

Stellungnahme der Bundesregierung
zum Beschluss des Bundesrates vom 19. September 2014
zum Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der
Unterbringung von Flüchtlingen (BR-Drs. 419/14 - Beschluss)

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

A. Allgemeines

Der Bundesregierung ist bewusst, dass das massive Ansteigen der Flüchtlingszahlen Länder und Kommunen vor vielfältige Herausforderungen stellt. Das betrifft auch das Bauplanungsrecht. Das geltende Bauplanungsrecht hält zwar eine Vielzahl von Instrumenten bereit, um den Bau von Flüchtlingsunterkünften oder die entsprechende Umnutzung bislang anders genutzter Gebäude auch kurzfristig zu ermöglichen. In Teilbereichen kann der Gesetzgeber jedoch durch Klarstellungen und Erleichterungen unterstützend tätig werden. Die Bundesregierung unterstützt daher grundsätzlich den Beschluss des Bundesrates, schlägt jedoch auf Grundlage der nachfolgenden Erwägungen Änderungen am Gesetzentwurf vor:

- Die Bundesregierung zieht es vor, die neuen Regelungen in das Baugesetzbuch (BauGB) zu integrieren. Ein parallel zum Baugesetzbuch bestehendes Maßnahmengesetz würde die Planungs- und Genehmigungspraxis eher erschweren und zu Rechtsunsicherheit bei Anwendung geltender bauplanungsrechtlicher Regelungen führen.
- 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.
- Befristungen sollten nicht bei solchen Regelungen vorgesehen werden, die im Wesentlichen klarstellender Natur sind.
- 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.

Hieraus ergibt sich der nachfolgende Änderungsvorschlag der Bundesregierung, der sich inhaltlich eng am Entwurf des Bundesrates orientiert.

B. Änderungsvorschlag der Bundesregierung

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 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) Die Absätze 6 und 7 werden wie folgt gefasst:

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

(7) Bis zum [_____] gilt die Rechtsfolge des § 35 Absatz 4 Satz 1 für Vorhaben, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerbern dienen, entsprechend, wenn das Vorhaben im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit nach § 30 Absatz 1 oder § 34 zu beurteilenden bebauten Flächen innerhalb des Siedlungsbereichs erfolgen soll.“

- c) Folgender Absatz 8 wird angefügt:

„(8) Bis zum [_____] kann in Gewerbegebieten (§ 8 der Baunutzungsverordnung, auch in Verbindung mit § 34 Absatz 2) für Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte 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.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.‘

C. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Die Änderung dient der redaktionellen Anpassung des Inhaltsverzeichnisses.

Zu Nummer 2

Mit der Ergänzung des **§ 1 Absatz 6 BauGB** sollen die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrende und ihrer Unterbringung ausdrücklich zu Belangen erklärt werden, die bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Der Vorschlag entspricht aus Sicht der Bundesregierung inhaltlich Artikel 1 § 1 des Gesetzentwurfs des Bundesrates, soll jedoch aufgrund des eher klarstellenden Charakters der Regelung bundesweit und unbefristet gelten und in das System des Bauplanungsrechts eingepasst werden. Im Übrigen wird auf die Begründung des Bundesrates Bezug genommen.

Zu Nummer 3

Mit der Ergänzung des **§ 31 Absatz 2 Nummer 1 BauGB** wird ausdrücklich geregelt, dass auch der Bedarf zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrende ein Allgemeinwohlbelang ist, der die Erteilung einer Befreiung erfordern kann. Der Vorschlag entspricht inhaltlich Artikel 1 § 2 Absatz 1 des Gesetzentwurfs des Bundesrates, soll jedoch aufgrund des eher klarstellenden Charakters der Regelung bundesweit und unbefristet gelten. Im Übrigen wird auf die Begründung des Bundesrates Bezug genommen.

Zu Nummer 4

Die Änderung des **§ 246 BauGB**, dessen Überschrift entsprechend anzupassen ist, greift die Anliegen aus Artikel 1 § 2 Absatz 2 bis 4 des Gesetzentwurfs des Bundesrates auf. Die Regelungen werden - wie auch vom Bundesrat vorgesehen - befristet, aber als bundesweit geltende Sonderregelungen konzipiert. Über die Dauer der Befristung – der Bundesrat schlägt als Enddatum den 31. Dezember 2019 vor – kann im parlamentarischen Verfahren Einigkeit erzielt werden.

Den Regelungen in § 246 Absatz 6 bis 8 BauGB ist gemeinsam, dass sie die Genehmigungsfähigkeit von Flüchtlingsunterkünften gegenüber der bisherigen Rechtslage ausweiten und insoweit die Aufstellung eines Bebauungsplans mit obligatorischer Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 BauGB) entbehrlich machen. Aus Sicht der Bundesregierung ist daher zu empfehlen, bei Anwendung dieser Normen im Genehmigungsverfahren Möglichkeiten der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung zu nutzen.

Unberührt von diesen Regelungen bleibt die Möglichkeit der Gemeinden, durch Festsetzungen in Bebauungsplänen die in § 246 Absatz 6 bis 8 BauGB bezeichneten Anlagen gezielt an bestimmten Standorten planungsrechtlich abzusichern.

Den betroffenen Kommunen ist im Übrigen anzuraten, dass sie für Standorte, an denen Anlagen nach § 246 Absatz 6 bis 8 BauGB genehmigt werden, durch eine entsprechende Bauleitplanung - auch im Hinblick auf spätere Nachnutzungen - planerisch nachsteuern.

§ 246 Absatz 6 BauGB übernimmt den Regelungsgehalt von Artikel 1 § 2 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs des Bundesrates und sieht vor, dass § 34 Absatz 3a Satz 1 BauGB bis zum [_____] für Nutzungsänderungen zulässigerweise errichteter Geschäfts-, Büro- oder Verwaltungsgebäude in Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, und für deren Erweiterung, Änderung oder Erneuerung entsprechend gilt. Als Anlagen dieser Art kommen Wohngebäude, Gemeinschaftsunterkünfte und Aufnahmeeinrichtungen in Betracht. Im Übrigen wird auf die Begründung des Bundesrates Bezug genommen.

§ 246 Absatz 7 BauGB übernimmt den Regelungsgehalt von Artikel 1 § 2 Absatz 3 des Gesetzesentwurfs des Bundesrates und sieht vor, dass die Rechtsfolge des § 35 Absatz 4 Satz 1 für Vorhaben, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen, bis zum [_____] entsprechend gilt, wenn das Vorhaben im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit nach § 30 Absatz 1 oder § 34 zu beurteilenden bebauten Bereichen innerhalb des Siedlungsbereichs erfolgen soll. Auch hier kommen sowohl Wohngebäude, Gemeinschaftsunterkünfte und Aufnahmeeinrichtungen in Betracht. Die Vorschrift zielt insbesondere auf Flächen in Ortsteilen, die mangels Bebauungszusammenhang nicht nach § 34 Absatz 1 BauGB bebaubar sind.

Der bisherige § 246 Absatz 7 BauGB kann wegen Zeitablaufs ersatzlos entfallen.

§ 246 Absatz 8 BauGB greift das Anliegen von Artikel 1 § 2 Absatz 4 des Gesetzesentwurfs des Bundesrates auf. Danach soll für Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbewerber in Gewerbegebieten nach § 8 BauNVO (auch in Verbindung mit § 34 Absatz 2 BauGB) eine bis zum [_____] befristete in Ergänzung zu § 31 Absatz 2 BauGB tretende Befreiungsmöglichkeit eingeführt werden. Hintergrund hierfür ist, dass wohnähnliche Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbewerber von der Rechtsprechung vielfach nicht als Anlagen für soziale Zwecke angesehen werden, die in Gewerbegebieten nach § 8 Absatz 3 Nummer 2 BauNVO als Ausnahme zugelassen werden können (vgl. OVG Hamburg, Beschluss vom 17. Juni 2013 – 2 Bs 151/13; VGH Mannheim, Beschluss vom 14. März 2013 – 8 S 2504/12).

Die Befreiung soll an zwei Voraussetzungen gebunden sein: (1) An dem betreffenden Standort

sollen Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder – aufgrund etwa von Festsetzungen nach § 1 Absatz 6 Nummer 2 BauNVO – allgemein zulässig sein; dies entspricht dem Anliegen, das auch Artikel 1 § 2 Absatz 4 Satz 3 des Gesetzentwurfs des Bundesrates im Blick hat. Auf die Begründung des Bundesrates wird insoweit Bezug genommen. (2) Die Befreiung soll auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar sein. Anders als nach § 31 Absatz 2 BauGB ist indes kein Tatbestandserfordernis, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

Es handelt sich hierbei um eine materiell-rechtlich ergänzende Zulässigkeitsregelung in Gewerbegebieten; unberührt bleibt die Zulässigkeit von Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften für Flüchtlinge oder Asylbegehrende in den anderen Baugebieten, in denen Wohngebäude und / oder Anlagen für soziale Zwecke vorgesehen sind.

Nach Artikel 1 § 2 Absatz 4 Satz 1 des Gesetzentwurfs des Bundesrates ist demgegenüber 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 (vgl. § 1 Absatz 6 Nummer 2 der Baunutzungsverordnung) auch allgemein zulässig sind. Die Bundesregierung hat hiergegen Bedenken. 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. Hier wären auch Anpassungen der TA Lärm und der TA Luft zu prüfen.

Die in Artikel 1 § 2 Absatz 4 Satz 2 des Gesetzentwurfs des Bundesrates vorgesehene Anwendung des § 2 Absatz 4 Satz 1 auf bereits in Kraft befindliche Bebauungspläne wirft u. a. mit Blick auf die kommunale Planungshoheit auch verfassungsrechtliche Fragen auf: Anders als im Falle des § 245a Absatz 1 Satz 1 BauGB, den der Bundesrat in seiner Begründung in Bezug nimmt, ginge es bei der im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehenen Regelung um Änderungen, die mit einer weitgehenden Ausnahmezulässigkeit wohnähnlicher Nutzungen den Gebietscharakter des Gewerbegebiets grundlegend abändern und damit in Abwägungsentscheidungen bestehender Bebauungspläne eingreifen könnten. Demgegenüber betrifft der im Bundesratsentwurf in Bezug

genommene § 245a Absatz 1 Satz 1 BauGB eine auch klarstellende (vgl. BT-Drs. 17/11468, S. 17) und insgesamt eher untergeordnete Anpassung einzelner Vorschriften der Baunutzungsverordnung (vgl. auch *Stock* in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 113. EL, § 245a Rn. 7: „geringe Eingriffstiefe“).

Der Regelungsvorschlag des Bundesrates zielt letztlich auf Standorte in Gewerbegebieten, an denen Konflikte insbesondere mit Lärm- und Geruchsimmissionen nicht zu erwarten sind (vgl. die Ausführungen des Ersten Bürgermeisters *Scholz* in der Plenarsitzung des Bundesrates am 19. September 2014, Plenarprotokoll 925, S. 283 B), geht aber in seinem Regelungsgehalt deutlich über dieses Anliegen hinaus. Für diese Fälle ist nach Auffassung der Bundesregierung die von ihr vorgeschlagene erweiterte Befreiungsmöglichkeit ausreichend. Es handelt sich um Einzelfallentscheidungen auf Zulassungsebene, bei der öffentliche Belange, unter Einbeziehung nachbarlicher Interessen, zu wahren und die planerischen Absichten der Gemeinde im Hinblick auf deren Festsetzungen zu Anlagen für soziale Zwecke zu berücksichtigen sind.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.