

18. Wahlperiode

Antrag

der AfD-Fraktion

Fünftes Gesetz zur Änderung der Bauordnung für Berlin

Vorlage – zur Beschlussfassung – über Fünftes Gesetz zur Änderung der Bauordnung für Berlin

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Fünftes Gesetz zur Änderung der Bauordnung für Berlin

Die Bauordnung für Berlin (BauO Bln) vom 29. September 2005 (GVBl. S. 495), zuletzt geändert durch das dritte Gesetz zur Änderung der Bauordnung für Berlin vom 17. Juni 2016 (GVBL. S. 361) wird wie folgt geändert:

1. In § 3 Abs. 1 wird nach der dortigen Nummer 2 folgender neuer Satz angefügt:

„Die öffentliche Sicherheit gilt insbesondere dann als gefährdet, wenn bei Terroranschlägen und anderen Großschadenslagen ein wirksamer Katastrophenschutz und eine ebensolche Katastrophenhilfe nicht durch die nach dem Stand der Technik geeigneten technischen und betrieblichen Maßnahmen gewährleistet ist.,“

2. In § 51 wird in Satz 3 in der dortigen Nummer 23 am Satzende der Punkt durch ein Komma ersetzt und sodann folgender Text angefügt:

„ 24. die Einrichtung und den Betrieb von Sicherheitsschleusen für den Publikumsverkehr,
25. die Einrichtung und den Betrieb von Objektversorgungsanlagen für das Digitalfunknetz.“

3. § 81 wird folgender neuer Absatz 5 angefügt:

„(5) Bei rechtmäßig bestehenden Sonderbauten kann gefordert werden, dass nach dem Stand der Technik geeignete Objektversorgungsanlagen für das Digitalfunknetz (§ 51 Satz 3 Nr. 25) eingerichtet und betrieben werden, wenn nach einer lokalen Funkabdeckungserhebung wegen der nicht mauergängigen Frequenz des Digitalfunks innerhalb der baulichen Anlage eine störungsfreie Krisenkommunikation durch die vorhandene Freifeldversorgung nicht gewährleis-

tet ist. Die Bauaufsichtsbehörde darf eine nachträgliche Anordnung nach Satz 1 nicht treffen, wenn die Auswirkungen der Maßnahme auf das Anlagengrundstück und seine Nutzbarkeit schwer und unerträglich sein würden.“

A. Problem

Nach einem Bericht von Europol, der im Dezember 2016 veröffentlicht wurde, plant der Islamische Staat (IS) neue Terroranschläge in Europa. Die Anschläge in Belgien und Frankreich seien aus seiner Sicht erfolgreich gewesen. Weitere Anschläge würden sowohl von Einzeltätern als auch von vernetzten Gruppen wahrscheinlich in naher Zukunft stattfinden. Deutschland gehöre zu den möglichen Anschlagzielen. Das Waffenarsenal umfasse u.a. Sprengstoff, automatische Waffen und Autos. Die ausländischen Kämpfer des IS, die infolge der Verluste des IS in Syrien und im Irak nach Europa zurückkehrten, seien im Einsatz von Sprengstoff und anderen Waffen bestens ausgebildet. Wahrscheinlich würden die IS-Kämpfer versuchen, die Flüchtlingsheime zu infiltrieren.

Es ist davon auszugehen, dass innerhalb Deutschlands Berlin ein aus der Perspektive des IS bevorzugtes Anschlagziel darstellt. Nach einer Einschätzung des Leiters des Berliner Verfassungsschutzes Palenda, die von ihm bereits im Frühjahr 2016 auf einer Veranstaltung des CDU-Forums Sicherheitspolitik geäußert hat, ist Berlin eine der Hauptstädte, in der, ähnlich wie in Paris, mit einem Anschlag das größte Medienecho erreicht werden könne, sodass für den IS die mediale Vermarktung als Erfolg garantiert sei. Durch den Anschlag auf dem Breitscheidplatz vom 19.12.2017 sind diese Befürchtungen nun Realität geworden. Die in Berlin geltende Terrorwarnstufe einer abstrakt hohen Gefährdung bedeutet nach seiner Einschätzung von Palenda, dass „jeden Augenblick etwas passieren“ kann (in: BZ, Anschlagziel Berlin, vom 18.2.2016). Der Vorsitzende der Gewerkschaft der Polizei Malchow wird dementsprechend mit der Aussage zitiert, von einer abstrakten Terrorgefahr könne „längst nicht mehr die Rede sein“ (in: Berliner Morgenpost, Die Terrorgefahr wird real, vom 03.06.2016)

Die nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie) gegen Terrorangriffe umfasst die Sicherstellung der Krisenkommunikation. Dazu zählt die Einsatzbereitschaft Digitalfunknetzes der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). Eines der größten Probleme, mit dem der Digitalfunk dieser sog. Blaulichtbehörden zu kämpfen hat, ist die Gebäudeversorgung. Die hohe Frequenz des Digitalfunks ist nicht mauergängig. Bei Rettungseinsätzen innerhalb baulicher Anlagen treten sog. Funklöcher auf. Als Risikoobjekte sind unter diesem Aspekt vor allem Sonderbauten im Sinne von § 2 Abs. 4 BauO Bln einzustufen (z.B. Hochhäuser, große Verkaufsstätten und Ladenstraßen, große Bürogebäude, Gebäude für Großveranstaltungen, Krankenhäuser und Pflegeheime).

Das beschriebene Problem der Gebäudeversorgung ist nach dem Stand der Technik durch die Installation Gebäudeversorgungsanlagen lösbar. Eine Rechtsgrundlage, um die Eigentümer zur Nachrüstung ihrer baulichen Anlagen zu verpflichten, existiert nach Auskunft des Senats bisher nicht. Bestrebungen der Innenministerkonferenz und der Bauministerkonferenz, diese Verpflichtung in die bundesweit geltende Musterbauordnung aufzunehmen, seien gescheitert. Der Senat hat auf entsprechende Anfrage mitgeteilt, es gebe nunmehr Planungen, eine derartige Regelung schnellstmöglich in die landeseigene Bauordnung aufzunehmen (Drucksache 18/10 023, S. 2).

Der mit Drucksache 18/00 11 als Viertes Gesetz zur Änderung der Bauordnung für Berlin vom 7.11.2016 eingebrachte Gesetzentwurf des Senats, der in der Plenumssitzung am 24.11.2016 in Erster Lesung in den Bauausschuss verwiesen worden ist (PlePr 18/2, S. 63), enthält entsprechende Regelungen nicht.

Die Änderung der Bauordnung duldet dem Aspekt der gesteigerten Terrorgefahr keinen weiteren Aufschub.

Zudem ist der Ausbau und die Funktionsfähigkeit des Digitalfunks der bei der Berliner Polizei ist derzeit immer noch nicht abgeschlossen. Eine fehlerfreie Funktionsfähigkeit ist derzeit noch nicht gewährleistet. Es kam erneut zu Silvester 2016/17 zu schwerwiegenden Funkstörungen. Der Senat, will die Behörde die Beamten daher nun mit 16.000 Diensthandys ausstatten (RBB 07.03.2017). An vielen Orten in Berlin haben die Beamten keine Verbindung. Die Polizei Gewerkschaft nannte im vergangenen Jahr als möglichen Grund, es gebe nicht genug Basisstationen. Verbindungsfehler treten oft auch in U-Bahnhöfen oder Stahlbetonbauten auf - hier will Berlin die Gebäudeinhaber inzwischen verpflichten, durch Nachrüstung eine ausreichende Funkverbindung zu garantieren.

Die AfD-Fraktion legt deswegen einen eigenen Entwurf vor, mit dem die beschriebene Problematik, die für den Bevölkerungsschutz von existenzieller Bedeutung ist, schnellstmöglich einer Lösung zugeführt werden kann. Dabei geht es speziell um eine Begrenzung und Bewältigung der bei einem Terroranschlag zu erwartenden Anschlagfolgen. Den Anschlagopfern muss möglichst schnell geholfen werden. Das ist nicht möglich, wenn die im Einsatz befindlichen Blaulichtbehörden innerhalb von baulichen Anlagen, die wahrscheinlich als bevorzugte Anschlagziele gelten, durch Funklöcher in der Krisenkommunikation behindert werden. Außerdem sind die Einsatzkräfte bei einer Behinderung der Kommunikation erheblichen Gefahren ausgesetzt, die durch die Installierung von Gebäudeversorgungsanlagen vermeidbar wären.

B. Lösung

Änderung der Bauordnung.

C. Alternativen/Rechtsfolgenabschätzung

Es gibt keine Alternative.

D. Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter

Keine Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter, da das Änderungsgesetz keinerlei Regelungen mit einer geschlechtsbedingt unterschiedlichen Vorgehensweise, Akzeptanz oder entsprechendem Verständnis enthält. Es liegt daher keine Gleichstellungsrelevanz vor.

E. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen

Kostenauswirkungen auf Privathaushalte: Keine.

Kostenauswirkungen auf Wirtschaftsunternehmen: [Kosten müssen vom Senat noch ermittelt werden]

F. Gesamtkosten

[Siehe oben E.]

G. Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg

Es bestehen keine Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg.

H. Zuständigkeit

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

A. Begründung¹

a) Allgemeines

Nach der aktuellen Lageeinschätzung von Europol plant der Islamische Staat (IS) neue Terroranschläge in Europa. Auch speziell Deutschland gehöre zu den möglichen Anschlagzielen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass in Deutschland Berlin ein aus der Perspektive des IS bevorzugtes Anschlagziel darstellt. Nach der Einschätzung von Sicherheitskreisen bedeutet die Terrorwarnstufe einer abstrakt hohen Gefährdung, dass „jeden Augenblick etwas passieren“ kann.

Die nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie) gegen Terrorangriffe umfasst die Sicherstellung der Krisenkommunikation. Dazu zählt die Einsatzbereitschaft Digitalfunknetzes der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). Eines der größten Probleme, mit dem der Digitalfunk dieser sog. Blaulichtbehörden zu kämpfen hat, ist die Gebäudeversorgung. Die hohe Frequenz des Digitalfunks ist nicht mauergängig. Bei Rettungseinsätzen innerhalb baulicher Anlagen treten sog. Funklöcher auf. Als Risikoobjekte sind unter diesem Aspekt vor allem sog. Sonderbauten einzustufen (z.B. Hochhäuser, große Verkaufsstätten und Ladenstraßen, große Bürogebäude, Gebäude für Großveranstaltungen, Krankenhäuser und Pflegeheime).

Das beschriebene Problem der Gebäudeversorgung ist nach dem Stand der Technik durch die Installation Gebäudeversorgungsanlagen lösbar. Es existieren bereits Richtlinien, an denen sich die Planung derartiger Anlagen ausrichten kann, und die vorgeben, wie die Wirksamkeit und Betriebssicherheit der fertiggestellten Anlagen einer Funktionsprüfung unterzogen werden können (Leitfaden der Bundesanstalt für den Digitalfunk der BOS zur Planung und Realisierung von Objektversorgungsanlagen im Digitalfunk BOS).

Eine Rechtsgrundlage, um die Eigentümer zur Nachrüstung ihrer baulichen Anlagen zu verpflichten, existiert nach Auskunft des Senats jedoch bisher nicht. Bestrebungen der Innenministerkonferenz und der Bauministerkonferenz, diese Verpflichtung in die bundesweit geltende Musterbauordnung aufzunehmen, seien gescheitert. Der Senat hat auf entsprechende Anfrage mitgeteilt, es gebe nunmehr Planungen, eine derartige Regelung schnellstmöglich in die landeseigene Bauordnung aufzunehmen (Drucksache 18/10 023, S. 2). Die Änderung der Bauordnung duldet unter dem Aspekt der gesteigerten Terrorgefahr keinen weiteren Aufschub.

b) Einzelbegründung

zu Nr.1 § 3 Abs. 1 (Satz 2 neu)

§ 3 Abs. 1 (alt) regelt die materiell-rechtlichen Anforderungen des Bauordnungsrechts, deren Befolgung Voraussetzung für die Zulassung von Bauvorhaben oder deren Nichtbefolgung Anlass für eine Eingriffsverfügung der Bauaufsicht sein kann. Die Regelung ist selbst keine Ermächtigungsgrundlage für bauaufsichtliche Verwaltungsakte.

§ 3 Abs. 1 Satz 2 (neu) stellt klar, dass im Sinne der Generalklausel speziell auch bei Terroranschlägen wie bei anderen Großschadenslagen eine Störung der öffentlichen Sicherheit anzunehmen ist, wenn ein wirksamer Katastrophenschutz und eine ebensolche Katastrophenhilfe nicht durch die nach dem Stand der Technik geeigneten technischen und betrieblichen Maßnahmen gewährleistet ist. Der Bevölkerungsschutz bei Terroranschläge zählt nicht zur Aufgabenstellung des klassischen Baupolizeirechts. Terroranschläge sind eine neuartige Bedrohung. Es handelt sich um Kampfhandlungen im Rahmen eines Guerillakrieges, der vom IS und anderen militärisch bewaffneten ausländischen Organi-

¹ Nachfolgend sind alle Paragraphen ohne Gesetzesnennung solche der Bauordnung für Berlin (BauO Bln).

sationen inzwischen auf das Territorium Deutschlands ausgeweitet wird. Der Schutz vor derartigen Kampfhandlungen hat insbesondere nichts mit der Organisierten Kriminalität (OK) zu tun. Diese breitet sich angesichts offener Grenzen ebenfalls aus dem Ausland kommend in Deutschland zunehmend aus. Die Bekämpfung der OK zählt aber anerkanntermaßen ausschließlich zum Aufgabenbereich der Polizei. Bei der Bekämpfung der Terrorgefahr ist diese Zuordnung dagegen problematisch. Es könnte sich hier ebenso um eine Aufgabe des Zivilschutzes handeln, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt (Art. 87b Abs. 2 GG). Aufgabe des Zivilschutzes ist es, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebenswichtige zivile Betriebe, Dienststellen, Anlagen und das Kulturgut vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern. Um unnötige Rechtsunsicherheit zu vermeiden, sollte klargestellt werden, in welchem Umfang das Land Berlin im Bereich der Terrorabwehr seine Kompetenzen derzeit aus dem Polizeirecht herleitet.

zu Nr. 2 § 51 Satz 3 (Nr. 24 u. Nr. 25 neu)

§ 51 Satz 1 (alt) enthält nach der Ergänzung der bauordnungsrechtlichen Generalklausel durch § 3 Abs. 1 Satz 2 (neu) die Ermächtigung im Einzelfall zur Verwirklichung der allgemeinen gesetzlichen Anforderungen nach § 3 Abs. 1 (alt) an Sonderbauten besondere Anforderungen zu stellen. Der Katalog in § 51 Satz 3 (alt) zählt beispielhaft („insbesondere“) diejenigen Tatbestände auf, in denen besondere Anforderungen erforderlich sein können oder nach Satz 2 (alt) Erleichterungen gestattet werden können.

Unter der Geltung von § 3 Abs. 1 Satz 3 (neu) empfiehlt es sich diesen Katalog zu ergänzen:

§ 51 Satz 3 Nr. 24 (neu) stellt klar, dass die Einrichtung und den Betrieb von Sicherheitsschleusen für den Publikumsverkehr zur Abwehr von Terroranschlägen oder von Amokläufern gefordert werden können. Seit dem Höhepunkt des RAF-Terrors, dessen Aktionen sich gegenwärtig eher der OK zurechnen lassen, sind Sicherheitsschleusen bei Verwaltungs- und Gerichtsgebäuden Stand der Technik.

§ 51 Satz 3 Nr. 25 (neu) stellt klar, dass die Einrichtung und den Betrieb von Objektversorgungsanlagen für das Digitalfunknetz Stand der Technik zur Terrorabwehr und zur Großschadensbekämpfung sind.

zu Nr. 3 § 81 (Abs. 5 neu):

Bei der bauaufsichtlichen Genehmigung neuer Sonderbauten dürfte es schon auf der Grundlage des geltenden Rechts zulässig sein, durch eine Auflage die Einrichtung und den Betrieb einer Objektversorgungsanlage zu fordern. Bei bestehenden Sonderbauten verhält es sich anders. Hier muss eine neue Eingriffsbefugnis der Bauaufsicht geregelt werden.

Die der Bauaufsichtsbehörde bei bestehenden baulichen Anlagen zur Verfügung stehenden Eingriffsbefugnisse regelt § 81 (alt). Diese Eingriffsbefugnisse sind infolge des verfassungsrechtlichen Schutzes der Baufreiheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) unter dem Gesichtspunkt des Bestandsschutzes beschränkt. In Einklang mit dem materiellen Baurecht errichtete Anlagen bleiben auch dann rechtmäßig und können sich in ihrer bisherigen Funktion gegenüber Eingriffen der Bauaufsicht behaupten, wenn sich das maßgebliche Recht später ändert und die Anlagen dem geänderten Recht nicht mehr entsprechen. Diesem Bestandsschutz tragen die Regelungen in § 81 Abs. 1 bis 2 (alt) Rechnung. Demgegenüber schränken die Regelungen in § 81 Abs. 3 bis 4 (alt) den Bestandsschutz bei wesentlichen Änderungen einer bestehenden baulichen Anlage oder bei Modernisierungsvorhaben teilweise ein.

In die zuletzt genannten Regelungen ordnet sich letztlich auch die Vorschrift des Absatzes 5 (neu) ein. Es handelt sich um die Ermächtigung zum Erlass einer sog. Gefahrenanordnung.

Gemessen an den vom Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung entwickelten Anforderungen begegnet § 81 Abs. 5 (neu) keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn die Neuregelung trägt als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums aus Art. 14 Abs. 2 GG Rechnung. Dabei werden die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis gebracht (vgl. dazu BVerfGE 100, 226 <249>).

Es begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn § 81 Abs. 5 (neu) an die durch die Sachherrschaft vermittelte Einwirkungsmöglichkeit auf die gefahrverursachende Sache angeknüpft und den Eigentümer im Rahmen seiner Zustandsverantwortlichkeit verpflichtet, eine von seinem Eigentum ausgehende Gefahr zu beseitigen, auch wenn er die Gefahrenlage weder verursacht noch verschuldet hat. Es ist lediglich das Ausmaß dessen, was dem Eigentümer zur Gefahrenabwehr abverlangt werden darf, nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu begrenzen (BVerfGE 102, 1 <21 f. >). So darf nicht der Kernbereich der Eigentumsgarantie ausgehöhlt werden. Zu diesem gehört sowohl die Privatnützigkeit als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand (BVerfGE 91, 294 <308>).

Unzumutbare Auswirkungen einer den Inhalt des Eigentums bestimmenden Regelung können grundsätzlich durch Ausgleichsregelungen im Anwendungsbereich von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG verhindert werden (BVerfGE 79, 174 <192,198>). Statt der Zuerkennung eines finanziellen Ausgleichs können aber die Sozialpflicht überschreitende Eingriffe in das Eigentum auch durch eine Beschränkung der Eingriffsbefugnis verhindert werden.

Dem wird die in § 81 Abs. 5 (neu) getroffene Regelung gerecht. Die Eingriffsbefugnis der Bauaufsicht wird nach dem dortigen Satz 2 (neu) von einer an den Besonderheiten des konkreten Falles ausgerichteten Prüfung der Verhältnismäßigkeit abhängig gemacht.

Für die
AfD Fraktion
Georg Pazderski, Marc Vallendar
und die Mitglieder der Fraktion