

Führung / Kommunikation

# GdW-Resolution: Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern – Die deutsche Wohnungswirtschaft stellt sich ihrer Verantwortung

Wir brauchen - ein befristetes Absenken von Standards und die Beschleunigung von Verfahren - die Sicherstellung von sozialer Betreuung - deutlich kostengünstigeres Bauen. Resolution von Vorstand und Verbandsrat des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. vom 3. September 2015

Der Zustrom von Menschen nach Deutschland, die vor Krieg und Not flüchten, hält unvermindert an. Auf Grundlage ihrer sozialen und gesamtgesellschaftlichen Verantwortung engagiert sich die deutsche Wohnungswirtschaft bereits mit großem Nachdruck für deren menschenwürdige und integrationsfördernde Unterbringung.

Die deutsche Wohnungswirtschaft bietet allen Menschen in Deutschland ein Dach über dem Kopf – ohne Ansehen der Person, der Herkunft, der Bildung, der Religion. In der kürzlich erschienenen GdW-Studie „Mieter mit Migrationshintergrund“ sind die Erfahrungen unserer Mitgliedsunternehmen aus den letzten Jahrzehnten beschrieben und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet worden. Eine zentrale Aussage ist: Wir müssen die Zuwanderung als Chance begreifen und dürfen es nicht zulassen, dass die zweifellos bestehenden Herausforderungen die öffentliche Debatte dominieren.

In der aktuellen Situation müssen wir aber genau deshalb darauf achten, dass Fehler der Vergangenheit bei der weiterführenden Unterbringung nach dem Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtungen nicht wiederholt werden. Das heißt, keine Konzentration von Flüchtlingen in einzelnen Gebäuden, keine Einrichtung von dauerhaften Unterkünften am Rande von Städten, keine neuen Großsiedlungen ohne die notwendige Infrastruktur am Rande der Gesellschaft. In den 70er und 90er Jahren ist genau das passiert. Mit einem großen, über viele Jahre praktizierten und immer noch andauernden Engagement der Wohnungsunternehmen und mit der ungemein wichtigen Unterstützung durch das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ ist es gelungen, viele Wohnquartiere zu stabilisieren und aus überforderten wieder funktionierende Nachbarschaften zu machen und damit den sozialen Frieden zu erhalten. Die deutsche Wohnungswirtschaft begrüßt die Flexibilisierungsinitiative der Bundesregierung ohne Einschränkungen und unterstützt die vorgeschlagenen Maßnahmen. Wir haben gezeigt, dass wir auf dem Gebiet der Integration besondere Leistungen erbringen können und stehen der Politik als Partner zur Verfügung.

Die Integration von Zuwanderern und Flüchtlingen kann aber nur durch eine langfristige soziale Betreuung und integrative Maßnahmen und nur mithilfe eines stärkeren finanziellen Engagements aller staatlichen Ebenen gelingen. Ein über das ohnehin schon erfolgende Engagement der Wohnungswirtschaft hinausgehendes Sozialmanagement bzw. eine Begleitung der Zuwanderer und Flüchtlinge, die besondere rechtliche und sonstige spezifische Kenntnisse voraussetzt, muss von den Kommunen und/oder eingebundenen Trägern, z. B. der Wohlfahrtspflege, bewerkstelligt und getragen werden.

Unbestritten bestehen schon seit geraumer Zeit lokale Engpässe beim Angebot kostengünstiger Wohnungen. Bei den aktuellen Bauaktivitäten weisen die Hochpreissegmente einen überdurchschnittlichen Anteil auf. Die von der Bundesregierung im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen eingesetzte Baukostensenkungskommission hat festgestellt, dass seit 2000 die Baukosten um 45 % gestiegen sind. Zudem sind Bauvorhaben durch zahlreiche Regelungen des Baurechts erschwert, was insbesondere das kostengünstige Bauen verhindert.

In Leerstandsregionen befinden sich die Wohnungsunternehmen verstärkt in einem schwierigen Spannungsfeld zwischen Leerstand, Investitionskosten zur Wiederherstellung von zum Abriss vorbereiteten Gebäuden, Erhalt des sozialen Friedens in Wohnquartieren, Mieterwechsel wegen Unterbringung von Flüchtlingen, Verschiebung der Abrissplanungen und fehlender sozialer Betreuung der Flüchtlinge durch die öffentlichen Stellen.

Ergebnisse der  
GdW-Umfrage zur Flüchtling-  
unterbringung als PDF

Bei der aktuellen Flüchtlingswelle konzentrieren sich die politischen Diskussionen im Moment auf die Er-stunterbringung, die im Grunde eine rein staatliche Aufgabe ist. Mittlerweile muss aber in einigen Fäl-len auch hier schon auf die Bestände der Wohnungswirtschaft zurückgegriffen werden, weil der Zustrom der Flüchtlinge und Asylbewerber immer größer wird. In einer zweiten Phase bekommen die anerkannten Flüchtlinge dann das Niederlassungsrecht zuerkannt, was zu einer sprunghaften Ausweitung der ohnehin schon hohen Nachfrage nach kostengünstigen Wohnungen führt. Es ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren ein deutlicher Mehrbedarf vor allem an preisgünstigen Wohnungen bestehen wird.

Allein in diesem Segment des bezahlbaren Wohnens ist bei vorsichtiger Schätzung von einem Mehrbe-darf in der Größenordnung von rund 250.000 Wohnungen pro Jahr auszugehen. Damit liegt der jährliche Bedarf in diesem Segment sogar noch über der Gesamtzahl der Baufertigstellungen im Jahr 2014. Die Ge-samtzahl der notwendigen jährlichen Fertigstellungen schätzen wir auf mindestens 400.000 Wohnungen.

## Es besteht also dringender Handlungsbedarf, um mehr bezahlbaren

### Wohnraum für alle zu realisieren

In Zukunft wollen die Wohnungsunternehmen in Deutschland die betroffenen Menschen, aber auch die Kommunen, bei der Wohnungsversorgung nach Möglichkeit in noch größerem Umfang unterstützen. Dazu werden sie umso besser in der Lage sein, je eher die Rahmenbedingungen entsprechend gestaltet werden. Vordringlich brauchen wir dazu Konzepte zur geordneten Aufnahme, schnellen Unterbringung und dauerhaften Betreuung der zu uns kommenden Menschen. Neben Bund und Ländern, die vor allem zur finanziellen Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung der großen Aufgabe gefragt sind, sind es viele Akteure in den Kommunen, deren Handeln aufeinander abgestimmt werden und ineinander greifen muss. Die Maßnahmen müssen insbesondere geeignet sein, um in die Breite des Marktes zu wirken. Diese sollten dabei vor allem so angelegt sein, dass diese auf den Märkten auch eine möglichst schnelle Wirksamkeit entfalten.

### Unsere Vorschläge im Einzelnen:

- Wir plädieren nachdrücklich für eine unmittelbare Zuständigkeit des Bundes für die Wohnraumförde-rung. Eine über die Kompensationsmittel hinausgehende Bundesförderung sollte als Zuschuss, nicht als Zinsverbilligung gewährt und über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren kontinuierlich er-höhrt werden. Die Förderung sollte zweckgebunden sein und für den Neubau sowie die Instandsetzung von leer stehenden Bestandsbauten verwendet werden.
- Die Einführung der nächsten Stufe der EnEV zum 01.01.2016 würde den Neubau von Wohnungen um ca. 7 % verteuern. Aber auch der heutige Standard verhindert die Errichtung preisgünstigen Wohn-raums. Wir schlagen daher eine bis 2020 befristete Absenkung der Anforderungen auf das Niveau der EnEV 2009 vor bei Beibehaltung der aktuellen Förderkonditionen.
- Bei starren Vorgaben, wie z. B. beim Lärmschutz, sollten die Baugenehmigungsbehörden ermächtigt werden, eine Abweichung von 10 % zu tolerieren.
- Die kommunalen Bauämter müssen in der Regel personell deutlich besser ausgestaltet werden, um die Genehmigungsverfahren drastisch zu beschleunigen. Im Zweifel muss das Land bzw. der Bund die Verfahren an sich ziehen.
- Wir halten es für erforderlich, dass die Wohnungsversorgung von den Bürgermeistern in den Städten und Gemeinden zur Chefsache erklärt wird. Die Kommunen müssen einen Wohnungsbaukoordinator benennen, den die Ländern bezahlen.
- Bei der Er-stunterbringung von Flüchtlingen in Altbeständen sollte Bestandsschutz gelten, damit keine zeitraubenden Baumaßnahmen den Einzug verzögern.
- Die maximale Belegungsdichte in den Wohnungen darf die im Rahmen der sozialen Wohnraumförde-rung geltenden Höchstgrenzen nicht überschreiten.
- Länder, Landkreise und kreisfreie Städte müssen hinsichtlich der Kosten
  - a) der sozialen Betreuung (einschließlich Deutschkurse etc.) und
  - b) der Wiederherrichtung von unbewohnbaren Wohnungen finanziell ausreichend ausgestattet sein.

- Es muss sichergestellt werden, dass Fördermittel für den geplanten Abriss von Wohnungen, die aufgrund der erhöhten Nachfrage vorübergehend zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt und erst zu einem späteren Zeitpunkt abgerissen werden, auch danach noch zur Verfügung stehen.
- In einigen Fällen wird es – unabhängig von der Marktsituation – notwendig sein, auch über Neubauvorhaben im Außenbereich nachzudenken und den grundsätzlichen Vorrang der Innenentwicklung neu zu bewerten.
- Sollte es europarechtliche Vorschriften geben, die keine Ausnahmeregelung für die aktuelle Notsituation vorsehen, wird die Bundesregierung gebeten, in Brüssel für entsprechende Ausnahmetatbestände einzutreten.

Im Folgenden werden weitere Punkte aufgeführt, die als Diskussionsgrundlage geeignet sind.

### Bauplanungsrecht

Das Bauplanungsrecht enthält bereits Anknüpfungspunkte für Befreiungsmöglichkeiten für Maßnahmen, die dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Vor diesem Hintergrund könnten folgende rechtliche Klarstellungen und Ergänzungen vorgenommen werden:

- Ergänzung des § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB, der im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplans ausdrücklich Befreiungsmöglichkeiten, u. a. für „Gründe des Wohls der Allgemeinheit, einschließlich des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden“ vorsieht, um das weitere Befreiungstatbestandsmerkmal „und des Bedarfs an preisgünstigem und für breite Schichten der Bevölkerung bezahlbarem Wohnraum“

- Schaffung flexiblerer Handhabungs- und Ausnahmemöglichkeiten für die behördliche Umsetzung bei der Interpretation des Tatbestandsmerkmals „Einfügen“ (§ 34 BauGB), soweit in einem einfachen Bebauungsplan keine Festsetzungen enthalten sind

- Schaffung verbesserter Möglichkeiten zur Nachverdichtung, z. B. durch flexiblere Regelungen in Bebauungsplänen zur Gebäudehöhe und zu Baugrenzlinien; Abweichungsmöglichkeiten bei Abstandsflächenregelungen (Ansatzpunkt: Landesbauordnungen i. V. m. BauGB)



Die Kinder aus den Dörfern um Mulanga brauchen eine bessere Lernumgebung für eine gute Schulbildung.

**DESWOS**

**Wir wollen lernen!**

Bauen Sie mit der DESWOS eine neue Grundschule mit drei hellen Klassenzimmern und einem Dach, das Schutz in der Regenzeit bietet.

## **Immissions- und Nachbarrecht**

Da der Bau von preisgünstigen Wohnungen dem Wohl der Allgemeinheit dient, sollten Nachbar- und Abwehrrechte, die häufig zu erheblichen Verzögerungen führen oder durch kostenintensive Maßnahmen der Bauherren ausgeglichen werden, reduziert werden.

In der Praxis ist bei der Realisierung von Bauvorhaben auch der Lärmimmissionsschutz ein zunehmendes Problem. Hier sollte eine Vorgehensweise analog der neuen Kinderlärmregelung gesetzlich fixiert werden.

## **Naturschutz**

Regelungen des Naturschutzes verhindern häufig Baumaßnahmen. Baumschutzsatzungen entfalten besonders häufig entsprechende Wirkungen. Hier sollten deshalb ebenfalls Einschränkungen beziehungsweise Ausgleichsmaßnahmen erleichtert werden.

## **Vergaberecht**

Die Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen bis zum Zuschlag oder dem Vertragsschluss kann je nach Verfahrensart und Schwellenwert bis zu 16 Monate in Anspruch nehmen. Erst danach kann gebaut werden. Insbesondere im Bereich des sozialen Wohnungsbaus oder bei Maßnahmen zur Deckung des dringenden Wohnbedarfs ist zu prüfen, ob eine beschränkte Ausschreibung oder die freihändige Vergabe den gesetzlichen Regelfall darstellt.

Eine Befreiung bzw. Erleichterungen von Vorgaben zur Verpflichtung zur Durchführung aufwändiger und kostenintensiver formeller Vergabe- und Ausschreibungsverfahren, die häufig auch eine sehr zeitintensive europaweite Ausschreibung vorsehen, könnte in der Praxis zu erheblichen Beschleunigungseffekten führen (betroffene Gesetze: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), Vergabeverordnung (VgV), Vergabe- und Vertragsordnungen (z. B. VOB/A)). Hier könnte eine auf den Wohnungsbau bezogene, klarstellende und im Gesetz selber aufzunehmende Vorschrift, unter anderem in der VOB/A bzw. dem GWB, helfen. Damit einhergehend müssten verkürzende Ausschreibungsverfahren und insbesondere Nachprüfungsverfahren geprüft werden.

Dies gilt nicht nur für Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte, sondern insbesondere auch unterhalb der EU-Schwellenwerte, die nach wie vor etwa 90 % aller Auftragsvergaben ausmachen. Es muss auch über die Anpassung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zur Stärkung der Konzeptvergabe mit entsprechendem Bonus für die Kommunen nachgedacht werden.

## **Denkmalschutz**

Die Regelungen des Denkmalschutzes sind in der Anwendung mit erheblichen Unwägbarkeiten für die Bauherren verbunden. Deshalb

wäre eine Beseitigung bzw. Minimierung von denkmalschutzrechtlichen Hemmnissen, etwa durch Dispensmöglichkeiten bei bestehendem Individual- und Ensembleschutz, sinnvoll.

## **Brandschutz**

Brandschutzregelungen führen häufig zu erheblichen Folgekosten. Von zunehmender Bedeutung sind hier Regelungen in Landesbauordnungen zu Bewegungs- und Abstellflächen für Rettungsfahrzeuge und -geräte. Regelungen in (bereits novellierten) Landesbauordnungen sehen hier Bewegungs- und Abstellflächen für Grundstückszufahrten und -zugänge sowie für Außenflächen vor, die für modernste Rettungsgeräte und Fahrzeuge geeignet sind, aber häufig aufgrund der Gebäudehöhe und -konstitution gar nicht erforderlich sind (vgl. auch § 5 Musterbauordnung in Verbindung mit Muster-Richtlinien über Flächen für die Feuerwehr). Zu Auslegungsproblemen führt auch immer wieder der sogenannte zweite Rettungsweg. Hier wäre eine gesetzliche Klarstellung hilfreich. Schließlich sollte bei der Aufstockung von Gebäuden der Bestandschutz Vorrang erhalten.

## **Stellplatzvorgaben**

Die Realisierung von Stellplätzen ist insbesondere in Verdichtungsräumen besonders kostenintensiv. Gerade bei den Nachfragen nach bezahlbarem Wohnraum sind häufig keine Fahrzeuge zur Belegung der Stellplätze vorhanden. Deshalb sollten die entsprechenden Regelungen (zum Teil in Landesbauordnungen geregelt) zweckgebundene Befreiungsmöglichkeiten zur Schaffung notwendigen Wohnraums enthalten.

Zur Beschleunigung von Baumaßnahmen sind Vereinfachungen und / oder Verkürzungen von Genehmigungsverfahren erforderlich.

### **Einführung von standardisierten Baugenehmigungen**

Gerade beim preisgünstigen Wohnen werden verstärkt standardisierte Gebäude realisiert (Containerbauweise, „Kieler Modell“). Zur Beschleunigung könnte deshalb die Entwicklung des Instruments einer standardisierten Baugenehmigung für bauliche Prototypen (Massenbauweise) beitragen.

### **Schnellere Entscheidungswege**

#### a) Verkürzung des Instanzenwegs

Zudem könnte der Instanzenweg verkürzt werden. Hilfreich könnte hier der direkte Zugang in Genehmigungsverfahren zu oberen Bauaufsichtsbehörden sein. Bei der derzeitigen Zuständigkeitsverteilung ist in einigen Bundesländern die untere Bauaufsichtsbehörde abschließende Instanz, da kein Widerspruchsverfahren mehr vorgesehen ist (z. B. Bayern und Nordrhein-Westfalen). Gegen nachteilige Baubescheide ist dann nur der Weg der verwaltungsgerichtlichen Klage möglich. Baurechtliche Verfahren vor den Verwaltungsgerichten dauern derzeit durchschnittlich vier Jahre. Es ist zudem zu prüfen, wie zügiger durch das Gericht entschieden werden kann, ohne dabei rechtsstaatliche Grundsätze zu durchbrechen. Mehr Personal bei den Verwaltungsgerichten? Vornehmliche Behandlung in Angelegenheiten von besonderem öffentlichem Interesse? Der direkte Zugang könnte ähnlich wie im Bauplanungsrecht mit Gründen des Wohls der Allgemeinheit (s. o.) begründet werden. Dies wäre sicherlich ein Punkt für den nächsten Baugerichtstag.

#### b) Einführung von Eilverfahren

Schließlich sollten Eilverfahren zur Beantragung von Baugenehmigungen geschaffen werden, ggf. bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen, wie Dringlichkeit oder besonderes öffentliches Interesse oder wie im Bauplanungsrecht bei Gründen des Wohls der Allgemeinheit (s. o.).

### **Konzentration von Entscheidungsbefugnissen**

Baugenehmigungsverfahren verlaufen unter Beteiligung verschiedener Behörden. Deshalb ist eine Optimierung der Abstimmung von verschiedenen Behörden bei Mehrfachzuständigkeit, u. a. durch Konzentrierung von Entscheidungsbefugnissen bei einer Behörde (derzeit: unkoordiniertes Nebeneinander inkl. gleichrangiger Entscheidungszuständigkeiten, bspw. Bau- vs. Denkmalschutzbehörde oder Bau- vs. Naturschutzbehörde oder Bau- vs. Ordnungsamt) erforderlich. Denkbar hierfür ist die Priorisierung von Bauvorhaben mit besonderer Dringlichkeit (Flüchtlingsunterbringung).

### **Verfahren zur Fixierung der rechtlichen Maßnahmen**

Die vorgeschlagenen Maßnahmen betreffen unterschiedliche Rechtsgebiete (Gesetze), die Zuständigkeiten liegen zudem in Deutschland in unterschiedlichen Ebenen, deshalb ist ein entsprechendes Zusammenwirken erforderlich:

Die Änderungen auf Bundesebene könnten im Rahmen eines Artikelgesetzes erfolgen (Baumaßnahmenbeschleunigungsgesetz).

Die Länder haben sich in den letzten Jahren bei den Novellierungen der Bauordnungen zunehmend von der Musterbauordnung entfernt. Hier wäre die Bauministerkonferenz gefordert, sich im Hinblick auf kostengünstige Baumaßnahmen auf eine einheitliche Vorgehensweise zu verständigen.

Besonders die Kommunen sind bei der Umsetzung der Maßnahmen gefordert. Deshalb sollten die kommunalen Spitzenverbände in einer frühen Phase der Überlegungen einbezogen werden.

Um die Durchsetzung von Änderungen rechtlicher Rahmenvorgaben zu erleichtern, könnte eine (erste) zeitliche Befristung mit Prüfung der Auswirkungen ins Gespräch gebracht werden.

### **Beispiel :**

Gesetz zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Planungs- und Baurecht sowie zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften (Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz – WoBauErlG). Vergleichbar mit der heutigen Problematik war das Ziel des Gesetzes, der gesteigerten Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt vor allem mit Maßnahmen im Planungs-, Bau- und Mietrecht zu begegnen. Das Gesetz wurde auf fünf Jahre befristet.