

Die Flüchtlingsnovelle BauGB 2014/2015

Wie geht es weiter mit der Stadtentwicklung?

Von Ministerialdirektor a. D. Professor Dr. Michael Krautzberger und Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. Bernhard Stürer

Am 27. November 2014 ist die Flüchtlingsnovelle 2014 mit einer Änderung des BauGB¹ in Kraft getreten, die auf den Zustrom von Flüchtlingen und Asylbegehrenden mit bauplanungsrechtlichen Regelungen geantwortet hat mit dem Ziel, Planung und Zulässigkeit von Vorhaben der veränderten Situation anzupassen. Im Herbst 2015 wurde das zweite „Asylpaket“ – auch mit einer erneuten Änderung des BauGB – auf den Weg gebracht: Der Gesetzesbeschluss des Bundestages erfolgte am 15. Oktober 2015. Der Bundesrat erteilte seine Zustimmung (der es bei isolierten BauGB-Änderungen nicht bedurft hätte) bereits einen Tag danach, am 16. Oktober 2015, so dass das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz am 24. November 2015 in Kraft treten konnte.²

Einen Überblick über die Neuregelungen durch die BauGB-Novelle 2015 haben bereits Scheidler sowie die Verfasser gegeben.³

Eine neue Nutzungsart?

Wer Flüchtling oder Asylbegehrender ist, wird im Gesetz nicht definiert. Ein Flüchtling oder ein Asylbewerber muss sich bei einer staatlichen Stelle als solcher zu erkennen geben. Hierdurch wird der Status zunächst begründet. Es wird dann über die Asylberechtigung nach Art. 16 a Abs. 1 GG oder die Flüchtlingseigenschaft nach Art. 1 a Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention⁴ entschieden. Während dieses Anerkennungsverfahrens sind Flüchtlinge oder Asylbegehrende in den Bereich der beiden BauGB-Novellen einbezogen – werden sie anerkannt, natürlich auch. Allerdings handelt es sich nicht um eine „normale“ Wohn-

nutzung, sondern um eine wohnähnliche Nutzung, bei der der Unterbringungscharakter mit einer Fremdbestimmtheit des Aufenthalts im Vordergrund steht. Eine allgemeine Wohnnutzung wird durch die Novelle nicht begründet. Daher können die Unterkünfte vor allem im Hinblick auf Folgenutzungen auch nicht als normale Wohnnutzungen angesehen werden.⁶

Bauliche Anlagen dienen der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden, wenn dort für einen mehr als vernachlässigbaren Zeitraum überwiegend Übernachtungsmöglichkeiten für die Betroffenen bereitgestellt werden. Der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen auch typischerweise mit der Flüchtlingsunterbringung verbundene Nebeneinrichtungen, wie etwa Registrierungsstellen, Anlagen oder Räume für gesundheitliche und sportliche Zwecke. Eine neue Nutzungsart ist durch die Sonderregelungen in § 246 Absatz 8 bis 17 BauGB nicht eingeführt worden.⁷

Die Grenzen sind allerdings fließend.⁸ Der Begriff des Wohnens ist allgemein durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts gekennzeichnet. Im Zusammenhang mit Vorhaben zur Unterbringung von Flüchtlingen wird jedoch der Aspekt der Freiwilligkeit im Sinne von Wahlfreiheit nur von einge-

⁵ BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 1997 – 4 C 16.97 – BVerwGE 108, 190 = DVBl 1999, 782 – Asylbewerberunterkunft.

⁶ Zum Folgenden Fachkommission Städtebau, Hinweise zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Standorten für Unterkünfte von Flüchtlingen und Asylbegehrenden in den verschiedenen Gebietskategorien, beschlossen am 15. Dezember 2015.

⁷ So die Fachkommission Städtebau unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung zu § 246 BauGB 2014, in der es heißt: „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.“ (BT-Drs. 18. 2752, S. 12).

⁸ Zum Folgenden Fachkommission Städtebau, Hinweise vom 15. Dezember 2015.

KURZ GEFASST

Nach Jahren einer Stärkung der städtebaulichen Innenentwicklung auch in Zeiten des Klimawandels wirft die Unterbringung der Flüchtlinge und Asylsuchenden – auch vor dem Hintergrund einer wachsenden Wohnungsnachfrage bei der „einheimischen“ Bevölkerung – die Frage auf: Wie geht es mit der Siedlungsentwicklung weiter und welche Aufgaben stellen sich den Städten und Gemeinden dabei?

schränkter Bedeutung sein. Kriterien zur Abgrenzung der Anlage für soziale Zwecke zum „Wohnen“ sind vielmehr die Beschränkungen der Lebensführung aufgrund der beengten räumlichen Verhältnisse, die fehlenden räumlichen Rückzugsmöglichkeiten des Einzelnen sowie die zeitliche Begrenzung des Aufenthalts. Ebenso sprechen zentrale Versorgung, Betreuung oder Gemeinschaftsräume für eine Anlage für soziale Zwecke. Die Frage einer gegebenenfalls erforderlichen bauordnungsrechtlichen Genehmigung für die Umnutzung eines bestehenden Gebäudes ist nicht Gegenstand dieser Hinweise.

Wahrung städtebaulicher Belange

Die städtebaulichen Belange sind allerdings zu wahren. Denn von der Neuregelung nicht berührte „sonstige“ beziehungsweise „allgemeine“ Regelungen des Städtebaurechts bleiben unberührt und müssen daher weiterhin berücksichtigt werden. Bei Bebauungsplänen sind daher in der planerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB die „sonstigen“ städtebaulichen Belange mit dem ihnen konkret zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen. Die Naturschutz- und umweltrechtlichen Bestimmungen sind anzuwenden. Dies gilt insbesondere für die in der Abwägung abzuarbeitende naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in § 1 a Abs. 3 BauGB, die gesteigerten Anforderungen des Habitat- und Vogelschutzes (§ 1 a Abs. 4 BauGB) oder die Belange des Artenschutzes (§§ 44, 45 BNatSchG). So dürfen sich aus dem Artenschutz keine

¹ Gesetz über Maßnahmen im Bebauungsplanrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen vom 20. November 2014 (BGBl. 2015, 1748).

² BGBl. I S. 1722.

³ UPR 2015, 479; Krautzberger/Stürer, DVBl 2015, 1545; dies., Die Gemeinde 2015, 537.

⁴ Von 1951, BGBl. 1953, 559. Zusatzprotokoll zur Genfer Flüchtlingskonvention von 1967 (BGBl. 1969 II S. 1244).

Planungshindernisse ergeben, die der Verwirklichung des Vorhabens entgegenstehen. Dies ist gegebenenfalls unter Beteiligung der Naturschutzbehörden abzu prüfen. Auch die Regelungen des BImSchG und der hiernach erlassenen Verordnungen, namentlich der TA Lärm, sind zu beachten. In der Begründung ist gegebenenfalls auf das Verhältnis zum Grundsatz der Innenentwicklung (§ 1 Abs. 5 S. 3 BauGB) einzugehen.

Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung?

Der Zustrom von Flüchtlingen und Asylbegehrenden stellt aktuell die Frage nach vorübergehenden Unterkünften, sogenannten Erstunterkünften. Nach Abschluss der Aufnahme-Verfahren wird aber ein beträchtlicher Anteil der Migranten – etwa als anerkannte Asylanten – den Weg in den deutschen Wohnungsmarkt suchen. Dieser Markt ist, namentlich in Verdichtungsräumen und ökonomisch starken Regionen, ohnehin schon angespannt. Soweit nicht bauliche Fortentwicklungen „nach oben“ (Hochhäuser) in Betracht kommen, wird dies in zahlreichen Gemeinden zu Außenentwicklungen, zu Erweiterungen des Siedlungsraums führen.

Dabei war die städtebauliche Entwicklung – jedenfalls nach den Vorgaben des BauGB – seit Jahren auf „Innenentwicklung“ orientiert: Dafür stehen zuletzt die BauGB Novelle 2007 mit dem beschleunigten Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB. Vor allem die Klimaschutznovelle 2011 und die Innenentwicklungsnovelle 2013 haben dies vorgegeben: Die städtebauliche Entwicklung soll nach § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen. Die Klimaschutznovelle überantwortete die Bauleitplanung auch, den Klimaschutz und die Klimaanpassung auch in der Stadtentwicklung, zu fördern – von der Innenentwicklung zur Außenentwicklung?

Diese Vorgaben sind der planerischen Abwägung zugänglich. Und die Flüchtlingsnovelle 2014 hat die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung in den Katalog städtebaulicher Belange aufgenommen.

Innenentwicklung wird angesichts der aktuellen Entwicklungen nicht als einziger Entwicklungspfad begehbar sein.

Zwar stellt § 1 Abs. 7 Nr. 13 BauGB über die Belange der Flüchtlinge und Asylbegeh-

renden die Frage nach dem Verhältnis von Innenentwicklung und Außenentwicklung nicht ausdrücklich, aber faktisch. Und das Konzept der Flüchtlingsnovellen, namentlich mit dem in dieser Form singulären Öffnen des Außenbereichs für Unterkünfte zeigt die Richtung nicht erst für die Sofortmaßnahmen auf. Kommt es „zum Aufbruch der Siedlungsflächenentwicklung“ nach außen? Ist von einem Paradigmenwechsel auszugehen? Und wie ist das einzuschätzen und zu bewerten? Mit Abwägung – nachhaltiger Trauerarbeit – allein wird das nicht einfach. Ob der Gesetzgeber diese Entwicklungen bedacht hat, erscheint angesichts der Hastigkeit der Entstehung der neuesten Gesetze eher unwahrscheinlich. Auch scheint der Blick ohnehin auf die Sofortmaßnahmen gerichtet gewesen zu sein. Ob und wie die Migranten auf mittlere oder längerfristige Sicht in Städten und Gemeinden untergebracht werden, wird nicht behandelt.

Integration in vorhandene Siedlungen – das stößt an Grenzen

Neue Siedlungen – als „Ghettos“ für die Zuwanderer oder als gemischte Gebiete? Und wo bleibt das Ziel der Bundesregierung: „Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums“? Was die neuen Regelungen zum Außenbereich, aber etwas auch zur baulichen Nutzung der Gewerbegebiete betrifft, ist ein potenzieller Verlust von inner- und außerstädtischen Frei- und Grünflächen zu erwarten: Kann das auch ein Verlust von den in absehbarer Zeit dringend benötigten Flächen für die Klimavorsorge bedeuten – Erholungsflächen des Klimas angesichts der Erderwärmung?

Was die Außenbereiche und ihre Öffnung für Flüchtlingsunterkünfte betrifft, kann in der Praxis folgende Reaktion beobachtet werden: Man nutzt diese Gelegenheit für die Errichtung von Vorhaben für „normalen Wohnungsbau“ und zwar mit der Absicht, Flüchtlingsbau zuzulassen, aber dann diese Flächen mithilfe auch von Bebauungsplänen für den dringend benötigten hochwertigen Wohnungsbau zu nutzen. Ob für die Migranten oder wohnungssuchende „Einheimische“ bleibt dahin gestellt.

Und wie steht es angesichts dieser Entwicklungen mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung? Für Bebauungspläne ist die Regelung durch die BauGB Novelle 2013 anspruchsvoller ausgestaltet worden.



FOTOS: ANJA JILL FRANK GÄRTNER/SHUTTERSTOCK.COM

Erstaufnahmeunterkünfte sind nur eine vorübergehende Lösung. Nach Abschluss der Aufnahmeverfahren suchen die Geflüchteten auf dem aktuell angespannten deutschen Wohnungsmarkt nach einer neuen Heimat

- Bereits die Bodenschutzklausel ist schärfer gefasst worden: „Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.“
- Bei der Ausgleichsregelung gilt nach § 1a Abs. 3 S. 4 BauGB § 15 Abs. 3 BNatSchG entsprechend und damit eine Abwägung mit den Interessen der Landwirtschaft und der Schonung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen.
- Gegen diese Belange ist der Belang der Flüchtlinge und Asylbegehrenden abzuwägen.
- Der Belang nach § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB tritt gewissermaßen verstärkend hinzu: „die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“.

Eingriffsregelung im Innen- und Außenbereich

Und die Eingriffsregelung im Innen- und Außenbereich im Übrigen? Bei Innenbereichsvorhaben nach § 34 BauGB kommt die Eingriffsregelung nicht zur Anwendung, also auch nicht bei der durch die Novellen 2014 und 2015 erweiterten Befreiungsregelung des § 34 Abs. 3a BauGB.

Die Anhörung der Naturschutzbehörden – „Benehmen“ – wird durch § 246 Abs. 14 BauGB auf einen Monat verkürzt. Inwieweit in dieser kurze Frist Argumente formuliert werden können, die ein Abrücken von der Zulassung nach § 34 BauGB bewirken können, mag dahinstehen.

Für den Außenbereich, in dem die Eingriffsregelung voll anzuwenden ist, stellen sich eine Reihe von Fragen: Einige der Neuregelungen, namentlich § 246 Abs. 14 BauGB lässt Vorhaben nur für drei Jahre zu. Wie kann hier der Ausgleich insoweit sachgerecht erfolgen? Was ist unwiederbringlich verloren und wie ist die vorübergehende Beeinträchtigung zu bewerten?

Rückbau und Entsiegelung?

Ist auch hierbei die Regelung über die Verpflichtung zu Rückbau und Entsiegelung in § 246 Abs. 14 BauGB einzubeziehen? Anders als sonst bei Außenbereichsvorhaben haben die Veranlasser etwa der mobilen Unterkünfte – Länder oder Gemeinden keine Sicherheit zu hinterlegen. Angesichts der Finanzsituation namentlich der Gemeinden stellt sich die Frage, ob angesichts fiskalischer Engpässe solche Maßnahmen dann tatsächlich zur Ausführung kommen oder unter Hinweis auf die Finanzsituation ausgesetzt werden und damit neue städtebauliche Missstände entstehen könnten.

Was die Auswirkungen der Erweiterungen in den Außenbereich betrifft, ist auch zu bedenken, dass diese Erweiterungen unter Gesichtspunkten der Integration der Zuwanderer problematisch sein können – werden doch nur die Einwanderer begünstigt. Diese Begünstigung im Außenbereich privilegiert Segregation.

Änderungen des rechtlichen Rahmens – das zeigen die Vorstöße einiger Länder – ergeben sich auch im Bauordnungsrecht und im Denkmalrecht.

Aber damit zur Frage, welche Siedlungsformen man sich für die Zuwanderer vorstellen kann. Der Münchner Kardinal Professor Marx hat vor einiger Zeit auf die Erfahrungen mit den Flüchtlingsströmen nach dem Zweiten Weltkrieg erinnert. Damals kam es – etwa in Bayern, wo der Großteil der sudenteutschen Flüchtlinge und Vertriebenen ansässig wurde, zur Gründung einer Reihe von Städten, die sich bis heute gehalten und kraftvoll entwickelt haben – von Waldkraiburg über Neutraubling und Neugablonz bis zu Germering. Kann man sich das angesichts der jetzigen Situation vorstellen oder auch wünschen? Die Standortentscheidungen der Flüchtlinge werden angesichts der Rechtslage ohnehin autonom erfolgen und nach aller Erfahrung geprägt sein von den

Wohnorten von Verwandten und Freunden und werden meist die Verdichtungsräume mit Arbeitsplätzen betreffen.

Angemessene städtebauliche Programme

Gibt es für diese Situation angemessene städtebauliche Programme? Das Programm „Soziale Stadt“ nach § 171e BauGB mit der Zielrichtung benachteiligter Quartiere ist für die Anforderungen der Ansiedlung nicht konzipiert. Das Programm kann aber bei der Integration in gebaute Quartiere seine Bedeutung entfalten. Hier sei auch auf den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag verwiesen: „Das Programm Soziale Stadt werden wir im Rahmen der Städtebauförderung als Leitprogramm der sozialen Integration weiterführen.“ Werden angesichts der aktuellen Entwicklungen inhaltlich aufgewertete städtebauliche Programme benötigt, die soziale und bauliche Komponenten bereits auf Bundesebene bündeln, etwa im Sinne einer ganzheitlichen sozialen Stadtumbauförderung?

Schlüsselfragen

Die Neuansiedlung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden wirft eine Reihe von Fragen auf: Arbeitsplätze, Schulen und Sprache – die Infrastruktur im weiteren Sinne. Das alles bedarf der Lösung. Kann man sich Selbstbaukonzepte der Flüchtlinge vorstellen? Und wie können potenzielle Arbeitgeber eingebunden werden und wie Investoren? Vor allem aber auch: Wer spricht für die Flüchtlinge, wie werden sie für die Gestaltung der Entwicklung eingebunden?

Angesichts der Lücken und Defizite wäre es keine Überraschung, wenn es auch noch zu einer dritten Flüchtlingsnovelle kommt, die dann mehr die künftigen „Neubürger“ im Blick hat. In der Flüchtlingsunterbringung ist gewiss bisher nur ein erster Schritt getan. Weitere werden wohl folgen. Ob sich am Ende hierdurch auch die bisherigen städtebaulichen Leitbilder ändern, ist noch nicht abschließend absehbar.

Auf dem Prüfstand könnte dann auch die Frage stehen, ob die Instrumente zur zügigen Bereitstellung von Baugrundstücken bei Wahrung der Eigentümerinteressen ebenso wie die des Gemeinwohls ausreichen. Eine von dem Ballast der Bodenwertabschöpfung entlastete städtebauliche Entwicklungsmaßnahme zur nachhaltigen Schaffung neuer städtischer Strukturen könnte

dazu zählen. Auch die überfällige Reform des Grundsteuerrechts mit stärkeren Anreizen zur baulichen Nutzung ausgewiesenen Baulands könnte zu solchen Überlegungen zählen.

Ausblick

Die Regelungen des § 246 BauGB sind befristet: Sie können nur bis Ende 2019 angewendet werden oder sie können nur bis auf drei Jahre befristete Entscheidungen begründen. Wie wird das Ende 2019 weiter gehen?

Wird man sagen: Die Regelungen haben sich bewährt – machen wir doch Dauerrecht daraus? So etwa war das ja bei den Sonderregelungen des damaligen § 246a BauGB für die Überleitung des Städtebaurechts in den neuen Ländern. Diese Regelungen wurden zuletzt im Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG) 1998 in das (gesamtdeutsche) Städtebaurecht übernommen.

Oder lässt man einige der Regelungen weiter gelten – wenn nicht die „Super“-Genehmigung des § 246 Abs. 14 BauGB, so vielleicht die Sonderregelungen für die Gewerbegebiete oder den Außenbereich?

Wie geht es weiter mit den Anforderungen des Energiefachrechts? Denn gerade bei Neuerrichtungen oder größeren Umbauten stellt sich natürlich die Frage, welche Möglichkeiten für Folgenutzungen bestehen, wenn es einer Flüchtlingsunterbringung nicht mehr bedarf. Sind diese mit großem Aufwand verbunden, wenn die Unterbringungen für Flüchtlinge nicht mehr gebraucht werden, kann dies die Rentabilität der Maßnahme und damit auch deren Durchführung als solche in Frage stellen. Dies ist sicherlich kein Thema für temporäre Einrichtungen im Außenbereich, die im Hinblick auf den Außenbereichsschutz ohnehin nicht dauerhaft sein sollen. In anderen Gebietskulissen stellt sich dies allerdings sowohl in Bezug auf die Genehmigungsfähigkeit einer Nachnutzung als auch im Hinblick auf Nachrüstungsmaßnahmen insbesondere aus Gründen des Energiefachrechts zum Teil durchaus anders dar.

Man kann sich auch vorstellen, dass die nach § 246 BauGB erteilten Genehmigungen Ende 2019 zurückgenommen und erneut erteilt werden, um längere Bestandskraft zu erreichen.

Spricht all das nicht auch für gesetzliche Regelungen? ■