



---

**Ausarbeitung**

---

**Die Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten**

## **Die Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten**

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 004/16  
Abschluss der Arbeit: 28. Januar 2016  
Fachbereich: WD 7: Zivil- Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutz, Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Landschaftsschutzgebiete</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Verfahren und Zuständigkeiten am Beispiel Nordrhein-Westfalen</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten</b>	<b>6</b>
4.1.	Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit im Außenbereich	6
4.2.	Erleichterungen durch das Flüchtlingsunterbringungs- Maßnahmengesetz und das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz	7
4.2.1.	Die Teilprivilegierung des § 249 Abs. 9 BauGB	8
4.2.2.	Die Teilprivilegierung des § 246 Abs. 13 BauGB	8
4.2.3.	Die Rechtsfolge des § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB	9
4.2.4.	Die Abweichungsbefugnis nach § 246 Abs. 14 BauGB	10
4.3.	Zulässigkeit nach naturschutzrechtlichen Bestimmungen	11
4.4.	Zwischenergebnis	12
<b>5.</b>	<b>Befreiungen</b>	<b>12</b>
<b>6.</b>	<b>Ergebnis</b>	<b>13</b>

## 1. Einleitung

Der in der Online Ausgabe der „Westdeutschen Allgemeinen Zeitung“ veröffentlichte Artikel „15 neue Flüchtlingsheime: Anwohner fühlen sich übergangen“<sup>1</sup> befasst sich kritisch mit der Errichtung mehrerer Flüchtlingsunterkünfte in Landschaftsschutzgebieten der Stadt Essen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwiefern eine Bebauung oder Nutzung von Landschaftsschutzgebieten nach den Änderungen des BauGB<sup>2</sup> durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz zulässig ist. Insoweit gilt es zu klären, welches Verfahren in Hinblick auf die Nutzung von Landschaftsschutzgebieten aus der Sicht der Gemeinde einzuhalten ist. Bevor auf die Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften nach bauplanungs- und naturschutzrechtlichen Gesichtspunkten eingegangen wird, gilt es zu klären, wann ein Landschaftsschutzgebiet vorliegt und welche Bestimmungen es insoweit zu beachten gilt (2.). Anschließend wird das einzuhaltende Verfahren am Beispiel von Nordrhein-Westfalen dargelegt (3.), um auf dieser Grundlage zu erläutern, unter welchen Voraussetzungen die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten zulässig ist (4.). Schließlich wird darauf eingegangen unter welchen Voraussetzungen ausnahmsweise landespflegerische Befreiungen erteilt werden können (5.).

Nach seinen Verfahrensgrundsätzen nimmt der Wissenschaftliche Dienst keine rechtliche Bewertung und Prüfung im Einzelfall vor. Die nachfolgenden Ausführungen sind daher nicht als eine Stellungnahme zu der erwähnten Ratsvorlage der Stadt Essen aufzufassen.

## 2. Landschaftsschutzgebiete

Nach § 26 Abs. 1 BNatSchG<sup>3</sup> handelt es sich bei Landschaftsschutzgebieten um rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter erforderlich ist.

Teile von Natur und Landschaft können nach § 26 BNatSchG als Landschaftsschutzgebiet geschützt werden (vgl. § 20 Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG). Hierzu bedarf es einer besonderen Schutzklärung, die im Wege der Verordnung oder Satzung erfolgen kann (vgl. § 22 Abs. 1

---

1 Der Artikel „15 neue Flüchtlingsheime: Anwohner fühlen sich übergangen“ ist abrufbar unter: <http://www.der-westen.de/staedte/essen/15-neue-fluechtlingsheime-anwohner-fuehlen-sich-uebergangen-id11364475.html> (zuletzt abgerufen am: 26.01.2016). Die Vorlage 1894/2015/6B für den Rat der Stadt Essen vom 07.12.2015 ist abrufbar unter: [https://ris.essen.de/vorgang/?\\_id=LfyIfvCWq8SpBQj0MkyHaxDZw8Up4Si2Re0GcyCXGI](https://ris.essen.de/vorgang/?_id=LfyIfvCWq8SpBQj0MkyHaxDZw8Up4Si2Re0GcyCXGI) (zuletzt abgerufen am: 26.01.2016).

2 Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 6 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722). Abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/> (zuletzt abgerufen am: 26.01.2016).

3 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 29.06.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 421 der Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474). Abrufbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg\\_2009/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/index.html) (zuletzt abgerufen am: 26.01.2016).

Satz 1 BNatSchG). Dabei werden das einzuhaltende Verfahren und die jeweilige Form durch Landesrecht bestimmt (vgl. § 22 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG).

So hat auch das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Landschaftsgesetz<sup>4</sup> entsprechende Regelungen getroffen. Gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 LG sind die örtlichen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Landschaftsplan darzustellen und verbindlich festzusetzen. Der jeweilig zu erlassende Landschaftsplan enthält insbesondere die Festsetzung besonders geschützter Teile von Natur und Landschaft, wie Landschaftsschutzgebiete i.S.v. § 21 LG. Der Landschaftsplan der Stadt Essen<sup>5</sup> enthält in Kapitel VIII unter Nr. 3.4. verbindliche Festsetzungen von Landschaftsschutzgebieten.

### 3. Verfahren und Zuständigkeiten am Beispiel Nordrhein-Westfalen

Bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften handelt es sich um bauliche Anlagen i.S.v. § 2 BauO NRW<sup>6</sup>, sodass der Anwendungsbereich der BauO NRW eröffnet ist (vgl. § 1 Abs. 1 BauO NRW). Da die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften ein genehmigungsbedürftiges Vorhaben nach § 63 Abs. 1 BauO NRW darstellt, ist eine Baugenehmigung zu beantragen.<sup>7</sup> Der Antrag wäre beispielsweise vorab schriftlich mit allen für seine Bearbeitung sowie für die Beurteilung des Bauvorhabens erforderlichen Unterlagen an die kreisfreie Stadt Essen als untere Bauaufsichtsbehörde zu richten (vgl. §§ 69 Abs. 1 Satz 1, 62, 60 Abs. 1 Nr. 3 BauO NRW).<sup>8</sup> Eine Baugenehmigung wird daraufhin erteilt, wenn dem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen (vgl. § 75 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW). Daher muss ein solches Vorhaben in Landschaftsschutzgebieten insbesondere im Einklang mit dem Bauplanungs- und Naturschutzrecht stehen.

---

4 Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz - LG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.07.2000 (GV. NRW. S. 568), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 16.03.2010 (GV. NRW. S. 185). Abrufbar unter: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_text\\_anzeigen?v\\_id=1120050120105539311](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=1120050120105539311) (zuletzt abgerufen am: 26.01.2016).

5 Landschaftsplan der Stadt Essen abrufbar unter: [https://www.essen.de/leben/umwelt/landschafts\\_und\\_naturschutz/Landschaftsplan.de.html](https://www.essen.de/leben/umwelt/landschafts_und_naturschutz/Landschaftsplan.de.html) (zuletzt abgerufen am: 26.01.2016).

6 Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen- Landesbauordnung - (BauO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.03.2000 (GV. NRW. S. 256), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 20.05.2014 (GV. NRW. S. 294). Abrufbar unter: [https://recht.nrw.de/lmi/owa/br\\_text\\_anzeigen?v\\_id=5820031106092333838](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=5820031106092333838) (zuletzt abgerufen am: 26.01.2016).

7 Anders verhält es sich dann, wenn es sich bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften im Einzelfall um ein Vorhaben der öffentlichen Hand handelt. Denn das Gesetz stellt Vorhaben öffentlicher Bauherren unter bestimmten Voraussetzungen genehmigungsfrei (vgl. § 80 Abs. 1 BauO NRW). Insoweit ist zu beachten, dass auch der öffentliche Bauherr bei der Freistellung vom Genehmigungserfordernis dafür Sorge zu tragen hat, dass das Vorhaben den öffentlichen Vorschriften entspricht (vgl. § 80 Abs. 5 BauO NRW).

8 Die Stadt Essen stützt das geplante Vorgehen hingegen auf § 14 OBG unter Bezugnahme auf die drohende Obdachlosigkeit der Flüchtlinge. Jedoch handelt es sich beim Bauordnungsrecht um das speziellere Gefahrenabwehrrecht, sodass sich die Zulässigkeit der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften nach der jeweiligen Landesbauordnung richtet, vgl. hierzu: *Grotefels* in, Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 16 Rn.5.

Im Übrigen hat die Bauaufsichtsbehörde bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich das Einvernehmen der Gemeinde einzuholen (vgl. § 36 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Insofern ist zu beachten, dass das Einvernehmen der Gemeinde abweichend von § 36 Abs. 2 BauGB für Vorhaben nach § 246 Abs. 9 und Abs. 13 BauGB<sup>9</sup> als erteilt gilt, wenn sie es nicht innerhalb eines Monats verweigert (§ 246 Abs. 15 BauGB). Darüber hinaus muss bei begünstigten Vorhaben im Außenbereich das Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden hergestellt werden (vgl. § 18 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG). Allerdings kann die Genehmigungsbehörde bis zum 31.12.2019 bei der Errichtung von bestimmten Flüchtlingsunterkünften davon ausgehen, dass Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von dem Vorhaben nicht berührt werden, wenn sich die zuständige Behörde nicht innerhalb eines Monats äußert (vgl. § 246 Abs. 16 BauGB i.V.m. § 18 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG).

#### 4. Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten

Die Zulässigkeit von Vorhaben, die die Errichtung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben, richtet sich nach den §§ 30 bis 37 BauGB (vgl. § 29 Abs. 1 BauGB). Unter den Begriff der baulichen Anlage im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB fallen alle Anlagen, die auf Dauer mit dem Erdboden verbunden werden und bodenrechtliche Relevanz aufweisen.<sup>10</sup> Bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften handelt es sich um bauliche Anlagen in diesem Sinne, weil selbst mobile Flüchtlingsunterkünfte in einer auf Dauer gedachten Weise künstlich mit dem Erdboden verbunden werden und eine bodenrechtliche Relevanz aufweisen.

Da es sich bei Landschaftsschutzgebieten um Flächen handelt, die regelmäßig im Außenbereich angesiedelt sind und im besonderen Maße Interessen des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften im Außenbereich unter Berücksichtigung der einschlägigen naturschutzrechtlichen Bestimmungen.

##### 4.1. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit im Außenbereich

Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften im Außenbereich richtet sich nach § 35 BauGB. Der Gesetzgeber hat insoweit eine Unterteilung in privilegierte (§ 35 Abs. 1 BauGB) sowie nicht privilegierte Vorhaben (§ 35 Abs. 2 BauGB) vorgenommen. Dabei kommt die städtebauliche Leitvorstellung des Gesetzgebers zum Ausdruck, dass der Außenbereich grundsätzlich von baulichen Anlagen freizuhalten ist, soweit diese nicht ihrem Wesen nach in den Außenbereich gehören.<sup>11</sup>

Bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften im Außenbereich handelt es sich nicht um privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 – 8 BauGB. Es kommt daher nur eine Einordnung als nicht privilegiertes Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB in Betracht. Danach können solche Vorhaben im Einzelfall ausnahmsweise zugelassen werden, wenn ihre Ausführung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist (vgl. § 35 Abs. 2 BauGB). Insofern nimmt

---

9 Siehe hierzu Gliederungspunkte 4.2.1. und 4.2.2.

10 *BVerwG*, Urteil vom 31. August 1973– IV C 33.71–, *BVerwGE* 44, 59-64, Rn.19 – zitiert nach *juris*.

11 *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch*, 12. Aufl. 2014; § 35 Rn.1.

§ 35 Abs. 3 BauGB eine nicht abschließende Aufzählung vor, wann eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange insbesondere anzunehmen ist.

Bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten kann eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange vor allem dann vorliegen, wenn das Vorhaben den Darstellungen eines Landschaftsplans widerspricht oder wenn dadurch Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt oder das Ort- und Landschaftsbild verunstaltet werden (§ 35 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 5 BauGB).

Sie ist auch nicht als begünstigtes Vorhaben nach § 34 Abs. 4 Satz 1 BauGB zulässig. Soweit die Voraussetzungen des § 34 Abs. 4 Satz 1 BauGB vorliegen, sind solche Vorhaben insofern begünstigt, als ihnen bestimmte öffentliche Belange des § 35 Abs. 3 BauGB nicht entgegen gehalten werden können. Eine Beeinträchtigung dieser Belange führt danach nicht zur Unzulässigkeit des Vorhabens.<sup>12</sup> Der Anwendungsbereich der Vorschrift beschränkt sich auf bereits bestehende Anlagen, sodass die Neuerrichtung von Flüchtlingsunterkünften kein begünstigtes Vorhaben darstellt.

Demnach dürfte die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten bauplanungsrechtlich grundsätzlich unzulässig sein. Es bedarf insofern einer Sonderregelung.

#### 4.2. Erleichterungen durch das Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz und das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz

In Hinblick auf die stetig steigende Anzahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern und dem damit verbundenen gesteigerten Bedarf an Unterbringungsmöglichkeiten hat der Gesetzgeber sowohl durch das Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz<sup>13</sup> als auch durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz<sup>14</sup> verschiedene Erleichterungen für die Zulassung von Flüchtlingsunterkünften geschaffen, da die zeitnahe Nutzung freier Flächen vielfach an bauplanungsrechtlichen Vorschriften scheiterte.<sup>15</sup> Nach den getroffenen Erleichterungen kann für einen befristeten Zeitraum von den geltenden Vorschriften und Standards abgewichen werden, um die Unterbringung der großen Zahl von Flüchtlingen gewährleisten zu können.<sup>16</sup>

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die außenbereichsrelevanten Vorschriften.

---

12 Söfker, in: Spannowsky/Uechtritz, Beck'scher Online-Kommentar BauGB, 31. Edition, Stand: 01.10.2015, § 35 Rn. 122.

13 Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen v. 20.11.2014 (BGBl. I S.1748).

14 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015 (BGBl. I, S. 1722).

15 BT-Drucks. 18/2752, S.1.

16 BT-Drucks. 18/6185, S.1.

#### 4.2.1. Die Teilprivilegierung des § 249 Abs. 9 BauGB

So wurde mit § 246 Abs. 9 BauGB eine bis zum 31.12.2019 befristete Sonderregelung geschaffen, die die entsprechende Anwendung der Rechtsfolge des § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB für Vorhaben zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden anordnet, wenn sie im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit einem bebauten Ortsteil innerhalb eines Siedlungsbereichs stehen.<sup>17</sup>

Bisher kam eine Zulässigkeit solcher Unterkünfte im Außenbereich nur dann in Betracht, wenn ihre Errichtung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt. Aber gerade in Ballungszentren besteht das Bedürfnis die sog. „Außenbereichsinseln im Innenbereich“ zu nutzen, um dem steigenden Unterbringungsbedarf der Schutzsuchenden zu begegnen.<sup>18</sup> Daher werden Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern dienen, teilprivilegierten Vorhaben gleichgesetzt, sodass ihnen bestimmte öffentliche Belange nicht entgegen gehalten werden können.<sup>19</sup> Zu den erfassten Einrichtungen zählen Wohngebäude, Gemeinschaftsunterkünfte und Aufnahmeeinrichtungen.<sup>20</sup>

Weitere Voraussetzungen, insbesondere die des § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB, sind nicht einzuhalten, da ausdrücklich nur die Rechtsfolge Anwendung finden soll.

#### 4.2.2. Die Teilprivilegierung des § 246 Abs. 13 BauGB

Für die Beurteilung der Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften im Außenbereich ist neben § 246 Abs. 9 BauGB die in § 246 Abs. 13 BauGB enthaltene Teilprivilegierung, von entscheidender Bedeutung. Auch sie enthält eine bis zum 31.12.2019 befristete Sonderregelung, welche die Anwendung der Rechtsfolge des § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB für die auf längstens drei Jahre zu befristende Errichtung mobiler Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende und die Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen, wenn deren bisherige Nutzung aufgegeben wurde, in Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende, einschließlich einer erforderlichen Erneuerung oder Erweiterung anordnet. Ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang wie bei § 246 Abs. 9 BauGB ist hingegen gerade nicht erforderlich.<sup>21</sup>

Bei mobilen Unterkünften handelt es sich regelmäßig um einen Unterfall sozialer Einrichtungen und erfasst typische Behelfsunterkünfte wie zum Beispiel Wohncontainer oder Zelte.<sup>22</sup>

---

17 BT-Drucks. 18/2752.

18 BT-Drucks. 18/2752, S. 7.

19 BT-Drucks. 18/2752, S. 7f.

20 BT-Drucks. 18/2752, S.11.

21 BT-Drucks. 18/6185, S. 54f.

22 BT-Drucks. 18/6185, S. 54; *Scheidler*, ZfBR 2016, S. 27, 29.



Im Gegensatz zu der Errichtung mobiler Unterkünfte bedarf es für Nutzungsänderungen im Sinne des § 246 Abs. 13 Nr. 2 BauGB keiner Befristung der Genehmigung. Sie eignet sich somit nicht nur für die Errichtung von Behelfsunterkünften, sondern kann gerade auch die Grundlage für eine längerfristige Flüchtlingsunterbringung bilden. Entscheidend ist insoweit, ob eine baurechtlich relevante Nutzungsänderung vorliegt, da anderenfalls das Vorhaben aufgrund der Genehmigung für die vorherige Nutzung bereits zulässig ist. Eine Nutzungsänderung im bauordnungsrechtlichen Sinne liegt vor, soweit die Anlage zumindest teilweise eine andere Zweckbestimmung erhält. Eine Nutzungsänderung im bauplanungsrechtlichen Sinne liegt hingegen vor, wenn durch die veränderte Nutzung bodenrechtliche Belange neu berührt werden.<sup>23</sup>

Insoweit gilt es zu beachten, dass die Teilprivilegierung nur für die Fälle Geltung beansprucht, in denen die betroffenen baulichen Anlagen zulässigerweise errichtet wurden. Das bedeutet, dass für das Vorhaben entweder eine Baugenehmigung vorliegen muss oder soweit die Errichtung ohne Genehmigung erfolgt ist, kein Widerspruch zum materiellen Baurecht besteht, womit das Vorhaben Bestandsschutz genießt. Eine nachfolgende Nutzungsänderung wird hierdurch aber im Interesse des Außenbereichsschutzes gerade nicht ermöglicht.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das Rückbaugesamt des § 35 Abs. 5 Satz 2, Halbs. 2 und Satz 3 BauGB für die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften nach dieser Vorschrift entsprechend anzuwenden ist (vgl. § 246 Abs. 13 Satz 2 BauGB). Demnach bedarf es zusätzlich einer Verpflichtungserklärung mit dem Inhalt, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zurückzubauen und Bodenversiegelungen zu beseitigen sind (vgl. § 35 Abs. 5 Satz 2, Halbs. 2 BauGB). Die Einhaltung der Rückbauverpflichtung soll dabei durch das Auferlegen einer Baulast oder in sonstiger Weise sichergestellt werden (vgl. § 35 Abs. 5 Satz 3 BauGB). Insoweit kann von einer Baulast oder sonstiger Sicherstellung der Rückbauverpflichtung abgesehen werden, wenn der unmittelbare Vorhabenträger ein Land oder eine Gemeinde ist. Die Rückbauverpflichtung umfasst die nach Satz 1 veranlassten Baumaßnahmen, wobei allerdings nicht der vollständige Rückbau der zum Zeitpunkt einer Nutzungsänderung vorhandenen baulichen Anlage geschuldet ist. In Bezug auf mobile Unterkünfte kommt insoweit insbesondere der Rückbau begleitender Baumaßnahmen, wie z.B. von Wegen, in Betracht.<sup>24</sup>

#### 4.2.3. Die Rechtsfolge des § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB

Sowohl § 246 Abs. 9 als auch Abs. 13 BauGB ordnen eine entsprechende Anwendung der Rechtsfolge des § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB an. Danach kann diesen Vorhaben nicht entgegen gehalten werden, dass sie den Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans widersprechen, die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigen oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lassen, soweit sie im Übrigen außenbereichsverträglich sind (vgl. § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB). In Bezug auf die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten ist hiernach insbesondere von entscheidender Bedeutung, dass ein Widerspruch zu den „Darstellungen eines Landschaftsplans“ nicht entgegen gehalten werden kann. Dies soll jedoch nicht für den Fall gelten, wenn der Landschaftsplan nach

---

23 *Scheidler*, ZfBR 2016, S. 27, 30.

24 Vgl. im Einzelnen BT-Drucks. 18/6185, S. 55.

Landesrecht auch verbindliche *Festsetzungen* enthält. Sie sollen nach § 29 Abs. 2 BauGB unberührt bleiben.<sup>25</sup>

So verhält es sich auch in Nordrhein-Westfalen. Denn nach § 16 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 Nr. 2 LG werden im Landschaftsplan verbindliche Festsetzungen hinsichtlich der Landschaftsschutzgebiete getroffen. Demzufolge beurteilt sich die Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten trotz der Teilprivilegierung des § 246 Abs. 13 Satz 1 BauGB i.V.m. § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB wohl auch nach den Festsetzungen des einschlägigen Landschaftsplans.

Zudem muss die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften im Landschaftsschutzgebiet auch im Übrigen außenbereichsverträglich im Sinne des § 35 Abs. 3 BauGB sein (vgl. § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB). Insoweit kommt auch eine Beeinträchtigung naturschutzrechtlicher Belange in Betracht (vgl. § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB),<sup>26</sup> da diese insbesondere bei solchen Vorhaben anzunehmen ist, die – wie hier - in den durch Landschaftsschutzbestimmungen geschützten Gebieten liegen.<sup>27</sup>

Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften kann somit auch nicht über die Sonderregelungen des § 246 Abs. 9 und Abs. 13 BauGB erreicht werden, soweit naturschutzrechtliche Belange entgegenstehen.

#### 4.2.4. Die Abweichungsbefugnis nach § 246 Abs. 14 BauGB

Zudem hat der Gesetzgeber mit § 246 Abs. 14 BauGB einen Sondertatbestand für die Schaffung von dringend benötigten Flüchtlingsunterkünften konzipiert. Danach kann, soweit bei der Anwendung der Absätze 8 bis 13 dringend benötigte Unterkunftsmöglichkeiten im Gebiet der Gemeinde, in der sie entstehen sollen, nicht oder nicht rechtzeitig bereitgestellt werden können, bei Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder sonstigen Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende bis zum 31.12.2019 von den Vorschriften des BauGB oder den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften im erforderlichen Umfang abgewichen werden (vgl. § 246 Abs. 14 Satz 1 BauGB).

Der Rückgriff auf diese Abweichungsbefugnis kommt allein dann in Betracht, wenn das Vorhaben bauplanungsrechtlich nicht zulässig ist und die Sonderregelungen in § 246 Abs. 8 bis 13 BauGB nicht ausreichen, um die Zulässigkeit des Vorhabens zu begründen.<sup>28</sup> Von den Vorschriften des BauGB darf dabei nur im erforderlichen Umfang abgewichen werden. Insoweit sollen in Hinblick auf die Dringlichkeit der Unterbringung jedoch keine übersteigerten Anforderungen an diese Voraussetzungen gestellt werden. Demnach muss im Rahmen einer Interessenabwägung

---

25 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 118. EL August 2015, § 35 Rn. 132.

26 Siehe hierzu Gliederungspunkt 4.3.

27 Mitschang/Reidt in, Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 12. Aufl. 2014, § 35 Rn. 83.

28 Battis/Mischang/Reidt, NVwZ 2015, S. 1633, 1637.

festgestellt werden, dass eine Abweichung in Bezug auf das konkrete Vorhaben vernünftigerweise gerechtfertigt erscheint.<sup>29</sup> Zuständig ist die höhere Verwaltungsbehörde (vgl. § 246 Abs. 14 Satz 2 BauGB). Auch im Rahmen der Abweichungsbefugnis wird eine nachfolgende Nutzungsänderung gerade nicht ermöglicht. Zudem ist auch in diesem Fall das Rückbaugesuch des § 35 Abs. 5 Satz 2, Hs. 2, Satz 3 BauGB entsprechend wie bei § 246 Abs. 13 BauGB zu beachten (vgl. § 246 Abs. 14 Satz 5 BauGB).<sup>30</sup>

Soweit die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten auch unter der Anwendung der in § 246 Abs. 8 bis 13 BauGB enthaltenen Privilegierungen nicht zulässig ist, so kann ausnahmsweise von den Vorschriften des BauGB im erforderlichen Umfang abgewichen werden. In diesem Zusammenhang muss beachtet werden, dass die Abweichungsbefugnis nicht die sonstigen genehmigungsrelevanten Anforderungen, wie aus dem Bereich des Naturschutzrechts oder des Bauordnungsrechts, umfasst.<sup>31</sup> Inwieweit eine Abweichung zulässig ist, bedarf einer Prüfung im Einzelfall.

#### 4.3. Zulässigkeit nach naturschutzrechtlichen Bestimmungen

Vorhaben in Landschaftsschutzgebieten berühren nicht nur bauplanungsrechtliche Belange, sondern auch Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, sodass sich die Zulässigkeit eines derartigen Vorhabens auch nach naturschutzrechtlichen Bestimmungen beurteilt. Insbesondere enthält das BNatSchG auch spezielle Verbote, um diese Belange zu wahren.

Wegen der besonderen Schutzbedürftigkeit von Landschaftsschutzgebieten, hat der Gesetzgeber bestimmte Verhaltensweisen für unzulässig erklärt. Demzufolge sind in Landschaftsschutzgebieten nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten, die den Gebietscharakter verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwider laufen (vgl. § 26 Abs. 2 BNatSchG). Dabei werden diese näheren Bestimmungen in einer Schutzerklärung festgelegt.<sup>32</sup>

Nach den landesrechtlichen Bestimmungen des Landes Nordrhein-Westfalen sind in Landschaftsschutzgebieten nach Maßgabe näherer Bestimmungen im Landschaftsplan alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern können oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen (vgl. § 34 Abs. 2 LG). Der Landschaftsplan der Stadt Essen bestimmt in Kapitel VIII unter Nr. 3.3. „I. Schutzgegenstand und Schutzgebiete“ den Schutzzweck genauer und nimmt in „II. Verbote“ Bezug auf das Verbot des § 34 Abs. 2 LG. Danach ist es insbesondere auch verboten, bauliche Anlagen im Sinne des § 1 Abs. 1 i.V.m. § 2 BauO NRW zu errichten oder deren Nutzung zu ändern, auch wenn es dazu keiner bauaufsichtlichen Genehmigung oder Anzeige bedarf.

---

29 BT-Drucks. 18/6185, S. 55.

30 Vgl. insoweit die Ausführungen zu Gliederungspunkt 4.2.2.

31 *Battis/Mischang/Reidt*, NVwZ 2015, S. 1633, 1637.

32 *J. Schumacher/A. Schumacher/P. Fischer-Hüftle*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2.Aufl. 2011, § 26 Rn. 20.

---

Demnach dürfte die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten grundsätzlich dem Veränderungsverbot des § 26 Abs. 2 BNatSchG bzw. § 34 Abs. 2 LG i.V.m. dem Landschaftsplan der Stadt Essen unterliegen.

#### 4.4. Zwischenergebnis

Die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten ist unter bauplanungsrechtlichen sowie naturschutzrechtlichen Gesichtspunkten grundsätzlich unzulässig. Insbesondere muss sich wohl ein solches Vorhaben - trotz der Teilprivilegierung des § 246 Abs. 9 bzw. Abs. 13 BauGB jeweils i.V.m. § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB - Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege entgegen halten lassen. Eine Abweichung von den Vorschriften des *Baugesetzbuches* im erforderlichen Umfang ist im Einzelfall nach § 246 Abs. 14 Satz 1 BauGB denkbar, lässt aber die *naturschutzrechtlichen* Bestimmungen unberührt.

### 5. Befreiungen

Da die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten zumindest nach naturschutzrechtlichen Gesichtspunkten unzulässig ist, kann die Zulässigkeit durch die Gewährung einer Befreiung hergestellt werden. Es besteht insofern die Möglichkeit von den Geboten und Verboten des BNatSchG sowie dem Naturschutzrecht der Länder auf Antrag eine Befreiung zu gewähren (vgl. § 67 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG). Dies kommt in Bezug auf Flüchtlingsunterkünfte insbesondere in Betracht, wenn dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art notwendig ist (vgl. § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG).

Auch auf Landesebene sind Befreiungstatbestände wie z.B. § 69 LG für Nordrhein-Westfalen vorgesehen, der wiederum in Kapitel VIII Punkt „IV. Befreiungen“ des Landschaftsplans der Stadt Essen konkretisiert wird. Die Voraussetzungen entsprechen auch hier im Wesentlichen denen des § 67 BNatSchG. Zuständig ist insoweit die untere Landschaftsbehörde (vgl. §§ 9 Abs. 1a, 8 Abs. 1 Satz 3 LG).

In Bezug auf die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten kommt eine Befreiung dann in Betracht, wenn die Errichtung im Einzelfall ein den Schutzzweck überwiegendes öffentliches Interesse darstellt. Dabei ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die mit den Geboten und Verboten verfolgten Ziele regelmäßig stärker gewichtet und nur ausnahmsweise dann eine Befreiung gewährt werden soll, wenn ein anderes Interesse überwiegt.<sup>33</sup> Die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften stellt ein Vorhaben von wesentlichem öffentlichem Interesse dar, welches auch aufgrund des weiterhin andauernden Flüchtlingsandrangs immer mehr an Bedeutung gewinnt, um eine menschenwürdige Unterbringung der Vielzahl von Flüchtlingen und Asylbegehrenden zu gewährleisten. Dass der Gesetzgeber diesem Interesse einen besonders hohen Stellenwert einräumt, wird zuletzt durch die Änderungen des BauGB im Rahmen des Art. 6 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz deutlich. Durch die dort geschaffenen befristeten Privilegierungen wird verstärkt zum Ausdruck gebracht, dass die große Anzahl an Flüchtlingen

---

33 P. Fischer-Hüftle, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2011, § 67 Rn. 8.

und Asylbewerbern und der damit verbundene gesteigerte Bedarf an Unterbringungsmöglichkeiten eine Ausnahmesituation darstellt, die es rechtfertigen könnte, von den grundsätzlichen Regelungen und Standards abzuweichen.

Die Erteilung einer Befreiung käme danach wegen eines bestehenden überwiegenden öffentlichen Interesses durchaus in Betracht. Eine abschließende Beurteilung ist insoweit an dieser Stelle jedoch nicht möglich, vielmehr bedarf es einer Abwägung im Einzelfall, insbesondere auch in Hinblick auf Art und Ausmaß des konkreten Vorhabens.

## **6. Ergebnis**

Die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften in Landschaftsschutzgebieten ist auch nach den Änderungen im BauGB durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz grundsätzlich unzulässig. Zwar bietet das Gesetz verschiedene Privilegierungen für die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften im Außenbereich und ermöglicht es im Einzelfall sogar von allen maßgeblichen Vorschriften des BauGB im erforderlichen Umfang abzuweichen, wenn die Zulässigkeit dringend benötigter Flüchtlingsunterkünfte anders nicht hergestellt werden kann. Allerdings entbinden weder die Privilegierungen des § 246 Abs. 9, 13 BauGB noch die Abweichungsbefugnis des § 246 Abs. 14 BauGB den Bauherren von der Einhaltung der naturschutzrechtlichen Bestimmungen, welche die Errichtung von baulichen Anlagen wie die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften verbieten.

Es besteht jedoch die Möglichkeit eine Befreiung zu beantragen, da es sich bei der Schaffung von menschenwürdigen Unterkünften um einen öffentlichen Belang von erheblicher Bedeutung handelt, der im Einzelfall schwerer wiegen kann, als der mit dem Verbot des § 26 Abs. 2 BNatSchG bezweckte Schutz der Landschaftsschutzgebiete.

Ende der Bearbeitung