



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 (Berichtersteller)
- Rechtsanwalt Dr. Olaf Otting, Frankfurt/Main
- Rechtsanwältin Dr. Angela Rapp, Berlin (Berichterstellerin)
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Reinhard Sparwasser, Freiburg (Berichtersteller)

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

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwältin Bettina Bachmann, DAV-Berlin

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 Konfliktsituation 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.