

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

28.10.2014

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit
Frau Vorsitzende
Bärbel Höhn, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin
umweltausschuss@bundestag.de

Bearbeitet von
Eva Maria Niemeyer (DST)
Bernd Düsterdiek (DStGB)
Dr. Ralf Bleicher (DLT)

Telefon 0221 3771-287
Telefax 0221 3771 509

E-Mail:
evamaria.niemeyer@staedtetag.de
bernd.duesterdiek@dstgb.de
ralf.bleicher@landkreistag.de

Aktenzeichen
61.05.00 D

Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen, BT-Drs. 18/2752 Einladung zur öffentlichen Anhörung am 03.11.2014 Ihr Schreiben vom 24.10.2014; Ihr Zeichen: PA 16

Sehr geehrte Frau Höhn,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung zum o. g. Gesetzentwurf und die Gelegenheit, Ihnen die Position der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu diesem Gesetzentwurf zu übermitteln.

Situation in den Städten, Gemeinden und Kreisen

Nicht nur der Bund und die Länder, sondern insbesondere auch die Städte, Gemeinden und Kreise sind gegenwärtig mit der Bewältigung der deutlich angestiegenen Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland konfrontiert. So haben von Januar bis September 2014 insgesamt 136.039 Personen in Deutschland Asyl beantragt. Dies bedeutet eine Erhöhung um 50.714 Personen oder um rund 60 Prozent gegenüber dem Vergleichszeitraum im Vorjahr. Nach Schätzungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) werden in diesem Jahr bis zu 250.000 Asylbewerber und Flüchtlinge in die Bundesrepublik kommen.

Städte, Gemeinden und Kreise stehen uneingeschränkt zu ihrer Verantwortung, Menschen aus humanitären Gründen aufzunehmen. Dabei streben sie eine möglichst dezentrale Unterbringung und bei Heimunterkünften zumindest eine Integration in Wohngebiete an. Dies gestaltet sich angesichts der hohen Anzahl an Flüchtlingen und infolge des Absenkens der Aufnahmekapazitäten seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend schwieriger. Hinzu tritt, dass in

nachfragestarken Kommunen die Verfügbarkeit von Wohnungen im Zugriff der Städte in den vergangenen Jahren deutlich abgenommen hat bzw. leerstehende Wohnungen sich überwiegend nicht in einem Zustand befinden, der einen Bezug durch Asylbewerber und Flüchtlinge gestattet. Die Kommunen sehen sich infolge der quantitativen und qualitativen Anforderungen an die Unterbringung und Versorgung infolge der gestiegenen Zahlen von Asylsuchenden und Flüchtlingen vor kaum noch lösbare Herausforderungen gestellt. Die kommunalen Spitzenverbände haben daher an Bund und Länder den Appell gerichtet, alles in ihrer Macht Stehende zu unternehmen, um die Kommunen bei der Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern und Flüchtlingen zu entlasten und damit ihrer Verantwortung stärker als bisher gerecht zu werden. Notwendig ist ein Sofortprogramm mit rasch wirksamen Maßnahmen, um die Asylbewerber und Flüchtlinge angemessen versorgen zu können. So müssen die Asylverfahren verkürzt und die Bearbeitung der Erstanträge deutlich beschleunigt werden. Im Moment dauern diese Verfahren bis zu neun Monaten. Dies ist aus Sicht der Kommunen nicht akzeptabel. Die Kapazitäten der Länder für die Unterbringung müssen ebenfalls deutlich aufgestockt werden. Außerdem benötigen die Kommunen in allen Ländern Investitionshilfen, um quantitativ und qualitativ ausreichende Aufnahmemöglichkeiten schaffen zu können. In diesem Zusammenhang sollte auch die Einrichtung eines Gesundheitsfonds und weiterer sozialer Leistungen diskutiert werden, denn die Kommunen können die Kosten für die Betreuung der zum Teil schwerstverletzten und traumatisierten Flüchtlinge nicht alleine bewältigen. Erforderlich ist daher eine auskömmliche und zeitnahe Erstattung der den Kommunen entstehenden Kosten, da die Flüchtlingsversorgung Aufgabe der Länder ist.

Baurechtliche Erleichterungen als Baustein eines Gesamtpaketes

Die Zahl der aus den Krisengebieten einreisenden Menschen ist weder hinsichtlich des Zeitpunkts ihres Eintreffens in Deutschland noch dem Umfang nach steuerbar. Das Eintreffen der Menschen erfordert aber neben einer sofortigen Bereitstellung von Unterkünften eine angemessene, gesundheitliche und soziale Belange abdeckende Versorgung. Erschwerend kommt hinzu, dass fest eingeplante Unterbringungskapazitäten aufgrund von dort aufgetretenen Krankheiten mitunter nicht für weitere Ankömmlinge genutzt werden können und diese dann kurzfristig auf andere Einrichtungen verteilt werden müssen. Eine zeitnahe und rechtssichere Nutzungsmöglichkeit verfügbarer Flächen für Unterbringungszwecke ist daher – neben den bereits oben genannten von den Kommunen eingeforderten Maßnahmen – ein wichtiger und kurzfristig umsetzbarer Baustein zur Entschärfung der Unterbringungsproblematik. Das geltende Planungsrecht enthält zwar eine Vielzahl von Instrumenten, die den Bau von Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder eine Umnutzung bisher anders genutzter Gebäude und Flächen für diese Zwecke ermöglicht, aber diese sind – da i.d.R. eine Bauleitplanung erforderlich wird – nicht kurzfristig umsetzbar. Der Gesetzentwurf des Bundesrates, der die bedarfsgerechte Schaffung von Unterbringungseinrichtungen beschleunigen will, wird daher in seiner Zielrichtung begrüßt.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

(Wir orientieren uns nachfolgend an den Erwägungen und Empfehlungen der Stellungnahme der Bundesregierung.)

- *Die Bundesregierung zieht es vor, die neuen Regelungen in das Baugesetzbuch (BauGB) zu integrieren. Ein parallel zum Baugesetzbuch bestehendes Maßnahmenengesetz würde die Planungs- und Genehmigungspraxis eher erschweren und zu Rechtsunsicherheit bei Anwendung geltender bauplanungsrechtlicher Regelungen führen.*

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände ist es wichtig, dass der "befristete Sonderrechtscharakter" eines Teils der Neuregelungen auch gesetzestechnisch zum Ausdruck kommt und daher keine Änderungen an den Stammregelungen des BauGB/der BauNVO unmittelbar erfolgen. Dies kann in Form des vorgeschlagenen Maßnahmengesetzes geschehen; aus Gründen der Übersichtlichkeit und der Gesetzes-systematik ziehen wir aber den von der Bundesregierung vorgeschlagenen Weg einer Ergänzung des ohnehin bereits im BauGB vorhandenen Sonderregelungsparagrafen vor.

- *Die Neuregelungen sollten bundesweit gelten. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers für das Bodenrecht (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 18 des Grundgesetzes) beinhaltet auch einen Gestaltungsauftrag an den Bundesgesetzgeber, den es wahrzunehmen gilt.*

Diesem Vorschlag der Bundesregierung stimmen wir zu. Die geschilderten baurechtlichen Schwierigkeiten bei der Unterbringung von Flüchtlingen treten bundesweit und nicht nur in Ballungszentren mit angespannter Wohnungsmarktlage auf. Für eine differenzierende Ländergesetzgebung wird daher keine Notwendigkeit gesehen.

- *Befristungen sollten nicht bei solchen Regelungen vorgesehen werden, die im Wesentlichen klarstellender Natur sind.*

Dies betrifft die vorgeschlagenen Ergänzungen zu § 1 Abs. 6 BauGB und des § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB. Eine Aufnahme der Belange von Flüchtlingen und Asylbegehrenden einschließlich deren Unterbringung in den Katalog der Planungsleitlinien wird ausdrücklich begrüßt. Dadurch wird gleichzeitig zutreffenderweise betont, dass diese Belange dauerhaft bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind.

Die Klarstellung, dass die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung den Gründen des Wohls der Allgemeinheit zugeordnet werden und die Erteilung einer Befreiung erfordern können (§ 31 Abs. 2 BauGB), macht richtigerweise das besondere öffentliche Interesse für die Belange dieser Menschen und ihrer Unterbringung deutlich und erleichtert den Behörden bei der Erteilung von planungsrechtlichen Befreiungen die notwendige Prüfung der Zumutbarkeit bei der Würdigung der nachbarlichen Interessen. Eine Verankerung im Dauerrecht wird daher befürwortet.

- *Nach Auffassung der Bundesregierung bedarf es bei der Genehmigungsfähigkeit von Flüchtlingsunterkünften in Gewerbegebieten (Artikel 1 § 2 Absatz 4 des Gesetzentwurfs des Bundesrates) zur Vermeidung unbeabsichtigter Nutzungskonflikte und wegen verfassungsrechtlicher Gründe einer anderen Regelung, um dem verfolgten Anliegen des Bundesrates rechtssicher zu entsprechen. Die Regelungsvorschläge weiten zum Teil die Genehmigungsfähigkeit von Flüchtlingsunterkünften gegenüber der bisherigen Rechtslage aus. Sie machen insoweit die Aufstellung eines Bebauungsplans mit obligatorischer, im Regelfall zweistufiger Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 BauGB) entbehrlich. Bei Anwendung dieser Normen im Genehmigungsverfahren sollten daher Möglichkeiten der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung genutzt werden.*

Der Einschätzung der Bundesregierung stimmen wir zu. Im übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen zu § 246 Abs. 8 BauGB-neu.

Zu Artikel 1: Änderungen des Baugesetzbuchs

- § 246 Abs. 6 BauGB-neu

Die Absätze 6 bis 8 der vorgeschlagenen Neuregelungen erweitern die Genehmigungsfähigkeit von Flüchtlingsunterkünften gegenüber der bisherigen Rechtslage und ersetzen damit die ansonsten in einem Bebauungsplanverfahren durchzuführenden Beteiligungen und die anschließende Abwägung. Aufgrund der aktuellen Notlage erscheint uns der Verzicht auf ein (vorhergehendes) Bebauungsplanverfahren für die genannten Fallvarianten vertretbar, zumal mit den Neuregelungen kein bauplanungsrechtlicher Systembruch eingeleitet wird, sondern es sich um moderate Erweiterungen von bereits ohnehin im BauGB angelegten Ausnahmebestimmungen für eng begrenzte Zwecke handelt. Dies erfordert es aber auch, die erweiterten Genehmigungsmöglichkeiten von Flüchtlingsunterkünften am fortdauernden dringenden Bedarf auszurichten und zeitlich zu begrenzen.

Die Verschärfung gewalttätiger Konflikte weltweit dürfte vermutlich dazu führen, dass die Zahl an Flüchtlingen in nächster Zeit nicht erheblich zurückgehen wird bzw. dass beispielsweise die Flüchtlinge aus Syrien und dem Irak auf absehbare Zeit nicht wieder in ihre Heimatländer zurückkehren können. Wir befürworten daher eine Begrenzung der zeitlichen Geltungsdauer der Neuregelungen in § 246 BauGB wie im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehen bis zum 31.12.2019. Rechtzeitig vor Fristablauf sollte eine Evaluation hinsichtlich des weiteren Fortgeltungsbedarfs erfolgen.

Die Erweiterung des Absehens vom Gebot des Einfügens gem. § 34 Abs. 3a BauGB wird begrüßt, die bei der Prüfung der Abweichung zu berücksichtigenden Belange (städtebauliche Vertretbarkeit, Würdigung der nachbarlichen Interessen) gelten dann gleichermaßen als Richtschnur auch für die Zulässigkeit von Anlagen zur Flüchtlingsunterbringung.

- § 246 Abs. 7 BauGB-neu

Die Übertragung der Sonderregelung für die begünstigten Vorhaben im Außenbereich auch auf Flüchtlingsunterkünfte wird von uns ebenfalls positiv gesehen. Zu begrüßen ist die Klarstellung, dass Außenbereichsflächen nur insoweit in Anspruch genommen werden können, als dass sie im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit bebauten Flächen innerhalb eines Siedlungsbereichs liegen. Dies wird hauptsächlich dann der Fall sein, wenn es sich um kleinere "Außenbereichsinseln" innerhalb einer zusammenhängenden Bebauung handelt. Durch das Erfordernis der Nähe zu einer vorhandenen Siedlungsstruktur ist zum einen sichergestellt, dass für die in den Unterkünften lebenden Menschen eine Anbindung an Infrastruktur/Versorgungseinrichtungen besteht, zum anderen wird der Schutz des Außenbereichs so wenig wie möglich beeinträchtigt.

Hinsichtlich der Notwendigkeit, auch hier die erleichterte Zulassungsmöglichkeit zu befristen und den weiteren Bedarf rechtzeitig zu evaluieren, verweisen wir auf unsere vorstehenden Ausführungen.

- § 246 Abs. 8 BauGB-neu

Das Anliegen, Flüchtlingsunterkünfte in Gewerbegebieten eingeschränkt und befristet zu ermöglichen, ist vor dem Hintergrund der durch die Rechtsprechung entstandenen Unsicherheiten hinsichtlich der planungsrechtlichen Einstufung dieser Anlagen zu begrüßen. Dabei ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände der Vorschlag der Bundesregierung, Flüchtlingsunterkünfte in Gewerbegebieten im Wege einer Befreiung zuzulassen, gegenüber dem Vorschlag des Bundesrates, diese als Anlagen für soziale Zwecke anzusehen und deren Zulassung über eine Ausnahmeregelung zu ermöglichen, zu bevorzugen. Da die Rechtsprechung vielfach Flüchtlingsunterkünfte auch als wohnähnliche Nutzungen eingestuft hat, könnten bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelung Nutzungskonflikte entstehen, die durch die verschiedenen Gebietskategorien der Baunutzungsverordnung gerade vermieden werden sollen. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Befreiungsregelung schafft demgegenüber eine materiell-rechtliche, ergänzende Zulässigkeitsregelung in Gewerbegebieten. Voraussetzung ist, dass an dem Standort Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind. Anders als bei einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB soll nach der Neuregelung eine Befreiung auch dann möglich sein, wenn die Grundzüge der Planung durch das Vorhaben berührt werden. Auch muss die Frage, ob Unterkünfte für Asylbewerber und Flüchtlinge als Anlagen für soziale Zwecke eingestuft werden, nicht mehr entschieden werden. Dies bedeutet eine wesentliche Erleichterung bei der Vorhabenzulassung.

Allerdings muss auch bei der neuen Befreiungsregelung die Beteiligung der Gemeinde sichergestellt sein. § 246 Abs. 8 BauGB-neu ist daher um einen dies klarstellenden Satz 2 "§ 36 gilt entsprechend" ergänzt werden.

Die für die erweiterte Befreiungsregelung auch unbedingt erforderliche Befristung macht deutlich, dass es sich um eine für den besonderen Zweck der Flüchtlingsunterbringung geschaffene, vorübergehende baurechtliche Erleichterung handelt, die nicht in ein dauerhaftes (Wohn-)Recht übergehen soll (zumindest nicht ohne weitere planerische Betätigung der Gemeinde). Die Befristung, der Wortlaut und die Regelung der Befreiungsmöglichkeit als Sondertatbestand in § 246 BauGB bieten nach unserer Auffassung auch hinreichende Gewähr dafür, dass keine weiteren Nutzungen, die nicht mit dem Gebietscharakter des Gewerbegebiets vereinbar sind, "nachziehen" können. Befreiungen können darüber hinaus auch mit Nebenbestimmungen versehen (Bedingung/Befristung) oder in Verbindung mit einem städtebaulichen Vertrag erteilt werden, sodass die die Befreiung erteilende Stelle weitere Steuerungsmöglichkeiten hat.

Klargestellt wird durch den Vorschlag der Bundesregierung auch, dass die Befreiungsentscheidung die Würdigung der Interessen der bereits im Gebiet ansässigen Betriebe umfassen und mit öffentlichen Belangen vereinbar sein muss. Dies umfasst konkludent auch den Ausschluss einer für die in den Unterkünften lebenden Menschen unzumutbaren Lärm- und/oder Geruchsbelastung. Flüchtlingsunterkünfte können demzufolge nur auf Standorten in Gewerbegebieten zugelassen werden, an denen Konflikte insbesondere mit Lärm- und Geruchsimmissionen nicht zu erwarten sind. Vorzugsweise sollte die Unterbringung in Wohngebieten, Kerngebieten, Dorf- oder Mischgebieten erfolgen.

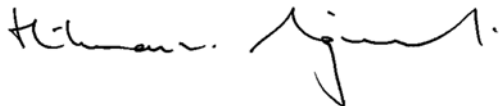
Die rechtlichen Bedenken der Bundesregierung hinsichtlich der Erstreckung der Erleichterungsregelung auch auf bereits in Kraft befindliche Bebauungspläne, wie in der Gesetzesinitiative des Bundesrates vorgeschlagen, werden geteilt. Soweit hier der Empfehlung der Bundesregierung gefolgt wird, besteht für eine Rückwirkung auch kein Bedürfnis mehr.

Zu Artikel 2: Inkrafttreten

Ein sofortiges Inkrafttreten ohne Fristvorlauf wird begrüßt.

Für eine Berücksichtigung unserer Stellungnahme im weiteren Verfahren wären wir dankbar.

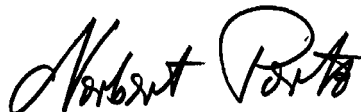
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Hilmar von Lojewski
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Dr. Ralf Bleicher
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes