



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau
und Reaktorsicherheit

Wortprotokoll der 24. Sitzung

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Berlin, den 3. November 2014, 13:30 Uhr

Paul-Löbe-Haus

PLH E.700

Vorsitz: Bärbel Höhn, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 3

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bau- planungsrecht zur Erleichterung der Unterbrin- gung von Flüchtlingen

BT-Drucksache 18/2752

Federführend:

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Mitberatend:

Innenausschuss

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:

Abg. Kai Wegner [CDU/CSU]

Abg. Michael Groß [SPD]

Abg. Heidrun Bluhm [DIE LINKE.]

Abg. Christian Kühn (Tübingen) [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Auernhammer, Artur Dött, Marie-Luise Gebhart, Dr. Thomas Göppel, Josef Grundmann, Oliver Haase, Christian Jörrißen, Sylvia Kanitz, Steffen Magwas, Yvonne Marschall, Matern von Möring, Karsten Müller (Braunschweig), Carsten Petzold, Ulrich Schulze, Dr. Klaus-Peter Vogel (Kleinsaara), Volkmar Wegner, Kai Weisgerber, Dr. Anja	Bareißen, Thomas Benning, Sybille Gundelach, Dr. Herlind Gutting, Olav Helfrich, Mark Jung, Andreas Kruse, Rüdiger Lagosky, Uwe Lerchenfeld, Graf Philipp Liebing, Ingbert Luczak, Dr. Jan-Marco Nüßlein, Dr. Georg Obner, Florian Pols, Eckhard Wittke, Oliver Woltmann, Barbara Zimmer, Dr. Matthias
SPD	Bülow, Marco Groß, Michael Hampel, Ulrich Lotze, Hiltrud Miersch, Dr. Matthias Mindrup, Klaus Nissen, Ulli Pilger, Detlev Schwabe, Frank Thews, Michael Träger, Carsten	Bartol, Sören Becker, Dirk Burkert, Martin Daldrup, Bernhard Esken, Saskia Held, Marcus Lemme, Steffen-Claudio Röspel, René Scheer, Dr. Nina Tausend, Claudia Vogt, Ute
DIE LINKE.	Bluhm, Heidrun Bulling-Schröter, Eva Lenkert, Ralph Zdebel, Hubertus	Hupach, Sigrid Lay, Caren Tackmann, Dr. Kirsten Zimmermann, Pia
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Kotting-Uhl, Sylvia Kühn (Tübingen), Christian Lemke, Steffi Meiwald, Peter	Baerbock, Annalena Höhn, Bärbel Paus, Lisa Verlinden, Dr. Julia



Tagesordnungspunkt 1

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen

BT-Drucksache 18/2752

Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Ausschussdrucksache 18(16)121(neu) (Anlage 1)

dazu Sachverständige:

Hilmar von Lojewski

(Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände) Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)127-D (Anlage 2)

Tine Fuchs

(Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. - DIHK)

Katharina Stamm

(Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrt e.V. - BAGFW) Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)127-E (Anlage 3)

Ltd. RD **Rüdiger Junge** (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg) Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)127-A (Anlage 4)

Katharina Vogt

(Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. - AWO) Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)127-C (Anlage 5)

Dr. Hendrik Cremer

(Deutsches Institut für Menschenrechte e.V.) Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)127-B (Anlage 6)

Ben Rau

(Bayerischer Flüchtlingsrat)

unangeforderte Stellungnahme Deutscher Anwaltsverein Ausschussdrucksache 18(16)126-A (Anlage 7)

Vorsitzende: Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen. Wir haben heute die 24. Sitzung und führen eine öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf des Bundesrates „Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen“ mit der Bundestagsdrucksache 18/2752 durch. Dazu liegt Ihnen ein Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(16)121 vor. Ein Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE. ist angekündigt, aber noch nicht eingegangen. Dann gibt es noch eine unaufgeforderte Stellungnahme, die das Sekretariat an die Abgeordneten weitergeleitet hat.

Es wird eine Fernsehübertragung geben. Die Sitzung wird am Mittwoch um 9 Uhr im Internet übertragen. Vom BMUB sollte eigentlich PSt Florian Pronold hier sitzen; er ist aber leider erkrankt. Wir wünschen ihm gute Besserung! In Vertretung von Herrn PStS Pronold ist Herr Hatzfeld vom Ministerium anwesend. Wenn also Fragen ans Ministerium gestellt werden, dann wird Herr Dr. Ulrich Hatzfeld diese beantworten.

Jetzt kommen wir zu den Redezeiten: Erst einmal begrüße ich natürlich die eingeladenen Sachverständigen und Experten. Ich freue mich, dass Sie alle gekommen sind und Auskunft über das doch sehr wichtige Thema geben können. Ich muss Ihnen allerdings sagen, was ich eben auch schon getan habe, dass für Ihr Eingangsstatement wirklich exakt vier Minuten vorgesehen sind, und dass ich auch darauf achten werde, dass sie nicht überschritten werden. Denn die Abgeordneten haben nachher in ihren Redebeiträgen nur zwei Minuten. Also insofern können Sie dann auch auf die Fragen der Abgeordneten wieder antworten. Es ist hier schon ein striktes Prozedere, weil wir auch versuchen möchten, möglichst viele Fragen der Abgeordneten beantwortet zu bekommen. Insgesamt haben wir für diese Anhörung zwei Stunden vorgesehen, also 120 Minuten. Die Abgeordneten können entweder eine Frage an zwei Sachverständige stellen oder zwei Fragen an einen Sachverständigen. Außerdem sind noch Abgeordnete des



mitberatenden Innen- und Rechtsausschusses eingeladen. Wenn Sie Fragen stellen, wird das verrechnet mit dem Fraktionskontingent. Sie werden wie alle anderen Abgeordneten behandelt, müssen sich dann aber entsprechend in der Fraktion einig, wer die Frage für welche Runde stellen wird. Für Ihre Fragewünsche gibt es hier Formulare. Dort wird dann eingetragen, welcher Abgeordnete an wen eine Frage stellen möchte.

Dann kommen wir direkt zum Beginn der inhaltlichen Beratung. Da würde ich zunächst als erstem Sachverständigen dem Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände, Herrn Hilmar von Lojewski, das Wort geben. Vielen Dank, dass Sie gekommen sind!

Hilmar von Lojewski (Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände): Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete. Wir haben als Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände zu dem Gesetzentwurf Stellung genommen. Das heißt, wir vertreten hier die großen und die kleinen Städte und Gemeinden einschließlich der Landkreise. Angesichts der Zahl der Asylbewerberinnen und Asylbewerber und der Flüchtlinge, die nach Deutschland kommen, sehen sich die Städte und Gemeinden zum einen in der Verantwortung, alle diese Menschen angemessen unterzubringen auf dafür zur Verfügung stehenden Flächen oder auf dafür zu mobilisierenden Flächen. Auf der anderen Seite sehen sich die Städte und Gemeinden auch unter dem Druck, dies zeitnah und rechtssicher zu tun. Dies sind die beiden Parameter, die für die Städte und Gemeinden natürlich maßgeblich sind. Zeitnah und rechtssicher. Zeitnah funktioniert dann nicht, wenn Planungsrecht für diese Flächen geschaffen werden muss. Und rechtssicher funktioniert dann nicht, wenn es Genehmigungsvorbehalte im Baugesetzbuch hierzu gibt. Da begrüßen wir grundsätzlich die Erwiderung der Bundesregierung zu dem Bundesratsantrag und finden es sinnvoll und sinnfälliger, in dieser Weise Zeitnähe und Rechtssicherheit auch zu bewerkstelligen.

Gerne möchten wir aber auch mit Blick auf die Stellungnahmen der anderen Sachverständigen und der Verbände deutlich machen, dass die Nutzung von Flächen in Gewerbegebieten und im Au-

ßenbereich für die Städte selber immer Ultima Ratio ist. Es geht den Städten nicht darum, von voreherein Asylbewerber und Flüchtlinge in Gewerbegebiete zu drücken oder gar in den Außenbereich. Es geht vielmehr darum, das Tableau verfügbarer Flächen zu erweitern. Ultima Ratio bedeutet, wir arbeiten im Grunde in den Städten und Gemeinden nach einem Dreisatz. Wir versuchen, Flüchtlinge und Asylbewerber im baulichen Wohnungsbestand unterzubringen, in dafür vorhandenen oder zu errichtenden, integriert liegenden Anlagen; Unterbringungsmöglichkeiten in Heimen zu schaffen, in umzunutzenden gewerblichen Bauten. Ultima Ratio ist es dann eine weitere Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen auch in Gewerbegebieten Wohnraum zu gewinnen, so wie es auch im Gesetzentwurf niedergelegt ist, und auch in den am Innenbereich angrenzenden bzw. an Bebauungsplangebieten angrenzenden Außenbereichsflächen. Dem Grunde nach wird damit das Flächentableau erweitert. Das ist im kommunalen Interesse, um rechtssicher und zeitnah auch die Voraussetzung zur Unterbringung zu schaffen. Das ist durch diesen Gesetzentwurf erfüllt worden, den wir insoweit auch unterstützen. Weil er nicht am Grundgerüst des Gesetzbuchs rüttelt, sondern durch entsprechende Ergänzungen versucht, das Instrumentarium für die Städte und Gemeinden zu erweitern. Wichtig ist uns in dem Zusammenhang, dass die Städte entscheiden können, ob sie hiervon Gebrauch machen oder nicht. Das ist durch den Gesetzentwurf auch gewährleistet, insbesondere dann, wenn die Einvernehmensregelung für die Gemeinden, die nicht selber Bauaufsichtsbehörde sind, auch gewahrt bleibt. Insoweit finden wir uns in diesem Gesetzentwurf durchaus wieder.

Wir plädieren dafür, die Tatbestände für die Nutzung von Außenbereich und Gewerbegebieten befristet anzulegen. Befristet deshalb, damit gerade auch in Gewerbegebieten der Charakter eines Gewerbegebiets durch solcherart befristet genehmigte Anlagen sich nicht umkehrt, sondern es nach wie vor ein Gewerbegebiet bleibt. Wir glauben, dass die Sicherungen, die eingebaut sind, dort auch menschenwürdige Unterkünfte zu schaffen, allein durch den Zusammenhang mit der für soziale Einrichtungen zulässigen Nutzung im Gewerbegebiet, gewährleistet ist.



Insofern unterstützen wir diesen Gesetzentwurf, der das rechtssichere und zeitnahe Handeln in den Städten aus planungsrechtlicher Sicht verbessern hilft. Dass alle anderen Parameter - Mittel, Unterbringung, Versorgung, Bezahlung etc. - auf anderer Ebene noch zu regeln sind, ist unbenommen. Aus planungsrechtlicher Sicht glauben wir, dass dies eine Verbesserung für Städte und Gemeinden darstellen wird, rechtssicher und zeitnah Flächen bereitzustellen.

Vorsitzende. Dankeschön Herr von Lojewski! Ich gebe direkt weiter an Frau Fuchs.

Tine Fuchs (DIHK): Sehr geehrte Frau Höhn, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Herzlichen Dank für die Einladung, hier heute für den Deutschen Industrie- und Handelskammertag Stellung nehmen zu dürfen! Wir sehen die große Herausforderung, die die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylsuchenden im Moment bedeutet und zwar für alle - für Bund, Länder Kommunen, für Bürger, aber auch für die Wirtschaft. Und alle müssen ihrer Verantwortung gerecht werden, um für eine Willkommenskultur in Deutschland zu sorgen. Da gilt es aus unserer Sicht, die Flüchtlinge nicht nur unterzubringen, sondern sie in die Gesellschaft zu integrieren. In diesem Zusammenhang gilt es eben auch zu gucken, das die Kinder in die Kita gehen können und zur Schule. In dem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass wir die Änderungen im Asylrecht vom 19. September 2014 ausdrücklich begrüßen, für einen schnelleren Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber zu sorgen, weil die Asylbewerber zum großen Teil über gute Qualifikationen verfügen, die auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind.

Wenn es um die Aufnahme von Flüchtlingen/Asylsuchenden geht, gilt es für die richtigen Rahmenbedingungen zu sorgen. Es gilt einmal, die Asylsuchenden auch in der Sprache zu unterstützen. Und was die Unterbringung anbetrifft, gilt es aus unserer Sicht zunächst einmal dafür zu sorgen, dass sie in integrierten Lagen untergebracht werden. Das haben Städte wie Berlin, Köln oder Osnabrück sehr beispielgebend vorgemacht, wo einfache und schnelle Integration in Wohnungen in integrierten Lagen zur Verfügung gestellt worden sind. Und insofern sehen wir eigentlich die

Städtebauförderung als erstes Mittel der Wahl, um durch Programme wie das Programm „Soziale Stadt“, aber auch das Programm „Stadtumbau Ost und West“, welche die großen Wohnungsprogramme der Bundesregierung sind und die auch noch durch die Festlegung im Koalitionsvertrag auf 700 Millionen jährlich aufgestockt wurden, durch diese beiden Programme auch für eine Bereitstellung von integrierten Wohnungen in zentralen Lagen zu sorgen. Das ist schon gelungen, wenn man in die jüngste Geschichte guckt. Während des Balkankonfliktes hatten wir im Jahr 1995 166 951 Flüchtlinge und Migranten unterzubringen, ohne dass wir damals das Baurecht geändert hätten.

Zu den vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen: Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme vorgeschlagen, und auch der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD geht in diese Richtung, den Befreiungstatbestand des § 31 Absatz 2 BauGB zu erweitern, anders als die Bundesratsinitiative, die ein BauGB-Maßnahmen-gesetz vorgesehen hatte. Wir begrüßen diesen rechtlichen Regelungsantrag im Vergleich zu der Bundesratsinitiative, weil er zeitlich befristet ermöglicht, tatsächlich auf die vielen Flüchtlinge und Asylbegehrenden zu reagieren. Wir fragen uns allerdings, und darauf möchte ich in diesem Zusammenhang auch hinweisen, ob es sich tatsächlich nur um ein vorübergehendes Problem handelt oder ob wir nicht tatsächlich viel länger damit rechnen müssen. Als Städtebauerin und jemand der sich mit Baurecht beschäftigt, darf ich vielleicht an der Stelle auf Giorgio Agamben hinweisen, der bereits im Jahr 2006 20 Millionen Flüchtlinge in Europa prophezeit hat. Was die weiteren Änderungen anbetrifft von § 246 Nummern 8 bis 10, wo die Unterbringung von Flüchtlingen in Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäuden im Außenbereich und Innenbereich und in Gewerbegebieten zulässig sein soll, können wir mit den jetzt gefundenen Formulierungen leben.

Vorsitzende: Danke schön. Ich komme jetzt zu Frau Katharina Stamm von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrt. Bitte, Frau Stamm.

Katharina Stamm (BAGFW): Herzlichen Dank, Frau Ausschussvorsitzende, sehr geehrte Damen



und Herren. Ich bedanke mich für die Einladung, um an dieser Sachverständigenanhörung teilzunehmen für die Freie Wohlfahrtspflege; das sind die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtsverbände, die in dem Bereich Flüchtlingsberatung, Unterbringung und psychosoziale Betreuung zuständig sind; bundesweit.

Wir anerkennen die Herausforderungen, vor denen Landkreise und Kommunen derzeit bei der Flüchtlingsaufnahme stehen, sehen es aber auch als hausgemacht an. Vor zwei, drei Jahren haben unsere Kollegen in den Bundesländern bereits dafür gewarnt. Das ist leider nicht wirklich zu Gehör gekommen und das beschert die Zustände, die wir jetzt haben. Nichtsdestotrotz wird derzeit vor Ort mit größter Anstrengung nach Lösungen gesucht und teilweise werden auch gute, neue Wege beschritten. Wir sehen gerade einen gewissen Wechsel in einer Flüchtlingsaufnahme, die in den 90er Jahren eher als notwendiges Übel angesehen wurde. Es gibt diesen Passus im Bayerischen Flüchtlingsaufnahmegesetz, der mittlerweile gestrichen wurde: Die Unterbringung solle die Rückkehrbereitschaft der Flüchtlinge fördern. Das ist erst kürzlich gestrichen worden. Sie sehen jetzt schon in den politischen Gesprächen auf allen Ebenen eine wichtige Diskussion über gute Standards einer menschenwürdigen Unterbringung. Man muss dazu wissen, die Menschen, die jetzt zu uns kommen, werden zu mindestens 60 Prozent hierbleiben und sich dauerhaft integrieren. Das muss von Anfang an passieren. Vor diesem Hintergrund sieht die Freie Wohlfahrtspflege den Gesetzentwurf insgesamt als kritisch an, da die geplanten bauplanerischen Erleichterungen vor allem in den Gewerbegebieten und im Außenbereich nach unserer Einschätzung voraussichtlich zu Lasten von guten Standards der Flüchtlingsunterbringung gehen werden.

Es wurde schon genannt: Es bedarf dringend weiterer flankierender Maßnahmen, um den derzeitigen Engpass in den Kommunen zu beenden. Änderungen im Bauplanungsrecht allein sind natürlich nicht ausreichend. Ich möchte drei Aspekte kurz ansprechen: Die Verbände der BAGFW lehnen eine zusätzliche Erleichterung für Bauvorhaben in Gewerbegebieten und im Außenbereich grundsätzlich ab. Bereits jetzt eröffnet das Bauplanungsrecht Spielräume in den unterschiedlichen

Baugebieten zur Unterbringung von Flüchtlingen. Eine ausnahmsweise Genehmigung oder Befreiung bei Gemeinschaftsunterkünften in Gewerbegebieten oder im Außenbereich ist nach der bestehenden Rechtslage möglich. Bereits jetzt bestehen Gemeinschaftsunterkünfte in Gewerbegebieten oder im Außenbereich. Hier zeigt unsere Erfahrung aus der Beratungspraxis, dass eine Unterbringung an diesen ungeeigneten Standorten ohne die erforderliche Infrastruktur zu Desintegration und zur Ausgrenzung der Bewohnerinnen und Bewohner führt. Sofern der Gesetzentwurf auf die aktuelle Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Baden-Württemberg, in zwei Extremfällen unserer Ansicht nach, reagiert, muss eine landesrechtliche Lösung gefunden werden. Ein Aufweichen der Standards bundesweit zu diesem Zeitpunkt halten wir für verfehlt. Darauf kann nachher vielleicht noch in der Diskussion eingegangen werden. Grundsätzlich ist für uns die Trennung von Baugebieten mit Gewerbe oder Außenbereichsgebieten von den reinen Wohn- und Mischgebieten aus guten Gründen der Fall, die auch bei der Aufnahme von Flüchtlingen gelten müssen. Dazu gehört eben der Schutz von Wohnräumen vor störenden Einflüssen durch Gewerbebetriebe sowie vor Lärm und Schmutz. Ebenso sollte die Flüchtlingsaufnahme nicht als Anlass dienen, den einheitlichen Charakter von Außenbereichsgebieten weiter abzuschwächen. Insgesamt gibt es aus unserer Sicht keinen objektiven Grund für die geplante baurechtliche Privilegierung von Gemeinschaftsunterkünften in diesen beiden Gebieten – Gewerbegebiete und Außenbereich. Wohingegen wir uns allerdings für eine Flexibilisierung im Innenbereich aussprechen, und das ist ja in den beiden Generalklauseln in § 1 und § 31 der Fall. Befristungsregelungen halten wir für verfehlt, weil in den nächsten fünf Jahren die entscheidenden Kapazitäten ausgebaut werden und die nächsten fünf Jahre dann die notwendigen planerischen Entscheidungen getroffen werden und diese Entscheidungen dann Bestandsschutz haben. Insofern muss jetzt von Anfang an gut in die Standorte investiert werden.

Vorsitzende: So dann kommen wir zum Leitenden Regierungsdirektor Rüdiger Junge von der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg. Bitte, Herr Junge.



Ltd. RD **Rüdiger Junge** (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg) Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, werte Damen und Herren. Ich wollte Ihnen einmal die Situation einer deutschen Kommune eingangs kurz schildern. Seit 2011 verzeichnen wir einen sehr starken Anstieg der Flüchtlingszahlen in der Bundesrepublik. Das Bundesamt für Flüchtlinge und Migration geht für 2014 davon aus, dass mehr als 200 000 Flüchtlinge nach Deutschland kommen werden. Für 2015 ist nach den derzeitigen Prognosen und Schätzung von einem weiteren Anstieg auszugehen. Was bedeutet das für eine Stadt wie Hamburg? 2011 hatten wir ca. 2 000 Flüchtlinge, die bei uns aufzunehmen waren. 2014 werden es voraussichtlich 5 200 sein. Dazu kommen ca. 1 000 unbegleitete, minderjährige Flüchtlinge, sodass wir etwa 6 200 Menschen sozusagen mit menschenwürdigen Unterkünften allein in diesem Jahr neu zu versorgen haben. Um die Übernachtung von Flüchtlingen in Zelten in der Winterzeit zu verhindern, sind wir derzeit gezwungen, Notmaßnahmen nach Polizeirecht zu ergreifen und tun das auch. Das ist aber nur eine temporäre Lösung. Angesichts der Lage besteht aus unserer Sicht ein Bedarf zumindest auch an planungsrechtlichen Erleichterungen. Das ist sicherlich nicht alles, aber ein wichtiger Punkt, um schneller und vor allem auch rechtssicherer als bisher Unterkünfte für Flüchtlinge schaffen zu können. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass in Ballungszentren wie Hamburg, aber sicherlich auch in anderen großen, deutschen Kommunen, Wohnbauflächen wegen des notwendigen Wohnungsbaubedarfs nur begrenzt zur Verfügung stehen. Dennoch weise ich darauf hin, dass auch in Hamburg natürlich Wohngebiete auch für Flüchtlingsunterkünfte in Teilen verwandt werden. Die Gesetzesinitiative wurde auch von der Bundesregierung sehr konstruktiv und schnell unterstützt, wie man beim laufenden Gesetzgebungsverfahren sieht. Daraus wird auch noch einmal der Bedarf bundesweit an solchen Regelungen deutlich. Die im Gesetzgebungsverfahren gemachten Vorschläge der Bundesregierung, die jetzt ja von den Fraktionen CDU/CSU und SPD aufgegriffen wurden, werden aus Hamburger Sicht begrüßt, obwohl sie aus meiner Sicht eben nicht ganz deckungsgleich von der Regelungstechnik sind wie der von uns vorgeschlagene Bundesratsantrag. Inhaltlich sind aber die Ziele und Punkte dort aufgegriffen worden

und werden aus unserer Sicht auch erfüllt. Sie haben den Vorteil, dass Sie jetzt auf ein freischalten des Landesgesetz, wie noch im Bundesratsantrag, verzichten können. Das ist für die Praxis wichtig, weil wir dann auch schneller die neuen Lösungen anwenden können. Inhaltlich sind die Regelungen zu § 31 Absatz 2 und § 246 hervorzuheben. Die Änderung zu § 31 Absatz 2 stellt klar, dass die Flüchtlingsunterbringung ein Allgemeinwohlbelang ist, hat aber auch Bedeutung für die Ermessensbeurteilung und die Frage der Bewertung nachbarlicher und Zumutbarkeit zu nachbarlichen Interessen und öffentlichen Belangen. In § 246 finden wir die Befristung sinnvoll, weil wir im Moment noch davon ausgehen, dass es ein großes, vorübergehendes Problem ist. Im Rahmen der Regelung wird einerseits die Umnutzung leerstehender Büro- und Verwaltungsgebäude im nicht beplanten Innenbereich in Unterkünfte geregelt, außerdem die Nutzung von Außenbereichsflächen, die im Siedlungsbereich liegen und der Sonderbefreiungstatbestand für Gewerbeflächen. Ganz wichtig für mich ist, dass ein Abdrängen in Außenbereiche hier nicht stattfindet, weil sich das auf den Teil des Außenbereichs beschränkt, der im Siedlungsbereich liegt, der integriert ist und eben nicht irgendwo in der freien Natur. Ein Abdrängen von Flüchtlingen in Gewerbegebiete und auch die Befürchtung der Wirtschaft, dass es dort zu Problemen kommt, sehen wir auch nicht. Weil wir den Problempunkt „Grundzüge der Planung“ damit gelöst bekommen. Aber es bleibt ja bei der Bewertung nachbarlicher, öffentlicher Interessen. Insgesamt ist der Gesetzentwurf aus meiner Sicht positiv zu sehen.

Vorsitzende: Danke, Herr Junge. Frau Vogt.

Katharina Vogt (AWO): Ich bedanke mich ausdrücklich für die Einladung als Referentin für Flüchtlingspolitik der AWO und wir nutzen die Gelegenheit zur Stellungnahme. Viele Gliederungen der AWO sind Träger von Gemeinschaftsunterkünften und auch von Erstaufnahmeeinrichtungen oder übernehmen die soziale Betreuung der Asylbewerber in kommunalen Unterkünften. Bundesweit ca. 50 bis 70 Einrichtungen werden professionell oder ehrenamtlich durch AWO-Gliederungen betreut. Für Flüchtlinge, die kurz zuvor in der deutschen Gesellschaft gerade erst angekommen sind, sind die direkten Lebensumstände von



herausragender Bedeutung, genauso wie für die weitere Entwicklung ihre Möglichkeiten und ihre Bereitschaft zum Aufbau einer realistischen Zukunftsperspektive. In dieser Situation ist es besonders wichtig, ein Wohnumfeld zu schaffen, dass die Asylsuchenden dabei unterstützt, sich in die neue Umgebung einzuleben und Verlust und Fluchterfahrung zu verarbeiten. Dabei spielen viele Faktoren eine Rolle, aber vor allem auch die Lage der ersten Unterkunft. Die neue Wohnsituation ist also von zentraler Bedeutung, um die Retraumatisierung oder erneute Erfahrung von Angst genauso wie Stigmatisierung und Ausgrenzung zu vermeiden. Die dauerhafte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften ist mit unseren Leitsätzen eigentlich nicht zu vereinbaren und deswegen sprechen wir uns allenfalls für eine zeitlich befristete Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften aus. Angesichts der Diskussion über Raumnot drohen die von unserer Seite seit Jahren thematisierten inhaltlichen Probleme zu Dauer, Art und Qualität der Unterbringung und deren Sozialbetreuung beinahe in den Hintergrund zu treten. So sollen endlich bundesweit verbindliche Standards entwickelt und Unterbringungskonzepte realisiert werden, die die Würde der einzelnen Menschen achten und eine Unterbringung bei weitgehender Eigenverantwortung ermöglichen. Die Möglichkeit, in Privatwohnungen zu leben, würde die derzeitige Ausgrenzung und Stigmatisierung von Flüchtlingen verhindern.

Nun zu dem Gesetzesvorhaben: Wie meine Vorredner bereits ausgeführt haben, sind bereits jetzt Ausnahmen möglich. Darauf gehe ich nicht näher ein. 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 Einrichtungen in reinen und allgemeinen Wohngebieten generell zulässig sind. In der Praxis vor Ort bestehen jedoch für Kommunen und Träger ganz andere, wesentlich schwieriger zu beseitigende Hemmnisse in nicht einbezogenem, vorurteilsbelastetem Sozialraum und zusätzlich echte infrastrukturelle Probleme. Kinder und Jugendliche müssen möglichst wohnortnah in

Kitas und Schulen untergebracht werden. Hier wäre die Unterbringung in dezentralen kleinen Wohneinheiten, keinesfalls mehr als 50 Personen, aus unserer Sicht eine realistische Alternative.

Nun unsere Stellungnahme zu den Gewerbegebieten: Mit der Zielsetzung einer neuen Willkommenskultur, die auf dem Respekt und Anerkennung aller neu Ankommenden aufbauen muss, ist die Überlegung einer 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. Gewerbegebiete sind allerdings per se meist mit Nutzungen verbunden, die Wohnzwecken widersprechen. Wir teilen hier die Bedenken der Bundesregierung, dass hier Nutzungskonflikte entstehen, die geeignet sind, zum einen die Ansiedlung und den Verbleib von Firmen, zum anderen aber auch die Gesundheit der Flüchtlinge zu gefährden. Auflagen an mögliche Betreiber von Unterkünften, die sich aus entsprechenden Schallschutznormen ergeben und gegebenenfalls Bestimmungen der TA Luft und TA Lärm, können hier nicht nur bei den Betreibern der Unterkünfte, sondern auch den Firmen zu einem unverhältnismäßig finanziellen Aufwand führen oder aber man nimmt in Kauf, dass Flüchtlinge einer höheren gesundheitlichen Gefährdung ausgesetzt werden als andere Menschen in unserem Land.

Dr. Hendrik Cremer (Deutsches Institut für Menschenrechte): Vielen Dank für die Einladung! Meine Ausführungen werden sich insbesondere auf die von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsverträge beziehen. Die geplanten Gesetzesänderungen in dem Bereich Gewerbegebiet bzw. Außenbereich begründen aus menschenrechtlicher Perspektive erhebliche Bedenken. Der Staat ist verpflichtet, also auch bei der Standortbedingung von Einrichtungen, die Rechte der Betroffenen in den Blick zu nehmen. Verträge, die jetzt zu berücksichtigen sind, etwa der internationale Pakt für wirtschaftliches, soziales, kulturelles Recht, die UN-Frauenrechtskonvention, die UN-Kinderrechtskonvention und auch weitere Verträge, sind von Deutschland ratifiziert worden. Sie sind geltendes Recht und an diese Verträge sind Bund, Länder und auch die Kommunen gebunden. Werden also Unterkünfte etwa an Randgebieten oder



in Gewerbegebieten ohne Infrastruktur errichtet, besteht die Gefahr, dass z.B. das Recht auf Bildung nicht in Anspruch genommen werden kann, weil das Recht eben auch umfasst, zur Schule kommen zu können, also zumutbare Wege, als ein Bereich, den ich hier ansprechen möchte. Ein weiterer ist z.B. das Recht auf Gesundheit, dass eben auch umfasst, faktischen Zugang zum Gesundheitswesen zu bekommen. Die Problematik verschärft sich, dass der Gesetzentwurf hier nicht nur für Aufnahmeeinrichtungen der Länder gelten soll, sondern eben auch für Gemeinschaftsunterkünfte. Und in Gemeinschaftsunterkünften leben die Menschen häufig jahrelang. Das bedeutet also, dass das Problem hier insofern verschärft wird, dass die Menschen über sehr lange Zeiträume möglicherweise in Gewerbegebieten oder eben in der Abgeschiedenheit im Außenbereich leben. Das Ziel des Gesetzentwurfs besteht darin, die Unterbringung von Flüchtlingen zeitnah und bedarfsgerecht zu erleichtern. Den Flüchtlingen, so hat es die Bundesregierung ausgedrückt, sei so schnell wie möglich ein Dach über dem Kopf und eine menschenwürdige Unterkunft zu geben. Das Ziel, ein Dach über dem Kopf zu geben, kann vermutlich durch das Gesetzesvorhaben erreicht werden, das Ziel menschenrechtskonforme Unterkünfte hingegen nicht. Denn katastrophale und menschenunwürdige Zustände in den Unterkünften für Asylsuchende gibt es nicht erst seitdem die Zahlen in diesem Jahr deutlich steigen. Flüchtlingsräte oder Wohlfahrtsverbände haben schon seit Jahren immer wieder auf diese Zustände hingewiesen. Gleichwohl gibt es bei der Unterbringung von Asylsuchenden große Unterschiede und Beispiele guter Praxis.

Ein zentrales Problem was sich hier stellt ist, dass es keine einheitlichen, verbindlichen Standards für Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünfte gibt. Das einzige was im Asylverfahrensgesetz einheitlich geregelt ist, dass die Länder verpflichtet sind, Aufnahmeeinrichtungen und entsprechende Plätze bereitzuhalten. Es gibt keine bundeseinheitlichen Standards etwa zu Raumgrößen, sanitären Anlagen, zu Spielmöglichkeiten, Gemeinschaftsräumen oder sonstiger Ausstattung. Gibt es Regelungen, die auf der Ebene der Länder existieren, dann weisen sie wiederum große Unterschiede auf; auch was die Verbindlichkeit angeht. Vor diesem Hintergrund sind bundesweit

einheitliche Mindeststandards zu schaffen, um menschenrechtskonforme Zustände bei der Unterbringung von Flüchtlingen tatsächlich sicher zu stellen. Die zuständigen Verantwortungsträger sollten ausdrücklich und möglichst konkret in die Pflicht genommen werden. Bundeseinheitliche Standards sind auch insofern erforderlich, als die EU-Aufnahmerichtlinie bis zum Juli 2015 umzusetzen ist. Menschenrechte, die z.B. bei der Ausgestaltung von Unterkünften zu beachten sind, sind etwa das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung. Daraus folgt, dass genügend Toiletten und Duschen zur Verfügung stehen müssen. Der Schutz vor Gewalt insbesondere bei alleinstehenden Frauen muss gewährleistet sein, dass sie sich sicher bewegen können und in separaten Zimmern wohnen können. Das Recht auf Familienleben bedeutet, dass die Familienmitglieder abgeschieden unterkommen und etwa als letztes Recht, das Recht auf Spiel und aktive Erholung, dass Spielmöglichkeiten sowohl drinnen als auch draußen möglich sind.

Vorsitzende: Herzlichen Dank, Herr Dr. Cremer! Jetzt zu Herrn Ben Rau vom Bayerischen Flüchtlingsrat.

Ben Rau (Bayerischer Flüchtlingsrat): Sehr geehrte Frau Höhn, sehr geehrte Damen und Herren. Auch von mir vielen Dank, dass ich hier sprechen darf! Ich habe es leider nicht geschafft, eine schriftliche Stellungnahme abzuliefern, bin aber heute sehr gern von München hierher gefahren. Ich habe in der täglichen Praxis sehr viel mit Flüchtlingen zu tun, auch mit der Unterbringung. Ich kenne sehr viele Flüchtlingslager. Ein Baurechtler bin ich grundsätzlich nicht. Nur so viel. Die obergerichtliche Rechtsprechung aus Baden-Württemberg und Hamburg vom letzten Jahr, dass Gemeinschaftsunterkünfte Anlagen für soziale Zwecke mit mindestens wohnähnlichen Charakter seien, dem kann man zustimmen und das sollte man nicht ignorieren.

Wir haben bereits jetzt das Problem, dass es eine Vielzahl an Flüchtlingsunterkünften gibt, welche sowohl in Bauart als auch in der Lage nicht geeignet sind. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf könnte sich das noch deutlich verschärfen. Es wäre zu befürchten, dass unzureichende Proviso-



rien in abgelegenen Gebieten vermehrt genutzt oder errichtet würden. Wie mein Vorredner schon gesagt hat, dass es keine obligatorischen Mindeststandards und auch Kontrollmechanismen in den meisten Ländern gibt, ist hier auch ein sehr großes Problem, das man nicht vergessen darf. Flüchtlinge weisen grundsätzlich hohe Bedarfe an Unterstützung auf und das schlägt sich natürlich auch in der Unterbringung und in der jeweiligen lokalen Infrastruktur nieder bzw. dem Bedarf daran. Betreuung, Beratung, gesundheitliche Unterstützung, Therapiebedarf etc. Wir fordern einfach ein gewisses Mindestmaß an Infrastruktur und wir befürchten, dass das mit diesem Gesetzentwurf mit einer verstärkten Unterbringung im Gewerbegebiet, wie auch im Außenbereich, in vielen Fällen nicht mehr möglich wäre. Hier auch noch mal das Problem, wenn es gegebenenfalls nicht einmal einen Anschluss zum öffentlichen Nahverkehr gibt.

Ebenso wollen Flüchtlinge eine wirtschaftliche und soziale Integration erreichen, um sich eine Perspektive zu schaffen. Mit dem Gesetzentwurf wäre eher eine Desintegration zu erwarten oder eine Forcierung dessen. Die wirtschaftlichen und sozialen Folgekosten müssen Bund und Länder bzw. am Ende die Gesellschaft tragen. Auch im Wohnbereich konkret haben Flüchtlinge einen Bedarf an Ruhe und Privatsphäre. Viele Menschen sind von der Flucht aus dem Herkunftsland traumatisiert und schon jetzt ist es sehr schwierig, in Mehrbettzimmern mit vier, sechs oder acht Personen Rückzugsmöglichkeiten zu finden. Mit einer zusätzlichen Emissionsbelastung wäre es natürlich noch mal deutlich schwieriger.

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) spricht von einer emissionschutzrechtlichen Zwei-Klassen-Gesellschaft. Was nicht oft genug betont werden kann: Flüchtlinge leben wirklich dauerhaft in diesen Einrichtungen, in diesen Gemeinschaftsunterkünften und damit muss man von Wohnen sprechen. In Bayern ist es so: Während des Asylverfahrens haben Flüchtlinge in solchen Unterkünften zu leben. Und abgelehnte Asylbewerber, die alleinstehend und dann geduldet werden, müssen in Bayern mindestens weitere vier Jahre dort leben. Geduldete machen mittlerweile immerhin ein Drittel aus. Es war auch schon mal mehr. In Ausnahmen gibt es sogar 10, 15 oder 20 Jahre in

Unterbringung. Der Gesetzentwurf ist nicht alternativlos. Es gibt deutlich bessere Lösungen. Natürlich stehen Länder und Kommunen im Moment vor großen Problemen, aber es gibt bessere Maßnahmen - in allererster Linie die Unterbringungspflicht aufzuheben. Dazu könnte man das Asylverfahrensgesetz ändern. Die Länder haben aber auch jetzt schon sehr großen Gestaltungsspielraum. Würde es geändert werden, dann würden beispielsweise in Bayern sofort hunderte Plätze frei werden von Leuten, die bereits Wohnungen gefunden hätten, bei Freunden unterkommen könnten und viele Notunterkünfte wären nicht mehr nötig. Auszugsübergangsmanagement und sozialer Wohnungsbau würden dies langfristig flankieren, daher ist aus unserer Sicht der Gesetzentwurf abzulehnen. Es gäbe bessere Lösungen, eben die Abschaffung der Unterbringungspflicht in den einzelnen Ländern.

Vorsitzende: Herzlichen Dank! Wir kommen jetzt zur ersten Fragerunde und von der Fraktion der CDU/CSU habe ich Abg. Kai Wegner, der Frau Stamm und Herrn von Lojewski Fragen stellen möchte.

Abg. **Kai Wegner** (CDU/CSU): Herzlichen Dank an Sie für Ihre Ausführungen. Wir sind uns alle einig, glaube ich, dass wir alles daran setzen müssen, die Menschen, die Hilfe suchen, würdig unterzubringen. Das ist erst mal gut, dass wir diese Diskussion führen. Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Aber es gibt schon ein paar Punkte... Herr Junge hat es so schön beschrieben. Der Druck gerade auf die Ballungsräume, aber natürlich auch auf die Städte, ist immens - auf Grund der Zahlen, die vor einem Jahr nicht zu erwarten waren. Von daher suchen wir natürlich nach Lösungen. Bei Frau Stamm von der Bundesarbeitsgemeinschaft habe ich in der Stellungnahme gelesen, dass Sie sich wünschen würden, dass wir nach Möglichkeit die Menschen - nicht alle, aber vorwiegend - in Wohnungen unterbringen sollten. Da würde mich die Meinung natürlich auch von den Kommunalen Spitzenverbänden interessieren. Wir haben ja nicht nur eine Herausforderung beim Zustrom von Menschen zu bewältigen, die zu uns kommen und Hilfe brauchen, sondern wir haben auch eine Herausforderung im Bereich des Wohnungsmarktes



zu bewältigen. Wir haben in Berlin eine Leerstandsquote von zwei Prozent. Das heißt, es gibt keinen Leerstand in dieser Stadt. Wie wollen Sie eigentlich diese ganzen Menschen in Wohnungen unterbringen?

Und wenn wir über würdige Unterbringung von Flüchtlingen sprechen, müssen wir natürlich auch investieren und schauen, wo können wir diese Flüchtlingsunterkünfte einrichten? Und da wird es in Ballungsräumen und Städten schlicht und ergreifend auch immer enger. Und ich glaube, was uns neben der würdigen Unterbringung auch wichtig sein sollte - mir ist es zumindest sehr wichtig -, dass wir die Akzeptanz der Menschen in unserem Land für die Aufnahme von Flüchtlingen nicht verlieren! Und von daher glaube ich, dass es richtig und wichtig ist, nach Lösungen zu suchen. Ich finde, dieses Gesetz der Koalition gibt vieles her. Aber das als konkrete Frage an Sie beide.

Vorsitzende. Danke schön! Ich habe von der SPD zwei Wortmeldungen. Wer geht in die erste Runde? Herr Groß oder Herr Pilger? Gut, Herr Groß, bitte.

Abg. **Michael Peter Groß** (SPD): Wir sind natürlich heute hier zusammen, um ein menschenwürdiges Wohnen zu ermöglichen. Das ist klar und das ist auch schon gesagt worden. Und ich glaube, es war in den letzten Jahren auch ziemlich blauäugig, davon auszugehen, dass die Flüchtlingszahlen auf diesem niedrigen Niveau verbleiben - bei den Krisenherden, die wir weltweit wahrgenommen haben. Deswegen muss man uns auch selber kritisieren und sagen, dass wir eine Form von Attentismus geduldet haben, die letztendlich auch zu der Situation geführt hat. Gleichwohl müssen wir jetzt handeln, um bestimmte Bilder, die uns alle im Kopf sind, zu verhindern. Ich habe vorhin gehört, dass wir eigentlich durch die Änderung des Baugesetzbuches das Flächentableau ändern wollen. Dass wir über ein Rädchen sozusagen dafür sorgen wollen, dass die Städte handlungsfähiger werden, um Unterkünfte und Wohngelegenheiten zu schaffen. Das ist sicherlich notwendig und richtig. Ich habe jetzt meine Fragewünsche etwas abgeändert.

Ich würde gern meinen Fragewunsch nur an

Herrn von Lojewski wenden. Ich würde gerne wissen, wie man denn in den Gewerbegebieten den Schutz der Flüchtlinge sichern will, weil es sich ja um gewerbliche Gebiete handelt, die natürlich auch Emissionen hervorrufen und aus diesen Gebieten heraus auch die Integration sicherstellen will?

Die zweite Frage hat damit unmittelbar zu tun. Sie haben in einen Satz angemerkt, dass es natürlich nur ein Aspekt ist. Es gibt ja jetzt die Soforthilfe, 25 Mio. sind in diesem Jahr angekündigt. Es sollen weiterhin 31 Mio. in diesem Jahr und weitere 46 Mio. im nächsten Jahr geben - im Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes. Aber ich glaube, das kann ja nicht alles sein, um dann letztendlich die soziale Arbeit, die Beratung, die Integration, wir haben es gerade gehört, in das Gesundheitswesen usw. sicher zu stellen. Was brauchen die Städte und Kommunen begleitend noch weiter?

Vorsitzende: Danke! Also zwei Fragen an Herrn von Lojewski. Und jetzt kommen wir zur Abgeordneten Bluhm von der Fraktion DIE LINKE.

Abg. **Heidrun Bluhm** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank für die Möglichkeit zu fragen. Ich würde an Ihre Flexibilität appellieren und darum bitten, dass ich auch meine zweite Frage an meine Kollegin Kassner weitergeben darf.

Ich möchte meine Frage an Herrn Junge richten, der aus seiner Sicht hier dargestellt hat, wie besonders betroffen Kommunen sein können, wenn sie nach dem Königsteiner Schlüssel mit Asylsuchenden und Flüchtlingen bedacht werden. Es hat mich schon beeindruckt, wie Sie hier dargestellt haben, unter welchem Zwang auch die Kommune steht, hier eine Lösung herbeizubringen, um wenigstens erst einmal Punkt eins dessen, was Herr Cremer gesagt hat, zu realisieren, nämlich ein Dach über den Kopf zu haben.

Deshalb meine Frage an Sie: Sollten begleitend zu den baurechtlichen Änderungen an der Verteilung von Flüchtlingen und Asylsuchenden nach dem Königsteiner Schlüssel ebenfalls Änderungen vorgenommen werden, die zwar im Moment im Gesetzentwurf nicht relevant sind, den wir jetzt hier verhandeln, aber darüber hinaus für die Zukunft gegebenenfalls durchaus möglich wären? Wenn ja,



welche Änderungen könnten Sie sich vorstellen, Herr Junge?

Abg. **Kerstin Kassner** (DIE LINKE.): Ich habe in meiner Zeit als Kommunalpolitikerin gespürt, wie schnell der Druck zur Schließung von Einrichtungen in den letzten Jahren auf die Kreise ausgeübt wurde. Das hat aber in keiner vergleichbaren Art und Weise später dazu geführt, dass man Vorsorge getroffen hat und neue Möglichkeiten eröffnet hat. Über lange Zeit hat sich ja schon abgezeichnet, dass die Entwicklung so kommen wird, wie wir sie jetzt zu verzeichnen haben. Das ist für mich ein großes Manko und alles was jetzt versucht wird, noch immer mit dem Königsteiner Schlüssel zu agieren, stellt sich doch heraus, dass das eben kaum beherrschbar sein wird.

Deshalb meine Frage: Gibt es andere Herangehensweisen, wie man dort darauf reagiert zwischen den Ländern, zwischen den Gebietskörperschaften? Wird es nicht durch diese Möglichkeit der Regelung zu neuen Herausforderungen für die Kreise, Städte und Gemeinden kommen? Denn der Anschluss an den öffentlichen Personennahverkehr ist ebenfalls eine Herausforderung, die die Kommunen zu lösen haben. Und ich habe im Vorfeld der heutigen Beratung mal bei uns mit denjenigen, die sich um Asylbewerber kümmern, einen Termin gemacht. Und sie haben mir gesagt, wenn es so weit außerhalb ist, ist es für sie auch schwierig, eine gewisse Willkommenskultur auch tatsächlich umzusetzen. Weil auf diejenigen, die das ehrenamtlich in ihrer Freizeit tun, natürlich dann zusätzliche Herausforderungen zukommen würden. Und wirklich gut gemeinte Ansätze laufen dadurch auch ins Leere. Also ich würde wirklich bitten, dass der Städte- und Gemeindetag, also die kommunalen Vertreter, das noch mal überdenken, ob das tatsächlich eine Lösung ist, die uns allen weiterhilft.

Vorsitzende: Ich bin jetzt davon ausgegangen, dass das eine Frage an Herrn von Lojewski war. Dann kommen wir zum Abgeordneten Christian Kühn von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Christian Kühn** (Tübingen) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke, Frau Vorsitzende, liebe

Kolleginnen und Kollegen und danke, liebe Expertinnen und Experten, für die doch sehr eindringlichen und interessanten Stellungnahmen und die Anmerkungen und Gedanken, die Sie hier in die Runde einbringen. Ich lese es so heraus, dass bei Ihnen allen zumindest sehr klar ist, dass das Baurecht Versäumnisse der Flüchtlingspolitik der Vergangenheit eben nicht beheben kann. Und Sie dem, was vorgelegt worden ist, in der Mehrheit eher auch sehr kritisch gegenüberstehen. Ich glaube, der eigentliche Regelungsbedarf ist ja die Frage, sieht man Gewerbegebiete und Außenbereiche für die Flüchtlingsunterbringung vor, jenseits dessen was bisher auch schon für die Kommunen möglich war. Und was bedeutet das eigentlich in der Praxis?

Und deswegen auch meine etwas abgeänderte Frage an die Referenten Herrn Rau und Frau Stamm. Ist überhaupt eine menschenwürdige Unterbringung im Außenbereich und Gewerbegebiet möglich? Sind dort die Integrationsherausforderung und der Paradigmenwechsel bei der Flüchtlingspolitik überhaupt möglich? Wenn Sie zu dem Schluss kommen, dass es nicht möglich ist, welche besseren Möglichkeiten gibt es, darauf einzugehen? Oder welchen Bedarf gibt es eigentlich? Was wären die Kriterien bei einem Gewerbegebiet oder in dem Außenbereich, wo man sagen könnte, hier ist zumindest zeitweise eine menschenwürdige Unterbringung möglich. Und wie müsste dort die Unterbringung dann auch ausgestaltet sein? Und welcher Bedarf ergibt sich daraus? Ein Beispiel ist hier ja genannt worden, wenn der Bus zur Schule fehlt, dann müssen z.B. die Kommunen für die Busse extra einen Fahrservice einrichten, oder anders, was sind da die Herausforderungen, die Sie aus der Praxis sehen?

Vorsitzende: Jetzt kommen wir zur Beantwortung dieser Fragen und da fang ich mal bei Herrn Junge an. Er hatte eine Frage von Abg. Bluhm.

Ltd. RD **Rüdiger Junge** (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg): Ich werde versuchen, die Frage zu beantworten. Ich muss Abg. Bluhm aber leider vorweg sagen, dass ich hier als Baurechtler bin. Also ich komme aus dem Ministerium in Hamburg, das sich speziell mit Baurecht beschäftigt, als Experte



für dieses Gesetz. Möchte aber dennoch auf Ihre Frage antworten, die dahingehend lautete, ob es über das Baugesetzbuch hinaus Änderungen gibt, die sinnvoll wären. Wir sagen: Ja sicher! Es werden derzeit ja auch einige diskutiert.

Ein Thema möchte ich kurz ansprechen: Bei den minderjährigen, unbegleiteten Flüchtlingen gibt es beispielsweise zurzeit keine Quoten. Das führt natürlich dazu, dass z.B. in Hamburg überdurchschnittlich viele dieser minderjährigen, unbegleiteten Flüchtlinge, die dann natürlich auch Unterbringungsbedarf haben, bei uns ankommen und auch beschult werden müssen. Mehr Flexibilität ist dabei einer der Punkte, die diskutiert werden und die aus meiner Sicht sicherlich sinnvoll sind, damit man dabei zu Regelungen kommt. Und dann ist es auch sicherlich eine denkbare Variante, dass man zwischen Kommunen auch möglicherweise Vereinbarungen schließt. Möglicherweise hat eine Kommune tatsächlich Gebäude oder Liegenschaften, wo man Flüchtlingsunterkünfte in integrierten Lagen in qualitativ guter Weise herstellen kann, wo eine andere Kommune, die ihrerseits große Probleme hat, darauf zugreifen könnte - natürlich mit entsprechender Kostenerstattung. Das sind Themen, die momentan unabhängig von diesem Gesetzentwurf diskutiert werden und die auch aus meiner Sicht sinnvoll sind.

Vorsitzende: Danke! Dann komme ich zu Ben Rau. Sie hatten eine Frage von Herrn Kühn.

Ben Rau (Bayerischer Flüchtlingsrat): Lieber Herr Kühn, vielen Dank für die Frage! Welche Voraussetzungen müssten erfüllt sein, um die Unterbringung in Gewerbegebieten überhaupt zu ermöglichen? Wie schon gesagt: Aus meiner Sicht ist es momentan die völlig falsche Stellschraube, an der hier gedreht wird. Würde man etwas an der Unterbringungspflicht ändern, diese fallen lassen, dann hätte man diesen ganzen Druck im Moment nicht, müsste nicht so kurzfristig und provisorisch handeln, wie es auch jetzt hier der Fall ist. Und man könnte ein selbstbestimmtes Leben für Flüchtlinge fördern und ein bedarfsgerechtes Wohnen, wenn man tatsächlich einen Übergang in privates Wohnen forcieren und erlauben würde. Ansonsten denke ich, ist das größte Problem, dass keine Mindeststandards für diese Unterkünfte bestehen. Es fängt im Innenraum an, individuelle Wohnfläche,

Rückzugsräume etc. und natürlich auch die Grundlagen baulicher Substanz. Und das ist natürlich ganz stark Infrastruktur. Es braucht eine Infrastruktur an Kommunikations- und Transportmöglichkeiten. Es muss gewährleistet sein, dass es einen Zugang zum Arzt, auch zu einem psychotherapeutischen Facharzt, gibt und so weiter. Und man läuft mit so einer Unterbringung im Gewerbegebiet im Außenbereich definitiv Gefahr, dass das eher nicht der Fall ist. Solange es solche Unterbringungsstandards nicht gibt, Mindeststandards, die wirklich obligatorisch sind und die auch umgesetzt und kontrolliert werden, ist eine Unterbringung im Gewerbegebiet zusätzlich noch zu Unterbringungen, die bereits menschenunwürdig und ungeeignet sind, meiner Meinung nach vollständig abzulehnen.

Vorsitzende: Frau Stamm, Sie hatten eine Frage von Herrn Wegner und eine von Herrn Kühn.

Katharina Stamm (BAGFW) Sie haben mich gebeten, Herr Wegner, nochmal zur dezentralen Unterbringung Stellung zu nehmen. Was ist eine menschenwürdige Versorgung von Flüchtlingen? Wir haben bereits in einigen Bundesländern die Unterbringungspflicht nach drei Monaten abgeschafft und selbst da ist es dann schwierig, die Menschen in gutem Wohnraum unterzubringen. Also sie brauchen ein Auszugsmanagement und auch weiterhin betreute Sozialarbeit. Aber dennoch, und das ist für Kommunen auch wichtig, es gibt best-practice Modelle, das sogenannte Leverkusener Modell, das gibt es schon seit 2002. Die haben deutliche Einsparungen bei der dezentralen Unterbringung ausmachen können. Auch Heidelberg hat das mal ganz exemplarisch 2012 errechnet, dass finden Sie auch in unserer Stellungnahme, Einsparungskosten in Höhe von 60 000 Euro bei einer Unterbringung von 300 Menschen. Es ist billiger, es ist menschenwürdiger und vor allem ohne jegliches Bauplanungsrecht zu realisieren. Also man kann Wohnungen einfach mit Flüchtlingen belegen. Da gibt es ganz gute Ansätze und da brauchen wir dringenden Austausch darüber, was möglich ist.

Und man muss schon jetzt vorausschauend sehen: Die Menschen, die jetzt vorläufig untergebracht werden, zu welchen Bedingungen auch immer,



werden in zwei, drei Jahren, wenn ihr Asylverfahren beendet ist, dauerhaft hierbleiben und die werden dann auch Wohnungen benötigen. Und wenn sie nicht sofort in Brot und Lohn stehen, dann brauchen sie auch sozial subventionierte Wohnungen. D.h. wir brauchen mittelfristig auch ganz dringend eine Wohnungsbauförderung. Die ist z.B. in Baden-Württemberg komplett ausgelaufen, das Förderungsprogramm soziale Stadt. Im Moment gibt es keine soziale Wohnungsbauförderung. Das muss wieder hochgefahren werden - auch im Interesse vieler Menschen, die hier leben. Insofern sind best-practice-Modelle schon da. Man muss sich nur neben der Abschaffung der Unterbringungspflicht einfach mal darüber austauschen. Und es ist kostengünstiger. Wir brauchen ansonsten auch Unterstützungsleistungen. Flüchtlingsaufnahme kostet einfach Geld und da spielt das auch zusammen, dass die gute Flüchtlingsaufnahme auch die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöht. Und insofern noch mal in Richtung an Herrn von Lojewski: Rechtssicherheit bekommen wir eigentlich nie bei Bauplanungsvorhaben. Eigentümer, Baugrundstücksbesitzer sind aus verständlichen Gründen empfindliche Wesen. Und wenn da eine Möglichkeit zu klagen ist, dann tun sie das auch.

Und dann plädieren wir dafür - das kann man nicht in gesetzliche Maßnahmen gießen, aber wir plädieren ganz stark dafür -, dass Politik und Zivilgesellschaft im Vorfeld einer Flüchtlingsunterbringung eine Willkommenskultur errichten und die Menschen darüber aufklären und Vorurteile aus dem Weg räumen. Das ist ganz wichtig für die Standortbestimmung. Und diese Diskussionen müssen jetzt laufen. Und wenn man mal in die Fälle guckt, die vor Gericht gelandet sind. Das sind alles extreme Einzelfälle, würde ich aus meiner Sicht sagen, wo jemand aus verschiedenen Gründen geklagt hat. Die möglicherweise im Vorfeld hätten geklärt werden können, denn es wird auch in Wohngebieten gegen Flüchtlingsunterkünfte geklagt. Das ist leider der Fall und da kann man ganz viel im Vorfeld tun.

Zum Bauplanungsrecht und der Beschaffenheit dieser Unterkünfte: Je kleiner, desto besser. Wenn dort wirklich gute Möglichkeiten wären, z.B. Jugendschutz und Kindeswohl sind in den Unterkünften bisher überhaupt nicht beachtet worden.

Da gibt es überhaupt keine Standards. Wenn da mal Jugendämter durchgehen würden, die würden die Hände über dem Kopf zusammenschlagen. Gesundheitsschutz ist wichtig und Brandschutz. Das ist alles sehr teuer. Deswegen sagen wir: dezentral und menschenwürdig -, das wird auch die Rechtssicherheit erhöhen.

Vorsitzende: Herr von Lojewski. Sie hatten vier Fragen, eine von Herrn Wegner, zwei vom Kollegen Groß und eine von Frau Kassner. Bitte schön!

Hilmar von Lojewski (Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände): Heute unterhalten wir uns über drei maßgebliche Änderungen im Baugesetzbuch. Und Aufgabe des Baugesetzbuches ist es nun mal, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Da steht nichts drin über Standards und Angemessenheit und Menschenwürde. Aber lassen Sie mich trotzdem mal eine persönliche Bemerkung vor die Klammer ziehen. Ich habe von 2007 bis 2010 in Syrien gearbeitet. Ich weiß ziemlich gut über die Wohnverhältnisse in Syrien und Irak Bescheid. Ich weiß über die Situation der palästinensischen Flüchtlingslager im Libanon gut Bescheid und in Syrien. Und ich kann Ihnen sagen, all die Menschen, die sich auf dem Weg gemacht haben sind gottfroh, Leib und Leben gerettet zu haben und in Deutschland unterzukommen, ein Dach über dem Kopf zu bekommen und sind dafür ihr Leben lang dankbar. Ich weiß nicht, woher Sie die Empirie haben, dass 60 Prozent dieser Menschen hier bleiben werden. Ich habe diese Empirie bezogen auf die syrischen Flüchtlinge auf jeden Fall nicht. Sowie das Land befriedet ist, wird ein ganz großer Teil dieser Menschen zurückgehen wollen. Und ich denke, die Unterstützung der Gesellschaft, die ihnen hier zuteilwerden muss, ist, die Qualifikation zu erwerben, dass sie, wenn sie zurückgehen, dort Aufbauleistungen erbringen können. Und Sie fragten ja unter anderem auch nach den Möglichkeiten, die uns zu Gebote stehen. Uns steht zu Gebote, dass wir Menschen ausbilden. Dass wir Menschen über Promotionsstipendien in weitere Qualifikation bringen. Dass wir den Ausbildungsengpass, den wir offenbar in der Republik beklagen, ausgleichen, indem wir in unkomplizierter Weise über die Handwerkerkammern die jungen Leute in die Ausbildung bringen und unser Augenmerk darauf richten.



Nun aber zu der Frage der Unterbringung in Wohnungen: Selbstverständlich hatte ich Ihnen vorhin eine Abschichtung der Präferenzen in den Städten und auch das Handlungsmuster in den Städten genannt. Die erste Präferenz ist immer die dezentrale Unterbringung in Wohnungen. Die zweite Präferenz ist die Unterbringung in integrierten Lagen in Flüchtlingsunterkünften. Und die Erweiterung der Handlungsoption durch diese Gesetzesänderung, die ist dann die dritte Option. Und die Frage war ja auch, lässt sich das in Gewerbegebieten denn überhaupt so bewerkstelligen, dass dort menschenwürdige Unterkünfte entstehen, das hat was mit den Standards der Gebäude zu tun, aber auch mit Störwirkungen auf die Menschen, die dort leben. Und wir finden, dass im Gesetzentwurf dem schon Rechnung getragen wurde, und unbeschadet aller informeller Aktivitäten, auch auf kommunaler Ebene, Akzeptanz zu schaffen, Frau Stamm. Es kommt schlussendlich zum Glück in diesem Land auch manchmal auf Recht und Gesetz und die Rechtsprechung dazu an. Was wir da produzieren, ist Rechtsicherheit. Und selbstverständlich lässt sich Bauleitplanung auch rechtssicher auf den Weg bringen. Dass dagegen trotzdem geklagt wird, ist nun einmal das Recht eines Jeden in diesem Land, und das ist auch in Ordnung so.

Trotzdem sind wir auf kommunaler Seite durchaus dankbar, wenn der Gesetzgeber uns drei weitere Optionen an die Hand gibt, nämlich im Innenbereich, im Außenbereich und in den Gewerbegebieten auch weitere Flächenoptionen zu ziehen. Bezogen auf die Gewerbegebiete, darauf richtete sich die Frage von Herrn Groß, ist in den fünf Zeilen des Gesetzentwurfs eigentlich das Wesentliche genannt worden. Nämlich, wenn an dem Standort Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können, und wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar ist, dann sieht man diese Störwirkung im Sinne des Einwirkens von Emissionen auf die Nutzer nicht. Das ist im Grunde genommen eine reziproke Wirkung. Das Gewerbe, das seine Nutzung ausübt, hat auch kein Interesse an einer „heimlich heranrückenden Wohnbebauung“ und würde sich dagegen wehren, und umgekehrt hat die „heranrückende Wohnbebauung“ im Gewerbegebiet selber auch einen Abwehranspruch. Und wir glauben,

dass damit doch ein ganz wesentlicher Aspekt der gegenseitigen Verträglichkeit auch im Gesetzentwurf niedergelegt ist.

Was die Erreichbarkeit angeht, meine Damen und Herren, ich weiß nicht, welche Gewerbegebiete Sie kennen. Also ich kenne wenige Gewerbegebiete in der Republik, wo ich kilometerweit durch ein Gewerbegebiet fahre. Das ist wirklich die Ausnahme. Und in einer durchschnittlichen Gemeinde haben wir im Planungsdeutsch Briefmarkengewerbegebiete, und zwar Gewerbegebiete, die durch Bebauungsplan festgesetzt sind, so steht es hier auch im Entwurf, und Gewerbegebiete, die nach § 34 II BauGB, also durch die ausgeübte Art der Nutzung der Kategorie der Gewerbegebiete nach § 8 BauNVO zuordenbar sind. Das sind nicht Gebiete, die sich kilometerweit erstrecken, wo man sich innen drin verfährt. Das ist nicht der Fall, sondern wir haben Gewerbegebiete, die eine maximale Größe so von 80 bis 120 Hektar nicht übersteigen. Das ist schon ein großes Gewerbegebiet, und Sie können da die Dezimalstelle auch einrücken, das sind auch noch Gewerbegebiete, in die man fußläufig reinkommt und wieder rauskommt, und die auch, bezogen auf die Schulwege, weiß Gott nicht weiter entfernt liegen als dezentrale Wohnstandorte zu Schulen. Wir haben inzwischen Schüler in der Republik, die zur Schule mit einem Schulbus 35 Kilometer fahren. Ich denke, das ist eine Fallkonstellation, die wir so ohne weiteres in den Gewerbegebieten nicht herleiten können. Und ich möchte unterstreichen, es ist die dritte Option, solche Nutzungen dort zuzulassen, und ich kann Ihnen versichern: Keine Stadt, die integrierte Stadtentwicklung macht, macht das freiwillig. Sei es aus dem Aspekt heraus, dass sie ihre Gewerbeflächen natürlich auch für zukünftige Nutzungen vorhalten will. Sei es aus dem Aspekt heraus, dass man die Wohnnutzung dort auch aus politischen Gründen nicht will, weil man nun einmal die erste und zweite Option auch mit Vehemenz verfolgt.

Und ich glaube, Frau Stamm, Sie haben da etwas ganz Richtiges gesagt. Da gibt es einen Paradigmenwechsel in der Republik und der hat auch nicht vor Planungsämtern Halt gemacht. Kein Planungsamt würde seine politische Leitung dahingehend beraten, die Nutzung für Asylbewerber,



Heime und Flüchtlingsunterkünfte in Gewerbegebiete zu drücken. Das ist wirklich nicht der Mainstream in deutschen Städten. Also im Gesetzentwurf gibt es den Schutz der Flüchtlinge vor Emission. Das ist, wie gesagt, dieses reziproke Verhältnis. Der ÖPNV-Anschluss ist nicht der Punkt, an dem das scheitert. Im Übrigen, zu Fuß und per Fahrrad ist auch jedermann offen, es braucht nicht vor jeder Haustür eine Bushaltestelle, um Anbindbarkeit zu gewährleisten, und das betrifft jedermann in einer deutschen Stadt oder in einer deutschen Gemeinde.

Zur Menschenwürdigkeit der Unterbringung kann ich Ihnen nur sagen: All die Flüchtlinge, die ich kenne, sind froh, hier angekommen zu sein, und froh, ein festes Dach über dem Kopf zu haben. Dass dazu Standards gehören, ist völlig klar, und ich glaube, dass dazu auch Standards gehören, die diesem Land zur Ehre gereichen. Das ist auch klar, dass diese Standards auch anders aussehen müssen als in einem Flüchtlingslager in Nahost. Da stehe ich voll dahinter. Aber ich habe wirklich - mit Ausnahme von den Ausreißern - nicht den Eindruck, dass hier an menschenunwürdigen Unterbringungsmöglichkeiten gearbeitet wird. Es liegt nicht im kommunalen Interesse, irgendwelche Unterkünfte vorzuhalten, die von vornherein menschenunwürdig sind. Ob man das jetzt an Parametern der Flächenverfügbarkeit, an der Zahl der Toiletten und der Duschen festmacht, an den Spielmöglichkeiten, das können wir durch Kriterien und Zahlen natürlich auch messbar gestalten. Aber ich denke, auch die eigene Anschauung bringt einen Beitrag dazu zu beurteilen. Ob das eine menschenwürdige Unterbringung ist oder nicht, ob wir das mit den Parametern machen oder durch Anschauung, ist vielleicht auch noch einmal diskutabel.

Ich hatte eingangs gesagt, dass wir die Stellungnahmen, gerade auch des Flüchtlingsrats des Deutschen Instituts für Menschenrechte, der AWO, und auch von Ihnen, Frau Stamm, wirklich ernst nehmen, auch in den Reihen der kommunalen Spitzenverbände. Und die Frage war ja auch an uns gerichtet: Was ist denn sonst so notwendig? Das wird zur Stunde gerade in einem parallel laufenden Ausschuss behandelt, wo meine Kollegin Frau Göppert, die für Arbeit und Soziales zuständig ist, als Sachverständige auftritt. Da geht es

um das Asylbewerberleistungsgesetz. Das will ich jetzt hier nicht vertiefen. Aber wir sind am Ende der Handlungskette auf der kommunalen Ebene, und wir brauchen natürlich das Dazutun der Länder und des Bundes, um am Ende diese Handlungskette auch umzusetzen. Wenn wir uns Städte anschauen, denen es ohnehin nicht so sonderlich gut geht, wie zum Beispiel die Stadt Gelsenkirchen, dann kann ich Ihnen aus eigener Anschauung auch sagen, es ist beeindruckend, welche Leistung on Top dessen, was Pflichtprogramm ist, diese Städte leisten. Und ich glaube auch, Sie würde das zufriedenstellen, wenn Sie sähen, welche Integrationsarbeit auch unabhängig von der Lage der Unterbringung in den Städten geleistet wird. Integrationsarbeit macht sich doch nicht daran fest, ob wir, an einen Innenbereich angelagert, im faktischen rechtlichen Außenbereich, den Sie womöglich als solchen gar nicht wahrnehmen, eine Flüchtlingsunterkunft haben oder ob die in einem Gewerbegebiet liegt. Maßgeblich ist doch, was wir mit den Menschen in den Städten machen. Und da kann ich Ihnen sagen, ist das Gemeinwesen stärker als wir vielleicht glauben, und das Gemeinwesen braucht die Unterstützung jedweder Art, um die Menschen, die geflohen sind, in Arbeit zu bringen, um sie zu betreuen, um ihnen die Leistungen auch angedeihen zu lassen, die sie stabilisieren, und die rückkehrwillig sind, dann auch diese Rückkehr womöglich mit einem anderen Qualifikationsniveau zu ermöglichen, als das bei ihrer Ankunft hier in Deutschland der Fall war. Das ist, glaube ich, das Programm. Und die drei Regelungen aus den §§ 34, 35 BauGB und § 8 BauNVO, meine Damen und Herren, die flankieren das Programm, das die Flächenoptionen erweitert, nicht mehr und nicht weniger. Alles andere steht wirklich an einem anderen Ort, womöglich in anderen Ausschüssen zur Debatte. Dankeschön!

Vorsitzende: So, wir kommen zur zweiten Runde, und zwar der Fragen der Abgeordneten, und da gebe ich zunächst Frau Dr. Weisgerber das Wort von der CDU/CSU. Bitte, Frau Weisgerber.

Abg. **Dr. Anja Weisgerber** (CDU/CSU): Ja. Vielen Dank, Frau Höhn. Ich denke, es sind zwei Fragen, die hier immer widerstreitend, auch argumentativ, ausgetauscht werden. Einiges hat sich jetzt aus der letzten Antwort von Herrn von Lojewski gerade



ergeben. Ich möchte trotzdem noch einmal nachfassen und an Sie noch einmal zwei Fragen stellen. Und zwar, wir haben gerade gehört, da besteht auch ein Konsens bei uns allen, die Situation ist angespannt, vor allen Dingen im Hinblick auf den nahenden Winter und die nicht abreißen lassen Flüchtlingsströme. Und jetzt möchte ich ganz gerne noch einmal von Ihnen die Argumente, warum Sie wirklich der Meinung sind, dass diese Flexibilisierung auch des Baurechts notwendig ist. Sie haben von der dritten Option gesprochen, gerade auch das Thema „Gewerbegebiete“ ist auch hier in der Diskussion umstritten. Warum ist diese Flexibilisierung notwendig und inwiefern verschafft es Ihnen auch die Flexibilität, die Sie brauchen, weil auch Frau Stamm sagte, das derzeitige Baurecht würde doch ausreichen. Also einfach noch einmal, dass sie darauf noch einmal ganz konkret Stellung nehmen.

Dann die zweite Frage, noch einmal die Gewerbegebiete: Also meiner Meinung nach, wenn man sich die Formulierung anschaut, sind da wirklich auch alle Abwägungsmöglichkeiten da, dass man, wenn jetzt hier auch formuliert ist, diese Anlagen und diese Einrichtungen dort zulässt nur, wo auch Anlagen für soziale Zwecke zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind, und eben auch die nachbarlichen Interessen berücksichtigt werden. Meiner Meinung nach ist das ausreichend. Sind Sie auch der Meinung, dass man dann in der Abwägung durchaus auf beide Belange eingehen kann, dass sie auch menschenwürdig untergebracht sind, aber trotzdem auch, Stichwort Wirtschaft und DIHK, auch den Gewerbetreibenden ausreichend Rücksicht gegeben wird, und das berücksichtigt werden kann? Ist vielleicht eine Wiederholung, aber vielleicht noch einmal, um das zu konkretisieren. Danke.

Vorsitzende: Das waren beide Fragen an Herrn Lojewski. So, dann kommen wir zum Nächsten. Da habe ich jetzt Herrn Pilger, den würde ich zunächst nehmen, als dritte Runde wäre dann Herr Groß. Bitte, Herr Pilger.

Abg. **Detlev Pilger** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Junge, Sie haben das sehr gut beschrieben. Die Kommunen stehen da unter einem enormen Handlungsdruck. Ich komme aus Kob-

lenz, bin im Stadtrat auch für Soziales und Bildung zuständig. Aber wir haben es bis jetzt geschafft, unsere Flüchtlinge, die ja zahlenmäßig proportional genauso groß sind wie die von Hamburg, dezentral unterzubringen. Das ist ein Kraftakt. In Kooperation mit den Wohlfahrtsverbänden und den Wohnbauanbietern ist es uns bisher gelungen. Ob uns das zukünftig weiter gelingt, kann ich nicht behaupten, aber bisher ist es uns gelungen.

Meine Frage zielt aber an Herrn von Lojewski. Sie sagen, die Unterbringung von Flüchtlingen könne nur Ultima Ratio sein. Das ist natürlich richtig. Ich unterschreibe Ihnen auch das, was Sie sagen an begleitenden Maßnahmen für Flüchtlinge in Form von Ausbildung, Weiterbildung und Begleitung. Aber nichtsdestotrotz bleiben Industriegebiete Mangelgebiete an Infrastruktur. Wir haben keine Spielplätze, wir haben keine Kindertagesstätten, wir haben sehr geringe Einkaufsmöglichkeiten, wenn überhaupt. Wir haben eine schlechte Busanbindung. Das bleibt bestehen. Und wir haben auch wenige Begegnungsmöglichkeiten - das halte ich für eine sehr große Schwierigkeit - mit anderen Menschen, mit deutscher Bevölkerung. Und da geht es darum, Vorurteile abzubauen. Das geht eben am besten immer, wenn man Menschen kennenlernt und mit ihnen möglichst auch noch ins Gespräch kommt. Meine Vorstellung ist so nicht. Ich weiß, es ist aus der Not geboren, aber entspricht nicht einer Willkommenskultur. Ich sehe die Gefahr, Herr von Lojewski, dass es bei diesem Ultima Ratio zu einer Dauerlösung kommt und die Menschen dann in diesen Industriegebieten länger verweilen müssen, als sie sollen.

Und die weitere Frage wäre: Wären nicht auch Liegenschaften der BImA innerstädtisch eventuell geeignet, um Menschen temporär zumindest unterzubringen? Vielen Dank.

Vorsitzende: Gut, bei der Fraktion DIE LINKE. habe ich jetzt Frau Bluhm und Frau Renner – wollen Sie es wieder teilen? Gut, dann hat erstmal Frau Bluhm das Wort. Bitte.

Abg. **Heidrun Bluhm** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Hier wird ja ziemlich deutlich, dass es allen Beteiligten an diesem Pro-



zess in erster Linie darum geht, den Asylsuchenden und Flüchtlingen die optimalsten Voraussetzungen zu schaffen, die wir in den Kommunen vorfinden. Also dieser Grundkonsens ist, glaube ich, tatsächlich sowohl zwischen Opposition und Regierung als auch zwischen den Sachverständigen zu hören. Und Herr von Lojewski hat bereits gesagt, es gibt, bevor wir dann in Gewerbegebieten jemanden unterbringen wollen, ein, zwei andere Szenarien, die vordergründig angebracht sind, und die die Kommunen ja auch leben. Und Herr Pilger hat es eben sehr eindeutig hier gesagt, es gibt immer auch noch Kommunen, die das richtig gut hinbekommen, oder auch das Leverkusener Modell, das uns ja auch bekannt ist. Deshalb denke ich, sollten wir darüber nachdenken und auch das ist ja Ansatz in dieser heutigen Anhörung, ob es nicht vermeidbar ist, dauerhaft für Gewerbegebiete eine solche Festschreibung zu machen, die letztlich aber dann dem Druck folgend die preiswerteste und billigste Lösung vielleicht für die Kommunen werden wird. Und ich glaube schon, dass wir uns hier in der Diskussion dazu auch Mühe geben müssen, das herauszufiltern. Gibt es Möglichkeiten und wenn ja, welche?

Deshalb meine Frage an Herrn Cremer, die ich jetzt noch stellen möchte: Welche flankierenden Maßnahmen zu dem vorliegenden Gesetzentwurf müsste die Bundesregierung ergreifen oder veranlassen, damit das Ziel, Flüchtlinge und Asylbeherrschende schnell und menschenwürdig mit Wohnraum zu versorgen, erreicht werden kann. Oder einfach gesagt: Wie müsste optimalerweise eine Unterkunft aus Ihrer Sicht in Deutschland aussehen?

Vorsitzende: So, jetzt hat Frau Bluhm Ihnen noch 15 Sekunden gelassen, Frau Renner, jetzt müssten Sie ganz schnell nur Ihre Frage stellen, und zwar an eine Person, nicht an drei.

Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Dann frage ich in der dritten Runde.

Vorsitzende: Okay. Gut. Dann habe ich Herrn Kühn.

Abg. **Christian Kühn** (Tübingen) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke, Frau Vorsitzende. Herr von Lojewski hat gesagt, die Kommunen sind am

Ende der Handlungskette. Es ist die dritte Option, die sozusagen jetzt hier eröffnet wird. Und wir sind uns ja hier im Ausschuss relativ einig, dass die dritte Option nicht die ist, die wir eigentlich wollen. Jetzt geht meine Frage einmal an Herrn Lojewski: Welche Maßnahmen müssen denn zusätzlich ergriffen werden, die jetzt hier im Bauausschuss behandelt werden, damit diese dritte Option gar nicht gezogen wird? Also bräuchte es nicht eigentlich ein Bauprogramm des Bundes für Sofortmaßnahmen bei der Flüchtlingsunterbringung? Muss nicht, wie der Kollege Pilger das auch gerade angesprochen hat, durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben eine größere Verantwortung übernommen werden?

Und die Frage auch noch nach der Städtebauförderung, was ich sehr skeptisch sehe, weil das Programm „Soziale Stadt“ geht in ein Quartier rein, das Problemlagen beschreibt. Und dort nun, Flüchtlinge unterzubringen, ich weiß nicht, ob ich das richtig zusammenbringe, aber wo sehen Sie da Ansatzpunkte bei der Städtebauförderung? Welche Maßnahmen müssten da zusätzlich ergriffen werden, weil uns schon sehr klar ist, dass, wenn man über Wohnungspolitik oder Versorgung mit sozialem Wohnraum nachdenkt, dann gibt es nicht immer nur eine Möglichkeit, wie wir es hinkriegen können, sondern es ist ein Instrumentenkasten. Und welche Instrumente müsste da die Bundespolitik zusätzlich ergreifen zu dem, was jetzt mit diesem Baugesetzbuch beschrieben ist? Die gleiche Frage geht auch an Frau Stamm.

Vorsitzende: Gut. Dann haben wir jetzt eine Frage an Herrn Cremer von Frau Bluhm. Bitte, Herr Dr. Cremer.

Dr. Hendrik Cremer (Deutsches Institut für Menschenrechte): Zu der Frage, die ich so verstehe: Welche flankierenden Maßnahmen könnten neben diesem Gesetzentwurf ergriffen werden? Die Frage wird natürlich schon noch sein: Wie ist das denn mit dem Verhältnis zu Wohnungen? Und es wurde auf Leerstände hingewiesen und dass die Quoten sehr gering seien. Was die Unterbringung von Flüchtlingen angeht, muss man sehen, dass es sehr unterschiedliche Regelungen gibt, bundesweit, in den Ländern und in den Kommunen. Und es gibt eben auch Hindernisse. Und vielleicht



sollte man die Frage anders stellen: Welche flankierenden Maßnahmen könnte man ergreifen? Das heißt, es wäre nach meiner Sicht systematisch zu prüfen, welche Regelungen existieren in den unterschiedlichen Bundesländern, und inwieweit existieren Hindernisse, die bessere Lösungen zulassen. Herr Rau hat das vorhin auch erwähnt, also dass Menschen teilweise über lange Zeit, über Jahre in Gemeinschaftsunterkünften leben. Hier sind die Regelungen in den Ländern ganz unterschiedlich. Die Zeiträume sind ganz unterschiedlich. Die Verpflichtungen, die dort existieren, weil das Bundesrecht lässt das zu, unterschiedliche Regelungen zu machen. Aber hier wäre es doch sinnvoll, Verbote zu lockern, den Zugang zum Wohnungsmarkt zumindest zuzulassen. Also viele Regelungen, denke ich, sind auf den Prüfstand zu stellen, ein Wohnungsmanagement zu etablieren.

Eine weitere flankierende Maßnahme ist sicherlich schon mehrmals erwähnt worden. Da geht es um die Frage menschenwürdiger Unterbringungen. Herr von Lojewski hat dazu auch einige Ausführungen gemacht. Es gibt auch sehr große faktische Unterschiede, und Sie sagten, dass Sie in einigen Flüchtlingsunterkünften im Ausland gewesen waren. Ich glaube, hier sitzen einige am Tisch, die auch Flüchtlingsunterkünfte in Deutschland gesehen haben und die Kritik teilweise darauf begründen, dass es mitunter in der Tat auch in den Kommunen katastrophale Zustände gibt. Das hat teilweise auch damit zu tun, dass die Aufgaben nicht ausreichend wahrgenommen werden, Aufsichtspflichten nicht wahrgenommen werden. Schimmelbefall ist z. B. keine Seltenheit etc. Aber Sie sagten, die Kommunen wären durchaus bereit, da bestimmte Kriterien einzuführen. Da wären nach meiner Meinung, wie schon angesprochen, von der Aufnahmerichtlinie der EU her bundeseinheitliche Kriterien zu schaffen. Und ob man da eine Bundeskompetenz begründen kann – momentan liegt das in der Kompetenz der Länder –: In jedem Fall wären sicherlich Schritte erforderlich, die diese Standards schaffen. Gleichwohl ist, denke ich, sicherlich nicht zu bestreiten, dass jetzt durch die zunehmende Aufnahme und hohen Zahlen oder relativ hohen Zahlen, die es jetzt von Asylsuchenden gibt, finanzielle Belastungen hier im Raum stehen, die vor allen Dingen die Kommunen und die Länder betreffen.

Aber einen Punkt möchte ich vielleicht auch noch nennen und der ist auch schon angeklungen: Es gibt sicherlich immer die Vorstellung, na ja, wir schaffen Unterkünfte, da können wir viele Menschen auf einmal unterbringen. Und das ist sicherlich auch kostengünstiger. Aber hier - und da gibt es viele Gegenbeispiele, und sind ja auch hier erwähnt worden, und in den Stellungnahmen finden sich Hinweise - ist nicht immer der erste Blick unbedingt der zutreffende. Es gibt viele Beispiele, wo auch große Einrichtungen geschaffen worden sind und die Kommunen die nicht mehr losgeworden sind. Weil sie gemerkt haben, erstens: Können wir sie in diesem Moment gar nicht auslasten oder es ist viel teurer als angenommen. Ich muss da eine ganze Einrichtung heizen etc. Also die Kosten, die dort entstehen können, auch Sicherheitspersonal, alles also, damit so ein Betrieb laufen kann, werden mitunter möglicherweise falsch eingeschätzt. Es gibt da viele Erfahrungswerte. Und ich glaube, dass, auch das wurde in einer Stellungnahme angemerkt, also ein Check, und zu gucken, wo gibt es gute Beispiele, damit wir also auf solche Maßnahmen nicht unbedingt zurückgreifen müssen, wie Sie sie jetzt vorgesehen. Danke.

Vorsitzende: Dankeschön. Frau Stamm, Sie hatten eine Frage von Herrn Kühn.

Katharina Stamm (BAGFW): Herzlichen Dank, Herr Kühn, dass ich die Möglichkeit habe, noch etwas zu dieser dritten Option zu sagen. Und zwar, wenn ich Herrn von Lojewski richtig verstanden habe, ist primär erst einmal eine dezentrale Unterbringung erforderlich. Dazu braucht man aber auch gesetzliche Maßnahmen in den Ländern, wie gesagt wurde. Dann, zweite Option, im Innenbereich, und erst als dritte Ultima-ratio-Möglichkeit, im Gewerbegebiet, im Außenbereich. Das findet sich aber so nicht im Gesetzentwurf wieder.

Wir kennen Kommunen in Baden-Württemberg, die genau auf den Ausgang dieses Gesetzgebungsverfahrens warten und zwei Standorte zur Auswahl haben, einmal im Innenbereich und aber auch teilweise sogar im Industriegebiet, die natürlich relativ kostengünstig sind. Es gibt jetzt jedenfalls sehr viele Kommunen, die auf diesen Gesetz-



entwurf warten und dann eben nicht daran gebunden sind, diese drei Optionen nacheinander durchzulaufen, sondern ganz klar eine Standortentscheidung treffen, die möglicherweise anderen Aspekten dient, z. B. der Kostendeckelung. Weil, natürlich ist es oft so, dass in Mischgebieten der Bodenpreis sehr viel teurer als in Gewerbegebieten und im Außenbereich ist. Insofern wird dieser Gesetzentwurf unserer Meinung nach und unserer Prognose nach definitiv standortentscheidend sein und - ich weiß nicht, ob es gesetzestechnisch möglich ist, zu sagen: nur Ultima Ratio! Wir wollen nicht mehr Bürokratie, aber letzten Endes muss es schon irgendwie eine Möglichkeit geben, da verbindliche Standards festzulegen. Wenn es ein gutes, geeignetes Grundstück im Innenbereich gibt, muss das vorzugsweise zu nehmen sein und nicht erst in Gewerbegebiete ausgewichen werden. Ganz klar ist auch: Wir brauchen eine gesetzliche Begrenzung der Bewohndauer. Also nach einer bestimmten Zeit dürfen Leute nicht mehr in Gemeinschaftsunterkünften sein. Zehn bis 15 Jahre sind menschenunwürdig, das darf in dieser Republik nicht mehr passieren.

Bewohnerobergrenze, wir haben Unterkünfte mit 500 und mehr Personen, das ist nicht mehr handhabbar, sozialarbeiterisch. Es sind zu viele Menschen auf einem Raum, die traumatisiert sind. Familien kann man dort nicht menschenwürdig unterbringen, aber auch Alleinstehende. Es müssen Begrenzungen stattfinden, es muss primär klein und dezentral untergebracht werden, und das müsste sich auch gesetzgeberisch irgendwo wiederfinden. In diesem Gesetzentwurf sehe ich das bisher nicht.

Vorsitzende: Danke, Frau Stamm. Herr von Lojewski, Sie hatten Fragen von Frau Dr. Weisgerber, Herrn Pilger und Herrn Kühn.

Hilmar von Lojewski (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Dankeschön, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Es geht um Fläche. Und bei Flächen geht es in den Städten natürlich um Standortsuche und -bewertung. Und nichts anderes tun die Städte, wenn sie versuchen, Standorte für die Unterbringung von Unterkünften für Flüchtlinge und für Asylsuchende über ein Flächenscreening herauszuarbeiten. Nun haben wir bekanntermaßen

eine ganze Reihe von wachsenden Städten in der Republik, wo dieses Flächenkontingent, überhaupt disponible Flächen für Wohnzwecke zu haben, deutlich abgenommen hat. Und wir haben inzwischen auch eine ganze Reihe von Kommunen, die wieder Wohnbauflächenentwicklung im Außenbereich betreiben müssen, ihre Regionalplanungsbehörden davon überzeugen müssen, dass das geboten ist, die Wohnprognosen dazu auch vorlegen, und darüber hinaus inzwischen auch die Flüchtlingsprognosen natürlich heranziehen, um darzulegen, warum sie das nicht in integrierter Lage schaffen. Die Gründe, dass es in Einzelfällen womöglich andere Präferenzen gibt, sind nun einmal in der kommunalen Planungsverwaltung der Gemeinden zu suchen. Ich denke, wir tun gut daran, den Städten auch diese Entscheidungsfreiheit zu lassen und an die Verantwortlichkeit von Räten zu appellieren, dass dieser Dreiklang, so wie ich ihn geschildert habe, Frau Stamm, auch greift. Insofern, glaube ich, haben Sie als Vertreter der zivilgesellschaftlichen Organisation auch alle Möglichkeiten, diejenigen zu bezeichnen, die das so nicht tun. Und das finden wir als Spitzenverband auch durchaus gerechtfertigt, weil nach diesem Dreiklang läuft auch eine ordentliche Stadtentwicklung, Standortscreening, Eingrenzung und Entscheidung.

Warum, Frau Dr. Weisgerber, brauchen wir diesen Passus im Gesetz, um rechtssicher agieren zu können? Um diese Option auch ziehen zu können! Es ist ja keineswegs so, dass heute keine Flüchtlingsunterkünfte in Gewerbegebieten - ich betone noch einmal Gewerbegebiete, weil hier in zwei Wortmeldungen von Industriegebieten die Rede wären. Ich möchte auch nicht Gewerbegebiete verharmlösen, natürlich sind Gewerbegebiete Gebiete, in denen man ein produzierendes Gewerbe bis zu bestimmten Emissionsgrenzen auch ausüben kann. Aber wir reden nicht von Gebieten, wo es pufft und knallt, um es einmal so deutlich zu sagen, sondern von Gewerbegebieten, in denen diese Nutzungen auch verträglich eingeordnet werden können. Und ich betone noch einmal, in beide Richtungen verträglich, sowohl für die Bewohnerinnen und Bewohner der Unterkünfte, wie auch für die Anrainer, die Gewerbe nach wie vor ausüben wollen. Und wir wären schlecht beraten, wenn wir Standorte in den Kommunen auswie-



sen, die sofort auch die Gegenreaktion der Gewerbetreibenden hervorriefen. Das war der Punkt, den Frau Fuchs auch in ihrem Vortrag deutlich machte. Daran haben wir in den Städten überhaupt kein Interesse, diese Konfliktlage noch zu verschärfen. Und wir haben, und das ist völlig richtig, Herr Pilger, auch gar kein Interesse daran, dispoible Gewerbeflächen für Flüchtlingsunterkünfte aufzuwenden. Jede Stadt ist froh, wenn sie einen gewissen Dispositionsspielraum in den Gewerbegebieten auch hat, um Ansiedlungen zu werkstelligen. Und ich würde es auch noch einmal unterstreichen, es gibt keine Gewerbegebiete, wo wir kilometerweit nur Gewerbe haben, sondern wir haben es in deutschen Städten immer auch mit durchmischten Situationen zu tun, auf die dann eben auch eine der Nutzungsarten angewendet wird. Das können Sie sich in Ihren Flächennutzungsplänen in den Gemeinden einmal anschauen. So wahnsinnig viel grau sehen Sie dort nicht. Sondern Sie sehen doch ganz überwiegend rot. Und daraus speist sich natürlich auch die Motivation im Gros der Städte, im Rot, also in den Wohngebieten, diese Nutzungen auch anzusiedeln.

Die Frage nach den sonstigen Instrumenten: wir werden durch die soziale Wohnraumförderung - unabhängig davon, welche Länder sie nun aktiv betreiben oder nicht - die Wohnraumproblematik nicht kurzfristig lösen können. Sie wissen um den Anteil der sozialen Wohnraumförderung an der Herstellung von Wohnfläche insgesamt in den Bundesländern. Spitzenreiter ist Hamburg, dann kommt Bayern, dann kommt NRW, dann kommt Schleswig-Holstein, dann kommt lange nichts. Natürlich sind die Länder gefordert, die soziale Wohnraumförderung auf den Weg zu bringen, aber dafür brauchen sie auch Akteure, die sie abgreifen. Wir arbeiten in den Städten durchaus auch mit aufgedrängter Förderung, aber wir werden diese Förderung nicht in der Weise kanalisieren können, dass dafür Asylbewerberunterkünfte gebaut werden können. Dann müssen die Förderrichtlinien geändert werden. Das können wir gerne auch an die Länder adressieren. Wir können uns auch darüber unterhalten, was kostet es, Flüchtlinge unterzubringen? Nach meiner Kenntnis zwischen 1 000 und 1 600 Euro pro Kopf, aber das mögen Sie noch einmal verifizieren. Und in den Städten ist uns immer daran gelegen, dass die

Menschen auch über diese Summe angemessen untergebracht werden, oder auch selbstbestimmt sich unterbringen können.

Ich bin durchaus optimistisch, dass man Flüchtlingen 1 400 Euro an die Hand geben kann, sich nicht um die Unterbringung kümmert und durchaus ein gewisser Anteil der Flüchtlinge bereit und in der Lage ist, sich selber ein Dach über dem Kopf zu schaffen, zumindest die Klientel, die ich ansprach, also die, die in Ausbildung gehen oder die, die womöglich über Promotionsstipendien in Deutschland in die Fort- und Weiterbildung gehen. Die sind dazu bereit und auch in der Lage.

Die BImA war adressiert worden von Herrn Kühn. Wir sind in gewisser Weise, kann man schon sagen, dankbar, dass die BImA jetzt auch signalisiert hat: Jawohl, sie stellt Flächen und auch Immobilien zur Verfügung. Das ist mit ein wenig Zeitverzögerung dann auch gekommen. Nach Kräften natürlich, kann der Bund dort auch seine Flächenreserven mobilisieren und wir würden uns freuen, wenn das dann auch schnell über die Bühne geht. Und auch ohne Inkraftsetzen einer Verwaltungsvereinbarung dazu, wie denn die 100 Mio. Euro aus dem Koalitionsvertrag sinnbringend umgesetzt werden, zur verbilligten Abgabe von Grundstücken an die Städte. Vielmehr ist hier jetzt tatsächlich Not am Mann, und hier ist die BImA dann auch gefordert, die Immobilien und die Flächen schnell zu mobilisieren, vielleicht auch nur temporär zu mobilisieren für den Zweck der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, um der Not dort auch Rechnung zu tragen.

Darüber hinaus denken wir, dass es durchaus auch in Kommunen gute Beispiele gibt - ich darf vielleicht die Systembauweise in Stuttgart einmal anführen - wo relativ schnell an integrierten Standorten mit ganz erheblichem Mitteleinsatz Unterkünfte nach einem Systembauansatz errichtet werden, um auch der Forderung Rechnung zu tragen, dort menschenwürdige Unterkünfte schnell herzustellen. Solche Ansätze sähen wir natürlich gerne auch weiter vervielfältigt. Allein, es mangelt in vielen Städten dafür an Flächen, und es mangelt auch in vielen Städten an den erforderlichen Mitteln, um solche Unterkünfte auch auf den Weg zu bringen. Es bleibt dabei, es ist aus



Sicht der kommunalen Spitzenverbände Ultima Ratio. Es ermöglicht uns, rechtssichere Genehmigungsverfahren auf den Weg zu bringen, und in diesem Land werden wir eben nicht alle überzeugen können, Frau Stamm. Ich glaube, da pflichten Sie mir bei. Insofern brauchen wir beides. Wir brauchen die zivilgesellschaftliche Überzeugungsarbeit, aber wir brauchen auch rechtssichere Verfahren. Der Bundesgesetzgeber hat offenbar die Absicht, uns im Zweiten auch weiter zu unterstützen. Was das Erste angeht, verweise ich gerne auf die Äußerung des Präsidenten des Deutschen Städtetags, Dr. Maly, der wirklich auch medial weit gefächert an alle Schichten der Gesellschaft und die Städte selber appelliert, dieses Engagement auch an den Tag zu legen. Dankeschön!

Vorsitzende: Wir kommen zur dritten und letzten Runde. Und da gebe ich jetzt noch einmal dem Abgeordneten Wegner von der Fraktion der CDU/CSU das Wort.

Abg. **Kai Wegner** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, meinen herzlichen Dank! Bei der Fragestellung von einigen ist mir noch einmal aufgefallen, ich glaube, da sind wir uns auch alle einig hier: Mit diesem Gesetzesvorhaben lösen wir nicht alle Probleme der Welt, auch in der Frage der Flüchtlingsunterbringung nicht. Aber es ist ein wichtiger Teilaspekt, wie wir den Druck von Städten ein Stück weit, in Ballungszentren, nehmen können.

Meine konkrete Frage an Frau Fuchs: Herr von Lojewski sprach es vorhin an. Derzeit gibt es schon Spielräume und einige Kommunen machen es heute schon über ein paar Tricks, dass man am Rande von Gewerbegebieten auch Flüchtlingsunterkünfte unterbringt. Uns geht es ja in der Tat ein Stück weit um die Rechtssicherheit, die wir jetzt endlich einmal herstellen wollen. Ich glaube, dass das auch wichtig für die Kommunen ist. Aber der DIHK und sämtliche IHKs haben ja durchaus das ganze Verfahren ein Stück weit kritisch gesehen. Mich würde interessieren, ob Sie jetzt mit den Änderungen, die wir jetzt noch einmal als Koalition vorgenommen haben, ob das für Sie jetzt ausreichend in der Klarstellung ist. Es geht ja auch um die Interessen ansässiger Unternehmen, wenn die Unterbringungszeit abgelaufen ist, wenn dort keine Flüchtlingsunterkunft mehr ist, ob da die Interessenlage der Unternehmen, die dort ansässig

sind, jetzt gewährleistet ist, ob Sie da mitgehen können, ob das für Sie hinreichend klar geregelt ist. Was ich sehr begrüße an Ihrem Schreiben, das will ich vielleicht noch sagen, ist gleich im zweiten Absatz, was ich hier habe von der IHK Berlin, aber der DIHK hat es auch geschrieben, dass wir nicht nur an solchen Gesetzen arbeiten müssen, sondern auch schauen müssen, wie können wir weitere Mittel für die Städte zur Verfügung stellen. Da sprechen Sie die Städtebaufördermittel an, auch das Programm „Soziale Stadt“. Ich glaube, hier sind noch Diskussionen, die wir gemeinsam zu führen haben, wie können wir hier den Kommunen und den Städten helfen?

Vorsitzende: Danke, Herr Wegner, mit einer Frage an Frau Fuchs. So, und jetzt kommen wir zum Kollegen Groß.

Abg. **Michael Peter Groß** (SPD): Meine Frage geht an Frau Vogt. Ich möchte aber vorab noch einmal zwei Dinge ansprechen. Also einmal haben wir die Städtebauförderung auf historisch hohem Niveau verfestigt und aufgestockt und ebenso die soziale Wohnraumförderung bis 2019 zumindest gesichert. Es ist natürlich eine Frage der Bundesländer, wie man damit umgeht. Ich komme aus einem Bundesland, da ist man schon immer vernünftig damit umgegangen. Aber es wird sicherlich akut die Situation nicht lösen. Es wurde mehrfach schon angesprochen: Erstens gibt es Wohnungsraumknappheit in den Ballungsgebieten, das sieht vielleicht in meiner Region, aus der ich komme, ganz anders aus, auch da bieten z. B. Privatvermieter auch für Flüchtlinge Wohnungen an, weil es eine hohe Leerstandsquote gibt aus unterschiedlichen Gründen. Und wir versuchen das auch noch dezentral zu lösen, aber es ist eben sehr unterschiedlich auch in Deutschland, und das muss man auch so betrachten.

Ich hätte mir von Herrn Lojewski gewünscht, dass er gesagt hätte: Wir brauchen die 5 Mrd. Entlastung der Kommunen 2015, dann könnten wir auch eine gute Flüchtlingspolitik machen. Und das war meine Frage. So, habe ich das leider nicht gehört. Ihre Ausführungen zur BImA nehme ich noch einmal gerne mit, weil die Adressaten sind klar, und ich glaube, das habe ich auch schon in meiner Rede in der letzten Sitzungswoche gesagt, der Bund ist hier in einer Vorbildfunktion und



muss auch dementsprechend den Kommunen helfen und vor allen Dingen den Menschen durch eine vernünftige Liegenschaftspolitik.

Frau Vogt, ich versuche es jetzt noch einmal bei Ihnen. Sie haben geschrieben, dass Sie viel Erfahrung in dem Bereich haben, Netzwerke gebaut haben, Öffentlichkeitsarbeit, Engagement usw. Was brauchen denn die Wohlfahrtsverbände, damit sie auch in den Städten, in denen finanzielle Knappheit herrscht, eine gute Flüchtlingsarbeit machen können, damit mit den Flüchtlingen sorgsam umgegangen wird, so nenne ich das einmal, und zweitens, auch das Thema „Integration“ geschafft wird.

Vorsitzende: Jetzt kommt die Kollegin Renner. Sie haben zwei Fragen: entweder an eine Person oder jeweils eine Frage an zwei Referenten.

Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Dann stelle ich eine Frage an zwei Referenten und würde gern Herrn Rau und Herrn von Lojewski ansprechen. Ich frage als Innenpolitikerin. Wir haben in diesem Jahr in den ersten drei Quartalen an etwa 150 Orten 194 fremdenfeindliche, rassistische Mobilisierungen gegen Flüchtlingsunterbringung erlebt. Darunter kam es auch in 27 Fällen zu Sachbeschädigung an den Unterkünften und leider auch in 23 Fällen zu Brandanschlägen. Wenn wir über Menschenwürde reden, gehört für mich der Schutz von Leib und Leben unmittelbar und genuin dazu, und deswegen meine Frage: Wie betrachten Sie die Problematik der Unterbringung in Außenbereichen und in Gewerbegebieten unter den Aspekten, dass eine diskriminierende Unterbringung, also eine Abweichung von der Regelunterbringung, nicht auch sozusagen zur Stigmatisierung dieser Bevölkerungsgruppe führt und damit auch diese Ressentiments, aber auch die zum Teil gewalttätigen Aktivitäten, gegen die Unterbringung forciert werden könnten?

Und wie schätzen Sie konkret die Gefährdungslage in Gebieten ein, wo es keine Nachbarschaft gibt, wo die nächste Polizeiinspektion ewig weit entfernt ist, wo möglicherweise, ich sage einmal, auch aufmerksame Passanten und Passantinnen nicht bemerken, dass Feuer gelegt wurde und ähnliches? Spielt dieses Sicherheitsinteresse der Menschen, die dort untergebracht werden sollen, nicht

auch eine Rolle und müsste dies nicht auch gerade von den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern in den Blick gebracht werden, weil wir hatten solche Zeiten in den 90er Jahren. Wir wollen sie nicht wieder haben und ich glaube, wir müssen auch gerade in der Unterbringungsfrage eben sozusagen diesen Aspekt mitbedenken. Wir agieren ja nicht in einem Raum, wo es nicht irgendwie gesellschaftliche Auseinandersetzungen um die Frage der Flüchtlingsunterbringung gibt, und ich habe Ihnen die Zahlen genannt, ich glaube, das gehört da dann auch dazu.

Vorsitzende: Dankeschön. Ich verstehe die Wortmeldung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN so, dass Peter Meiwald die dritte Runde bestreiten will.

Abg. **Peter Meiwald** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe auch zwei Aspekte, auf die ich noch einmal eingehen möchte. Einmal insbesondere auch an Herrn Junge. Herr von Lojewski hat eben darüber gesprochen, dass wir das Problem haben, dass wir zu wenig Raum haben. Wir haben aber, glaube ich, das kam eben schon einmal, eher so eine sehr differenzierte Situation. Wir haben einerseits wachsende Städte, die dann aber auf der anderen Seite finanziell zum großen Teil auch ganz gut aufgestellt sind und wir haben schrumpfende Städte, wo es finanziell oftmals sehr eng ist. Ich war gerade am Wochenende in Duisburg. Da gibt es jede Menge Raum, jede Menge Platz, aber wenig Geld. Und das sind dann die Städte, die oftmals dann auch mit den Problemen konfrontiert sind. Deswegen auch noch einmal an Sie die Frage: Wie schätzen Sie das ein? Hilft eigentlich diese Rechtsveränderung jetzt oder wären es nicht ganz andere Dinge, die dazu führen müssten, dass man da eben sehr differenziert vor Ort entsprechende Antworten findet.

Ich will einen Aspekt zum Bereich „Gewerbegebiete“ noch einmal ergänzen. Herr von Lojewski hat das vorhin so gesagt: Man kann das dann fußläufig oder mit dem Fahrrad erreichen. Ich habe selber einmal in Flüchtlingsunterkünften gearbeitet und aus der Erfahrung und aus dem, was wir heute immer noch so erleben, ist es einfach so, Flüchtlinge haben kein Recht auf ein Fahrrad. Es gibt dann manchmal Sozialinitiativen, die dafür sorgen, dass sie eins haben, aber im Prinzip haben



die kein Fahrrad. Das nur noch einmal als Gedankenankündigung.

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Rau. Sie haben es vorhin auch schon in ihrem Eingangsstatement gesagt. Aus Ihrer Sicht ist das Gesetz nicht alternativlos. Da möchte ich eigentlich noch einmal darauf hinaus. Herr Groß hat das mit den 5 Mrd. Entlastung von den Kommunen gerade dankenswerterweise auch schon eingebracht. Wäre es nicht auch aus Ihrer Sicht hilfreicher, eher auf der finanziellen Ebene zu schauen: Wie kann man passgenau für die einzelnen Kommunen helfen, anstatt auf der baurechtlichen Ebene nach einer Lösung zu suchen? Welche von der Bundesebene zu beeinflussenden Vorschläge und Alternativen hätten Sie, die der Unterstützung der Kommunen für eine menschenwürdige Flüchtlingsunterbringung besser dienlich wären, als die jetzt vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im Baurecht? Vielen Dank.

Vorsitzende: Gut. Dann kommen wir zur Beantwortung und ich gebe Frau Fuchs das Wort. Sie hatten eine Frage von Herrn Wegner gehabt.

Tine Fuchs (DIHK): Vielen Dank, Herr Wegner. Als Erstes möchte ich darauf hinweisen, die sogenannte dritte Option, wie sie heute hier diskutiert worden ist, also ausnahmsweise auch Flüchtlingsunterkünfte in Gewerbegebieten zuzulassen - genauso verstehen wir die vorgeschlagene Formulierung aus der Stellungnahme der Bundesregierung und dem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Es steht ja drin: Wenn an dem Standort Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind und die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar ist - das sind drei Tatbestandmerkmale, die kumulativ vorliegen müssen, bevor ich dazu komme, eine Fläche im Gewerbegebiet als Ausnahme zuzulassen. Ansonsten bin ich also im Grundsatz gehalten, als Erstes zu gucken: Habe ich eine Fläche im Kerngebiet, im allgemeinen Wohngebiet, im reinen Wohngebiet, im besonderen Wohngebiet, im Mischgebiet? Also diese ganzen Flächen muss ich vorab in meiner Gemeinde prüfen, wenn ich ordnungsgemäß nach dem hier vorgelegten Gesetzentwurf, wenn er so verabschiedet wird, vorgehen

will. Und Sie können sich vorstellen, dass wir dies aus Sicht der gesamtgewerblichen Wirtschaft eben für die schlechteste der Alternativen halten, aber eben für eine, wenn es denn nicht anders geht. Und wir haben heute gehört und auch in den Zeitungen der letzten Wochen schon gelesen, dass es an manchen Stellen recht dramatisch ist, wenn da Zelte aufgestellt werden. Dass nur in diesem Fall in Gewerbegebieten ausnahmsweise diese Option gezogen werden soll, die wir eben, wie gesagt, für die schlechteste halten, aber mit der wir leben können, wenn es denn nicht anders geht. Aber natürlich muss jeweils vor Ort sorgfältig geprüft werden.

Das andere Thema ist die Frage der Städtebauförderung, nach der Sie auch gefragt haben. Da möchte ich kurz auch vielleicht im Hinblick auf den Abgeordneten Kühn doch anführen, dass die Frage des Programms „Soziale Stadt“ auch im Programm vorsieht, dass es ein Leitprogramm ist der sozialen Integration, mit der ich soziale Wohnraumförderung machen kann. Also auch unabhängig von den Gebietskulissen der sozialen Stadt, die ich im Moment habe, und die im Moment Gefahren werden, kann ich dieses Programm nutzen, um Mittel aus der Städtebauförderung gezielt für solche Maßnahmen einzusetzen. So verstehen wir die Programmatik dieses Programmes. Und das sollte auch sorgfältig überlegt werden, wie man da gezielt dafür sorgen kann, eben als Erstes integrierten Wohnraum für Flüchtlinge und Asylberechtigte zu schaffen. Vielen Dank.

Vorsitzende: Dankeschön. Herr von Lojewski, Sie hatten eine Frage von Frau Renner.

Hilmar von Lojewski (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Frau Renner, ob es jetzt wirklich eine Kausalität zwischen Standort und Fallzahlen, um es einmal so nüchtern zu bezeichnen, von kriminellen Vergehen gegen Asylbewerberunterkünfte und Asylbewerber selber gibt, vermag ich nicht zu sagen. Das ist aus meiner Sicht auch schwer herzuleiten. Aber selbstverständlich ist Aufgabe einer integrierten Stadtentwicklung, wozu auch die Standortsuche gehört, eine ressortübergreifende Prüfung aller Belange. Und dazu gehören auch Sicherheitsbelange. Das ist gar keine Frage. Und mit Sicherheit wird



eine Sozialverwaltung oder wird auch eine Innenverwaltung die lokale Polizeidienststelle darauf hinweisen, dass wenn Standorte in Rede sind, das womöglich neuralgische Standorte sein können, die nicht allen Sicherheitsbelangen auch Rechnung tragen. Und ich bin überzeugt davon, dass eine verantwortlich handelnde Kommune das auch in ihrer Abwägung der Standortpräferenzen einfließen lässt. Insofern ist das auch Gegenstand integrierter Stadtentwicklung im Zuge der Bewertung einzelner Standorte, auch diesen Belangen Rechnung zu tragen.

Die Lage, Stigmata, Ressentiments etc. einer Gesellschaft hinzunehmen, ist nicht die kommunale Position, sondern ganz im Gegenteil. Gerade auf kommunaler Ebene erleben Sie deutliche Solidarisierungsaktionen, die sich festmachen an solchen Stigmata und auch an solchen kriminellen Handlungen und rassistisch motivierten Straftaten. Da bin ich eigentlich relativ zuversichtlich, dass wir hier zivilgesellschaftlich, wenn nicht deutlich weiter - so zumindest auf weiter hohem Niveau auch operieren und deutlich machen, dass hier die Solidargemeinschaft gegen jegliche Formen von Stigmatisierung und rassistischen Ressentiments zusammensteht. Eingehen in die Standortbewertung tut das in jedem Fall. Und die Bewertung, ob und welcher Standort denn gewählt wird, hat etwas mit Planungsrecht zu tun, das haben wir heute ausgiebig behandelt, hat aber natürlich auch mit qualitativen Kriterien zu tun, und wird auch in politischen Entscheidungsgängen Berücksichtigung finden. Danke.

Vorsitzende: Danke, Herr von Lojewski. Jetzt haben wir Herrn Junge. Da war eine Frage von Herrn Meiwald.

Ltd. RD **Rüdiger Junge** (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg): Für die Frage bin ich dankbar, Herr Abgeordneter Meiwald. Hilft die Rechtsveränderung? Das war die Fragestellung, die im Raume stand. Und was gibt es sozusagen sonst noch für denkbare Änderungen? Hilft die Rechtsveränderung aus Sicht Hamburgs, aus meiner Sicht. Ich antworte da einmal ganz klar mit „Ja“. Warum hilft sie? Also ich selber gehöre auch der behördenübergreifenden Lenkungsgruppe an, die die

Standortsuche bei uns betreibt. Wir haben mindestens 200 Flächen untersucht. Das ist wirklich ein ganz mühsames Geschäft, was da eine Rolle spielt. Was auch extra auf hoher Ebene geführt wird, weil man eben sozusagen auch Widerstände auf - ich sage einmal - Behörden-unterer-Ebene gleich überwinden will. Dennoch bleibt es mühsam. Warum hilft die Änderung? Sie ist sicher kein Allheilmittel. Es wird jetzt sicherlich nicht alles ganz einfach. Wir haben bestimmte Veränderungen im Gewerbebereich, einfach nur die Flexibilisierung, das ist wichtig.

Die Flexibilisierung, warum eigentlich? Ich hatte das vorhin nur kurz angerissen. Wir hatten in den 90er Jahren auch solche Notlagen, haben die damals auch gelöst bekommen, haben natürlich auch u. a. in Gewerbegebieten solche Unterkünfte errichten müssen, woanders auch natürlich, selbstverständlich. Das ist uns im Moment aber weitgehend versperrt, weil die Rechtsprechung ihre Anforderungen, wenn man einmal ganz ehrlich ist, verschärft hat, was die Unterbringung in Gewerbegebieten angeht - und zwar mit der Frage „abstrakter Gebietsunverträglichkeit“ solcher Unterkünfte in jeglichen Gewerbegebieten und mit der daraus resultierenden Schwierigkeit über Befreiung in geeigneten Lagen. Darauf kommt es natürlich an, in geeigneten Lagen dann darüber hinwegzukommen. Da wird uns in der Regel entgegengehalten, die Grundzüge der Planung seien berührt. Ein Beispiel gebe ich einmal aus der Praxis, kommt aus Baden-Württemberg, ging aber auch durch die Presse: Ein Lehrlingswohnheim, was sozusagen seit einigen Jahren nicht mehr genutzt wurde, aber für die Flüchtlingsunterbringung, was die Standards angeht, was menschenwürdige Unterbringung und Ähnliches angeht, wirklich gut geeignet war, wurde von der Rechtsprechung nicht zugelassen unter Hinweis auf „abstrakte Gebietsunverträglichkeit“ und auch die Tatsache, dass dieses Gewerbegebiet eben für so etwas nicht geeignet sei. Die Grundzüge der Planung seien bei einer Befreiung verletzt. Ähnliche Fälle haben wir bei uns auch und die Rechtslage ist bei uns die gleiche. Diese Flexibilisierung bietet dieser Gesetzentwurf.

Was den Außenbereich angeht, möchte ich auch noch einmal einen Hinweis geben. Es geht ja nicht darum, Flüchtlinge in den Außenbereich, sprich



in die Natur, in die nicht integrierten Lagen abzu-
drängen. Sondern es geht darum, innerhalb des
Siedlungsbereiches - und das ist die Vorausset-
zung, wie sie jetzt auch im Gesetzentwurf drin-
steht - auch Flächen nutzen zu können. Auch hier
wieder Flexibilisierung und übrigens auch, was
naturschutzrechtliche und ähnliche Punkte und
Gesichtspunkte angeht, sind in einer sehr vorsich-
tigen Weise in dem Gesetzentwurf jetzt enthalten.
Es geht um Lagen, die im Außenbereich liegen,
rechtlichen Außenbereich, im Siedlungsbereich,
das sind sogenannte Außenbereichsinseln. So
kann man sich das auch wirklich vorstellen. Neh-
men Sie sich eine größere Freifläche. Aber das
sind jetzt nicht kilometerlange Freiflächen, son-
dern, ich sage einmal, eine größere Wiese, die sich
irgendwo im Siedlungszusammenhang am Stadt-
rand befindet. Das kann auch mal eine große
Grünfläche sein, die aber nicht im Bebauungsplan
als Grünfläche festgesetzt worden ist und Ähnli-
ches. Natürlich gucken wir, und das weiß ich
auch aus der Arbeit in dieser Lenkungsgruppe, als
Stadt immer sehr darauf: Sind Schulen erreichbar,
ist öffentlicher Nahverkehr gegeben, gibt es Ein-
kaufsmöglichkeiten, damit sich die Flüchtlinge
versorgen können, um sich sozusagen Lebensmit-
tel besorgen zu können und andere Dinge? Wie
ist es mit Dienstleistungen? Das sind alles ganz
wichtige Punkte, die neben dem Baurecht auch zu
berücksichtigen sind. Dennoch hilft uns diese
Rechtsänderung. Das vielleicht soweit.

Vorsitzende: Frau Vogt, Sie hatten Fragen von
Herrn Groß.

Katharina Vogt (AWO Bundesverband e. V.): Viel-
len Dank, Herr Groß. Vielen Dank, liebe Frau Vor-
sitzende. Was braucht die Wohlfahrtspflege oder
die Arbeiterwohlfahrt, um das Leben der Flücht-
linge erträglicher zu machen? Ich würde als Erstes
die Bereitschaft nennen, beim Königsteiner
Schlüssel, der Verteilung der Flüchtlinge, mehr
Flexibilität einzuführen, also vielleicht diesen Kö-
nigsteiner Schlüssel nur als finanzielle Orientie-
rung der Verteilung der finanziellen Belastung für
die Länder anzusehen und andererseits den
Flüchtlingen Mobilität zu gewähren - also Aufhe-
bung der Residenzpflicht, aber noch darüber hin-
aus auch die Möglichkeit für Flüchtlinge, in an-
dere Bundesländer zu gehen, weil wir aus ver-
schiedenen Gegenden durchaus hören, dass es

dort freien Wohnraum gibt. Dass die Gemeinden
unter Umständen auch bereit wären, mehr Flücht-
linge als ihre Quote aufzunehmen. Allerdings na-
türlich dann auch die infrastrukturelle Ausstat-
tung dafür brauchen, um eben entsprechend
Deutsch für Ausländer anzubieten, Schulklassen
neu aufzumachen etc. Das ist eine Möglichkeit
und dafür setzen wir uns eigentlich schon lange
ein.

Das Zweite wäre: Warum sollen Flüchtlinge nicht
auch in private Wohnungen einziehen dürfen?
Das sind selbstständige, erwachsene Menschen
und aus unserer Sicht nicht alles arme, hilflose
Opfer. Die Verpflichtung zum Wohnen in Gemein-
schaftsunterkünften, die eben in vielen Ländern
noch Usus ist, sollte umgehend wegfallen. Und
dann sollte den Menschen die Möglichkeit gege-
ben werden, sich selbst eine Wohnung zu suchen,
und dies eventuell auch mit zum Teil in manchen
Städten bereits bestehenden sehr guten Projekten.
Es gibt erfolgreiche Modelle, um Flüchtlinge in
Privatwohnungen zu vermitteln und dann eine
Weile vielleicht noch zu betreuen, wenn Konflikte
mit der Nachbarschaft auftreten sollten. Da
bräuhete die Wohlfahrtspflege die Förderung von
integrativen Projekten in der Flüchtlingshilfe, was
relativ neu ist, weil eben, wie gesagt, der Paradig-
menwechsel erst vor Kurzem stattgefunden hat,
dass Flüchtlinge überhaupt integriert werden sol-
len. Angesichts der Tatsache, dass aber 60 Prozent
der Flüchtlinge tatsächlich hier bleiben, macht
das durchaus Sinn.

Das dritte, was wir sehr befürworten würden,
wäre die Förderung von ehrenamtlichem Engage-
ment, explizit in diesem Bereich „Flüchtlings-
hilfe“. Das ist de facto zwar durchaus schon Usus,
aber es gibt keine speziellen Programme. Es gibt
jetzt erste Ansätze in den Ländern. Und wir glau-
ben, dass das ein sehr erfolgreiches Modell ist,
weil wir eben in unseren Einrichtungen die Erfah-
rung machen, dass es fast überall Bürgerinitiati-
ven gibt, die sich für Flüchtlinge engagieren wol-
len, aber auch dann oft an den gesetzlichen Hür-
den, die diesen Flüchtlingen auferliegen, schei-
tern. Wenn die einen Ausflug mit den Kindern
machen wollen, dann scheitert das oft an der Er-
laubnis zum Verlassen des Bereichs, die nicht so
einfach zu bekommen ist. Und auch diese Leute



brauchen eben ein bisschen Anleitung und Anregung und die Flüchtlinge vielleicht ein öffentliches Nahverkehrsticket. Das kostet dann doch irgendwann Geld und muss koordiniert werden, damit es gut läuft.

Das wären so unsere Wünsche. Das was ich auch noch zu bedenken gebe, ist, dass mit dieser Gesetzesänderung vermutlich die Öffentlichkeitsbeteiligung, die verpflichtende, wegfällt. Und da sehen wir doch, das würden wir als sehr bedauerlich betrachten. Also vielleicht kann man das noch irgendwie verhindern. Wir glauben, dass die Information der Öffentlichkeit über solche Einrichtungen dringend notwendig ist und auch sinnvoll, und das sollte auch im Interesse der Kommunen sein, das in irgendeinem gesicherten Verfahren aufrechtzuerhalten. Danke.

Vorsitzende: Danke, Frau Vogt. Jetzt hatte Herr Rau noch Fragen von Frau Renner und Herrn Meiwald.

Ben Rau (Bayerischer Flüchtlingsrat): Vielen Dank nochmals für die Fragen. Erst einmal zu der Frage von Frau Renner: Es ist klar, es geht eine sehr große Gefahr von rassistischer Gewalt aus, von neonazistischen Organisationen, die sich in letzter Zeit auch immer stärker dem Thema Flüchtlinge natürlich widmen. Ich denke, es ist natürlich auch allen klar, Unterbringung und diese Gewaltakte gegen Flüchtlinge hängen jetzt nicht ganz direkt zusammen, sondern da gibt es ganz andere Ursachen. Da gibt es auch ganz andere Handlungsnotwendigkeiten - gegen solche rassistischen Vorbehalte und Neonazis. Gleichzeitig kann man aber zumindest sagen, mit so einer Sammelunterbringung, einer Massenunterbringung, sind die Leute tatsächlich immer gesondert, immer ein bisschen stigmatisiert untergebracht. Das ist von außen klar zu erkennen. Es ist relativ frei zugänglich. Und so ist doch eine eingegliederte, kleinteilige Unterbringung in Wohngebieten deutlich vorzuziehen, wo sich Menschen mit verschiedenem Status einfach durchmischen. Es gibt immer wieder in den Kommunen auch Vorbehalte, weil eben Leute teilweise auch mit Arbeitsverboten leider immer noch belegt sind, zu Untätigkeit gezwungen sind usw. Das ballt sich in diesen Unterbringungen, das sieht man natürlich als Bürger, Bürgerin auch von außen und denkt sich vielleicht: Was ist denn

da los? Und so etwas schürt Ressentiments. Hier wäre durchaus darauf zu verzichten. Herr Pilger hat das vorhin auch schon einmal angesprochen, wie wichtig eine wohnliche Nähe ist für eine gelingende Integration, also auch nachbarschaftliche Kontakte. Ich denke, das spielt an diesem Punkt auch eine sehr große Rolle, denn gerade Nachbarn wie auch Ehrenamtliche etc. bilden ganz oft Brücken, bauen Ressentiments ab, bringen Leute in Kontakt etc. Und das gelingt natürlich deutlich einfacher in Unterbringung in Wohngebieten, im Zentrum etc.

Ich möchte mich mit einem Beispiel auch noch einmal an Herrn von Lojewski wenden, weil Sie vorhin gemeint haben, Gewerbegebiete sind jetzt auch nicht so riesig, sind nicht so weitläufig usw. Ich kenne die Unterkunft in Schongau, das ist in Oberbayern eine Kleinstadt. Holzbaracken sind das. Dort sind, glaube ich, 60 oder 80 Flüchtlinge untergebracht. Auf der einen Seite ist ein Tierheim, auf der anderen Seite ein Sägewerk und auf der anderen Seite eine Fabrik.

Klar ist die Stadt nicht groß, klar kommt man in die Innenstadt, aber wie es Herr Pilger gesagt hat, wie ich es gerade schon gesagt hatte, es ist schon deutlich erschwert, hier in Kontakt mit anderen Leuten zu kommen. Und entsprechend haben Sie natürlich Recht, die Leute sind ja erst einmal dankbar, wenn sie in Deutschland ankommen, nicht mehr auf der Flucht sind oder aus dem Herkunftsland erst einmal weg sind. Aber wenn sie dann mal fünf, sechs, sieben, acht Jahre unter solchen Umständen mit fünf, sechs anderen Leuten in einem Zimmer wohnen, dann gehen sie auch psychisch kaputt und dann ist es auch zu Recht vorbei mit der Dankbarkeit. So viel erst einmal dazu.

Dann zu der Frage von Herrn Meiwald: Wie kann der Bund die Kommunen hier entlastend unterstützen? Ich denke erst einmal, was ich jetzt schon x-mal gesagt habe, Abschaffung der Unterbringungspflicht, was auch andere schon gesagt haben, wie es Frau Stamm vorher auch sehr schön ausgeführt hat, das ist nicht die einzige Maßnahme, kann es auch nicht sein. Aber das kostet uns erst einmal gar nichts und bringt uns definitiv eine kurzfristige Entlastung und auch mittelfristig Bewegung in dieses ganze System. Also sich stur



zu stellen, das nicht zu machen, das macht meiner Ansicht nach von vorn bis hinten einfach keinen Sinn. Darüber hinaus ächzen derzeit durchaus viele Kommunen unter den Kosten für die Flüchtlinge. Es gibt in den Ländern unterschiedliche Kostenerstattungssysteme. Es gibt zum einen, ich kenne diese ganzen Geschichten für die Länder im Einzelnen natürlich auch nicht, aber es gibt Pauschalen, wo pro Kopf bezahlt wird und eine Spitzenabrechnung.

Wenn die Kommune nicht genug kriegt und sie mehr ausgeben muss für die Unterbringung von Flüchtlingen, dann leidet natürlich auch die Qualität darunter. Hier muss man klar dafür sorgen, dass den Kommunen diese Kosten erstattet werden und dafür muss mehr Geld bereitgestellt werden. Da kann ich mich auch noch einmal Frau Stamm anschließen. Gerade in solchen Fällen kann dieses Dreiklangssystem die drittletzte, unterste Option - Unterbringung in Gewerbegebieten - dann doch mal schnell zur Vorzugsoption werden, weil es einfach kostengünstiger und für die Kommune gerade einfacher ist. Und das gilt es natürlich zu vermeiden.

Was Frau Vogt gerade angesprochen hat, so ein Free-Choice-Modell im Prinzip, die Leute suchen sich den Wohnort aus und es gibt am Ende eine Kostenerstattung. Man schiebt quasi nicht Menschen hin und her, sondern Finanzen, könnte, glaube ich, in vielen Fällen sowohl für Flüchtlinge als auch für die Kommunen Entlastung bringen, also da wäre durchaus darüber nachzudenken, denke ich. Das einmal so weit, hoffe ich.

Vorsitzende: Gut. Wir sind auch am Ende unserer Veranstaltung, haben die zwei Stunden sehr genau eingehalten. Ich bedanke mich insbesondere bei den Expertinnen und Experten, weil das wirklich von allen Seiten sehr, sehr viele Informationen waren, aber auch bei den Kollegen, die diese Anhörung sehr ernst genommen haben. Aber Sie sehen auch, das ist ein sehr sensibles Thema. Und von daher war es auch wichtig, dass wir uns diese Zeit genommen haben. Danke noch einmal und kommen Sie wieder gut nach Hause.

Schluss der Sitzung: 15:31 Uhr

Bärbel Höhn, MdB
Vorsitzende

Deutscher Bundestag
18. Wahlperiode
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau
und Reaktorsicherheit

<p>Deutscher Bundestag Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit</p> <p>Ausschussdrucksache 18(16)121(neu)</p> <p>zu TOP 14 der TO am 05.11.2014</p> <p>04.11.2014</p>
--

Änderungsantrag
der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

zum Gesetzentwurf des Bundesrates
Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der
Unterbringung von Flüchtlingen

Drucksache 18/2752

Der Bundestag wolle beschließen:

Artikel 1 bis 3 des Gesetzentwurfs des Bundesrates werden durch folgende Artikel 1 und 2 ersetzt:

„Artikel 1
Änderung des Baugesetzbuchs

Das Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2014 (BGBl. I S. 954) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 246 wie folgt gefasst:
„§ 246 Sonderregelungen für einzelne Länder; Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte“.
2. § 1 Absatz 6 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 12 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.
 - b) Folgende Nummer 13 wird angefügt:
„13. die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung.“

3. § 31 Absatz 2 Nummer 1 wird wie folgt gefasst:
- „1. Gründe des Wohls der Allgemeinheit, einschließlich des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden, die Befreiung erfordern oder“.

4. § 246 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 246
Sonderregelungen für einzelne Länder; Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte“.

- b) Folgende Absätze 8 bis 10 werden angefügt:

„(8) Bis zum 31. Dezember 2019 gilt § 34 Absatz 3a Satz 1 entsprechend für die Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter Geschäfts-, Büro- oder Verwaltungsgebäude in bauliche Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, und für deren Erweiterung, Änderung oder Erneuerung.

(9) Bis zum 31. Dezember 2019 gilt die Rechtsfolge des § 35 Absatz 4 Satz 1 für Vorhaben entsprechend, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, wenn das Vorhaben im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit nach § 30 Absatz 1 oder § 34 zu beurteilenden bebauten Flächen innerhalb des Siedlungsbereichs erfolgen soll.

(10) Bis zum 31. Dezember 2019 kann in Gewerbegebieten (§ 8 der Baunutzungsverordnung, auch in Verbindung mit § 34 Absatz 2) für Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende von den Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden, wenn an dem Standort Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind und die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar ist. § 36 gilt entsprechend.“

Artikel 2 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

Es wird auf die Erwägungen in der Stellungnahme der Bundesregierung vom 8. Oktober 2014 (BT-Drs. 18/2752) verwiesen. Die im Regierungsentwurf für § 246 Absatz 6 bis 8 BauGB vorgesehenen Regelungen sollen als § 246 Absatz 8 bis 10 BauGB in Kraft treten; sie werden – wie im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehen – bis zum 31. Dezember 2019 befristet sein. Die Regelung in § 246 Absatz 10 BauGB soll neben Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften auch sonstige Unterkünfte erfassen. Zudem wird ausdrücklich die entsprechende Anwendung des § 36 BauGB angeordnet.

Im Übrigen werden gegenüber der Stellungnahme der Bundesregierung redaktionelle Anpassungen vorgenommen; u. a. wird einheitlich der Begriff „Asylbegehrende“ verwendet.

Es wird davon ausgegangen, dass das Gesetz auf die Unterbringung von Personen zielt, die im Bundesgebiet einen Asylantrag gestellt haben oder für deren Unterbringung Bund, Länder oder Kommunen aus sonstigen Gründen Verantwortung tragen.

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.

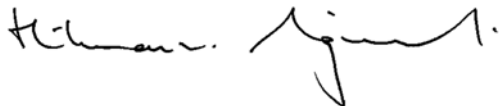
Die rechtlichen Bedenken der Bundesregierung hinsichtlich der Erstreckung der Erleichterungsregelung auch auf bereits in Kraft befindliche Bebauungspläne, wie in der Gesetzesinitiative des Bundesrates vorgeschlagen, werden geteilt. Soweit hier der Empfehlung der Bundesregierung gefolgt wird, besteht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

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
18(16)127-E

zu TOP 1 der TO am 03.11.2014

31.10.2014



Stellungnahme
der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)
zur öffentlichen Anhörung am Montag, 3. November 2014,
zum Gesetzentwurf des Bundesrates
Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur
Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen
(BT-Drucksache 18/2752)

Die in der BAGFW zusammengeschlossenen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege beraten Menschen während und nach Abschluss ihres Asylverfahrens rechtlich und im Rahmen der allgemeinen Flüchtlingssozialarbeit zu sozialen Fragen und bieten spezielle psychosoziale Betreuung und Therapie für Flüchtlinge an. Letzteres geschieht zumeist in oder im Umfeld von Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende.

Nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte und in Anbetracht der aktuellen Schutzquote wird ein erheblicher Teil der Schutzsuchenden dauerhaft in Deutschland bleiben. Aus Sicht der Verbände könnten erhebliche Folgekosten eingespart werden, wenn Schutzsuchende von Anfang an ausreichend versorgt werden, Chancen auf Teilhabe haben und die notwendige Infrastruktur zur Integration zur Verfügung steht.

Vor diesem Hintergrund wird der vorliegende Gesetzentwurf im Ergebnis kritisch gesehen. Dazu im Einzelnen:

I. Dezentrale Wohnraumversorgung vor Gemeinschaftsunterkünften

Die BAGFW setzt sich für eine dezentrale Wohnraumversorgung von Asylsuchenden ein. Sie sollten nach dem Erstaufnahmeverfahren möglichst in eigenen Wohnungen untergebracht werden, da dies die gesellschaftliche Teilhabe von Anfang an ermöglicht, denn mindestens 60 % der ankommenden Menschen werden dauerhaft in Deutschland bleiben. Die Übernahme der Kosten der Unterkunft von Flüchtlingen in privatem Wohnraum im Rahmen von Grundsicherungsleistungen ist zudem nach Modellberechnungen¹ erheblich günstiger als der Betrieb einer Gemeinschaftsunterkunft.

Menschen mit einer Flüchtlingsanerkennung oder einem sonstigen Schutzstatus dürfen aus völker- und europarechtlichen Gründen nicht in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht werden. Menschen mit einem Duldungsstatus sind zumeist nicht nur vorübergehend in Deutschland, in überwiegender Zahl beträgt ihr Aufenthalt län-

¹ Vgl. Stadt Heidelberg, Dezernat III, Amt für Soziales und Senioren (01.03.2012): Lebens- und Wohnsituation von Asylbewerbern in Heidelberg hier: Kosten bei zentraler und bei dezentraler Unterbringung. Drucksache: 0041/2012/IVVgl sowie das „Leverkusener Modell“ Konzept und Kostenvergleich auf <http://www.nds-fluerat.org/9832/aktuelles/initiativen-fordern-nachhaltige-konzepte-fuer-die-aufnahme-und-unterbringung-von-fluechtligen/>

ger als sechs Jahre. Sie müssen von der Wohnpflicht in Unterkünften, wie sie in einigen Bundesländern besteht, aus Teilhabegesichtspunkten ausgenommen werden.

II. Keine Erleichterung für Bauvorhaben in Gewerbegebieten und im Außenbereich

Bereits jetzt lässt das geltende Bauplanungsrecht Spielräume in unterschiedlichen Baugebieten zur Unterbringung von Flüchtlingen zu. Es gibt derzeit bereits Gemeinschaftsunterkünfte in Gewerbegebieten oder im Außenbereich, die zeigen, dass eine Unterbringung an ungeeigneten Standorten zu Desintegration und Ausgrenzung der Bewohnerinnen und Bewohner führen. Eine bundesweite Regelung zur Erleichterung von Bauvorhaben in Gewerbegebieten und im Außenbereich wird daher trotz der teils sehr angespannten Unterbringungssituation nicht befürwortet. Die Trennung von Baugebieten in Gewerbegebiete und Gebiete zum Wohnen (reine Wohn- und Mischgebiete) hat gute Gründe, die auch bei der Aufnahme von Flüchtlingen gelten. Zu diesen Gründen zählt u.a. der Schutz von Wohnräumen vor störenden Einflüssen durch Gewerbebetriebe, wie Lärm und Schmutz. Die Unterbringung von Schutzsuchenden in Gemeinschaftsunterkünften ist wohnähnlich und die Bewohner(innen) bedürfen mindestens des gleichen Schutzes, wie Menschen, die über ihren Wohnort selbst bestimmen können. Wie auch der Deutsche Anwaltsverein halten die Verbände der BAGFW eine „immissionsschutzrechtliche Zwei-Klassen-Gesellschaft“ (Flüchtlinge/andere Bürger) für bedenklich“ und lehnen die geplante Erleichterung für Bauvorhaben in Gewerbegebieten ab.

Im Übrigen sollte die Flüchtlingsaufnahme nicht dazu dienen, den bauplanerischen Schutz von Außenbereichsgebieten weiter abzuschwächen. Es gibt keinen objektiven Grund für die geplante baurechtliche Privilegierung von Gemeinschaftsunterkünften. Da gerade Schutzsuchende besonders negativ davon betroffen sind, dass im Außenbereich regelmäßig die kommunale Infrastruktur nur schwer erreichbar ist, lehnen die Verbände der BAGFW die geplante Erleichterung für Bauvorhaben im Außenbereich aus bauplanerischen Gründen und im Interesse von Schutzsuchenden ab.

III. Flexibilisierung im Innenbereich und Vorbeugung von Nachbarschaftsklagen

In Wohn-, Misch- und Kerngebieten sollen durch die Betonung der Flüchtlingsaufnahme als ein besonders zu berücksichtigendes öffentliches Interesse, die Möglichkeiten erleichtert werden, im Innenbereich Unterkünfte zu errichten oder vorhandene geeignete Gebäude zu nutzen. Die Verbände der BAGFW sprechen sich für diese Regelung aus. Sie sollte dazu genutzt werden, Unterkünfte in möglichst kleinen Einheiten zu verwirklichen. Die Belange und Bedürfnisse von Asylsuchenden müssen auch bei Bauvorhaben im Innenbereich stärker als bisher beachtet werden. Dazu bedarf es der Festlegung verbindlicher Standards.²

² Vorschläge sind bereits formuliert: Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. (2009): Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen. Mindeststandards für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften, sowie Der Sächsische Ausländerbeauftragte (2011): Mitmenschen im Schatten 2011. Heim-TÜV 2011 über das Leben in sächsischen Gemeinschaftsunterkünften

IV. Keine Befristungsregelungen

Die Anzahl der aufzunehmenden Flüchtlinge wird in den kommenden Jahren voraussichtlich nicht sinken. Die dafür notwendigen bauplanerischen Entscheidungen werden derzeit in Kommunen und Landkreisen getroffen und in Standorte investiert, die im Interesse aller langfristig bestehen bleiben sollen.

Die im Gesetz angelegte Befristungsregelung auf 5 Jahre bis zum 31. Dezember 2019 ist allerdings nur für die Genehmigungsverfahren selbst relevant. Die dadurch genehmigten Bauvorhaben und Nutzungsänderungen werden über die 5 Jahre hinaus dauerhaften Bestandsschutz genießen. Insofern wird die Befristung der - aus unserer Sicht nachteiligen - Privilegierung von Bauvorhaben im Außenbereich und in Gewerbegebieten faktisch keine Wirkung zeigen, da in 5 Jahren voraussichtlich ausreichend Kapazitäten ausgebaut worden sind. Aus diesem Grund muss von Anfang an in geeignete Standorte mit angemessener Infrastruktur investiert werden, ohne von menschenwürdigen Standards abzuweichen.

V. Erforderliche weitere Maßnahmen

Änderungen im Bauplanungsrecht werden der derzeitigen Unterbringungssituation kurzfristig alleine nicht abhelfen. Es bedarf weiterer flankierender Maßnahmen im Bereich der Flüchtlingsaufnahmegesetze der Länder, der Bundespolitik und der Kommunalpolitik.

Seit 2009 steigen die Zahlen der Asylsuchenden kontinuierlich an. Insoweit sind auch die für das Jahr 2014 erwartete Zahlen von ca. 200.000 Asylantragstellern in Deutschland angesichts der bekannten Prognosen nicht überraschend. In Anbetracht der derzeitigen Krisen- und Kriegsregionen insbesondere in Nahost und Subsahara werden sich die Zahlen von Asylsuchenden in Deutschland in den kommenden Jahren voraussichtlich auf einem hohen Niveau stabilisieren.

Aus Sicht der BAGFW muss in Deutschland als viertgrößte Wirtschaftsnation der Welt eine menschenwürdige Aufnahme auch von 200.000 Schutzsuchenden im Jahr grundsätzlich zu bewerkstelligen sein. Dies betrifft insbesondere auch die Kosten. Laut Statistischem Bundesamt entsprechen die Kosten für Lebensunterhalt, Unterbringung und medizinische Versorgung einem Beitrag von 13 Euro pro Bundesbürger pro Jahr. Gleichwohl führt die ungleiche Verteilung der Kosten teilweise zu großen Herausforderungen für einige Kommunen.

Bei der Sammelunterbringung von Schutzsuchenden müssen deren Bedarfe berücksichtigt werden. So muss die Erreichbarkeit von Ärzten, Behörden, Schulen und Ausbildungsstätten und Beratungsangeboten, sowie Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten gewährleistet sein. Kleine Wohneinheiten sind vorzuziehen, damit weniger Konfliktpotenzial unter der Bewohnern selbst und mit der Nachbarschaft entsteht.

Die Betroffenen sind aufgrund der fluchtauslösenden Ereignisse in ihrem Herkunftsland und den Erlebnissen während der Flucht zum Teil erheblich psychisch belastet, oft sogar traumatisiert. In beengtem Wohnraum mit Mehrbettzimmern und Gemeinschaftsräumen besteht die Gefahr der Verschlechterung des Gesundheitszustandes. Insofern sollte der Aufenthalt in einer Gemeinschaftsunterkunft gesetzlich auf ein Minimum begrenzt werden.

Die dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen durch Anmietung von privatem Wohnraum könnte mit Hilfe von Vermittlungsprojekten gefördert werden (sog. „Leverkuser-Modell“). Hierzu regen wir einen bundesweiten Austausch über die derzeitigen best-practice Modelle an.

Wir verweisen auch auf die aktuellen Positionen der Diakonie Deutschland „Positionen zur Aufnahme, Wohnraumversorgung und Unterbringung von Flüchtlingen“³ und des Deutschen Roten Kreuzes „Empfehlungen des DRK zu Standards in Gemeinschaftsunterkünften“⁴, und der Arbeiterwohlfahrt „AWO Positionen und Empfehlungen zur Unterbringung von Flüchtlingen“⁵, die der Stellungnahme beiliegen.

Kurzfristig plädieren wir für finanzielle Unterstützungsleistungen an Landkreise und Kommunen, um die Schutzsuchende vorübergehend in Beherbergungsbetrieben und sonstigen Unterkünften unterzubringen. Zelte sind hierfür ungeeignet und daher abzulehnen. Ebenso ist vor allem die finanzielle Unterstützung für Um- und Neubauten erforderlich, wenn die Kosten für Baugrund im Innenbereich durch die Kommunen und Landkreise nicht bestritten werden können.

Langfristig sollte der soziale Wohnungsbau mit modernen Konzepten wiederbelebt werden. Viele Programme bestehen nicht mehr oder laufen aus. Insofern begrüßen die Verbände auch vor diesem Hintergrund die diesjährige Erhöhung des Bundesprogramms „Soziale Stadt“ und fordern weitere Förderungsmaßnahmen des Bundes und der Länder.

Unsere Erfahrungen zeigen, dass oftmals der politische Wille und die Mitnahme der Bevölkerung besonders dafür ausschlaggebend sind, inwieweit Unterbringungen von Flüchtlingen im Innenbereich im allseitigen Einvernehmen gut realisierbar sind. Denn aufgrund von drittschützenden Normen sind Bauvorhaben immer der Gefahr von Nachbarklagen ausgesetzt, ob in einem Gewerbe- oder in einem Wohngebiet. Hier können Kommunalpolitik, Vereine, Wohlfahrtsverbände und Kirchen im Vorfeld durch gute Aufklärungsarbeit Konflikte und Nachbarschaftsklagen entgegenwirken und das zivilgesellschaftliche Engagement vor Ort verstärken. Die Aufnahmebereitschaft in der Nachbarschaft hängt zu einem erheblichen Teil davon ab, ob die Beschaffenheit und Größe der Unterbringungseinrichtungen geeignet sind, sich in das Gemeinwesen einzufügen.

VI. Zu den geplanten Regelungen im Einzelnen unter Bezugnahme auf den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Gesetzentwurf des Bundesrates Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen Drucksache 18/2752):

Soweit der Gesetzentwurf die Formulierung „für Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende“ benutzt, sollte das Wort „Flüchtlinge“ in seinem untechnischen Sinne gestrichen werden. Anerkannte Flüchtlinge sind nach den Regelungen in der Genfer Flüchtlingskonvention und in der EU-

³ <http://www.diakonie.de/07-2014-positionen-zur-aufnahme-von-fluechtlingen-15656.html>

⁴ http://drk-wohlfahrt.de/fileadmin/user_upload/PDF/Broschueren/Empfehlungen_f%C3%BCr_Standards_von_Gemeinschaftsunterk%C3%BCnften.pdf

⁵ <http://www.awo-informationservice.org/aktuelle-meldungen/einzelmeldung/datum/2012/08/15/awo-positionen-und-empfehlungen-zur-unterbringung-von-fluechtlingen/>

Qualifikationsrichtlinie im Sozialbereich und der Wohnraumversorgung eigenen Staatsangehörigen gleichgestellt. Auch eine ausnahmsweise Unterbringung außerhalb von Wohn- oder Mischgebieten kann für sie nicht in Betracht kommen.

Artikel 1 Änderung des Baugesetzbuchs

Nr. 2 b): Grundsätze der Bauleitplanung in § 1 Abs. 6 Nr.13 BauGB-E

In § 1 Abs. 6 Nr. 13 sollen zukünftig die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung als Grundsatz der Bauleitplanung zu berücksichtigen und ihnen verstärkt Rechnung zu tragen sein.

Diese Änderung ist zu begrüßen, da sie hervorhebt, dass die Belange der Flüchtlinge oder der Asylbegehrenden genauso relevant sind wie beispielsweise die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der übrigen Bevölkerung (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB) und damit ihre Relevanz auch im Bauplanungsrecht verdeutlicht. Die Definition dieser Belange sollten im Rahmen eines Konzepts für menschenwürdige Flüchtlingsunterbringung näher beschrieben werden. Die Verbände der BAGFW sind gerne bereit, sich in die Entwicklungen eines nachhaltigen Konzepts einzubringen.

Nr. 3: § 31 Abs. 2 Nr.1 BauGB-E Gründe des Allgemeinwohls

Durch die Änderung in § 31 Abs. 2 BauGB-E BauGB soll der Bedarf an Unterbringungseinrichtungen für „Flüchtlinge“ und Asylbegehrende als Grund des Allgemeinwohls explizit benannt werden. Nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 kann ein Bauvorhaben von den Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Befreiung erfordern.

Diese Regelung kann aus Sicht der Verbände ein Instrument sein, das die Planung vor Ort erleichtert.

Nr.4 b): Sonderregelungen für einzelne Länder; Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte § 246 Abs. 8 BauGB-E

Hier soll klargestellt werden, dass § 34 Abs. 3a Satz 1 BauGB entsprechend auch auf Nutzungsänderungen von Geschäfts-, Büro- oder Verwaltungsgebäuden im nicht beplanten Innenbereich Anwendung findet. Nach § 34 Abs. 3a Satz 1 kann bei einer Nutzungsänderung im Einzelfall von der Voraussetzung des Einfügens in die Umgebung abgewichen werden.

Aus Sicht der Verbände sollten sich Einrichtungen zur Unterbringung von Flüchtlingen jedoch grundsätzlich immer in das Gemeinwesen und damit in die Umgebung einfügen, um die Integration zu fördern und Stigmatisierungen vorzubeugen. Die Neuregelung kann jedoch auch ein Instrument sein, mit dem die Umnutzung von geeigneten Gebäuden vor Ort erleichtert wird. Grundsätzlich ist die Standortsituation in den einzelnen Bundesländern und Kommunalverbänden jedoch sehr unterschiedlich, sodass die Folgen einer solchen bundesweiten Regelung nicht abschätzbar sind. Sofern die Regelung zu einer geeigneten Standortauswahl im Innenbereich führen kann, ist sie zu begrüßen.

§ 246 Abs. 9 BauGB-E

Durch die Regelung sollen Vorhaben im Außenbereich in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang mit einem bebautem Ortsteil innerhalb eines Siedlungsbereiches gem. § 30 Abs. 1 BauGB oder im Zusammenhang mit bebauten Ortsteilen gem. § 34 BauGB erleichtert werden, die bisher nur im Ausnahmefall möglich waren.

Diese Regelung lehnen die Verbände der BAGFW ab, da gerade Asylsuchende einen guten Zugang zur allgemeinen Infrastruktur und zur Anbindung des öffentlichen Nahverkehrs benötigen, der im Außenbereich, der lediglich an einen bebauten Ortsteil angrenzt, oftmals nicht möglich sein wird.

Nr. 4 c) § 246 Abs. 10 BauGB-E

Die geplante Regelung sieht vor, dass künftig in Gewerbegebieten von den Festsetzungen des Bebauungsplanes abgewichen werden kann und Flüchtlingsunterkünfte errichtet werden dürfen, wenn an dem Standort Anlagen für soziale Zwecke nach Würdigung nachbarschaftlicher Interessen und öffentlicher Belange zulässig wären. Aus Sicht der Verbände ist diese Regelung ebenfalls abzulehnen. In Gewerbegebieten ist regelmäßig nicht sichergestellt, dass die zum Leben notwendige Infrastruktur (Schule, Ärzte, Einkaufsmöglichkeiten, ÖPNV) vorzufinden ist. Die Trennung zwischen Wohngebieten und Gewerbegebieten muss aus Sicht der BAGFW wie allgemein anerkannt auch für Asylsuchende gelten. Auch sie sollten regelmäßig in Wohnungen in Wohngebieten leben können. Einzelne unter den konkreten Umständen des Einzelfalles sinnvolle Abweichungen hiervon können bereits mit dem derzeitigen Bauplanungsrecht ermöglicht werden.

Berlin, den 31. Oktober 2014



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 Beteili-
 gungsverwaltung

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 diesen 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 Unterkunfts-möglichkeiten für Flüchtlinge und Asylbegehrende schaffen zu können

Rüdiger Junge



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

Ausschussdrucksache
18(16)127-B

zu TOP 1 am 03.11.2014

30.10.2014



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Schriftliche Stellungnahme des
Deutschen Instituts für Menschenrechte

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und
Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestags

Gesetzentwurf des Bundesrates
Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der
Unterbringung von Flüchtlingen, BT-Drucksache 18/2752, Änderungsantrag 18(16)121

Mitberatend:
Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

am 03.11.2014

Dr. Hendrik Cremer

Inhaltsübersicht

I. Menschenrechtliche Bedeutung der örtlichen Lage von Flüchtlingsunterkünften
Zu § 246 Abs. 9 BauGB-E und § 246 Abs. 10 BauGB-E

II. Gefahr der Etablierung von Flüchtlingsunterkünften in Gewerbegebieten und Außenbereichen

III. Sicherstellung menschenwürdiger Unterbringung?

1. Menschenunwürdige Zustände keine neue Erscheinung
2. Keine einheitlichen, verbindliche Mindeststandards vorhanden

IV. Bundesweit einheitliche, verbindliche Mindeststandards erforderlich

V. Keine dauerhafte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften

VI. Vorausschauende Planung der Länder erforderlich

VII. Gesamtstaatliche Strategie erforderlich

VIII. Zusammenfassung

Inhalt und Maßstab der Stellungnahme

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu seinen Aufgaben gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Mit der vorliegenden Stellungnahme konzentriert sich das Institut auf einige wesentliche Aspekte, die für die Anhörung aus menschenrechtlicher Perspektive von Relevanz sind. Grundlage der Stellungnahme ist der Gesetzentwurf des Bundesrates,¹ in der Fassung, die er nach dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen im Bundestag hat.² Rechtlicher Bezugsrahmen der Stellungnahme sind insbesondere die von Deutschland ratifizierten UN-Menschenrechtsverträge, womit das Institut seine Brückenfunktion zwischen internationalem und nationalem Menschenrechtsschutz wahrnimmt.

Die Ausführungen machen insbesondere deutlich, dass in dem geplanten Gesetz zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen Gesetzesänderungen vorgesehen sind, die aus menschenrechtlicher Perspektive kritisch zu betrachten sind. Überdies wird aufgezeigt, dass auf der Ebene des Bundes und der Länder Konzepte und vorausschauende Planung nötig sind, um eine menschenrechtskonforme Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland sicherzustellen. Erforderlich sind ebenso verbindliche Mindeststandards für Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte, um menschenrechtskonforme Aufnahmebedingungen für Asylsuchende in Deutschland zu gewährleisten.

¹ BT-Drucksache 18/2752.

² Änderungsantrag 18(16)121.

I. Menschenrechtliche Bedeutung der örtlichen Lage von Flüchtlingsunterkünften

Zu § 246 Abs. 9 BauGB-E und § 246 Abs. 10 BauGB-E

Gegen die vorgeschlagene Neuregelung in § 246 Absatz 8 BauGB-E, die den Innenbereich (§ 34 BauGB) betrifft, bestehen aus menschenrechtlicher Sicht keine Einwände. Die Regelung könnte von den jeweils zuständigen staatlichen Verantwortungsträgern vielmehr dazu genutzt werden, Unterkünfte für Asylsuchende zu schaffen, die menschenrechtlichen Anforderungen gerecht werden.

Die vorgeschlagenen Neuregelungen zu § 35 Absatz 4 Satz 1 BauGB zur Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich (§ 246 Abs. 9 BauGB-E) wie auch die Möglichkeit, in Gewerbegebieten Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte oder sonstige Unterkünfte für Asylbehrende zuzulassen (§ 246 Abs. 10 BauGB-E) begründen aus menschenrechtlicher Perspektive indes erhebliche Bedenken.

Um menschenrechtskonforme Aufnahmebedingungen für Asylsuchende sicherzustellen, ist es erforderlich, dass der Staat bei der Standortbestimmung von Flüchtlingsunterkünften die Rechte der Betroffenen in den Blick nimmt und angemessen berücksichtigt. Rechte, die zu berücksichtigen sind, da sie als Menschenrechte unabhängig von der Staatsangehörigkeit und unabhängig vom Aufenthaltsstatus gelten, sind beispielsweise im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in der UN-Frauenrechtskonvention oder der UN-Kinderrechtskonvention kodifiziert. Die Verträge sind von Deutschland ratifiziert worden und damit geltendes Recht, das von sämtlichen Staatsorganen auf der Ebene des Bundes, der Länder bis hin zu den Kommunen zu beachten ist.³ Werden Unterkünfte in isolierter Lage an den Rändern von Städten oder in Gewerbegebieten geschaffen, können die Rechte der betroffenen Menschen faktisch vereitelt werden. So ist etwa vom Recht auf Bildung mit umfasst, dass Kinder tatsächlich zur Schule gelangen können. Ihr Weg zur Schule muss zumutbar sein.

Die gleiche Problematik stellt sich auch mit Blick auf andere Rechte. So ist vom Recht auf Gesundheit das Recht auf faktischen Zugang zum Gesundheitswesen mitumfasst. Auch hier werden sich faktische Hürden bei der Ausübung des Rechts ergeben, wenn Flüchtlingsunterkünfte an Orten ohne vorhandene Infrastruktur errichtet werden.

Die Problematik verschärft sich dadurch, dass der Gesetzentwurf nicht nur Möglichkeiten erleichtert, Aufnahmeeinrichtungen im Zuständigkeitsbereich der Länder zu schaffen, sondern ebenso für Gemeinschaftsunterkünfte, auf die Asylbewerberinnen und Asylbewerber nach dem Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen in der Praxis weiter verteilt werden.

Der Aufenthalt in Aufnahmeeinrichtungen ist nach dem Gesetz nur für sechs Wochen bis drei Monate und damit grundsätzlich nur als vorübergehender Zeitraum vorgesehen.⁴ Sind hingegen auch Gemeinschaftsunterkünfte in Gewerbegebieten oder Außenbereichen zulässig, besteht auf diese Weise die Möglichkeit, dass die Menschen nicht nur vorübergehend, sondern über längere Zeiträume in der Abgeschiedenheit von Gewerbegebieten oder Stadträndern leben. In der Praxis kommt es häufig vor, dass Menschen über sehr lange Zeiträume, jahrelang, in Gemeinschaftsunterkünften leben.

³ Siehe dazu auch BVerfG 2004: Beschluss vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BvR 1481/04, Ziffer 32; BVerfG 2006: Beschluss vom 19.09.2006, Aktenzeichen 2 BvR 2115/01, Ziffer 52; BVerfG 2004: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 111, S. 307, S. 315 ff.; BVerfG 2011: Beschluss vom 23.03.2011, Aktenzeichen 2 BvR 882/09, Ziffer 52.; BVerfG, Beschluss vom 5.7.2013, Aktenzeichen 2 BvR 708/12, Rn. 21 ff.

⁴ § 47 Abs. 1, S. 1 AsylVfG.

II. Gefahr der Etablierung von Flüchtlingsunterkünften in Gewerbegebieten und Außenbereichen

Die Gesetzesinitiative stellt in ihrer Begründung auf die „mindestens 200.000 Flüchtlinge“ ab, die „in diesem Jahr“ insgesamt nach Deutschland kommen werden.⁵ Vor diesem Hintergrund sieht die geplante Gesetzesänderung eine zeitliche Befristung vor. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass sich die Unterbringung von Flüchtlingen in Gewerbegebieten und Außenbereichen über die nächsten Jahre etabliert und zur Dauerlösung wird. Schließlich sollen die vorgesehenen Gesetzesänderungen in § 246 Abs. 9 BauGB-E und § 246 Abs. 10 BauGB-E bis zum 31.12.2019 Geltung haben, um die Schaffung von Unterbringungseinrichtungen in Gewerbegebieten und Außenbereichen zu erleichtern. Diese Gefahr wird zudem dadurch erhöht, als die Gesetzesänderungen nach dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen im Bundestag von Anfang an bundesweite Geltung haben sollen. Im ursprünglichen Gesetzentwurf des Bundesrates ist vorgesehen, dass die Länder jeweils entscheiden müssten, ob sie tatsächlich von den erleichternden Regelungen Gebrauch machen.⁶

III. Sicherstellung menschenwürdiger Unterbringung?

Das Ziel des Gesetzentwurfs besteht darin, die Unterbringung von Flüchtlingen zeitnah und bedarfsgerecht zu erleichtern.⁷ Den Flüchtlingen - so hat es die Bundesregierung ausgedrückt - sei „so schnell wie möglich ein Dach über dem Kopf und eine menschenwürdige Unterkunft zu geben.“⁸

Das Ziel, „ein Dach über dem Kopf zu geben“, kann vermutlich durch das Gesetzesvorhaben erreicht werden, das Ziel menschenrechtskonformer Unterkünfte hingegen nicht.

1. Menschenunwürdige Zustände keine neue Erscheinung

Katastrophale, menschenunwürdige Zustände in Unterkünften für Asylsuchende gibt es nicht erst, seitdem in Deutschland die Zahlen von Asylsuchenden insbesondere in diesem Jahr deutlich gestiegen sind. Zwar häufen sich seit einigen Monaten Berichte darüber, dass es in Deutschland nicht genügend Unterkünfte für Asylsuchende gibt, die menschenrechtlichen Anforderungen gerecht werden. Die Bilder der Misshandlungen von Flüchtlingen im nordrhein-westfälischen Burbach haben einen besonders erschreckenden Einblick in die Zustände deutscher Flüchtlingsunterkünfte gegeben. Menschenunwürdige Verhältnisse gibt es aber schon seit vielen Jahren; Wohlfahrtsverbände oder Flüchtlingsräte haben beispielsweise immer wieder darauf hingewiesen.⁹ Gleichwohl gibt es in Deutschland bei der Unterbringung von Flüchtlingen deutliche Unterschiede, auch Beispiele guter Praxis.¹⁰

⁵ BT-Drucksache 18/2752, S. 1 und S. 4.

⁶ BT-Drucksache 18/2752, S. 5.

⁷ BT-Drucksache 18/2752, S. 1 und S. 4.

⁸ Regierungsbefragung des Bundestages vom 8. Oktober 2014, http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/kw41_befragung_breg/333430.

⁹ Siehe ebenso Holzapfel, Renate, Kinder aus asylsuchenden und Flüchtlingsfamilien: Lebenssituation und Sozialisation, Unter Berücksichtigung der Lage unbegleiteter minderjähriger Kinderflüchtlinge, in: Sachverständigenkommission Zehnter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Materialien zum Zehnten Kinder- und Jugendbericht, Band 2, Augsburg 1999, S. 53 ff; sehr plastisch DRK (2012): DRK fordert Verbesserungen bei der Unterbringung von Asylbewerbern, <http://www.kvneuburg-schrobenhausen.brk.de/5953c2f477aaf2c2f4660ca285f1a468>.

¹⁰ Siehe dazu etwa Wendel, Kay, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Pro Asyl (Hg.), Frankfurt am Main 2014 http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/NEWS/2014/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_02.pdf; Flüchtlingsrat NRW e.V., Flüchtlingsunterkünfte in NRW, Bochum 2013, S. 13, f. und S. 33, unter Hinweis auf das „Leverkusener Modell“, <http://www.fnrw.de/index.php/news/publikationen/item/2063-fl%C3%BCchtlingsunterk%C3%BCnfte-in-nrw>.

2. Keine einheitlichen, verbindliche Mindeststandards vorhanden

Ein zentrales Problem ist: Es gibt keine einheitlichen verbindlichen Standards für Aufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünfte, die Mindestanforderungen an die Ausgestaltung und den Betrieb solcher Einrichtungen vorgeben.

Bundesweit einheitlich geregelt ist gemäß § 47 AsylVfG nur, dass Menschen, die nach Deutschland fliehen und hier einen Asylantrag stellen, zunächst in einer vom jeweiligen Bundesland bereitzuhaltenden¹¹ Aufnahmeeinrichtung wohnen.¹² Welche Aufnahmeeinrichtung für sie zuständig ist, ergibt sich auf der Grundlage bestehender Aufnahmequoten der Länder, die auf der Basis von Steuereinnahmen und Bevölkerungszahlen der Länder errechnet werden (Königsteiner Schlüssel).¹³ § 44 AsylVfG verpflichtet die Länder zur Schaffung und Unterhaltung von Aufnahmeeinrichtungen sowie entsprechend ihrer Aufnahmequote notwendige Unterbringungsplätze bereitzustellen. Sobald die Verpflichtung Asylbegehrender, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, endet, werden sie regelmäßig auf Gemeinschaftsunterkünfte in den Kommunen verteilt.¹⁴

Das AsylVfG enthält keine Bestimmung, welche die Beschaffenheit einer Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft festlegt. Es gibt keine Mindestanforderungen etwa an Raumgrößen, sanitäre Anlagen, Spielmöglichkeiten, Gemeinschaftsräume oder sonstige Ausstattung. Ob sich eine Gemeinschaftsunterkunft von Aufnahmeeinrichtungen zu unterscheiden hat, ist nicht bestimmt. Kreise und Gemeinden sind zur Aufnahme der ihnen zugewiesenen Flüchtlinge verpflichtet; wie sie der Verpflichtung nachkommen, entscheiden sie nach dem AsylVfG in eigener Verantwortung.

Auch auf der Ebene der Länder gibt es keine einheitlichen Mindestanforderungen für die Unterbringung von Asylbewerbern. In manchen Ländern gibt es dazu Regelungen, in manchen nicht. Sofern Regelungen existieren, weisen sie ebenfalls erhebliche Unterschiede auf, sei es in ihrer Verbindlichkeit, sei es inhaltlich.¹⁵

IV. Bundesweit einheitliche, verbindliche Mindeststandards erforderlich

Vor diesem Hintergrund sind dringend bundesweit einheitliche, verbindliche Mindeststandards zu schaffen, um so menschenrechtskonforme Zustände bei der Unterbringung von Flüchtlingen tatsächlich sicherzustellen. Die zuständigen Verantwortungsträger sind ausdrücklich und möglichst konkret in die Pflicht zu nehmen. Auch zivilgesellschaftliche Organisationen wie Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingsräte weisen schon seit vielen Jahren auf die Notwendigkeit verbindlicher Mindeststandards für Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünfte hin, um so den Missständen bei der Unterbringung von Flüchtlingen entgegenzutreten. Bundeseinheitlich verbindliche Regelungen sind überdies auch nach der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU vom 26. Juni 2013 zu schaffen. Die Richtlinie ist bis zum 20. Juli 2015 umzusetzen.¹⁶

Zu den Menschenrechten, die bei der räumlichen Ausgestaltung und beim Betrieb von Flüchtlingsunterkünften von Bedeutung sind, zählt beispielsweise das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung. Daraus folgt, dass den Menschen Toiletten und Duschen in

¹¹ § 44 AsylVfG.

¹² Das Gleiche gilt für diejenigen, die unter die Regelung des § 15a AufenthG fallen.

¹³ Siehe genauer §§ 45, 46 AsylVfG.

¹⁴ Siehe zur Verteilung §§ 50, 51 AsylVfG.

¹⁵ Einige Kommunen haben überdies eigene unverbindliche Standards entwickelt. Siehe zu alledem etwa Wendel, Kay, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Pro Asyl (Hg.), Frankfurt am Main 2014; Flüchtlingsrat NRW e.V., Flüchtlingsunterkünfte in NRW, Bochum 2013.

¹⁶ Siehe etwa Erwägungsgrund 14, Art. 21 und 22 der Richtlinie.

angemessener Zahl zur Verfügung stehen müssen. Ein weiteres zu beachtendes Recht ist das Recht auf Schutz vor Gewalt und sexuellen Übergriffen. Es muss daher gewährleistet sein, dass sich insbesondere alleinstehende Frauen in den Einrichtungen sicher bewegen und in separaten Zimmern wohnen können. Werden Familien in einer Sammelunterkunft untergebracht, ergibt sich aus dem Recht auf Familienleben, dass die Familienmitglieder gemeinsam und unter sich bleibend unterkommen können. Auch die Rechte von Kindern sind zu gewährleisten. Aus dem Recht auf Spiel und aktive Erholung folgt, dass Kinderspielzimmer wie auch Außenanlagen zur Freizeitgestaltung zur Verfügung stehen müssen.

Sofern die öffentliche Hand privaten Anbietern das Betreiben von Flüchtlingseinrichtungen überträgt, lässt sich durch Mindeststandards für die Einrichtungen ebenso der Gefahr vorbeugen, dass sich im Wettbewerb privater Anbieter mangels konkret zu beachtender Standards die günstigsten Anbieter durchsetzen, ohne dass diese für menschenwürdige Bedingungen sorgen. Bei Ausschreibungen spielen gegenwärtig häufig allein Kosten die ausschlaggebende Rolle, nicht aber Standards, die eine menschenrechtskonforme Unterbringung sicherstellen.¹⁷

Im Übrigen muss sichergestellt sein, dass die Standards und die Rechte der Menschen auch tatsächlich Beachtung finden. Dazu sind effektive Kontrollen der Zustände in Flüchtlingsunterkünften erforderlich. Und die Flüchtlinge selbst müssen die Möglichkeit haben, sich über unzumutbare Zustände in Einrichtungen und insbesondere über gewalttätige Übergriffe beschweren zu können.

V. Keine dauerhafte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften

Der Aufenthalt in Gemeinschaftsunterkünften ist aus menschenrechtlicher Perspektive grundsätzlich problematisch. Gleiches gilt für Aufnahmeeinrichtungen, die die Menschen zuvor durchlaufen. Die Ausübung ihrer Rechte ist regelmäßig eingeschränkt, auch ihr Zugang zum gesellschaftlichen Leben. Der Aufenthalt in solchen Einrichtungen sollte daher nur vorübergehend sein.¹⁸

Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünfte zeichnen sich oftmals dadurch aus, dass es sich städtebaulich und architektonisch um Auslaufmodelle und/oder Provisorien handelt, um Notunterkünfte. Die Menschen leben auf engstem Raum, was Konflikte befördert. Auseinandersetzungen um Koch-, Reinigungs-, Wasch- und Trockengelegenheiten sind an der Tagesordnung. Konflikte unter den Erwachsenen entzünden sich auch und oftmals am Verhalten der Kinder, etwa wenn sie in den Fluren und Wohnräumen spielen. Bedürfnisse von Einzelpersonen oder Familien nach Wohnraum, Privatsphäre und Gemeinschaftsräumen finden keine Berücksichtigung. Verzweiflung über die gegenwärtige Situation und Ungewissheit über die Zukunft können die Situation in der drangvollen Enge der Unterkunft verschärfen. Auch die Sicherheit der Menschen ist oft nicht gewährleistet. Besonders alleinstehende Frauen sind in solchen Unterkünften erhöhter Gefahr von Belästigungen und sexuellen Übergriffen ausgesetzt. Für Kinder und Jugendliche ist die Situation darüber hinaus durch unzulängliche Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten gekennzeichnet. Auch die

¹⁷ Siehe dazu auch Ludwig, Sebastian, Diakonie Deutschland, Nachgefragt: Flüchtlingsunterkünfte - „Unterbringung in Wohnungen wird kaum in Betracht gezogen“, 13.10.2014, <http://www.diakonie.de/nachgefragt-fluechtlingsunterkuenfte--unterbringung-in-wohnungen-15710.html>.

¹⁸ Auch wenn es in § 53 AsylVfG heißt, dass Asylbewerber „in der Regel“ in einer Gemeinschaftsunterkunft untergebracht werden sollen, wird die Errichtung von Gemeinschaftsunterkünften damit nicht (bundeseinheitlich) vorgeschrieben. § 53 besagt entgegen der Argumentation einiger Bundesländer nicht, dass die Länder und Gemeinden zur Errichtung und zum Betreiben solcher Unterkünfte und Asylsuchende zum Wohnen darin verpflichtet sind. Dem entsprechend sind Gemeinschaftsunterkünfte auch keineswegs gleichermaßen in den Ländern verbreitet.

Lernlust und der Lernerfolg der Minderjährigen können in Folge der Art der Unterbringung leiden, schon allein wegen des Lärmpegels.

In der Realität kommt es häufig vor, dass Menschen über Jahre hinweg in Gemeinschaftsunterkünften verharren müssen - das ist nicht zumutbar. Erforderlich sind rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen, damit die Menschen möglichst schnell eine Wohnung beziehen können beziehungsweise effektiven Zugang zum Wohnungsmarkt erhalten, um selbst eine Wohnung suchen zu können.¹⁹ Hierzu bedarf es eines Wohnraummanagements, das die Menschen gegebenenfalls auch bei der eigenen Wohnungssuche unterstützt.

Außerdem sollten rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, dass auch Privatpersonen die Möglichkeit erhalten, Menschen bei sich aufzunehmen. Insbesondere in Fällen, in denen es schon Bindungen oder Kontakte zu hier ansässigen Menschen gibt, etwa zu Familienangehörigen, Freunden oder Bekannten, sind entsprechende Konstellationen denkbar.

VI. Vorausschauende Planung der Länder erforderlich

Um den bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen bei der Unterbringung von Flüchtlingen gerecht zu werden, ist es dringend erforderlich, dass die Länder - unter Einbeziehung der Kommunen - stärker vorausschauend und planend tätig werden, zumal bis auf weiteres mit einer relativ hohen Zahl von Flüchtlingen zu rechnen ist. Erforderlich sind Konzepte, die auf die Realität zunehmender Flüchtlingszahlen angemessen reagieren.

Dazu gehört, dass die Länder in ausreichender Zahl Aufnahmeeinrichtungen schaffen, in denen genügend Kapazitäten und menschenwürdige Zustände gewährleistet sind. Zudem sind die Kommunen, auf die die Flüchtlinge nach einem vorübergehenden Aufenthalt in den Aufnahmeeinrichtungen verteilt werden, in vorausschauender Planung so früh wie möglich über Zuweisungen von Flüchtlingen zu informieren. Gegenwärtig passiert es immer wieder, dass sie mit Zuweisungen von Flüchtlingen konfrontiert sind, ohne ausreichend Zeit zu haben, menschenwürdige Unterkünfte bereitzustellen.

VII. Gesamtstaatliche Strategie erforderlich

Die Verwirklichung bestehender menschenrechtlicher Verpflichtungen Deutschlands ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Neben der angesprochenen Notwendigkeit auf Landes- und kommunaler Ebene, Konzepte zu entwickeln, wie schnell auf die zunehmende Anzahl von Flüchtlingen reagiert werden kann, bedarf es einer gesamtstaatlichen Strategie. Hier gilt es dringend zu erörtern, wie die Kosten angesichts steigender Flüchtlingszahlen angemessen verteilt werden können, damit alle staatlichen Ebenen ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen auch tatsächlich nachkommen können. Dazu könnte der Bund etwa Unterstützungen bei der Herstellung von Wohnraum leisten, beim Kauf, beim Bau oder Umbau von Immobilien.

VIII. Zusammenfassung

Bei der Unterbringung von Menschen, die in Deutschland Schutz suchen, sind menschenrechtliche Verpflichtungen zu beachten. Was die vorgeschlagenen Neuregelungen

¹⁹ Die Praxis in diesem Feld - wie auch die zugrundeliegenden Regelungen - unterscheiden sich in den Bundesländern wie auch auf kommunaler Ebene erheblich. In manchen Bundesländern gibt es dazu landesweite Regelungen, in manchen nicht. Siehe dazu etwa Wendel, Kay, Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland, Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich, Pro Asyl (Hg.), Frankfurt am Main 2014, S. 61 ff.; Flüchtlingsrat NRW e.V., Flüchtlingsunterkünfte in NRW, Bochum 2013, S. 16.

in § 246 Abs. 9 BauGB-E und § 246 Abs. 10 BauGB-E betrifft, bestehen aus menschenrechtlicher Perspektive erhebliche Bedenken.

Überdies sind bundeseinheitliche, verbindliche Mindeststandards zu schaffen, um menschenwürdige Zustände in Aufnahme- und Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende Menschen in Deutschland zu gewährleisten. Zugleich sind Maßnahmen zu intensivieren, damit Menschen nur vorübergehend in Gemeinschaftsunterkünften ausharren müssen. Erforderlich sind rechtliche und tatsächliche Rahmenbedingungen, damit die Menschen möglichst schnell eine Wohnung beziehen können beziehungsweise effektiven Zugang zum Wohnungsmarkt erhalten, um selbst eine Wohnung suchen zu können.

Um die bestehenden menschenrechtlichen Herausforderungen angesichts steigender Zahlen von Asylsuchenden in Deutschland sicherzustellen, ist eine stärker vorausschauende Planung auf der Ebene des Bundes und der Länder erforderlich. Es bedarf dringend einer gesamtstaatlichen Strategie, in dessen Rahmen geklärt wird, wie die Kosten angesichts steigender Flüchtlingszahlen angemessen verteilt werden können, damit die Länder und die Kommunen ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen auch tatsächlich nachkommen können.



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Verwaltungsrecht

zum Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im
Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung
von Flüchtlingen
(BT-Drucksache 18/2752 vom 08.10.2014)

Stellungnahme Nr.: 57/2014

Berlin, im Oktober 2014

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwalt Prof. Dr. Christoph Moench, Berlin (Vorsitzender)
- Rechtsanwalt Dr. Michael Bender, Freiburg
- Rechtsanwalt Dr. Christian-Dietrich Bracher, Bonn
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Matthias Dombert, Potsdam
- Rechtsanwalt Dr. Andreas Geiger, München
- Rechtsanwältin Dr. Juliane Hilf, Köln
- Rechtsanwalt Dr. Thomas Lüttgau, Köln (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. Olaf Otting, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Dr. Angela Rapp, Berlin (Berichterstatterin)
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Reinhard Sparwasser, Freiburg (Berichterstatter)

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, DAV-Berlin

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Registernummer: 87980341522-66

Verteiler

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Bundesministerium des Innern
- Deutscher Bundestag – Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
- Deutscher Bundestag – Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
- Deutscher Bundestag – Innenausschuss
- Arbeitsgruppen Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit der Bundestagsfraktionen
- Arbeitsgruppen Recht und Verbraucherschutz der Bundestagsfraktionen
- Bauminister/Senatoren der Länder
- Justizminister/Senatoren der Länder
- Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
- Bundesverband der Freien Berufe
- Deutscher Baugerichtstag e.V.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund e.V.
- Deutscher Landkreistag
- Deutscher Städtetag
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Bundesnotarkammer
- Wirtschaftsprüferkammer
- Deutscher Richterbund e.V.
- Neue Richtervereinigung (NRV)
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR)
- DAV-Vorstand und Geschäftsführung
- Vorsitzende der DAV-Gesetzgebungsausschüsse
- Ausschuss Ausländer- und Asylrecht des Deutschen Anwaltvereins
- NZBau - Neue Zeitschrift für Bau- und Vergaberecht
- IBR Immobilien- und Baurecht
- Redaktion NVwZ
- Redaktion NJW
- Redaktion DVBl

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 67.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Der Deutsche Anwaltverein äußert sich zu dem Entwurf des vom Bundesrat eingebrachten Maßnahmengesetzes zum Bauplanungsrecht unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Bundesregierung hierzu wie folgt:

Die Not der meisten Flüchtlinge ist unzweifelhaft, der Unterbringungsbedarf war in diesem Umfang nicht vorhersehbar, und der faktische und wohl auch rechtliche Handlungsbedarf ist unbestreitbar. Das Gesetz vergrößert den Handlungsspielraum der unterbringungspflichtigen Städte und Landkreise und verringert den fiskalischen Aufwand für die Flächenbeschaffung, ist aber auch problematisch für betroffene Gemeinden und Nachbarn, insbes. angrenzende Gewerbebetriebe.

Der Deutsche Anwaltverein hält eine immissionsschutzrechtliche Zwei-Klassen-Gesellschaft (Flüchtlinge/andere Bürger) für bedenklich, befürchtet städtebauliche Fehlentwicklungen im Plan-, im Innen- und im Außenbereich und erkennt in dem Entwurf eine systemwidrige Aushöhlung bewährter städtebaulicher Instrumente. Angesichts anderweitiger kurzfristig zur Verfügung stehender Unterbringungsmöglichkeiten, insbesondere in Konversionsobjekten, sind zunächst politische Handlungsalternativen zu prüfen, ehe substantiell in das bewährte System der städtebaulichen Instrumente eingegriffen wird.

Umso skeptischer ist der Deutsche Anwaltverein gegenüber Maßnahmengesetzen, die bewährte Instrumente des Baurechts ohne – jedenfalls bisher – ernsthafte Diskussion aushöhlen.

Zu den Regelungen des Gesetzentwurfs im Einzelnen:

Artikel 1 § 1

Bereits auf Grundlage der geltenden Rechtslage sind die Belange von Flüchtlingen, Asylbewerberinnen und Asylbewerbern als Belange des Gemeinwohls zu berücksichtigen. Gleichwohl bestehen seitens des Deutschen Anwaltvereins keine

Bedenken diesen Aspekt, wie von der Bundesregierung vorgeschlagen, als neuen § 1 Abs. 6 Nr. 13 Baugesetzbuch (BauGB) gesondert hervorzuheben.

Artikel 1 § 2 (1)

Die neue *Befreiungsregelung* ist überflüssig und systemwidrig: Die Nennung des Bedarfs der Unterbringung von Flüchtlingen als Grund des Wohls der Allgemeinheit ist entbehrlich. Mit der vorgesehenen Einfügung eines § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB wird dieser Aspekt des Allgemeinwohls als Abwägungsbelang herausgehoben. Gründe des Wohls der Allgemeinheit umfassen generell alles, was unter öffentlichen Belangen oder öffentlichen Interessen zu verstehen ist, wie sie beispielhaft etwa in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB aufgeführt sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 18.11.2010 – 4 C 10.09 – BRS 76 Nr. 76). Es ist daher weder sinnvoll noch geboten, § 31 BauGB mittels rechtspolitisch motivierter einzelfallbezogener Tatbestände zu dekonturieren.

Artikel 1 § 2 (2)

Die Ausweitung der Einfügensregelungen in § 34 Abs. 3 a BauGB auch auf die Nutzungsänderung von Geschäfts-, Büro und Verwaltungsgebäuden in Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen verschärft die in der Vorschrift angelegte Konfliktlage mit störungsintensiven Nutzungen weiter. Wenn man schon diesen Weg geht, müssen die städtebauliche Vertretbarkeit und die Prüfung der Vereinbarkeit mit den nachbarlichen Interessen und mit den öffentlichen Belangen als Ausprägung des Rücksichtnahmegebotes (vgl. hierzu VG München, Urt. v. 21.11.2013 – M 11 K 13.2065) besonderes Gewicht erhalten, um städtebaulichen Fehlentwicklungen vorzubeugen.

Artikel 1 § 2 (3)

Die *Erweiterung von Privilegierungstatbeständen* höhlt den Außenbereichsschutz, einen der sichtbar erfolgreichen Klassiker des deutschen Bauplanungsrechts, immer weiter aus. Gerade für Flüchtlingsheime gibt es keinerlei objektiven Grund für eine baurechtliche Privilegierung (Anforderungen an die Umgebung, Störgrad). Damit wird der Außenbereichsschutz ein weiteres Mal aufgeweicht. Dabei sind gerade die Ortsränder städtebaulich besonders sensibel, weil ihre äußere Erscheinung ortsbildprägend wirkt und von einer Vielzahl von Menschen im Außen- wie im

Innenbereich wahrgenommen wird. Auch stellt sich die Frage der Anschlussnutzung: Wo § 35 Abs. 4 Nr. 4 BauGB zur Legalisierung einer Anschlussnutzung nicht reicht, wird es erheblichen Druck auf die Gemeinde geben, eine Anschlussnutzung wenigstens planerisch zuzulassen, auch unter Zurückstellung von Belangen, die man ohne die bereits erfolgte Bebauung niemals geopfert hätte.

Rechtstechnisch stellt sich die Frage, ob nicht vielfältige Auslegungsschwierigkeiten dadurch verringert werden könnten, dass der „unmittelbare räumliche Zusammenhang mit einem bebauten Ortsteil innerhalb des Siedlungsbereichs“ näher bestimmt wird. Eine Harmonisierung wäre anzustreben mit den räumlichen Voraussetzungen der Innenentwicklung im Sinne des § 13a BauGB und der Ausnahme vom Planungsverbot im Sinne des § 78 Abs. 2 Nr. 2 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG) („unmittelbar an ein bestehendes Baugebiet angrenzt“). Die in der Begründung angeführte „Außenbereichsinsel im Innenbereich“ ist kein Gesetzesbegriff.

Artikel 1 § 2 (4)

Die neue *Ausnahme für Gewerbegebiete* widerspricht der Rechtsprechung u.a. des VGH BW (Beschluss vom 14. März 2013 – 8 S 2504/12 –, juris, ganz aktuell: Beschluss vom 23. Sept. 2014 – 5 S 1603/14). Sie verstößt gegen § 1 Abs. 5 Gesetz über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNVO) und ist systemwidrig.

Flüchtlingsunterkünfte sind wohnartig und widersprechen der Zweckbestimmung eines Gewerbegebiets.

Auch eine Vergleichbarkeit mit Betriebsinhaberwohnungen und anderen Wohnformen nach § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO besteht nicht: Flüchtlinge haben keinerlei Bezug zum Gewerbegebiet. Sie sind sogar erhöht schutzbedürftig, weil sie ihren Aufenthalt – anders als typischerweise der Personenkreis nach § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO – nicht selbst bestimmen und auch nicht ohne weiteres erhöhten Schallschutz bewirken können. Warum soll Flüchtlingen Lärm zumutbar sein, der es für alle anderen Personenkreise nicht ist, auch nicht im Außenbereich? An der Dauer des Aufenthaltes lässt sich die Zumutbarkeit schwerlich festmachen, zumal die durchschnittliche Aufenthaltsdauer eines Flüchtlings inzwischen rund drei Jahre erreicht.

In der Folge der neuen Ausnahme entstünden mit Flüchtlingsunterkünften auch neue schutzbedürftige Immissionsorte in Gewerbegebieten, die die Entwicklung vorhandener

und neuer Gewerbebetriebe faktisch und rechtlich beeinträchtigen. Diese Gefahr könnte man zwar zumindest mindern durch eine ausdrückliche Regelung, wonach derartige Unterkünfte keinen höheren Schutz genießen als Betriebsinhaberwohnungen nach § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO. Es erscheint aber schon zweifelhaft, ob die Rechtsprechung eine solche Klarstellung mitmachen, insbesondere als gesetzes- und verfassungskonform ansehen würde. Der Deutsche Anwaltverein hält eine solche Schutzminderung aus den vorstehend dargelegten Gründen für gleichheitswidrig und für auch sachlich verfehlt. Was auch immer der Gesetzgeber zur Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften in Gewerbegebieten regelt: Erfahrungsgemäß sind im Konfliktfall Gewerbebetrieb/Flüchtlingsunterkunft – aus welchen Motiven heraus und mit welchen Gründen auch immer – Gewerbebetriebe streitbar und Verwaltungsgerichte lärmschutzgeneigt. Schnelle Rechtssicherheit für Flüchtlingsunterkünfte in Gewerbegebieten ist damit nicht zu erwarten. Stattdessen drohen Fehlplanungen und Investitionsruinen. Der Deutsche Anwaltverein fordert daher die Streichung dieser neuen Ausnahme und keine Erleichterung für die Unterbringung von Flüchtlingen im Gewerbegebiet.

Grundsätzliche Bedenken bestehen schließlich gegen die im Bundesrats-Entwurf enthaltene Rückwirkung auf vor Inkrafttreten des Gesetzes in Kraft getretene Bebauungspläne. Die in der Stellungnahme der Bundesregierung gesehenen verfassungsrechtlichen Bedenken werden vom Deutsche Anwaltverein geteilt. Die Rückwirkung stellt einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar.

Artikel 2

Der Deutsche Anwaltverein hat Bedenken gegen den Vorschlag, die Änderungen des BauGB einem Maßnahmengesetz mit Länderermächtigung zu überantworten. Insoweit folgt der Deutsche Anwaltverein der Stellungnahme der Bundesregierung.