



Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
18(16)127-A

zu TOP 1 am 03.11.2014

29.10.2014

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Neuenfelder Straße 119, 21109
Hamburg

Amt für Rechtsangelegenheiten und Beteiligungsverwaltung

RB 3 - Bauordnung und Städtebau
Abteilungsleiter

Ansprechpartner: Rüdiger Junge

29. Oktober 2014

Stellungnahme im Rahmen der Expertenanhörung am 3. November 2014 zum Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen (Drucksache 18/2752 und Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD)

Nach einem erheblichen Rückgang der Zahl der Asylbegehrender bis 2010 steigt - bundesweit und in Hamburg – die Zahl der Flüchtlinge und Asylbegehrenden seit 2011 wieder an, und zwar seit 2013 sehr stark. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geht derzeit davon aus, dass mehr als 200.000 Flüchtlinge und Asylbegehrende in diesem Jahr in die Bundesrepublik kommen werden. Damit hat das Bundesamt in diesem Jahr seine Zugangsprognose zweimal nach oben korrigieren müssen. Diese Flüchtlinge und Asylbegehrenden werden nach dem sog. Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer verteilt. Zu den im Rahmen dieser Quote aufzunehmenden Asylbegehrenden kommen Folgeantragsteller, die dem Ort ihres Erstantrags zugewiesen werden, Duldungsantragsteller sowie Asylbegehrende, die zusätzlich zur Quote aufzunehmen sind; dies sind in Hamburg zahlenmäßig vor allem die minderjährigen unbegleiteten Flüchtlinge.

Hamburg hatte folgende Zugänge zu verzeichnen:

2011: 2.024 Personen

2012: 2.421 Personen

2013: 4.029 Personen

2014: Prognose 5.200 Personen (bei der Prognose sind die hohen Zugangszahlen vom September und Oktober dieses Jahres aber noch nicht berücksichtigt)

Bei diesen Zugangszahlen für Hamburg sind die minderjährig unbegleiteten Flüchtlinge nicht berücksichtigt. 2013 sind 833 minderjährig unbegleitete Flüchtlinge nach Hamburg gekommen; für 2014 werden rd. 1.050 minderjährig unbegleitete Flüchtlinge erwartet. Insgesamt

befinden sich zurzeit ca. 10.570 Menschen in Hamburg in öffentlicher Unterbringung (darunter rd. 2.700 wohnungslose Menschen).

Führt man sich diese Zahlen vor Augen, dann wird deutlich, dass die Bereitstellung von Unterkünften in Ballungszentren wie Hamburg mit einem ohnehin angespannten Wohnungsmarkt eine große Herausforderung darstellt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Flächen wegen der derzeit stark steigenden Flüchtlingszahlen schnell zur Verfügung stehen müssen und sie überdies bestimmte Qualitätsanforderungen zu erfüllen haben. Natürlich muss ihre Eignung zur Unterbringung von Menschen in immissionsschutzrechtlicher und sonstiger gesundheitlicher Hinsicht gegeben sein. Von Bedeutung ist auch die Erreichbarkeit von Schulen, Einzelhandel, Dienstleistungen, öffentlichen Verkehrsmitteln etc.

Erschwerend ist zu berücksichtigen, dass Flächen, die zur Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum für den Wohnungsbau benötigt werden, jedenfalls in wachsenden Ballungszentren regelhaft für die Schaffung von Unterkünften für Flüchtlinge nicht oder nur sehr begrenzt zur Verfügung stehen. Die Nutzung anderer Flächen scheitert in nicht wenigen Fällen auch an planungsrechtlichen Vorschriften.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Baugenehmigungen für Flüchtlingsunterkünfte nicht selten von den Nachbarn beklagt werden. So sind aktuell allein in Hamburg gegen drei Baugenehmigungen für die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften gerichtliche Verfahren anhängig.

In Hamburg wurden in den letzten zwei Jahren in erheblichem Umfang Anstrengungen zur Schaffung neuer Plätze in der öffentlichen Unterbringung unternommen. Es konnten in dieser Zeit ca. 2.300 Plätze (incl. Notmaßnahmen) in der öffentlichen Unterbringung neu geschaffen werden. Dennoch werden allein in Hamburg aufgrund der weiter stark steigenden Flüchtlingszahlen bis zum Jahresende 2014 voraussichtlich weitere ca. 2.200 Plätze benötigt. Derzeit werden von Hamburg – gestützt auf das Polizei- und Ordnungsrecht – temporäre Notmaßnahmen ergriffen, um eine Unterbringung in Zelten zum Winter 2014 zu vermeiden. Bis zum Sommer 2015 wird der Bedarf an neuen Plätzen voraussichtlich auf knapp 3.000 Plätze und bis zum Jahresende 2015 auf ca. 4.500 Plätze ansteigen.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, durch Erleichterungen bei den Regelungen zur planungsrechtlichen Zulässigkeit geeignete Flächen für Unterkünfte schneller, einfacher und rechtssicherer als bisher zur Verfügung zu haben.

Der auf Initiative des Bundesrates vorgelegte Gesetzentwurf über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen (Drs. 18/2752) bzw. der sich hieran inhaltlich eng orientierende Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD, der weitgehend identisch mit der Stellungnahme der Bundesregierung ist, sind deshalb erforderlich, um die zur Unterbringung der Menschen erforderlichen Flüchtlingsunterkünfte zu schaffen. Hierbei ist zugunsten des Änderungsantrags zu berücksichtigen, dass es hier keines „freischaltenden“ Landesgesetzes mehr bedarf, die erleichternden Regelungen also nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes sofort angewendet werden können. Der Einfachheit halber

wird sich daher im Folgenden an dem Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD bzw. dem Änderungsvorschlag der Bundesregierung orientiert.

Der vorgeschlagenen Regelung in Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs kommt Bedeutung vor allem für die Aufstellung neuer Bebauungspläne zu.

Bedeutsamer für die Lösung der aktuell anstehenden Unterbringungsprobleme sind die Regelungen des Art. 1 Nr. 3 und 4 des Gesetzentwurfs (betreffend den § 31 Abs. 2 BauGB und den § 246 Abs. 8 bis 10 BauGB).

Mit der Änderung des § 31 Abs. 2 BauGB (Art. 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs) wird klargestellt, dass es sich bei der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden um einen Grund des Allgemeinwohls im Sinne des § 31 Abs. 2 BauGB handelt. Mit dieser Regelung wird das besondere öffentliche Interesse an der Schaffung von Anlagen zur Unterbringung der Flüchtlinge und Asylbegehrenden herausgestellt. Diese ausdrückliche Klarstellung und Herausstellung dürfte Bedeutung auch und gerade für die im Rahmen von Befreiungen notwendige Bewertung der Zumutbarkeit der Befreiung im Verhältnis zu nachbarlichen Interessen und anderen öffentlichen Belangen haben.

§ 246 Abs. 8 (bzw. Abs. 6 des Änderungsvorschlags der Bundesregierung) BauGB (Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs) erweitert befristet bis zum 31. Dezember 2019 den Anwendungsbereich des § 34 Abs. 3a BauGB im Hinblick auf die Nutzungsänderung bestehender Geschäfts-, Büro- oder Verwaltungsgebäude im nicht beplanten Innenbereich in Vorhaben, die der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden dienen.

§ 246 Abs. 9 (bzw. Abs. 7 des Änderungsvorschlags der Bundesregierung) BauGB (Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs) erleichtert befristet bis zum 31. Dezember 2019 die Schaffung von Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden im Außenbereich nach § 35 BauGB. Diese Erleichterungen kommen aber nur dann zum Tragen, wenn die Vorhaben sich im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit dem nach § 30 Abs. 1 oder § 34 zu beurteilenden bebauten Bereichen innerhalb des Siedlungsbereichs befinden. Die Vorschrift kommt damit vor allem für Flächen in Betracht, die als sog. „Außenbereichsinseln im Innenbereich“ belegt sind, also insbesondere in Fällen von „Lücken“ im Bebauungszusammenhang. Derartige Flächen finden sich in den Siedlungsbereichen vieler Kommunen in nicht unbedeutender Anzahl. Keine Anwendung findet die Regelungen dagegen auf den Außenbereich außerhalb von Siedlungsbereichen. Die Regelung führt dazu, dass Vorhaben zur Unterbringung von Flüchtlingen, die auf diesen „Außenbereichsinseln“ realisiert werden sollen, widersprechende Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans, die natürliche Eigenart der Landschaft oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung nicht entgegen halten werden können. Die Außenbereichsverträglichkeit ansonsten muss gegeben sein.

§ 246 Abs. 10 (bzw. Abs. 8 des Änderungsvorschlags der Bundesregierung) BauGB (Art. 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs) schafft schließlich – ebenfalls befristet bis zum 31. Dezember 2019 - einen besonderen Befreiungstatbestand für den Fall, dass Aufnahmeeinrichtungen

und Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende in Gewerbegebieten realisiert werden sollen. Voraussetzung ist, dass an dem Standort Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind. In diesen Fällen ist - anders als bei einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB – eine Befreiung auch dann möglich, wenn die Grundzüge der Planung durch das Vorhaben berührt werden. Hintergrund der Neuregelung ist, dass nach der Rechtsprechung einiger Oberverwaltungsgerichte / Verwaltungsgerichtshöfe und Verwaltungsgerichte Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende in Gewerbegebieten als „abstrakt gebietsunverträglich“ angesehen werden (u.a. VGH Mannheim, Beschluss v. 14. März 2013, Az.: 8 S 2504/12; OVG Hamburg, Beschluss v. 17. Juni 2013, Az.: 2 Bs 151/13; VG München, Urteil v. 3. Juni 2014, Az.: M 1 K 14.339; VG Stuttgart, Urteil v. 22. Juli 2014, Az.: 11 K 3170/13; VG Karlsruhe, Beschluss v. 11. August 2014, Az.: 4 K 1942/14). Eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB scheitert in derartigen Fällen vielfach daran, dass die „Grundzüge der Planung“ berührt sind (so z. B. VGH Mannheim, Beschluss vom 17. Dezember 2013, Az.: 8 S 2350/13; VG Stuttgart, Urteil v. 22. Juli 2014, Az.: 11 K 3170/13). Eine Prüfung des Einzelfall, ob und unter welchen Voraussetzungen oder Maßgaben eine Flüchtlingsunterkunft in dem jeweiligen Gewerbegebiet verträglich gestaltet werden kann, findet nach dieser Rechtsprechung häufig nicht statt.

Der neue Befreiungstatbestand des § 246 Abs. 10 (bzw. 8) BauGB, der auf das Erfordernis der Beachtung der Grundzüge der Planung verzichtet, führt im Ergebnis zu Erleichterungen bei der Unterbringung von Flüchtlingsunterkünften auch in Gewerbegebieten. Dies bedeutet allerdings nicht, dass nunmehr Flüchtlingsunterkünfte überall in Gewerbegebieten zulässig wären. Vielmehr müssen Flüchtlingsunterkünfte in Gewerbegebieten nach wie vor mit nachbarlichen Interessen und öffentlichen Belangen vereinbar sein. Die Errichtung einer Flüchtlingsunterkunft in einem Gewerbegebiet ist daher nur dann möglich, wenn sie weder zu unzumutbaren Einschränkungen ansässiger Gewerbebetriebe führt noch selber gesundheitlich schädlichen Immissionen ausgesetzt ist. Die Neuregelung ermöglicht eine Entscheidung darüber im jeweiligen Einzelfall.

Alles in allem sind die mit dem Gesetzentwurf vorgelegten Neuregelungen aus Hamburger Sicht unverzichtbar, um schnell und rechtssicher die erforderliche Anzahl von Unterkunftsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Asylbegehrende schaffen zu können

Rüdiger Junge