



Bundesverband e.V.

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache

18(16)127-C

zu TOP 1 am 03.11.2014

30.10.2014

**Stellungnahme des AWO Bundesverbandes
zum Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im
Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbrin-
gung von Flüchtlingen, BT-Drs. 18/2752,** (und Stellungnahme
der Bundesregierung zum Beschluss des Bundesrates vom 19. September 2014 zum Ent-
wurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unter-
bringung von Flüchtlingen (BR-Drs. 419/14 - Beschluss))

Stand Oktober 2014

Der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt bedankt sich für die Einladung zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestags und für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf.

Die großen Anstrengungen, die die deutschen Städte und Gemeinden, die Landkreise und Landesregierungen aufbringen, um die Aufnahme von Flüchtlingen zu gewährleisten, sind uns als Träger von zahlreichen Einrichtungen und Diensten für Flüchtlinge bekannt. Wir sind uns auch darüber im Klaren, dass die steigenden Zahlen von Asylbewerbern die Behörden vor Herausforderungen stellen, deren Lösung nur durch gesamtgesellschaftliche Verantwortung und gesamtgesellschaftliches Handeln herbeigeführt werden kann.

Für Flüchtlinge¹, die kurz zuvor in der deutschen Gesellschaft angekommen sind, sind die direkten Lebensumstände von herausragender Bedeutung für ihre weitere Entwicklung, ihre Möglichkeiten und ihre Bereitschaft zum Aufbau einer realistischen Zukunftsperspektive. In dieser Situation ist es besonders wichtig, ein Wohnumfeld zu schaffen, das die Asylsuchenden dabei unterstützt, sich in der neuen Umgebung einzuleben und Verlust und Fluchterfahrungen zu verarbeiten. Dabei spielen viele Faktoren eine Rolle, u.a. die räumliche Lage und der einfache Zugang zu Beratungsangeboten, zu Supermärkten, Ärzten und Schulen. Die neue Wohnsituation in der Unterkunft ist von zentraler Bedeutung und sollte unter allen Umständen so beschaffen sein, dass sie eine Re-Traumatisierung oder erneute Erfahrung von Angst genauso wie Stigmatisierung oder Ausgrenzung vermeidet.

Zahlreiche Gliederungen der AWO sind Träger von Gemeinschaftsunterkünften oder auch von Erstaufnahmeeinrichtungen. Die dauerhafte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften mit gemeinschaftlichen Versorgungsangeboten hinsichtlich Nahrungsversorgung, Catering, Gemeinschaftsküchen und weiteren Funktionsräumen ist grundsätzlich unvereinbar mit dem AWO Leitsatz „Wir unterstützen Menschen, ihr Leben eigenständig und verantwortlich zu gestalten“ und ist daher nur als vorübergehende Unterbringungsmöglichkeit in Betracht zu ziehen.

Gemeinsam mit der BAGFW vertritt die Arbeiterwohlfahrt seit Jahren eindeutige Positionen zu den Lebensbedingungen von Flüchtlingen in Deutschland und hat bereits 2012 innerverbandliche Empfehlungen zur Unterbringung von Flüchtlingen erarbeitet und veröffentlicht. Die AWO hat sich wiederholt positioniert gegen die Residenzpflicht und die Verpflichtung Asylbegehrender und Geduldeter zum Teil dauerhaft in Gemeinschaftsunterkünften wohnen zu müssen.

Angesichts der die Diskussion überlagernden Raumnot drohen die von unserer Seite seit Jahren thematisierten inhaltlichen Probleme zu Art und Qualität der Unterbringung und der Sozialbetreuung beinahe in den Hintergrund zu treten. So sollten end-

¹ Unter dem Begriff Flüchtling werden schutzsuchende Personen mit verschiedenen Aufenthaltsformen (Asylberechtigte, Asylbewerber/innen und Geduldete, Inhaber/innen von sog. Grenzübertrittsbescheinigungen etc.) zusammengefasst.

lich bundesweit verbindliche Standards entwickelt werden und Unterbringungskonzepte realisiert werden, die die Würde des einzelnen Menschen achten und eine Unterbringung bei weitgehender Eigenverantwortung ermöglichen, d.h. in abgeschlossenen Wohneinheiten, die den Bewohnern eine Privatsphäre ermöglichen. Die Möglichkeit, in Privatwohnungen zu leben, verhindert Ausgrenzung und Stigmatisierung und ist dem Leben in Gemeinschaftsunterkünften stets vorzuziehen. Die AWO spricht sich in diesem Sinne auch ausdrücklich dafür aus, den Flüchtlingen zu erlauben, in Privatwohnungen Aufnahme zu finden, bei ausreichender sozialer Betreuung und gesicherter Beratung.

Die Arbeiterwohlfahrt spricht sich laut ihren „Positionen und Empfehlungen zur Unterbringung von Flüchtlingen“ (²Seite 10) gegen die Einrichtung von Flüchtlingsunterkünften in Industriegebieten aus, da hier eine ausreichende infrastrukturelle Einbindung (ÖPNV, Kindergärten, Schulen, etc.) i.d.R. nicht gewährleistet ist.

„.....*Konsequenzen für die Auswahl des Standortes:*

- *Die Unterkünfte sollten sich in zentral gelegenen Wohngebieten mit guter Verkehrsanbindung befinden.*
- *Industriezonen, Gewerbe- und Industriegebiete, Randlagen und durch Brachflächen geprägte Umfelder sind nicht geeignet.*
- *Wünschenswert ist die nachbarschaftliche Einbindung der Unterkunft, ggfs. durch vorbereitende Aufklärung und Information des Stadtgebietes.*
- *Die Unterbringung kann an mehreren Standorten stattfinden (je weniger Personen an einem Standort, desto besser lassen sich die Flüchtlinge in reguläre Strukturen vor Ort einbinden).*
- *Es ist darauf zu achten, dass es sich nicht um Stadtteile handelt, in denen die Bewohner diskriminierenden oder rassistischen Attacken ausgesetzt sein werden.*
- *Anliegende S- und U-Bahnhöfe oder anderer öffentlicher Nahverkehr sind barrierefrei.*

Außerdem wird die Einrichtung von relativ kleinen Einheiten (max. 50 Bewohner) empfohlen. Dies ist bei den Einrichtungen in Industriegebieten nicht sinnvoll und wahrscheinlich. *„In einer Einrichtung sollen nicht mehr als 50 Personen untergebracht sein. So können typische Probleme von Großeinrichtungen vermieden werden. Außerdem können Kinder dann in „ihrem“ jeweiligen Bezirk in die Schule gehen. Bei zentraler Unterbringung von vielen Familien an nur einem Standort hingegen müssen die Kinder oft lange Schulwege in Kauf nehmen, weil die Schulen am Standort keine weiteren Schüler mehr aufnehmen.“* (Seite 9, s.u.)

Zu dem Gesetzesvorhaben:

Nach der geltenden Rechtslage besteht bereits die Möglichkeit, sogenannte Sondergebiete (i.S. v. §11 Baunutzungs-VO) mit der Zweckbestimmung „Sondergebiet für Flüchtlingsunterkünfte“ zu bestimmen und die Art der Nutzung im Einzelnen darzustellen und festzusetzen.

² AWO Positionen und Empfehlungen zur Unterbringung von Flüchtlingen, Standpunkte 2012, Berlin, Juli 2012

Bei Sondergebieten mit einer anderen Zweckbestimmung kann auch jetzt schon im Einzelfall eine Flüchtlingsunterkunft bei Vorliegen der Voraussetzungen eine Befreiung gemäß §31 Abs. 2 BAUGB in Betracht kommen.

Die Einrichtung einer Unterkunft unterliegt in den Sondergebieten – ebenfalls bereits jetzt rechtlich abgesichert (GG, Würde des Menschen) – strengen Anforderungen an den Schutz und die Gesundheit der Bewohner. Sie sind z.B. vor Lärmbelastigungen und diffusen Emissionen zu schützen.

Aus der Praxis vor Ort wissen wir, dass es immer wieder zu bauplanungsrechtlichen Problemen kommt, wenn Asylbewerberunterkünfte in Wohngebieten genehmigt werden sollen. Gerade wenn eine Unterkunft den typischen Charakter und die Größe einer Sammelunterkunft hat, wird von Gerichten immer wieder eine Wohnnutzung verneint, teilweise wird auch eine Genehmigungsfähigkeit als Anlage für "soziale Zwecke" nicht gesehen. Dem kann nur entgegengewirkt werden, indem eine klare Regelung bestimmt, dass Unterkünfte für Asylbewerber in Wohngebieten und auch reinen Wohngebieten zulässig sind.

Durch den Vorschlag der Bundesregierung würde nun ausdrücklich geregelt werden, dass der Bedarf zur Unterbringung von Asylbegehrenden ein Allgemeinwohlbelang ist, der bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen ist, und der die Erteilung einer Befreiung begründen kann. Dies ist durchaus zu begrüßen, denn es wird damit klargestellt, dass eine Asylbewerberunterkunft oder vergleichbare Einrichtung, die wohnungsähnlich ausgestattet ist, in reinen und allgemeinen Wohngebieten generell zulässig ist.

In der Praxis vor Ort bestehen für Kommunen und Träger jedoch oft weitere wesentlich schwieriger zu beseitigende Hemmnisse im nicht einbezogenen vorurteilsbelasteten Sozialraum und zusätzlich echte infrastrukturelle Probleme, Kinder und Jugendliche möglichst wohnortnah in Kindertageseinrichtungen und Schulen unterzubringen. Hier wäre die Unterbringung in Gebieten mit guter infrastruktureller Anbindung in dezentralen kleinen Wohneinheiten aus unserer Sicht eine realistische Alternative.

Gewerbegebiete

Mit der Zielsetzung der neuen Willkommenskultur, die auf Respekt und Anerkennung aller neu Angekommenen aufbauen muss, ist die Überlegung einer ausnahmsweise möglichen Unterbringung von Asylbewerbern in Gewerbegebieten nur schwer in Einklang zu bringen.

Das „Sonderrecht“ für die Personengruppe der Asylbewerber ist aus unserer Sicht nicht wünschenswert. Wie oben ausgeführt ist es bei Menschen, die neu in einem Land ankommen, wichtig, integrative Wohn- und Unterbringungskonzepte zu entwickeln und sonstige „Gefährdungen“ zu minimieren. Nach Artikel 1 § 2 Absatz 4 Satz 1 des Gesetzentwurfs des Bundesrates ist vorgesehen, dass in Gewerbegebieten flächendeckend Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende als Anlage für soziale Zwecke zu betrachten und somit als Ausnahme zugelassen werden können oder im Einzelfall bei entsprechenden Festsetzungen auch allgemein zulässig sind. Gewerbegebiete sind per se oft mit Nut-

zungen verbunden, die Wohnzwecken widersprechen. Wir teilen hier die Bedenken der Bundesregierung, dass hier Nutzungskonflikte entstehen, die geeignet sind, zum einen die Ansiedlungen und den Verbleib von Firmen, zum anderen die Gesundheit der Flüchtlinge zu gefährden.

Auflagen an mögliche Betreiber von Unterkünften, die sich aus entsprechenden Schallschutznormen ergeben und ggfs. Bestimmungen der TA Luft und TA Lärm, können hier zu einem unverhältnismäßigen finanziellen Aufwand führen, oder aber, man nimmt in Kauf, dass Flüchtlinge einer höheren gesundheitlichen Gefährdung ausgesetzt werden. Wir teilen auch hier ausdrücklich die Bedenken der Bundesregierung, die in ihrer Stellungnahme ausführt, „Da es sich bei diesen Einrichtungen um zumindest wohnähnliche Nutzungen handelt, können bei der vorgeschlagenen Regelung Nutzungskonflikte entstehen, die durch die verschiedenen Gebietskategorien der Baunutzungsverordnung gerade vermieden werden sollen“ .

Andererseits gibt es in manch dicht besiedelten Gebieten einerseits infrastrukturell sehr gut angebundene Gewerbegebiete und gleichzeitig ohnehin verstärkte Probleme am Wohnungsmarkt, die hier Einzelfallentscheidungen bzw. entsprechende Ausnahmeregelungen rechtfertigen. Diese sollten jedoch die Belange der Asylbewerber ausdrücklich berücksichtigen, zumal deren Belange ansonsten in langwierigen Gerichtsverfahren, in denen die bisherigen Kriterien wiederum gelten, überprüft werden. Dem vorliegenden Gesetzesvorschlag der Bundesregierung zu den befristeten Sonderregelungen nach § 246, Absatz 8, 9 und 10 BauGB könnten wir dann zustimmen, wenn die Ausnahmekriterien klar definiert und die Genehmigungen ebenso wie die Unterbringung von Bewohnern zeitlich befristet werden.

Absatz 8 ermöglicht eine Nutzungsänderung von Verwaltungsgebäuden, Absatz 9 beschränkt Bauvorhaben im Außenbereich auf Flächen im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit nach § 30, Absatz 1 oder § 34 zu beurteilenden, bebauten Flächen innerhalb des Siedlungsbereichs. Absatz 10 ermöglicht den Bau von Unterkünften in Gewerbegebieten auch nur als Ausnahme mit klar zu definierenden Kriterien.

Alternative Strategien

Zu der Unterversorgung mit städtischem Wohnraum – nicht nur für Flüchtlinge – ist es nicht zuletzt auch wegen der verfehlten kommunalen Wohnungsbaupolitik gekommen. Hinzu kommen die Schließung von Unterkünften und der Verkauf von städtischen Gebäuden in den letzten 15 Jahren. Neuere Initiativen zur Ankurbelung des Wohnungsbaus in mehreren Städten und Gemeinden sind bei weitem nicht ausreichend und unterliegen erfahrungsgemäß eher der langfristigen Planung.

Die aktuelle Situation erfordert allerdings kurzfristiges Eingreifen und schnelle Lösungen. Daher sind für den Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt weitere Maßnahmen, eingebunden in eine Gesamtstrategie zur Vermeidung einer menschenunwürdigen Unterbringung von Flüchtlingen, überfällig.

Die Arbeiterwohlfahrt setzt sich dafür ein, die strenge Zuweisungsquote, die sich an der Einwohnerzahl orientiert, nur noch als rechnerische Größe für die Verteilung der finanziellen Verantwortung und als Orientierung zu nutzen. In Gegenden mit hoher

Besiedlungsdichte, Flächenmangel und einer florierenden Wirtschaft steht der Wohnungsmarkt ohnehin unter Druck, und ein Verteilungsmuster nach dem Königsteiner Schlüssel erscheint uns angesichts der realen Probleme vor Ort nicht mehr sachgerecht.

Hilfreich wäre hier eine Verteilung der finanziellen Verantwortung nach Königsteiner Schlüssel, aber keine Verteilung der Menschen streng nach Schlüssel, sondern vielmehr bevorzugt in Gebiete, in denen Wohnraum zur Verfügung steht oder mit geringem Aufwand wiederhergestellt werden kann. Dies ist nach Aussage unserer örtlichen Verbandsgliederungen in nicht wenigen ländlichen Gebieten möglich (z.B. in der Ostprignitz). Warum sollen Flüchtlinge nicht auf freiwilliger Basis die Wahl haben, in eigene Wohnungen statt in Gemeinschaftsunterkünfte in Gemeinde- oder Gewerbegebiete zu ziehen?

Allerdings muss den aufnehmenden Gemeinden dann auch Hilfestellung bei der Schaffung bzw. dem Ausbau der notwendigen Infrastruktur gegeben werden. Insbesondere die Aufstockung der Kita- und Schulplätze muss regelmäßig abgesichert sein.

Die AWO befürwortet ausdrücklich Bestrebungen in der Politik, die Aufnahme von Flüchtlingen in privaten Haushalten zu gestatten. Viele Flüchtlinge können bei Verwandten oder hilfsbereiten Bürgern eine freundliche Aufnahme finden. Flüchtlingen sollte der Umzug in eigene Wohnungen so früh wie möglich genehmigt werden. Die AWO tritt ein für ein Recht auf Selbständigkeit und Selbstverantwortlichkeit der Menschen, die in Deutschland eine neue Heimat suchen. Die gesetzliche Pflicht zum Wohnen in Gemeinschaftsunterkünften sollte umgehend abgeschafft werden. Die staatliche Verantwortung zur Unterbringung Bedürftiger besteht und ist sehr wichtig. Wenn sie aber in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen, sollten man sie in Eigenverantwortung handeln lassen.

Zur Kostenentlastung der Kommunen bietet die Neugestaltung des Asylbewerberleistungsgesetzes aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt die Chance, die Krankenversorgung von Asylbewerbern menschenwürdig und diskriminierungsfrei zu gestalten und die Asylbewerber endlich in die gesetzliche Krankenversicherung mit einzubeziehen.

Zusammenfassende Bewertung

Die Änderung bauplanungsrechtlicher Vorgaben stellt unserer Auffassung nach keine wirkliche Lösung der aktuellen Herausforderungen für eine menschenwürdige Versorgung von geflüchteten Menschen dar. Hierfür braucht es weitere grundlegende Entscheidungen in der nationalen wie europäischen Flüchtlingspolitik.

Im Falle einer Veränderung der Gesetzeslage entsprechend dem Entwurf und der damit z.T. wegfallenden verbindlichen Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 BauGB) sprechen wir uns dringend dafür aus, Möglichkeiten der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung zu nutzen. Eine gezielte Strategie im Sozialraum für die Akzeptanz von Flüchtlingen kann erfahrungsgemäß den Reaktionen von Missgunst und Fremdenfeindlichkeit etwas entgegen setzen und die fast überall festzustellenden Angebote von Hilfs-

bereitschaft und Freundlichkeit in der Nachbarschaft aufgreifen. In diesem Sinne halten wir die Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements in diesem Handlungsfeld für dringend geboten und erarbeiten derzeit eine innerverbandliche Arbeitshilfe. AWO Träger verfügen über eine Vielzahl positiver Erfahrungen mit dem Aufbau von Netzwerken und Ehrenamtsprojekten im Bereich der Flüchtlingshilfe und tragen hier maßgeblich zu der viel beschworenen Willkommens- und Anerkennungskultur bei.

Die durch die Stellungnahme der Bundesregierung veränderte Regelung ist aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt hinnehmbar, wenn sie im Kontext einer gleichzeitigen eindeutigen Klarstellung erfolgt, dass Asylbewerberunterkünfte, die gewisse Standards erfüllen, in jedem Wohngebiet immer zulässig sind und die Ausnahmemöglichkeit für Gewerbegebiete zeitlich begrenzt wird auf eine ausnahmsweise Zulassung im Einvernehmen mit der Gemeinde und dabei klargestellt wird, dass dies (in Gewerbegebieten) nur für Unterkünfte gilt, in denen Personen vorläufig für einen begrenzten Zeitraum untergebracht werden. Sinnvoll wäre daher die Begrenzung der Ausnahmemöglichkeit lediglich auf Erstaufnahmeeinrichtungen.

Des Weiteren muss im Gesetzestext rechtlich absolut klargestellt werden, dass alle Regelungen nur für Asylbegehrende – während des asylrechtlichen Verfahrens – gelten und keinesfalls gelten dürfen für Personen, die bereits einen Aufenthaltsstatus haben, wie anerkannte Flüchtlinge oder Geduldete.

AWO Bundesverband
Berlin, den 30.Oktober 2014