

Stellungnahme der 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

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 Modellberechnungen^[1] 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 länger 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]

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. „Leverkusener-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 Konflikten 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 Unterbringungs-einrichtungen 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-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 unmittelbaren 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 Einzelfalls sinnvolle Abweichungen hiervon können bereits mit dem derzeitigen Bauplanungsrecht ermöglicht werden.

[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 www.nds-fluerat.org/9832/aktuelles/initiativen-fordern-nachhaltige-konzepte-fuer-die-aufnahme-und-unterbringung-von-fluechtligen/

[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

[3] <http://www.diakonie.de/07-2014-positionen-zur-aufnahme-von-fluechtligen-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-informationsservice.org/aktuelle-meldungen/einzelmeldung/datum/2012/08/15/awo-positionen-und-empfehlungen-zur-unterbringung-von-fluechtligen/>

Dateien:
 2014-10-31_Stellungnahme_Bauplanungsrecht.pdf 221 K