eine derartige Zusammenballung von Menschen, die von ihrer Fluchtsituation her bereits unter psychischem Druck stehen, zu großen Beeinträchtigungen, Risiken und Gefahren für die Einzelnen, vor allem für die Kinder und Jugendlichen, für die Lagerbewohner insgesamt, für ihre Betreuer und für die nähere Umgebung führen kann“ (Deutscher Caritasverband 1987: 48, zitiert nach Neubauer 1995: 109). Ein Zitat, das die aktuelle Problematik der Flüchtlingsunterbringung zutreffend wiedergibt, sollte man meinen. Jedoch: Es handelt sich um eine Aussage aus dem Jahr 1980 (vgl. ebd.) von Bischof Dr. Franz Hengstbach im Rahmen einer Stellungnahme als Vorsitzender der Kommission Weltkirche, in der er vor nachteiligen Folgen der Unterbringung von Flüchtlingen in Sammelunterkünften warnte. Mehr als 35 Jahre später wird teilweise auf andere Begrifflichkeiten zurückgegriffen, die grundlegende Problematik scheint dieselbe zu sein.

Auch die Stadtplanung ist mit der zunehmenden Fluchtmigration der vergangenen Jahre vor große, aber nicht unbedingt gänzlich neue Herausforderungen gestellt – nicht zuletzt durch entsprechende Erfahrungen mit der umfangreichen Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden aus dem ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren (vgl. Abbildung 1). Der nachfolgende Rückgang der Zahl der Asylanträge ab Mitte der 1990er Jahre, unter anderem infolge der Einschränkung des Asylrechts, führte dazu, dass viele Kommunen ihre Unterbringungskapazitäten abbauten, was sich für die jetzige Situation als sehr problematisch erweist (vgl. Wendel 2014: 70). Im Jahr 2014 und 2015 reagierte der Gesetzgeber auf die aktuellen Probleme der Flüchtlingsunterbringung mit bauplanungsrechtlichen Erleichterungen, die von vielen Akteuren vor Ort positiv aufgenommen wurden. Diese Reaktion ist nachvollziehbar, wenn man die Berichterstattung zur Situation vor allem in den überlasteten Kommunen verfolgt hat – sie war geprägt von Stichwörtern wie „Krisenmodus“ (Gerhards 2015), „Unterbringungsnotstand“ (Wendel 2015: 58) oder den „Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit“ (Deutscher Städtetag 2016), an die die Städte und Gemeinden stoßen. Doch über die Ausnahmesituation des Augenblicks hinausgehend: Was bedeuten die Änderungen mittel- bis langfristig für das Planungsverständnis und für die Auffassung von gesunden Wohnverhältnissen? Welche Risiken und Nebenwirkungen

können damit verbunden sein? Diesen Fragen widmet sich der vorliegende Beitrag (Stand: Frühsommer 2016).

Wesentliche Ausführungen des Beitrages beziehen sich auf die planungsrechtliche Steuerung der Ansiedlung von Flüchtlingsunterkünften und die sich daraus ggf. ergebenden gesundheitlichen und sozialen Probleme. Flüchtlinge sind aufgrund von psychischen und sozialen Aspekten, die sich auch wechselseitig bedingen, belastet. Bei der Entstehung und Aufrechterhaltung psychischer Auffälligkeiten sind sowohl das gesellschaftliche als auch das soziale Milieu sowie beeinträchtigende und prekäre Lebensbedingungen in dem Einwanderungsland von Bedeutung (vgl. Brandmaier 2013: 15). Die Risiken, psychisch belastet zu sein, unterscheiden sich je nach Herkunftsland und Migrationsbedingung (vgl. Alicke 2013: 293). Zwar sind laut Oliver Razum und Jacob Spallek (2008) die psychosozialen Auffälligkeiten durch politische Verfolgung im Heimatland oder Trennung der Familie bisher schwer zu messen und schlecht dokumentiert, doch unstrittig ist die Tatsache, dass die Situation von Flüchtlingen ohne rechtlich gesicherten Aufenthaltsstatus besonders prekär ist.

„Ein sinnloses, trostloses Leben versehen mit unvorstellbaren Einschränkungen und Grenzen finden viele Flüchtlinge kurz nach ihrer Ankunft durch eine Unterkunft in Zwangsgemeinschaften. Sie haben keinen Privatbereich, fühlen sich ständig beobachtet und es fehlen emotionale Beziehungen und Eingliederungsmöglichkeiten. Die fehlende Möglichkeit, sich selbst zu versorgen, verstärkt die Gefühle von Ohnmacht und Ausgeliefertsein und schwächt jede mögliche Eigeninitiative“ (Landschaftsverband Rheinland 2010: 11). Das bedeutet, dass sowohl die Situation in den Unterkünften, vor allem mit den Einflussgrößen Privatsphäre und Geräuschbelastung, als auch das Wohnumfeld, mit mehr oder weniger Potenzialen für eine soziale und kulturelle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, die Gesundheit der Flüchtlinge beeinflussen kann.

Im Gesetzeskontext des Baugesetzbuches sind unter Flüchtlingen und Asylbegehrenden Ausländerinnen und Ausländer zu verstehen, die in Deutschland einen Asylantrag im Sinne des AsylVfG gestellt haben oder für deren Unterbringung Bund, Länder und Gemeinden aus sonstigen Gründen Verantwortung tragen (Deutscher Bundestag 2014b: 10). Unter dem Begriff „Flüchtlinge“ werden gemäß Richtlinie 2004/83/EG des Rates der Europäischen Union Personen gefasst, denen aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen Aufenthalt gewährt wird. Andere Begriffsbestimmungen, so bspw. bei Aumüller/Daphi/Biesenkamp (2015: 13), verstehen unter Flüchtlingen „Menschen, die als asylsuchend nach Deutschland gekommen sind und bislang keinen geregelten Aufenthaltsstatus in Form eines Aufenthaltstitels erlangt haben“. In diesem Beitrag werden vereinfacht die baugesetzlich determinierten Begriffe „Flüchtlinge“ und „Asylbegehrende“ genutzt, die Begriffe sind baugesetzlich jedoch nicht definiert. Stüer bezieht sich bei der Differenzierung zwischen beiden Begrifflichkeiten auf den rechtlichen Status. „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. 16a I GG oder die Flüchtlingseigenschaft nach Art. 1a Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention entschieden“ (Stüer 2015: Rn. 170).

2 Herausforderungen der Fluchtmigration für die Stadtplanung

Die Schätzungen über die Anzahl der Flüchtlinge für das Jahr 2015 gehen von mehr als einer Million Menschen aus, die im Jahr 2015 Zuflucht in Deutschland suchten (BT-Drs. 18/6185, 37). Im Jahr 2015 erreichte die Zahl der gestellten Asylanträge – nach mehreren Jahren kontinuierlicher Zunahme (vgl. Abb. 1) – einen neuen Höchststand. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge registrierte 476.649 Asylanträge für das Jahr 2015, davon 441.899 Erstanträge. Von Januar bis Mai 2016 wurden 309.785 Asylanträge insgesamt und 302.209 Erstanträge verzeichnet. Im selben Zeitraum waren 72,8% der Asylerstantragsteller jünger als 30 Jahre. Zwei Drittel aller Erstanträge wurden von Männern gestellt (vgl. BAMF 2016b). Flüchtlinge aus den Herkunftsländern Syrien, Afghanistan und Irak waren in dieser Reihenfolge im Mai 2016 am stärksten vertreten (ebd.). Über die Auswirkungen der Schließung der Balkanroute und des Inkrafttretens des EU-Türkei-Abkommens vom März 2016 bestehen viele Spekulationen. Zwar ist die Zahl der ankommenden Flüchtlinge in Deutschland stark gesunken, doch begeben sich Menschen vor allem aus Syrien, Libyen und Nordafrika weiterhin auf die Flucht nach Europa.

Vor allem im Hinblick auf die Notwendigkeit der unmittelbaren Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden sind die Länder und Kommunen vor eine immense Herausforderung gestellt. „Verworrenheit und das Fehlen einer verlässlichen Perspektive der Entwicklung sind neben der hohen Anzahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden zzt. Ursachen dafür, dass inzwischen in vielen Kommunen Gefühle der Überforderung und Ohnmacht anzutreffen sind“ (zur Nedden 2015: 2). Oft sehr kurzfristig mussten die Kommunen Unterbringungsmöglichkeiten in großer Zahl bereitstellen. Neben den originär dafür vorgesehenen Einrichtungen wurden allerorten Provisorien her- und eingerichtet: zuvor leer stehende öffentliche Gebäude, Turnhallen, Wohncontainer, Traglufthallen – die Liste ließe sich erweitern. Auch wenn viele Städte und Gemeinden eine dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen in (Einzel-) Wohnungen grundsätzlich präferieren, ist in den meisten, zumal größeren Kommunen eine Unterbringung auch in Gemeinschaftsunterkünften angesichts der hohen Flüchtlingszahlen kaum zu vermeiden (vgl. Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015: 65).

Die Unterbringungsstandards und die Gestaltung der Lebensbedingungen von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in Gemeinschaftsunterkünften sind für deutsche Verhältnisse (bisher) vergleichsweise wenig reglementiert, vor allem jenseits der reinen Verteilungsfrage dieser Personen auf die Gebietskörperschaften. Dies wurde in der Vergangenheit verschiedentlich scharf kritisiert: „Während es für Hühner – und generell die Tierhaltung gesetzliche Bestimmungen gibt über den Raum und die Umstände, die diesen Lebewesen zugemutet werden können, fehlen derartige, verbindliche bundesweite Bestimmungen für Asylsuchende“ (Heinhold 2015: 141). Standards, zum Beispiel in Bezug auf Mindestgrößen, Ausstattung oder verschiedene Unterbringungsformen, werden je nach Bundesland sehr unterschiedlich gehandhabt (vgl. Müller 2013; Wendel 2014; für Nordrhein-Westfalen: Flüchtlingsrat NRW 2013). Aufgrund der überwiegend kommunalen Zuständigkeiten „lassen sich über die konkreten Aufnahmesituationen, insbesondere was die Anzahl der Unterbringungseinrichtungen sowie deren Kapazitäten und Belegung anbelangt, nur exemplarische aber keine generalisierenden Aussagen treffen“ (Müller 2013: 11).

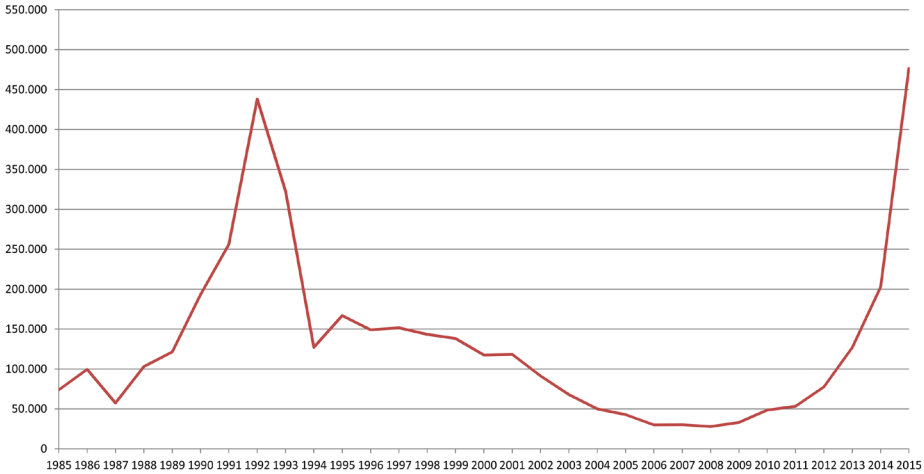

Abb. 1: Entwicklung der Asylantragszahlen von 1985 bis 2015 / Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von BAMF 2016a: 3

Gleichzeitig stellt die planerische Bewältigung der Flüchtlingszuwanderung disziplinäre Selbstverständlichkeiten und etablierte Praktiken auf den Prüfstand. Dies äußert sich nicht zuletzt auch in den bauplanungsrechtlichen Änderungen zur Erleichterung der Flüchtlingsunterbringung, auf die weiter unten noch im Detail eingegangen wird. Aufgrund des Handlungsdrucks erscheint es vor Ort häufig notwendig, die Standortanforderungen für diese Unterkünfte zu senken. Da eine Grundstücksgröße von ca. 4.000 qm nötig sei, um ca. 80 bis 120 Menschen unterzubringen und Flächen in dieser Größenordnung in den Städten meist nur bedingt verfügbar seien, so Feldschnieders, „ist die Kommune darauf angewiesen, geeignete Flächen aus den ‚Problemzonen' der Stadt zu generieren" (Feldschnieders 2015: 65).

Die Situation in diesen Unterkünften ist für die Betroffenen mit Belastungen verbunden, nicht nur für traumatisierte Flüchtlinge: Kaum Privatsphäre, temporäre Unterbringung, ungewisse Zukunftsaussichten, teilweise schlechte Wohnbedingungen. In der Literatur zeigt sich zum Gesundheitszustand von Flüchtlingen und zum Einfluss der Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften kein einheitliches Bild: „Ein empirisch gestützter Gesamtüberblick über die körperliche und psychische Gesundheitssituation unterschiedlicher Flüchtlingsgruppen in Deutschland existiert nicht" (Johansson 2016: 77). Ärzte beklagen hierzulande die desolate Datenlage, die u.a. die gesundheitlichen Auswirkungen der mit dem unsicheren Aufenthaltsstatus verbundenen Lebensumstände nach der Flucht oder im Laufe des Asylverfahrens in Deutschland abbilden. „So bleiben mögliche gesundheitliche Folgen der hierzulande geltenden rechtlichen Regelungen der Unterbringung, des Zugangs zur Gesundheitsversorgung oder zum Arbeitsmarkt weitgehend unbekannt" (Razum/Bunte/Gilsdorf et al. 2016: 133).

Allerdings weisen Studien, die die subjektive Wahrnehmung des eigenen gesundheitlichen Zustands durch die Flüchtlinge thematisieren, auf verschiedene Krankheitsauslöser in der Selbsteinschätzung der Befragten hin, von denen einer besonders hervorgehoben wird: „Ein zentrales Problem stellen die Zustände in den Gemeinschaftsunterkünften dar" (Johansson 2016: 81). Dies bezieht sich u.a. auf die hygienischen Zustände, das ungewohnte Essen, fehlende Rückzugs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, aber auch darauf, dass „die Lebensbedingungen in den Aufnahme- bzw. Gemeinschaftsunterkünften häufig als ‚Lager', ‚Gefängnis' oder ‚Käfig' wahrgenommen" (ebd.: 82) werden. Bei der Diskussion über Folgen der Unterbringung in gemeinschaftlichen Unterkünften ist zusätzlich die Vorbelastung der Asylsuchenden infolge der anstrengenden, oft lebensgefährlichen Flucht zu berücksichtigen. Wie die Situation in den Flüchtlingsheimen vor diesem Hintergrund zu bewerten ist, dazu gibt es widerstreitende Positionen in der öffentlichen Debatte: Muss man gerade aus diesem Grund besonders behutsam mit der Gesundheit der Flüchtlinge umgehen – oder ist es auch angesichts des Handlungsdrucks zu rechtfertigen, dass die Lebensbedingungen nicht optimal, aber immerhin meist besser sind als in den zurückliegenden Wochen und Monaten vor der Ankunft in Deutschland? Aus planerischer Sicht ist mit dieser Diskussion auch die Frage verbunden, inwiefern Standards und auch Vorstellungen von gesunden Wohnbedingungen überdacht werden sollen bzw. dürfen.

3 Geschichtlicher Rückblick zum Verhältnis von städtischer Dichte und gesundheitlichen Bedingungen

Um diese Frage zu vertiefen ist es hilfreich, sich zunächst zu vergegenwärtigen, wie es zum heutigen Verständnis von gesunden Wohnbedingungen kam und wie die Begrenzung von gesundheitlichen Risiken planungsrechtlich verankert wurde. Immer schon hat die Veränderung von Bevölkerungszahlen unterschiedliche räumliche Entwicklungen ausgelöst. Vor allem mit der Zunahme der Bevölkerungsdichte gingen in der Vergangenheit vermehrt gesundheitliche Risiken einher. Seit dem Mittelalter bis zum 18. Jahrhundert waren es vor allem Krankheiten wie Pest und Typhus, deren Ausbreitung durch die dichte räumliche Konzentration von Menschen und Tieren begünstigt wurde. Auch Hungersnot und die Belagerung von Städten gefährdeten Leib und Leben ihrer Bewohnerinnen und Bewohner – eine Gefahr, die in vielen Städten der Industrienationen heute keine Rolle mehr spielt. Doch aktuelle Berichte über die Belagerung und Hungersnöte bspw. in syrischen Städten zeigen, dass dieser Zusammenhang zwischen Gesundheit und Stadt leider weltweit noch nicht der Vergangenheit angehört (Zeit Online 2016).

Die im 19. Jahrhundert einsetzende Großstadtkritik war eine Reaktion auf die miserablen großstädtischen Umweltbedingungen, wobei z.B. die Choleraepidemien zu den unmittelbaren gesundheitlichen Bedrohungen gehörten (siehe Beitrag Hornberg/Liebig-Gonglach/Pauli in diesem Band). Aber auch die räumliche Verortung von sozialen und moralischen Ungleichheiten und die städtischen Belastungen wie Lärm und Gestank führten zu einer massiven Kritik an einer von den Menschen selbst geschaffenen qualitativ schlechten Umwelt (vgl. Babisch 2011). Die Einführung von Rechtsnormen sowie baulich-technischen Regeln und Vorkehrungen wurde notwendig, um vor allem stadttypische, gesundheitliche Risiken zu begrenzen.

Zur Bewältigung von Immissionskonflikten auf der bauleitplanerischen Ebene wurde schließlich 1974 der sog. Trennungsgrundsatz erlassen. Der in §50 BImSchG formulierte Trennungsgrundsatz fordert die räumliche Trennung schutzbedürftiger Nutzungen von emittierenden oder störanfälligen Nutzungen. Konkretisiert wurde der Trennungsgrundsatz u.a. in den Vorschriften zur Art der baulichen Nutzung auf Basis der Baunutzungsverordnung sowie in verschiedenen anderen bauleitplanerischen Regelungen. Regelungen wie z.B. die Verkehrslärmschutzverordnung (16. Verordnung des BImSchG) definieren unter anderem Immissionsgrenzwerte oder Richtwerte zum Schutz vor Umweltbelastungen (siehe auch Beiträge Lamker/Rüdiger und Fischer/Köck in diesem Band).

Auch rahmenpolitische Leitlinien bekräftigen die Berücksichtigung gesunder Lebensbedingungen in der Stadt. So besagt die Europäische Charta „Umwelt und Gesundheit" der Weltgesundheitsorganisation 1989: „Jeder Mensch hat Anspruch auf

> eine Umwelt, die ein höchstmögliches Maß an Gesundheit und Wohlbefinden ermöglicht,
> Informationen und Anhörung über die Lage der Umwelt sowie über Pläne, Entscheidungen und Maßnahmen, die voraussichtlich Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit haben,
> Teilnahme am Prozess der Entscheidungsfindung" (Weltgesundheitsorganisation Europa 1989: 2).

Die Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt fordert: „[Bei der Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien] sind alle Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung gleichzeitig und gleichgewichtig zu berücksichtigen. Hierzu zählen wirtschaftliche Prosperität, sozialer Ausgleich und gesunde Umwelt. Gleichzeitig sind die kulturellen und gesundheitlichen Erfordernisse zu beachten" (IzR 2010: 315).

Dieser Kurzüberblick über die geschichtliche Entwicklung verdeutlicht den langen Weg, der zu den heutigen hohen Standards geführt hat, was den Umgang mit gesundheitlichen Risiken und die Steuerung von Umweltbedingungen in der räumlichen Planung betrifft. Doch was bedeutet dies für Standortfragen und Unterbringungsbedingungen in gemeinschaftlichen Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende?

4 Bauplanungsrechtliche Bestimmungen für Flüchtlingsunterkünfte

Welche Standorte für Flüchtlingsunterkünfte generell in Frage kommen, wird auch dadurch beeinflusst, welche Art der Nutzung zugrunde gelegt wird. Für die Bestimmung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder sonstigen Unterkünften für Flüchtlinge oder Asylbegehrende war jahrelang die Frage zur Art der Nutzung strittig. In Literatur und Rechtsprechung wurde und wird z.T. noch erörtert, ob es sich bei diesen Unterkünften um Wohnanlagen oder um Anlagen für soziale Zwecke oder um Beherbergungsbetriebe handeln könnte. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Frage bisher offen gelassen und in einem Beschuss 1997 ausgeführt, dass es dazu neige, Asylbewerberunterkünfte – wenn nicht schon als Wohnnutzung – zumindest als Einrichtungen für soziale Zwecke anzusehen (BVerfG, Urteil vom 04.06.1997, Az. 4 C 2/96, NVwZ 1998, 173). In einem Beschluss des Hamburger Oberverwaltungsgerichtes aus 2015 heißt es in einem der

Leitsätze: „Bei einer Einrichtung zur öffentlich-rechtlichen Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden handelt es sich aufgrund der fehlenden Eigengestaltung und Freiwilligkeit des Aufenthalts der Bewohner und Bewohnerinnen in der Einrichtung nicht um ‚Wohnen' i. S. des Bauplanungsrechts" (OVG Hamburg, Urteil vom 28.05.2015, 2 Bs 23/15, Beck online). Auch andere Gerichte schließen sich dieser Auffassung an. Die Kriterien, nach denen zu beurteilen sei, ob eine Wohnnutzung vorliege, seien eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts.

Ab welchem Zeitraum ein dauerhafter Zustand erreicht ist und – zumindest von der zeitlichen Perspektive her – von Wohnen gesprochen werden kann, scheint auch in der Fachliteratur nicht abschließend geklärt. Doch wird bezüglich der an sich begrenzten Aufenthaltsdauer in Flüchtlingsunterkünften kritisch eingewandt, dass „ein Asylverfahren auch bei günstigem Verlauf die Dauer von einigen Monaten kaum unterschreiten könne, häufig tatsächlich diese Zeit aber deutlich überschritten werde. (...) Auch wenn ein Wohnen im engeren Sinne wegen der zeitlichen und inhaltlichen Verknüpfung der Unterbringung mit dem aus Sicht eines Asylbewerbers durch eine Behörde fremdbestimmten Asylverfahrens nicht vorliegt, so bestätigt schon ein Blick in mit persönlichen Dekorationsgegenständen, Bildern aus der Heimat, Läufern und Teppichen etc. im wahrsten Sinne des Wortes ‚wohnlich' eingerichtete Zimmer von Flüchtlingsheimbewohnern, dass ihre Unterkunft mehr ist als ein bloßer Aufenthaltsort, nämlich in der Tat ihr zeitweiliger Lebensmittelpunkt" (Langenfeld/Weisensee 2015: 134). Bezüglich Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften wird von einer zeitlich begrenzten Unterbringung ausgegangen. Doch der Versuch der Autorinnen dieses Beitrags, konkrete Angaben zur durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften allgemein bzw. in NRW zu erhalten, erwies sich als schwierig. Dies ergab eine Recherche (datiert vom Februar 2016) u. a. beim Statistischen Bundesamt, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, dem Deutschen Städtetag und der nordrhein-westfälischen Bezirksregierung Arnsberg. Nach Hinweisen in der Literatur kann sich der Aufenthalt offenbar über längere Zeiträume erstrecken: Wendel (2014: 10) erwähnt beispielsweise, dass die Aufenthaltsdauer in Gemeinschaftsunterkünften „oft mehrere Jahre umfasst", und auch Cremer (2014: 8) stellt fest, dass es „in der Realität (...) häufig vor(kommt), dass Menschen über Jahre hinweg dort verharren müssen". Dabei ist zu vermuten, dass eine rasch steigende Zahl von Flüchtlingen und Asylbegehrenden gerade zulasten der Gemeinschaftsunterkünfte geht.

Die Entscheidung, ob Flüchtlingsunterkünfte als Wohnanlagen oder Anlagen für soziale Zwecke eingeordnet werden, ist auch deswegen so relevant, weil Anlagen für soziale Zwecke zugunsten der Unterbringung von Flüchtlingen bspw. auch in Gewerbegebieten eingerichtet werden können. Im Allgemeinen gelten als Anlagen für soziale Zwecke solche Anlagen, die der sozialen Fürsorge und der öffentlichen Wohlfahrt dienen, also Nutzungen, die auf Hilfe, Unterstützung und Betreuung ausgerichtet sind, z. B. Einrichtungen zur Betreuung von Kindern oder Altenbegegnungsstätten. Nach geltendem Planungsrecht (§ 8 Baunutzungsverordnung) sind Anlagen für soziale Zwecke ausnahmsweise in Gewerbegebieten zulässig. Es ist anzunehmen, dass von dieser Ausnahmeregelung in Bezug auf die Errichtung von Betreuungsmöglichkeiten für

Menschen wenige Gemeinden Gebrauch machen. Vor allem Lärm- und Geruchsbelästigungen für die Nutzerinnen und Nutzer sind häufige Argumente davon abzusehen.

Mit dem Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen, in Kraft getreten am 26.11.2014 (BGBl. 2014 I: 1748) und der „Flüchtlingsnovelle" 2015 (Art. 6 des Asylbeschleunigungsgesetzes) vom 24.10.2015 sind gesetzliche Regelungen im BauGB in Kraft getreten, die das Ziel der erleichterten Schaffung von Unterbringungen für Flüchtlinge oder Asylbegehrende verfolgen. Die Neuregelungen sehen sowohl dauerhafte Änderungen in §§ 1 und 31 BauGB vor als auch Regelungen in § 246 Abs. 8 bis 14 BauGB, die bis zum 31.12.2019 befristet gelten (vgl. Abbildung 2).

Die Initiative zur Schaffung eines Gesetzes zur bauplanungsrechtlichen Erleichterung der Unterbringung[1] von Flüchtlingen in 2014 ging vor allem von Hamburg aus. So ist auch der Problemstellung und Zielsetzung des Beschlusses des Bundesrats zum Gesetzesentwurf zu entnehmen, dass die Bereitstellung von Flüchtlingsunterkünften, „in Ballungszentren mit ohnehin angespanntem Wohnungsmarkt ein großes Problem dar(stellt)" (BR-Drs. 419/14).

Doch das ist nur die eine Seite der Medaille, schließlich gibt es viele Kommunen, die sich mit Schrumpfung oder zumindest Stagnation der Einwohnerzahlen konfrontiert sehen. Einzelne haben in der Vergangenheit tatsächlich auch mit der Forderung Schlagzeilen gemacht, dass sie mehr Flüchtlinge aufnehmen möchten. Flüchtlinge seien, so wird beispielsweise der Oberbürgermeister der Stadt Goslar zitiert, „eine Chance für Regionen mit sinkenden Einwohnerzahlen und keine Belastung" (Exner 2015). Folgerichtig ist hier auch nicht wie andernorts die Rede vom „Unterbringungsnotstand" (Wendel 2015: 58). Vielmehr wird angestrebt, dass „Städte und Landkreise mit zurückgehender Wohnbevölkerung (...) für die Flüchtlinge als Wohnort so attraktiv gemacht werden, dass diese möglichst nicht mehr nach ein, zwei Jahren abwandern" (Exner 2015). Offenkundig handelt es sich hier um eine ganz andere als die gängige Perspektive auf Flüchtlinge und Asylbegehrende – auch um eine andere Perspektive als diejenige, die zumindest einigen der erwähnten gesetzlichen Änderungen hinterlegt zu sein scheint.

Die nachfolgend diskutierten gesetzlichen Änderungen zur erleichterten Unterbringung von Flüchtlingen beziehen sich zunächst auf die *dauerhaft* ins BauGB eingefügten Änderungen des §1 und §31 BauGB. Im zweiten Teil werden die befristeten Regelungen des Gesetzes in den Fokus genommen, die den Unterbringungsmöglichkeiten in den verschiedenen bauplanungsrechtlichen Situationen (Genehmigung als Einzelvorhaben in Innen- oder Außenbereich; auf Basis von Bebauungsplänen mit unterschiedlichen Gebietsfestsetzungen) oder einer Gemeinde zugeordnet werden.

1 Der Begriff der Unterbringung in § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB bezieht sich auf die planungsrechtliche Absicherung aller Arten ihrer Unterbringung und damit sowohl die Unterbringung in sog. Erstaufnahmeeinrichtungen als auch in Gemeinschaftseinrichtungen (vgl. Söfker 2015: BauGB § 1 Rn. 178d). Dieser Begriff der Unterbringung ist weit gefasst und umfasst sowohl die Unterbringung in Wohngebäuden, Beherbergungsbetrieben als auch in Anlagen für soziale Zwecke (ebd.).

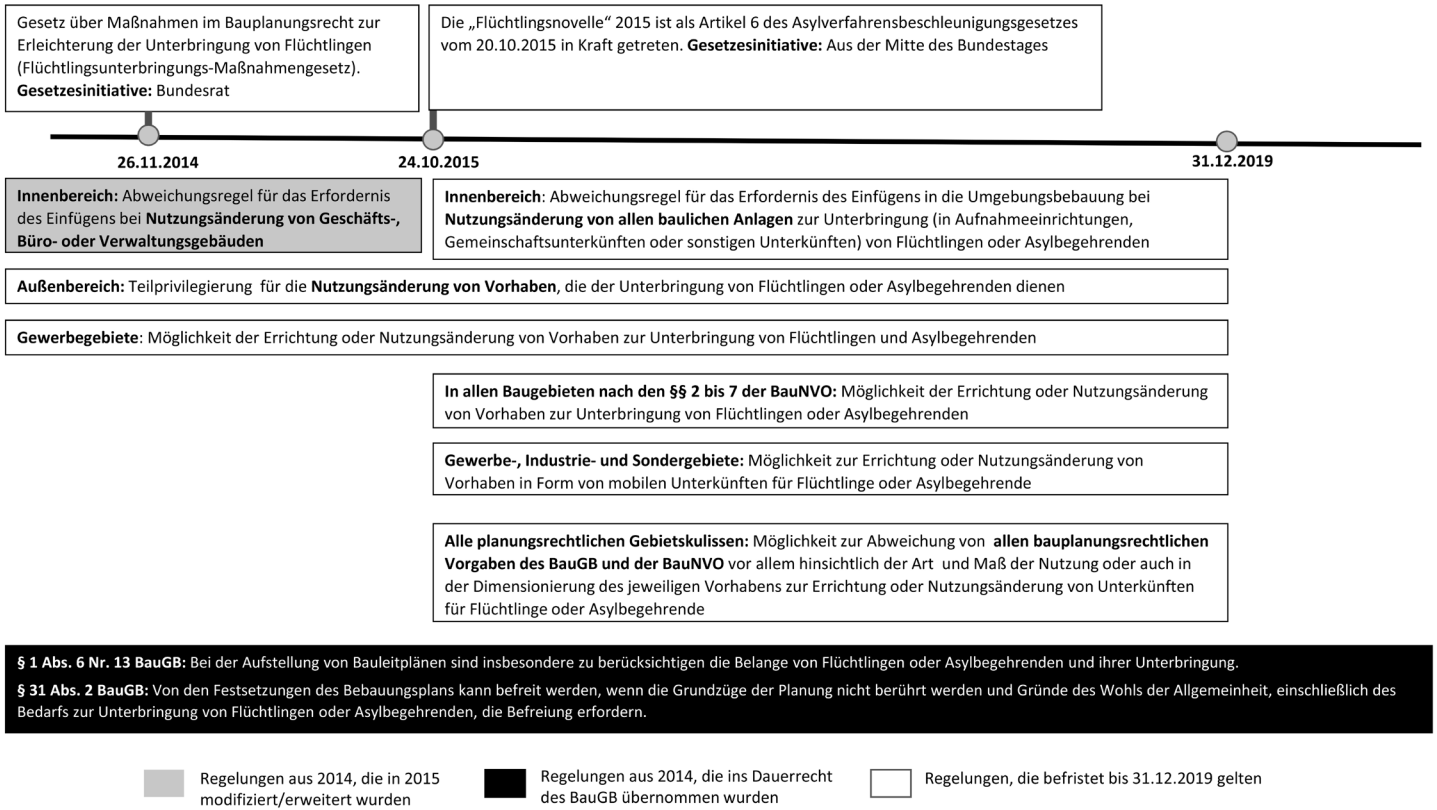

Abb. 2: Bauplanungsrechtliche Neuregelungen zur Unterbringungen von Flüchtlingen in verschiedenen Gebietskulissen/Quelle: eigene Darstellung

Die 2014 ins *Dauerrecht* aufgenommenen Regelungen betreffen zum einen die Berücksichtigung der Belange von Flüchtlingen und Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung als Planungsgrundsatz in §1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB. Die Planungsgrundsätze des §1 Abs. 6 haben für die Beurteilung der Frage, ob ein Bebauungsplan i.S.d. §1 Abs. 3 BauGB erforderlich ist, eine besondere Bedeutung (Krautzberger 2015: 20). Darüber hinaus fordert das Berücksichtigungsgebot, dass die spezifischen Belange von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in die Planung und insbesondere in die Abwägung eingestellt werden. Über die ohnehin allgemein schon zu beachtenden, vielfältigen nach §1 Abs. 6 zu berücksichtigenden Belange der Bevölkerung hinausgehend könnten das z.B. die Versorgung mit Nahrungsmitteln, soziale und behördliche Betreuung, medizinische Leistungen, Schul- und Weiterbildung, Maßnahmen zur Integration, Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr, Teilhabe am öffentlichen Leben o.*Ä*. sein. Viele dieser Aspekte haben auch eine große Bedeutung für die Eignung von Standorten für Unterbringungseinrichtungen (Söfker 2015: Rn. 178d). Auf der anderen Seite könnten die Ziele von Integration und Teilhabe von Flüchtlingen auch der Schaffung von unangemessenen Unterbringungsmöglichkeiten entgegenstehen (Krautzberger 2015: 20).

Die zweite dauerhafte Änderung des Baugesetzbuches betrifft die Änderung des §31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB und hier den Tatbestand der Befreiung. Durch die Konkretisierung wird bestätigt, dass die Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden ein Allgemeinwohlbelang ist, der die Erteilung einer Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes bei der Errichtung und Erweiterung oder Nutzungsänderung bestehender Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden rechtfertigen kann.

Es wird klargestellt, dass zum einen ein besonderes öffentliches Interesse an der Schaffung solcher Anlagen besteht; zum anderen liefert die Gesetzesänderung einen Anhaltspunkt für die Bewertung von öffentlichen Belangen im Rahmen widerstreitender nachbarlicher Interessen (Deutscher Bundestag 2014a).

Weitere bauplanungsrechtliche Erleichterungen zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden sind in §246 Abs. 8 bis 16 BauGB *befristet* bis zum 31. Dezember 2019 als *Sonderregelungen*[2] für Flüchtlingsunterkünfte aufgenommen worden. Dabei bezieht der Gesetzgeber alle Gebietskulissen (planungsrechtliche Situationen) einer Stadt mit ein:

> Im **unbeplanten Innenbereich** kann bei einer Nutzungsänderung[3] von allen baulichen Anlagen von dem Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung abgewichen werden (§246 Abs. 8 BauGB). In der Gesetzesnovellierung 2014 galt diese Erleichterung nur für Geschäfts-, Büro- oder Verwaltungsgebäude.

> Im **Außenbereich** können Flüchtlingsunterkünfte als sonstiges Vorhaben zugelassen werden – allerdings u.a. nur, wenn das Vorhaben in unmittelbarem Zusam-

2 Fettdruck in den Absätzen stellt den räumlichen Gebietsbezug in den Vordergrund.

3 auch bei Erweiterung oder Erneuerung von baulichen Anlagen

menhang mit einer Bebauungsplan- oder Innenbereichsfläche innerhalb des Siedlungsbereichs erfolgen soll (§246 Abs. 9 BauGB).

> In **festgesetzten und faktischen Gewerbegebieten** kann von den Festsetzungen zugunsten der Unterbringung für Flüchtlinge und Asylbegehrende befreit werden, wenn **Anlagen für soziale Zwecke** generell oder ausnahmsweise zulässig sind oder zugelassen werden können (§246 Abs. 10 BauGB). Damit beschränkt der Gesetzgeber die Art der Unterbringung auf soziale Anlagen und nicht auf Wohnungen allgemein. Hiermit soll die häufig von der Rechtsprechung angenommene abstrakte Gebietsunverträglichkeit von Asylunterkünften in Gewerbegebieten überwunden werden (vgl. Hinweise der Fachkommission Städtebau 2015). So darf der konkrete Standort für die geplante Unterkunft nicht in solch einer Art und Weise durch Immissionen der umliegenden Gewerbebauten vorbelastet sein, dass keinerlei Anlage für soziale Zwecke errichtet werden darf. Wichtig sind in diesem Kontext allerdings nicht nur mögliche gesundheitliche Beeinträchtigungen der Bewohnerinnen und Bewohner durch die Verortung der Unterkünfte in Gewerbegebieten, sondern auch das Problem der segregierten Unterbringung in oft peripheren Lagen. Bezugnehmend auf Absatz 10 spricht Hartl von dem „politisch strittigste(n) Punkt, da hier ein Abschieben gegen den Ansatz der gesellschaftlichen Integration in ein nicht geeignetes Umfeld erleichtert wird“ (Hartl 2015: 48). Mit Blick auf die oben erwähnte Ergänzung in §1 Abs. 6 BauGB ist in diesem Zusammenhang auf die schwierige Entscheidung hinzuweisen, unter welchen Bedingungen die Unterbringung in Gewerbegebieten tatsächlich mit den Belangen von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in Einklang zu bringen ist.

> **In festgesetzten und faktischen Baugebieten nach §§2–7 BauNVO** (nicht in Industriegebieten), in denen **Anlagen für soziale Zwecke** als Ausnahme zugelassen werden können (§246 Abs. 11 BauGB), sollen Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende in der Regel allgemein zugelassen werden. Der Wortlaut „in der Regel“ bedeutet, dass nicht unter allen Umständen Ausnahmen zugelassen werden müssen. So sehen Battis et al. besondere Gründe, eine solche Ausnahme doch nicht zuzulassen, in der Häufung der Anlagen oder in dem Vorhandensein einer für die Unterkunft nicht mehr hinnehmbaren Immissionsbelastung, z.B. durch stark befahrene Straßen oder Eisenbahntrassen, möglicherweise durch eine Belastung von stark frequentierten Kerngebieten mit zahlreichen Vergnügungsstätten oder Ähnlichem (Battis/Mitschang/Reidt 2015: 1636).

> Von den Festsetzungen eines Bebauungsplans kann unter Würdigung nachbarlicher Interessen zugunsten der Errichtung **mobiler Unterkünfte** für Flüchtlinge oder Asylbegehrende oder zur **Nutzungsänderung** zulässigerweise errichteter **baulicher Anlagen in Gewerbe- und Industriegebieten sowie in Sondergebieten** befreit werden (§246 Abs. 12 BauGB). Battis/Mitschang/Reidt (2015) weisen darauf hin, dass die Befreiung auch mit öffentlichen Belangen vereinbar sein muss. Zur Beurteilung der Frage bspw., welcher Geruchs- oder Lärmbelästigung das Vorhaben ausgesetzt ist, sollte stärker als bislang eine einzelfallbezogene Betrachtung erfolgen. Wenngleich die Unterbringung temporär ist, ist vor allem die bestehende Lärmsituation geeignet, die Belange der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse bzw. den Belang der Unterbringung von Flüchtlingen zu beeinträchtigen.

Lärmbelastungen können eine Reihe von nachteiligen Auswirkungen auf die Lebensqualität und die Gesundheit haben. Es ist lärmmedizinisch belegt, dass Pegelunterschiede auch kleiner 3 dB(A) vom Menschen wahrgenommen werden können und Lärm ein Stressfaktor ist, vor allem in den Nachtstunden. Störung von Schlaf, Konzentration, Aktivitäten und Kommunikation in Verbindung mit physiologischen Stressreaktionen können die Folge sein. Hierbei weisen Menschen mit entsprechenden Vorerkrankungen oder traumatischen Belastungssituationen eine höhere Vulnerabilität auf (vgl. Hartmann 2014; zur Differenzierung des Vulnerabilitätsbegriffs siehe Beitrag Bolte in diesem Band).

Für die Errichtung mobiler Unterkünfte gilt eine Rückbauverpflichtung für die neu veranlassten Baumaßnahmen. Die Errichtung von mobilen Unterkünften und auch die Inanspruchnahme bereits bestehender baulicher Anlagen (vorstellbar sind Lager- oder Veranstaltungshallen, Messegebäude u. Ä.) sind mit dieser Regelung nun auch in Industrie- und Sondergebieten möglich. Auch setzt die Befreiung nach dieser Regelung nicht mehr voraus, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Weiterhin ist die Befreiungsmöglichkeit nicht nur auf die Art der Nutzung beschränkt. Möglich sind auch Befreiungen hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung oder auch der überbaubaren Grundstücksfläche.

In Bezug auf die Befreiung von der Nutzungsart ist die Errichtung mobiler Unterkünfte auf Gemeinbedarfsflächen, Parkplätzen, Veranstaltungs- oder Sportflächen oder auf öffentlichen Grünflächen denkbar (vgl. BT-Drs. 18/6185. 74).

> Schließlich ist mit **§246 Abs. 14 BauGB** eine Art „Auffang- oder Generalklausel" eingeführt worden – von Bunzel (2015: 9) auch als „'Superbefreiung' als letzter Ausweg" bezeichnet. Soweit die zeitlich befristeten Sonderregelungen und die sonstigen Vorschriften des BauGB nicht ausreichen, um den Unterbringungsbedarf von Flüchtlingen und Asylbegehrenden zu decken, kann von **allen bauplanungsrechtlichen Vorgaben des BauGB und der BauNVO** abgewichen werden und zwar nicht nur hinsichtlich der Art der Nutzung, sondern vor allem auch in der Dimensionierung des jeweiligen Vorhabens (Battis/Mitschang/Reidt 2015: 1637). Hier wird gegenüber den vorgehenden Regelungen der Gebietsbezug nochmals erweitert und umfasst jetzt auch den Außenbereich in seiner Gänze. Der räumliche Umfang zur Prüfung von Standortalternativen ist nur auf das Gemeindegebiet beschränkt, auch unabhängig von der Trägerschaft der Unterbringung. Eine solche „Vorrangregelung" kennt das Baugesetzbuch bislang nur für Maßnahmen des Bundes und der Länder, wenn die besondere öffentliche Zweckbestimmung für bauliche Anlagen dies erfordert (§37 BauGB). Nach dem dort geregelten Verfahren, insbesondere auch hinsichtlich der Zuständigkeit in Form der höheren Verwaltungsbehörde, richtet sich der §246 Abs. 14 BauGB.

Wie **§246 Abs. 17 BauGB** noch explizit benennt, bezieht sich die Möglichkeit der Befristung bis zum 31. Dezember 2019 nicht auf die Geltungsdauer einer Genehmigung, sondern nur auf den Zeitraum, in dem von den erleichterten Vorschriften Gebrauch gemacht werden kann. Die in diesem Zeitraum erteilten Genehmigungen haben auch über den befristeten Zeitraum hinaus Bestand.

Der Anwendungsbereich sowohl der dauerhaften als auch der befristeten Regelungen bezieht sich auf die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit sämtlicher Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Asylbegehrende. Keine Regelungen sind für die allgemeine Wohnnutzung im Sinne eines Dauerwohnens geschaffen worden, da das Bauplanungsrecht keine Differenzierung zwischen Flüchtlingen und „sonstigen" Bewohnerinnen und Bewohnern kennt (Langenfeld/Weisensee 2015: 132). Auch zur Unterbringung der Unterkünfte im „klassischen" Außenbereich nach §35 BauGB hat der Gesetzgeber mit Ausnahme der „Generalklausel" des §246 Nr. 14 BauGB keine Aussage getroffen.

5 Reflexion der Fragen und Probleme der Flüchtlingsunterbringung

Bei der bisherigen Diskussion über die Flüchtlingsunterbringung und die damit zusammenhängenden gesetzlichen Erleichterungen – zumindest entsteht schnell der Eindruck – dominiert offenbar eine eher ausschnitthafte Perspektive auf die augenblickliche Situation und den aktuellen Handlungsbedarf. Notwendig ist es jedoch, die Debatte stärker als bisher in eine Leitvorstellung für längere Zeiträume einzubetten, mit Blick auf notwendige Konzepte für Nachnutzungen wie auch eine bessere Vorbereitung auf plötzlich eintretende neue Entwicklungen. Dies gilt umso mehr, wenn man die in den vergangenen Jahrzehnten wellenförmige Entwicklung der Fluchtmigration mit rapiden Zuwächsen, aber anschließend auch wieder eintretenden Rückgängen in die Zukunft fortschreibt.

Bisherige Standards der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse

Zu diskutieren wäre darüber hinaus, was die aktuelle De-Regulierung langfristig für das Planungsverständnis bedeutet. Wird die bisherige Auffassung von gesunden Wohn-, Arbeits- und Lebensverhältnissen schrittweise revidiert bzw. werden bestimmte Gruppen davon ausgenommen? So stellt Pätzold (2015) bereits fest, dass vor allem „die Forderung nach Absenkung von Baustandards eine breite Resonanz – bei den Wohnungsverbänden, der Bauwirtschaft, politischen Parteien etc." findet und „häufig der Eindruck [entsteht], dass in den zurückliegenden Jahren oder Jahrzehnten sukzessive ‚luxuriöse' Baustandards eingeführt wurden, die nicht unschuldig am aktuellen Mangel an bezahlbaren Wohnungen sind" (Pätzold 2015: 7). Die Fluchtmigration hat mit ihren räumlichen Konsequenzen eine Dimension erreicht, die auch die bisherigen Standards zur Standortansiedlung von Unterbringungseinrichtungen, zur Steuerung der räumlichen Entwicklung insgesamt und zur Bewertung unterschiedlicher Belange auf den Prüfstand stellt. Dies gilt insbesondere durch die zahlreichen und nahezu alle Teile des Gemeindegebiets betreffenden Möglichkeiten der Erteilung von bauplanungsrechtlichen Genehmigungen zur Errichtung von Unterbringungseinrichtungen. Weder aus städtebaulichen Leitvorstellungen (Gebot der Innenentwicklung, Schutz des Außenbereiches etc.) noch aus immissionsschutzrechtlicher Begründung werden Tabuflächen bestimmt, ggf. nur durch Beurteilung der Einzelsituation. Hier ist jedoch fraglich, wieviel Zeit einer fundierten Beurteilung (bspw. durch Immissionsgutachten) angesichts des immensen Drucks auf die Gemeinden durch täglich neu ankommende Flüchtlinge beigemessen werden kann. In dem Umfang der heutigen bauplanungsrechtlichen Regelungen hat bislang keine gesetzliche Änderung der Vergangenheit die Logik der Gebietstypen der Baunutzungsverordnung zur Umset-

zung des immissionsschutzrechtlichen Trennungsgrundsatzes durchbrochen. Dies mag für die Zukunft im Hinblick auf die Gewährleistung von gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen geänderte Maßstäbe generieren. Die schützenswerten Belange von Flüchtlingen und Asylbegehrenden bedürfen im Rahmen der Abwägung einer besonderen Beachtung. Viele Flüchtlinge leiden unter psychischen Störungen und Erkrankungen, geriatrische Krankheitsbilder sind meist schon im Alter von 50 Jahren zu finden. Notwendige Maßnahmen, die der Versorgung der Personen in den Bereichen Betreuung, medizinische Versorgung, Schul- und Weiterbildung, Maßnahmen zur Integration, Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr, Teilhabe am öffentlichen Leben dienen, können die infrastrukturelle Ausstattung des Unterbringungsumfelds in konkreten Planungssituationen mitbestimmen (vgl. Söfker 2015: BauGB § 1 Rn. 178d).

Bestandsschutz heutiger Regelungen

Ein Problem, das sich in Zukunft stellen wird, ergibt sich aus dem Bestandsschutz der erteilten Genehmigungen, die nicht an die Befristung des Gesetzes gebunden sind. Ggf. werden Tatbestandsvoraussetzungen geschaffen, die z. B. die Umgebungsbebauung, auch für spätere Bauvorhaben, bilden. Damit stehen möglicherweise Großteile von Flächen auch dauerhaft für ihren ursprünglich vorgesehenen Nutzungszweck nicht mehr zur Verfügung. So können Gemeinden z. B. mobile Unterkünfte auch auf Sport- oder in Grünflächen errichten. Diese Flächen sind damit angrenzenden Bewohnerinnen und Bewohnern als Erholungs- oder Bewegungsfläche entzogen. Frühzeitig sollten spätere (Um-)Nutzungsmöglichkeiten mitgedacht werden, wenn Einrichtungen für Flüchtlingsunterkünfte geschaffen werden.

Insgesamt ist die Frage von Nutzungskonflikten und -konkurrenzen aufgrund der vielfältigen bauplanungsrechtlichen Ausnahmen und Befreiungsmöglichkeiten abschließend längst noch nicht gelöst. Über den Aspekt hinausgehend, wie die gesetzlichen Änderungen im konkreten Fall auszulegen sind, ist zu berücksichtigen, dass die Unterbringungsthematik in eine sehr schwankungsanfällige gesellschaftliche Debatte eingebettet ist – von ehrenamtlichem Engagement und sogenannter „Willkommenskultur" bis hin zur Angst vor Überforderung und „Überfremdung". Gerade die Standortfrage der Unterbringung von Flüchtlingen löst vielerorts eine Diskussion über befürchtete Nachbarschaftskonflikte aus, die auch die Verwaltungsgerichte beschäftigen. Hierbei klagen Alteinwohnerinnen und Alteinwohner von reinen Wohngebieten genauso wie Unternehmerinnen und Unternehmer in Gewerbegebieten. Mit dem Hamburger Villenviertel Harvestehude ging im September 2015 ein fast zweijähriger Streit zwischen Anwohnern und Anwohnerinnen und Bezirksverwaltung zu Ende. Im Januar 2015 bestätigte das Oberverwaltungsgericht den Klägerinnen und Klägern, dass 220 Flüchtlinge zu viel für ein reines Wohngebiet seien. Im September 2015 einigte man sich auf 190 Flüchtlinge, die seit Januar 2016 nun im ehemaligen Kreiswehrersatzamt in der Sophienterrasse eingezogen sind. Langenfeld und Weisensee weisen eben genau auf die Abwehrhaltung der Alteinwohnerinnen und Alteinwohner hin: „[Es] besteht die Gefahr, dass die Akzeptanz für derartige Einrichtungen deshalb sinkt, weil sich Nachbarn nunmehr veranlasst sehen könnten, darauf zu drängen, die Flüchtlinge in Gewerbegebiete oder andere Orte ‚auszulagern', da das Baurecht nun die entsprechenden Möglichkeiten bereithält" (Langenfeld/Weisensee 2015: 137).

Im Januar 2016 klagten mehrere Gewerbetreibende gegen die Baugenehmigung für eine Gemeinschaftsunterkunft mit Platz für insgesamt 90 Personen. Sie führten an, dass die Einstufung des Bauvorhabens als Anlage für soziale Zwecke rechtswidrig sei, weil das Wohnheim mehr als nur eine unbeachtlich kurze Zeitspanne – nämlich für die Dauer des Asylverfahrens – Lebensmittelpunkt der einzelnen Asylbewerberinnen und Asylbewerber sei und damit wohnähnlichen Charakter aufweise. Darüber hinaus seien die Belange der Flüchtlinge insofern nicht berücksichtigt worden, als sie sich nicht in unmittelbarer Nähe zu ihrer Unterbringung selbst versorgen könnten und auch der Anschluss an den Öffentlichen Personennahverkehr unzureichend sei. Das Verwaltungsgericht Karlsruhe hat in seinem Urteil vom 12.02.2016 die Klage abgewiesen. In der wesentlichen Begründung führte das Gericht an, dass seit Inkrafttretens von §246 Abs. 10 Satz 1 BauGB Gewerbetreibende sich als Nachbarn einer Flüchtlingsunterkunft nicht mehr auf die abstrakte Gebietsunverträglichkeit wohnähnlicher Nutzungen im Gewerbegebiet berufen können (VG Karlsruhe, Urteil vom 12.02.2016, 6 K 121/16, BeckRS 2016, 42337).

Es ist anzunehmen, dass viele dieser Klagen in unterschiedlichen Gebietskulissen folgen werden. Das Instrument der Ausnahmen und Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans ist eine Angelegenheit zwischen Bauantragsteller bzw. Bauantragstellerin sowie der Behörde und damit kein Planungsprozess, bei dem eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet oder stattfinden muss. Dennoch gehört die Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden zu den Belangen des Allgemeinwohls, die, wie oben skizziert, ein nur schwer zu objektivierender Belang ist.

Städtische Strategien zur Steuerung der Flüchtlingsunterbringung

Gerade im Hinblick auf mögliche gesundheitsbezogene Nutzungskonflikte und auch Nutzungskonkurrenzen und die Tatsache, dass erteilte Baugenehmigungen unbefristet sind, muss auch bei einem hohen Druck die städtebauliche Steuerungsfähigkeit gewahrt und die Gefahr städtebaulicher Fehlentwicklungen berücksichtigt werden. Sowohl die Dimension der Unterbringung als auch parallel bestehende kommunale Herausforderungen in Bezug auf den demografischen Wandel (z.B. Umgang mit sozialer und gesundheitsbezogener Infrastruktur) oder der Bedarf an bezahlbarem Wohnraum in vielen Kommunen erfordern die Einbettung der Unterbringungsfrage in eine gesamtstädtische Strategie. Auch die Entscheidung der dezentralen oder zentralen Verteilung von Flüchtlingen muss u.a. vor dem Hintergrund der Integrationsmöglichkeiten und der bestehenden sozialräumlichen Einbindung, aber auch in Bezug auf die Aspekte städtebauliche Dichte, Nutzungsverträglichkeiten, gesunde Umweltbedingungen und Erreichbarkeiten von Infrastrukturen unter Berücksichtigung des zeitlichen Kontextes (mittel- bis langfristige Strategien) entschieden werden.

Autorinnen

Dr.-Ing. Katrin Gliemann (**1967*), *Raumplanerin, wissenschaftliche Angestellte des Fachgebietes International Planning Studies der Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund. Neben anderen Themen liegt ein Forschungsschwerpunkt auf dem Zusammenhang von Migration und Stadtentwicklung im nationalen und interna-*

tionalen Kontext, aktuell vor allem bezogen auf die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen.

Dr.-Ing. Andrea Rüdiger *(*1966), Stadtplanerin und Diplom-Verwaltungswirtin, wissenschaftliche Angestellte des Fachgebietes Stadt- und Regionalplanung, Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund. Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der klimagerechten Stadtentwicklung, der gesundheitsfördernden Stadtentwicklung und -planung sowie in der Analyse des Einflusses der Stadtgröße auf das planerische Handeln. Geschäftsführerin des Arbeitskreises „Planung für gesundheitsfördernde Stadtregionen" der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.*

Literatur

Alicke, T. (2013): Inklusion – Hintergründe eines neuen Blickwinkels. In: Migration und Soziale Arbeit 2013 (3), 243-248.

Aumüller, J.; Daphi, P.; Biesenkamp, C. (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen: Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Stuttgart.

Babisch, W. (2011): Quantifizierung des Einflusses von Lärm auf Lebensqualität und Gesundheit. In: Umwelt und Mensch – Informationsdienst, 2011(1), 28-36.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a): Aktuelle Zahlen zu Asyl: Ausgabe: Dezember 2015.
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile (18.01.2016).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Aktuelle Zahlen zu Asyl: Ausgabe: Mai 2016
http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-mai-2016.pdf?__blob=publicationFile (13.05.2016).

Battis, U.; Mitschang, S.; Reidt, O. (2015): Das Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz 2015. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 34 (23), 1633-1639.

Brandmaier, M. (2013). »Ich hatte hier nie festen Boden unter den Füßen«: Traumatisierte Flüchtlinge im Exil. In: Feldmann, Jr., R. E.; Seidler, G. H. (Hrsg.): Traum(a) Migration: Aktuelle Konzepte zur Therapie traumatisierter Flüchtlinge und Folteropfer. Gießen, 15-34.

Bunzel, A. (2015): Erleichtertes Baurecht für Flüchtlingsunterkünfte. In: Difu-Berichte 2015 (4, Special), 8-9.

Cremer, H. (2014): Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen: Empfehlungen an die Länder, Kommunen und den Bund. Berlin.

Deutscher Bundestag (2014a): Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des Bundesrates „Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen" – Drucksache 18/2752 vom 08.10.2014.
http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/027/1802752.pdf (12.02.2016).

Deutscher Bundestag (2014b): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates – Drucksache 18/3070 vom 05.11.2014.
http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/030/1803070.pdf (10.02.2016).

Deutscher Bundestag (2015): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes – Drucksache 18/6185 vom 29.09.2015.
http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/061/1806185.pdf (10.02.2016).

Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2016): Deutscher Städtetag veröffentlicht Positionspapier zur Flüchtlingspolitik: Zuwanderung steuern und reduzieren – Kommunen nicht überfordern – Integrationsmaßnahmen ausweiten.
http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/076606/index.html (26.02.2016).

Exner, U. (2015): Schrumpfende Städte: Von Flüchtlingen profitieren – geht das wirklich?
http://www.welt.de/146214712 (12.02.2016).

Fachkommission Städtebau (Hrsg.) (2015): Hinweise zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Standorten für Unterkünfte von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in den verschiedenen Gebietskulissen (Stand 03.02.2015).

https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Bauen_und_Wohnen/Baurecht_und_Bautechnik/Bauvorschriften/Bauplanungsrecht/Planungshilfe1.pdf (10.03.2016).
Feldschnieders, S. (2015): Impressionen aus der Praxis. In: Friedrich, J.; Takasaki, S.; Haslinger, P.; Thiedmann, O.; Borchers, C. (Hrsg.): Refugees Welcome: Konzepte für eine menschenwürdige Architektur. Berlin, 64-69.
Flüchtlingsrat NRW e.V. (Hrsg.) (2013): Flüchtlingsunterkünfte in NRW: Ergebnisse einer Fragebogenerhebung des Flüchtlingsrats NRW. Bochum.
Gerhards, B. (2015): Flüchtlingsunterbringung: Leverkusener Stadtverwaltung arbeitet im Krisenmodus.
http://www.ksta.de/stadt-leverkusen/fluechtlingsunterbringung-leverkusener-stadtverwaltung-arbeitet-im-krisenmodus,15189132,32935098.html (26.02.2016).
Hartl, J. (2015): BauGB-Änderung: Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz. In: PlanerIn 2015 (4), 48.
Hartmann, M. (2014). Einfluss von Stress- und Risikofaktoren auf paranoide Symptome bei Personen mit unterschiedlicher Vulnerabilität. Hamburg.
Heinhold, H. (2015): Recht für Flüchtlinge: Ein Leitfaden durch das Asyl- und Ausländerrecht für die Praxis. Karlsruhe.
Informationen zur Raumentwicklung (2010): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Anhang. IzR 4.2010.
http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2010/4/Inhalt/DL_LeipzigCharta.pdf; jsessionid=366ADFF03B3A3F8917EC879D435CCD51.live2052?__blob=publicationFile&v=2 (12.01.2016)
Johansson, S. (2016): Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen: Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Berlin.
Krautzberger, M. (2015): Das neue „Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen"– BauGB-Novelle 2014 II. In: Umwelt- und Planungsrecht 2015 (1), 20.
Landschaftsverband Rheinland; UNO-Flüchtlingshilfe e.V.; SPKoM – Sozialpsychiatrische Kompetenzzentren Migration (Hrsg.) (2010): Hilfen für psychisch kranke Flüchtlinge. Tagungsdokumentation der Kooperationsveranstaltung. Köln.
Langenfeld, C.; Weisensee; C. (2015): Flüchtlinge ins Gewerbegebiet. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2015 (4), 132-138.
Müller, A. (2013): Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland: Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg. = Working Paper der Forschungsgruppe des Bundesamtes 55.
Neubauer, M. (1995): Die Unterbringung und Wohnsituation von Flüchtlingen in der Bundesrepublik Deutschland. Köln.
Pätzold, R. (2015): Unterbringung von Flüchtlingen – Bauen, Bauen, Bauen! Aber wo, was und wie? In: Difu-Berichte 2015 (4, Special), 6-7.
Razum, O.; Bunte, A.; Gilsdorf, A.; Ziese, T.; Bozorgmehr, K. (2016): Gesundheitsversorgung von Geflüchteten: Zu gesicherten Daten kommen. In: Deutsches Ärzteblatt 2016, 113 (4): A130-A134.
Söfker, W. (2015): BauGB§ 1: Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung. In: Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (Hrsg.): Baugesetzbuch Band 1: Kommentar. Ergänzungslieferung August 2015. München, Rn. 1-258.
Spallek, J.; Razum, O. (2008). Erklärungsmodelle für die gesundheitliche Situation von Migrantinnen und Migranten. In: Bauer, U.; Bittlingmayer, U. H.; Richter, M. (Hrsg.): Health Inequalities: Determinanten und Mechanismen gesundheitlicher Ungleichheit, 271-290. = Gesundheit und Gesellschaft.
Stüer, B. (2015): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts: Planung – Genehmigung – Rechtsschutz. München.
Weltgesundheitsorganisation Europa (1989): Europäische Charta zu Umwelt und Gesundheit, 1989.
http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/136252/ICP_RUD_113_ger.pdf (10.02.2016).
Wendel, K. (2014): Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland: Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich. Frankfurt am Main.
Wendel, K. (2015): Von der Architektur der Abschreckung zum Wohnen als Grundrecht. In: Friedrich, J.; Takasaki, S.; Haslinger, P.; Thiedmann, O.; Borchers, C. (Hrsg.): Refugees Welcome: Konzepte für eine menschenwürdige Architektur. Berlin, 56-63.
Zeit Online; dpa Deutsche Presseagentur (Hrsg.) (2016): Zehntausende hungern in Madaja.
http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-01/syrien-hungersnot-madaja-buergerkrieg-hunger (06.06.2016).
zur Nedden, M. (2015): Die Situation ist da! In: Difu-Berichte 2015 (4, Special), 2.