Bundesrat **Drucksache 419/14**

12.09.14

Gesetzesantrag
der Freien und Hansestadt Hamburg

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

A. Problem und Ziel

Die Kommunen sind gegenwärtig mit der Bewältigung der stark angestiegenen Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland konfrontiert. Die aktuellen Zuwanderungszahlen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge lassen vermuten, dass mindestens 200.000 Flüchtlinge in diesem Jahr in die Bundesrepublik kommen werden. Die Bereitstellung von Unterkünften für diese Menschen, die oft aus Krisengebieten nach Deutschland kommen, stellt in Ballungszentren mit ohnehin angespanntem Wohnungsmarkt ein großes Problem dar. Flächen, die zur Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum für den Wohnungsbau benötigt werden, stehen im Regelfall nicht zur Verfügung. Die zeitnahe Nutzung anderer Flächen scheitert vielfach an planungsrechtlichen Vorschriften. Vor diesem Hintergrund sind gesetzgeberische Maßnahmen im Rahmen eines zeitlich befristeten Maßnahmengesetzes im Bereich des Bauleitplanungsrechts und der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern dringend geboten, mit deren Hilfe die bedarfsgerechte Schaffung von öffentlichen Unterbringungseinrichtungen zeitnah ermöglicht und gesichert wird.

B. Lösung

Erlass des anliegenden Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetzes

C. Alternativen

Keine

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln
Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0720-2946

D. Finanzielle Auswirkungen für die öffentlichen Haushalte

Keine

E. Sonstige Kosten

Keine

F. Bürokratiekosten

Keine.

Bundesrat **Drucksache 419/14**

12.09.14

Gesetzesantrag
der Freien und Hansestadt Hamburg

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

Der Präsident des Senats
der Freien und Hansestadt Hamburg

Hamburg, 11. September 2014

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Stephan Weil

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage mit Begründung beigefügten

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

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der 925. Sitzung des Bundesrates am 19. September 2014 zu setzen und eine sofortige Sachentscheidung herbeizuführen.

Mit freundlichen Grüßen
Olaf Scholz

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

Vom…

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen.

Artikel 1
Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen (Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz)

§ 1
Grundsätze der Bauleitplanung

Bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen nach dem Baugesetzbuch sind die Belange von Flüchtlingen, Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, insbesondere deren Unterbringung, zu berücksichtigen.

§ 2
Verbindlicher Bauleitplan, vereinfachtes Verfahren, Bebauungspläne der Innenentwicklung

(1) Soll im Wege der Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen ausschließlich die Zulässigkeit von Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerberinnen und Asylbewerbern bestimmt werden, kann das vereinfachte Verfahren nach § 13 des Baugesetzbuchs auch dann durchgeführt werden, wenn die Grundzüge der Planung berührt werden.

(2) Ein beschleunigtes Verfahren nach § 13a des Baugesetzbuchs kann durchgeführt werden, wenn Bebauungspläne der Innenentwicklung aufgestellt, geändert oder ergänzt werden sollen, in denen die Zulässigkeit von Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerberinnen und Asylbewerbern geregelt wird. Eine Innenentwicklung liegt dabei auch dann vor, wenn nicht bebaute Flächen, die innerhalb des Siedlungsbereichs liegen, überplant werden sollen.

§ 3
Zulässigkeit von Vorhaben

(1) Gründe des Wohls der Allgemeinheit im Sinne des § 31 Absatz 2 Nummer 1 des Baugesetzbuchs liegen auch bei der Errichtung und Erweiterung von Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sowie bei der Nutzungsänderung bestehender baulicher Anlagen in Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerberinnen und Asylbewerbern vor.

(2) § 34 Absatz 3a Satz 1 des Baugesetzbuchs ist entsprechend auf die Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter Geschäfts-, Büro- oder Verwaltungsgebäude in Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerberinnen und Asylbewerbern dienen, und auf deren Erweiterung, Änderung oder Erneuerung anzuwenden.

(3) Für Vorhaben, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerberinnen und Asylbewerbern dienen, gilt die Rechtsfolge des § 35 Absatz 4 Satz 1 des Baugesetzbuchs, wenn das Vorhaben im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit einem bebauten Ortsteil innerhalb des Siedlungsbereichs erfolgen soll.

(4) § 8 Absatz 3 Nummer 2 der Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert am 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548), ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass auch Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in Gewerbegebieten ausnahmsweise zugelassen werden können. Das gilt auch für Bebauungspläne, die auf der Grundlage der Baunutzungsverordnung in einer Fassung

vor dem Inkrafttreten des jeweiligen Landesgesetzes nach Artikel 2 in Kraft getreten sind. Satz 1 gilt nicht, wenn die ausnahmsweise Zulässigkeit solcher Anlagen nach § 1 Absatz 6 Nummer 1, Absatz 8 und 9 der Baunutzungsverordnung ausgeschlossen worden ist.

Artikel 2
Sonderregelung der Länder

Die besonderen Vorschriften des Artikels 1 gelten im Rahmen ihres Anwendungsbereichs ergänzend zu den Vorschriften des Baugesetzbuchs, wenn dies durch Landesgesetz bestimmt wird. Das Verfahren für die Änderung von Bebauungsplänen nach Artikel 1, § 3 Absatz 4 kann vor dem Inkrafttreten des Landesgesetzes eingeleitet werden.

Artikel 3
Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am X.X X.2014 in Kraft und am 31. Dezember 2019 außer Kraft.

Begründung:

I. Allgemeiner Teil

Viele Kommunen in Deutschland sind gegenwärtig mit der Bewältigung der stark angestiegenen Zuwanderung von Flüchtlingen konfrontiert. Die aktuellen Zuwanderungszahlen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge lassen vermuten, dass mindestens 200.000 Flüchtlinge in diesem Jahr in die Bundesrepublik kommen werden. Die Bereitstellung von Unterkünften für diese Menschen, die oft aus Krisengebieten nach Deutschland kommen, stellt in Ballungszentren mit ohnehin angespanntem Wohnungsmarkt ein großes Problem dar. Flächen, die zur Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit Wohnraum für den Wohnungsbau benötigt werden, stehen dort im Regelfall nicht zur Verfügung. Die zeitnahe Nutzung anderer Flächen scheitert vielfach an planungsrechtlichen Vorschriften. Vor diesem Hintergrund sind gesetzgeberische Maßnahmen im Rahmen eines zeitlich befristeten Maßnahmengesetzes im Bereich des Rechts der Bauleitplanung und der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen dringend geboten, mit deren Hilfe die bedarfsgerechte Schaffung von öffentlichen Unterbringungseinrichtungen zeitnah ermöglicht und gesichert wird. Da die Probleme bei der Unterbringung von Flüchtlingen regional nicht in gleicher Weise auftreten, sondern sich vorwiegend auf die Ballungsräume und Wachstumszentren konzentrieren, können die Länder durch Gesetz bestimmen, ob von den erleichternden Regelungen des Maßnahmengesetzes Gebrauch gemacht werden soll.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 (Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz)

Artikel 1 enthält die Vorschriften, die für die Geltungsdauer dieses Gesetzes die Anwendung der Vorschriften des Baugesetzbuches ergänzen sollen.

Zu § 1 (Grundsätze der Bauleitplanung)

Die Vorschrift soll sicherstellen, dass den Belangen von Flüchtlingen, Asylbewerbern und Asylbewerberinnen und insbesondere deren Unterbringung bei der Bauleitplanung verstärkt Rechnung getragen wird. Dies hat u.a. Bedeutung für die Erforderlichkeit entsprechender Bauleitpläne nach § 1 Abs. 3 des Baugesetzbuchs (BauGB).

Zu § 2 (Verbindlicher Bauleitplan, vereinfachtes Verfahren, Bebauungspläne der Innenentwicklung)

Absatz 1 soll die Anwendung des vereinfachten Verfahrens nach § 13 BauGB auch dann eröffnen, wenn im Wege der Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans ausschließlich die Zulässigkeit einer Anlage zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerbern und Asylbewerberinnen bestimmt werden soll, hierdurch aber die Grundzüge der Planung berührt werden. Mit der Beschränkung der Planänderung allein auf die Bestimmung der Zulässigkeit der Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerbern und Asylbewerberinnen und die damit verbundene flächenmäßige Beschränkung des von der Änderung betroffenen Gebiets wird auch abstrakt sichergestellt, dass die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme eingehalten werden. Dass die Anlage an sich keiner UVP-Pflicht unterliegen dürfen, ergibt sich bereits aus § 13 Abs. 1 Nr. 1 BauGB.

Absatz 2 Satz 1 stellt klar, dass das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB zur Anwendung kommen kann, wenn im Rahmen einer Innenentwicklung die Zulässigkeit von Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerbern und Asylbewerberinnen bestimmt werden soll. Satz 2 enthält den klarstellenden Hinweis, dass eine Innenentwicklung auch dann vorliegt und das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB damit auch dann zu Anwendung kommen kann, wenn sog. „Außenbereichsinseln im Innenbereich“ überplant werden sollen. Dabei handelt es sich um Flächen, die zwar planungsrechtlich dem Außenbereich nach § 35 BauGB zuzurechnen sind, aber von baulichen Nutzungen umgeben sind und nach den jeweiligen siedlungsstrukturellen Gegebenheiten innerhalb des Siedlungsbereichs einer Gemeinde liegen.

Zu § 3 (Zulässigkeit von Vorhaben)

Nach Absatz 1 soll das Vorliegen von Gründen des Wohls der Allgemeinheit bei Erteilung von Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB bei der Errichtung und Erweiterung von Anlagen zur Unterbringung Flüchtlingen oder Asylbewerbern und Asylbewerberinnen sowie bei der Nutzungsänderung von anderen baulichen Anlagen in Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerbern und Asylbewerberinnen angenommen werden können. Mit der Regelung wird damit das besondere öffentliche Interesse an der Schaffung solcher Anlagen herausgestellt. Dies hat Bedeutung insbesondere für die im Rahmen von Befreiungen notwendige Bewertung der Zumutbarkeit der Befreiung im Verhältnis zu nachbarlichen Interessen und anderen öffentlichen Belangen.

Nach Absatz 2 wird die weitergehende Genehmigungsmöglichkeit des § 34 Abs. 3a BauGB insbesondere bei der Nutzungsänderung bestehender Gebäude im nicht beplanten Innenbereich auch für Vorhaben zur Unterbringung von Flüchtlingen oder

Asylbewerbern und Asylbewerberinnen sowie für deren Erweiterung, Änderung und Erneuerung für anwendbar erklärt.

Absatz 3 soll die Errichtung von Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerbern und Asylbewerberinnen im Außenbereich nach § 35 BauGB erleichtern, wenn dies in unmittelbarem räumlichem Zusammenhang mit einem bebauten Ortsteil innerhalb des Siedlungsbereichs erfolgt. Bisher sind solche Unterkünfte im Außenbereich als sonstige Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 2 BauGB nur dann zulässig, wenn ihre Errichtung oder Nutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt. Damit ist die Errichtung dieser Einrichtungen allenfalls im Ausnahmefall möglich. Gerade in Ballungszentren ist es notwendig, zur Bewältigung der Zuwanderung in geeigneten Fällen auch die sogenannten „Außenbereichsinseln im Innenbereich“, also die im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit bebauten Flächen belegenen Außenbereichsflächen zu nutzen. Um dies zu erleichtern, werden die Anlagen zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbewerbern und Asylbewerberinnen, wenn sie im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit einem bebauten Ortsteil innerhalb des Siedlungsbereichs errichtet werden sollen, den teilprivilegierten Vorhaben gleichgesetzt, so dass ihnen entgegenstehende Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans, die natürliche Eigenart der Landschaft oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung nicht entgegengehalten werden können.

Absatz 4 Satz 1 reagiert auf Entwicklungen in der Rechtsprechung, nach denen Flüchtlingsunterkünfte wegen ihrer wohnähnlichen Nutzung mit dem Nutzungszweck von Gewerbegebieten grundsätzlich unverträglich sein sollen und deshalb dort auch nicht im Ausnahmewege genehmigt werden können. Allerdings sieht § 8 Abs. 3 BauNVO schon immer vor, dass Anlagen für soziale Zwecke auch in Gewerbegebieten ausnahmsweise zugelassen werden können. Absatz 4 stellt nunmehr klar, dass das auch für Flüchtlingsunterkünfte gelten soll. Bei der Prüfung, ob eine entsprechende Ausnahme erteilt werden kann wird jeweils zu prüfen sein, ob die jeweils beantragte Flüchtlingsunterkunft mit den jeweils zulässigen Gewerbebetrieben im Gewerbegebiet miteinander verträglich ist. Das kann etwa der Fall sein, wenn die Nutzungen im Gewerbegebiet im Hinblick auf ihre Emissionen und verkehrlichen Auswirkungen so gegliedert sind, dass es Bereiche gibt, in denen eine wohnähnliche Nutzung nicht unzumutbar gestört wird und von dieser wohnähnlichen Nutzung auch keine unzumutbaren Beeinträchtigungen für zulässige gewerbliche Nutzungen ausgehen.

Die Sätze 2 und 3 orientieren sich am geltenden § 245a BauGB, der eine ähnliche Rückwirkung für Anlagen zur Kinderbetreuung und Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie und Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen Anlagen regelt. Änderungen der Baugebietsvorschriften der Baunutzungsverordnung gelten grundsätzlich nur für künftige Bebauungspläne und gegebenenfalls unmittelbar dann, wenn es sich im Einzelfall um ein faktisches Baugebiet handelt (vgl. § 34 Absatz 2). Mit Satz 2 soll die in Satz 1 geregelte ausnahmsweise Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften in Ge-

werbegebieten kraft Gesetzes auch auf bereits in Kraft befindliche Bebauungspläne Anwendung finden. Dies erklärt sich zum einen aus dem auch klarstellenden Charakter dieser Änderung, zum anderen aus der grundsätzlichen Bedeutung des damit verfolgten Anliegens. Die Bereitstellung von Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge und Asylbewerberinnen oder Asylbewerber ist eine dringende Aufgabe. Flüchtlingsunterkünfte stellen aber wegen ihrer besonderen Eigenarten häufig Fremdkörper in jedem der Baugebiete der BauNVO dar. Standortentscheidungen sind daher sehr stark einzelfallabhängig. Absatz 4 soll eine solche Einzelfallentscheidung auch in Gewerbegebieten ermöglichen.

Soweit in Bebauungsplänen die bisherige ausnahmsweise Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften als Anlagen für soziale Zwecke im Sinne des § 8 Abs. 3 BauNVO durch Festsetzungen nach § 1 Absatz 6 Nummer 1, Absatz 8 und 9 ausgeschlossen worden ist, soll nach Satz 3 die Rückwirkung nach Satz 2 nicht eintreten. Denn in diesem Fall haben die Gemeinden mit einer entsprechenden Festsetzung einen anders lautenden planerischen Willen bekundet, der gesetzlich nicht ignoriert werden soll. Gleichzeitig wird klargestellt, dass solche planerischen Entscheidungen der Gemeinden über den Ausschluss bestimmter Nutzungen auch künftig zulässig sind.

Zu Artikel 2 (Sonderregelung der Länder)

Die Vorschrift regelt, dass die besonderen Vorschriften des Artikels 1 nur dann gelten, wenn Landesgesetze dies bestimmen. Damit wird den Ländern gleichzeitig die Befugnis eingeräumt, entsprechende Landesgesetze zu erlassen.

Um den Bedürfnissen der kommunalen Planungshoheit Rechnung zu tragen, sieht Satz 2 vor, dass Verfahren zur Änderung von Bebauungsplänen bereits vor dem Inkrafttreten der übrigen Vorschriften dieses Gesetzes eingeleitet werden können. Insbesondere können auch entsprechende Veränderungssperren beschlossen werden.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten und Außerkrafttreten des Gesetzes. Mit dem Außerkrafttreten des Gesetzes erlöschen die Befugnis der Länder, gesetzliche Regelungen nach Artikel 2 zu treffen und die Regelungswirkungen der besonderen Vorschriften des Artikel 1, auch wenn sie durch Landesgesetz eingeführt worden sind. Die Laufzeit ist notwendig, damit die Vorschriften ihre erleichternde Wirkung für die Bewältigung der Zuwanderung von Flüchtlingen in die Bundesrepublik entfalten können. Die Praxis muss die Möglichkeit erhalten, sich auf die Neuregelungen einzustellen und sie anzuwenden.