

REGIERUNGSRAT

16. August 2023

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

23.238 (23.49)

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention
(Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG); Änderung

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) für die 2. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

1. Ausgangslage

Gegenstand des vorliegenden Entwurfs einer Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001 ist die Festlegung der Zuständigkeit für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung. Das SPG sieht in der heutigen Fassung keine Regelung zur Zuständigkeit für Personen mit Schutzstatus S ohne Aufenthaltsbewilligung vor. Um diese angesichts der Krisensituation auf kantonaler Ebene möglichst rasch zu regeln, hat der Regierungsrat am 6. April 2022 gestützt auf § 91 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 eine auf maximal zwei Jahre befristete Verordnung betreffend schutzbedürftige Personen aus der Ukraine (Schutzbedürftigen-Verordnung, SbV) vom 6. April 2022 erlassen. Die SbV regelt in erster Linie die innerkantonale Zuständigkeit betreffend Unterbringung, Unterstützung und Betreuung von Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung (grundsätzliche Zuständigkeit der Gemeinden). Diese Sonderverordnung wird aufgrund der Befristung am 7. April 2024 ausser Kraft treten. Aufgrund der gemäss Verfassung des Kantons Aargau zwingenden zeitlichen Befristung der SbV und um die Gesetzeslücke zu füllen, ist die in der SbV definierte kommunale Zuständigkeit für Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung mittels vorliegender SPG-Revision in das ordentliche Recht zu überführen.

2. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat die Vorlage an seiner Sitzung vom 16. Mai 2023 in 1. Beratung behandelt. Er hat dem Änderungsantrag der grossrätlichen Kommission für Gesundheit und Sozialwesen (GSW) – mit welchem auch der Regierungsrat einverstanden war – zugestimmt. In der Gesamtabstimmung hat der Grosse Rat den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes, SPG) mit 120 gegen 8 Stimmen gutgeheissen. Er hat keine Änderung beschlossen, aber einen Prüfungsauftrag überwiesen.

3. Prüfungsauftrag

Der Prüfungsauftrag von Jeanine Glarner, Möriken-Wildegg, FDP, überwiesen mit 66 gegen 65 Stimmen lautet wie folgt:

"Hinsichtlich der 2. Lesung ist zu prüfen, in welchen gesetzlichen Grundlagen Fremdänderungen vorgenommen werden müssten, damit während der befristeten Aktivierung des Schutzstatus S Bauten ausserhalb Bauzone und in reinen Gewerbe- oder Arbeitszonen für die Unterbringung von Schutzbedürftigen ohne Ausnahmegewilligung durch den Kanton durch den Gemeinderat bewilligt werden können."

3.1 Ausgangslage

Wenn in einer normalen Lage für die Unterbringung von Schutzsuchenden Bauten oder Anlagen errichtet werden müssen, gelten die bau- und zonenrechtlichen Vorgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 sowie des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) vom 19. Januar 1993 und der Bauverordnung (BauV) vom 25. Mai 2011.

Unterkünfte für Schutzsuchende sind grundsätzlich nur in Wohnzonen, gemischten Wohn- und Gewerbebezonen sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen (zum Beispiel Zivilschutzanlagen) zonenkonform. In Wohn- und Mischzonen besteht aber vor allem in grösseren Gemeinden ein erheblicher Siedlungsdruck. Es finden sich daher in der Regel nur wenige Objekte oder Standorte, die für die längerfristige Unterbringung Schutzsuchender zur Verfügung stehen. Demgegenüber existieren in anderen, nicht dem Wohnen dienenden Zonen wie Gewerbe- und Arbeitszonen relativ häufig leerstehende Objekte oder Landflächen, die für eine Zwischennutzung zur Beherbergung Schutzsuchender offen stünden. Gestützt auf die heutige Rechtslage ist denkbar, dass für derartige zonenfremde Zwischennutzungen allenfalls zeitlich begrenzte (Um)Nutzungsbewilligungen in Form befristeter Ausnahmbewilligungen für eine kurze Dauer nach § 67 BauG erteilt werden könnten, wenn in der Gemeinde nachgewiesenermassen nicht mehr ausreichend zonenkonforme Wohnbauten zur Verfügung stehen, um Schutzsuchende im vom Kanton vorgegebenen Umfang aufzunehmen. Eine kantonale Zustimmung ist für solche Vorhaben innerhalb der Bauzone nicht erforderlich, ausser es würden spezifische kantonale Belange tangiert.

Ausserhalb der Bauzone gilt das direkt anwendbare Bundesrecht gemäss dem Raumplanungsgesetz. Ausschliesslich landwirtschaftliche Wohnbauten dürfen neu erstellt werden. Bewilligungen benötigen eine kantonale Zustimmung. Die Nutzung von rechtmässig bestehendem Wohnraum durch Schutzsuchende Personen ist grundsätzlich ohne Baubewilligung möglich.

3.2 Kantonale Notlage

Um der angespannten Unterbringungssituation im Asyl- und Flüchtlingsbereich Rechnung zu tragen, hat der Regierungsrat im Januar 2023 die bevölkerungsschutzrechtliche Notlage ausgerufen und die kantonale Verordnung über die Bewältigung sozialer Notstände betreffend Schutzsuchende Personen (VBNS) auf den 14. Januar 2023 in Kraft gesetzt. Ziel dieser Notverordnung ist es, genügend Plätze für Schutzsuchende bereitstellen zu können. Die Notverordnung enthält im Wesentlichen das Recht auf Beschlagnahmung von Unterkünften, gelockerte Brandschutzbestimmungen sowie Lockerungen für Baubewilligungsverfahren. Die VBNS enthält an verschiedenen Orten den Begriff "Notunterkunft". Gemäss § 1 VBNS sind damit einerseits Zivilschutzanlagen gemeint, andererseits sollen aber auch andere geeignete Unterkünfte – wie insbesondere Hotels, Wohnheime oder Mehrfamilienhäuser, aber auch Zelte oder Container – als Notunterkünfte verwendet werden können. Mit dem Inkrafttreten der VBNS hat der Regierungsrat weiter die Notlage betreffend Bereitstellung ausreichender Unterkünfte und Betreuungspersonal ausgerufen. Die VBNS regelt weder sozialhilferechtliche Themen noch Zuständigkeitsfragen.

§ 4 VBNS sieht für eine erleichterte Erteilung von Baubewilligungen verschiedene Abweichungen von der ordentlichen Gesetzgebung vor. So wird beispielsweise die Baubewilligung für Notunterkünfte durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt erteilt. Dies ist auch dann der Fall, wenn im Normalfall die Gemeinde für die Erteilung einer Baubewilligung zuständig wäre. Dieses Vorgehen gewährleistet während der Notlage einen einheitlichen und raschen Vollzug und entlastet die Gemeinden. Diese Bestimmung gilt nur für Baubewilligungen, welche die Erstellung, Erweiterung, Umgestaltung, Zweckänderung oder Beseitigung von Bauten und Anlagen betreffen und eine Notunterkunft gemäss dieser Notverordnung darstellt. Die Zuständigkeit für die Erteilung sämtlicher Baubewilligungen ändert sich mit der VBNS nicht. Weiter ermöglicht die VBNS, dass die Behörde für Notunterkünfte Ausnahmen von kommunalen oder kantonalen baurechtlichen Regelungen gewähren kann. Auf dieser Basis können unter anderem Ausnahmbewilligungen erteilt werden für eine Wohnnutzung in reinen Gewerbe- oder Arbeitszonen. Zudem sieht die VBNS auch eine Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren mittels kürzeren Fristen und Entzug der aufschiebenden Wirkung gegenüber allfälligen Rechtsmitteln vor.

Die bundesrechtlichen Zonenvorschriften wie beispielsweise betreffend Bauten ausserhalb der Bauzone oder Wohnnutzungen in lärmvorbelasteten Gebieten (Art. 31 und 32 Lärmschutz-Verordnung [LSV] vom 15. Dezember 1986) gelten jedoch weiterhin und können nicht über kantonales Recht ausser Kraft gesetzt werden. Ausnahmen gemäss § 4 Abs. 2 VBNS betreffen nur kantonales und kommunales Recht, nicht aber Bundesrecht.

3.3 Beurteilung des Prüfungsauftrags

Eine gesetzliche Sondernorm, welche die im Prüfungsauftrag geforderte Schaffung von Notunterkünften in reinen Gewerbe- und Arbeitszonen ermöglichen könnte, würde eine Spezialnorm zum allgemeinen Ausnahmetatbestand § 67 BauG darstellen. § 67 BauG wurde bewusst vom Gesetzgeber sehr allgemein gehalten; er beinhaltet einen grossen Ermessensspielraum und verlangt eine umfassende Interessenabwägung. Damit ist er offen für eine gewisse dynamische Entwicklung. Entsprechend liegt zu § 67 BauG eine äusserst umfangreiche Rechtsprechung vor. Wie oben ausgeführt, ist gestützt auf die heutige Ausnahmeregelung nicht undenkbar, bei Vorliegen qualifizierter Voraussetzungen befristete Ausnahmegewilligungen zu erteilen. Die Schaffung eines zusätzlichen Sonder-Ausnahmetatbestands würde in ein Kernelement der kantonalen Baugesetzgebung eingreifen und weitere Konsequenzen nach sich ziehen. Beispielsweise hätte eine gesetzliche Sondernorm, welche die zonenfremde Unterbringung Schutzsuchender in Gewerbearealen generell erlauben würde, zur Folge, dass entsprechende Bau- und (Um)Nutzungsgesuche Dritter (Privater) allenfalls auch gegen den Willen der Gemeinden bewilligt werden müssten. Im Licht dieser Tatsache und mit Blick auf die verfassungsrechtlich garantierte Planungshoheit der Gemeinden liesse sich eine solche gesetzliche Sonderregelung wohl bestenfalls bei expliziter zeitlicher Beschränkung der zonenfremden Nutzungen auf vom Regierungsrat ausgerufene kantonale Notlagen im Sinne von § 2 Abs. 2 des Gesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz im Kanton Aargau (Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz, BZG-AG) vom 4. Juli 2006 rechtfertigen. Eine solche kantonale Sonderregelung würde überdies auch übergeordnetem Bundesrecht widersprechen, so insbesondere dem in Art. 22 Abs. 1 Bst. b RPG statuierten Grundsatz, wonach Baubewilligungen grundsätzlich nur für zonenkonforme Bauten beziehungsweise Nutzungen erteilt werden dürfen.

Der Prüfungsauftrag beinhaltet im Weiteren die Prüfung einer gesetzlichen Grundlage, damit ausserhalb der Bauzone Unterkünfte erstellt werden könnten. Zudem sollen entsprechende Bewilligungen ohne kantonale Mitwirkung erteilt werden können. Ausserhalb der Bauzone gilt direkt anwendbares Bundesrecht. Kantonales Recht kann dieses Bundesrecht nicht übersteuern, weshalb auch die Schaffung einer kantonalen gesetzlichen Grundlage ohne Wirkung bliebe.

Der Prüfungsauftrag zielt ausschliesslich auf die materielle Bewilligungsfähigkeit von Vorhaben ab. Ebenso wichtig sind in der Praxis jedoch die verfahrensrechtlichen Herausforderungen. Dies gilt umso mehr, als dass in Notlagen möglichst zeitnah Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen müssen. Es ist notorisch, dass selbst materiell bewilligungsfähige Vorhaben mit der Ergreifung von Rechtsmitteln über Jahre hinausgezögert werden können. Selbst eine Umsetzung des Prüfungsauftrags würde daher die Problematik nicht lösen. Die aktuell geltende VBNS bildet dagegen sowohl die materielle Bewilligungsfähigkeit im Sinne weitergehender Ausnahmegewilligungen wie auch die Verfahrensbeschleunigung (kürzere Fristen, Entzug der aufschiebenden Wirkung) ab. Aus Sicht des Regierungsrats tragen daher bereits die mit dieser Notlage-Verordnung erlassenen baurechtlichen Bestimmungen dem mit dem Prüfungsauftrag verfolgten Anliegen Rechnung.

Die VBNS umfasst alle schutzsuchenden Personen und nicht nur diejenigen aus der Ukraine. In den Notunterkünften gemäss § 1 VBNS werden – um den Unterbringungsbetrieb gewährleisten zu können – nebst den Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung (Schutzstatus S) auch weitere Personen aus dem Asylbereich untergebracht (Asylsuchende, vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer, Flüchtlinge in der ersten Phase, Ausreisepflichtige). Gemäss dem Prüfungsauftrag sollen die neu aufzunehmenden Rechtsbestimmungen während der befristeten Aktivierung des

Schutzstatus S gelten. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine Anknüpfung an den Schutzstatus S nicht sinnvoll ist. Einerseits kann eine Notlage – wie sie derzeit der Fall ist – auch bei einer hohen Anzahl Gesuchen aus dem ordentlichen Asylverfahren eintreten, ohne dass der Bund den Schutzstatus S aktiviert. Denkbar ist weiter die Situation, in der der Bund den Schutzstatus S widerruft, die Unterbringungssituation aber noch keine Entspannung erfährt. Die gemäss Prüfungsauftrag beantragten Rechtsänderungen wären in diesen Fällen nicht ausreichend beziehungsweise allenfalls nicht hilfreich. Der Regierungsrat ist der Überzeugung, dass auch vor diesem Hintergrund eine befristete und auf die spezielle Situation massgeschneiderte Notverordnung in solchen Konstellationen sinnvoller ist als eine beständige Rechtsänderung.

Der Prüfungsauftrag spricht baurechtliche Themen an, welche durch die vorliegende Revisionsvorlage rechtlich und thematisch nicht umfasst werden. Somit ist der Prüfungsauftrag im Rahmen der Revision des SPG aus Sicht des Regierungsrats sachfremd. Des Weiteren hat der Regierungsrat die vorliegende Revisionsvorlage den politischen Parteien, den Gemeinden, den betroffenen Gemeindeverbänden, weiteren Verbänden sowie Organisationen vom 24. Oktober bis 22. Dezember 2022 im Rahmen einer öffentlichen Anhörung zur Stellungnahme unterbreitet. Zu den mit dem Prüfungsauftrag verbundenen baurechtlichen Themen, welche weitreichende Auswirkungen auf die Gemeinden und Baugesuchstellende haben, konnten die Interessierten hingegen nicht im Rahmen einer öffentlichen Anhörung Stellung nehmen. Eine nachträgliche Aufnahme eines sachfremden Themas in die Revisionsvorlage ist aus Optik des Regierungsrats nicht sinnvoll. Dies ist insbesondere in Themen wie vorliegendem der Fall, bei dem die Gemeinden stark betroffen sind und denen die Möglichkeit zur Mitsprache in Bezug auf den Prüfungsauftrag de facto verweigert wird.

3.4 Ergebnis

Der Regierungsrat kommt zusammenfassend zum Schluss, dass das Anliegen des Prüfungsantrags übergeordnetem Bundesrecht widerspricht. Eine entsprechende kantonale gesetzliche Grundlage würde Bundesrecht aushebeln und bliebe entsprechend ohne Wirkung. Zudem können die Gemeinden bereits gestützt auf die heutige Rechtsgrundlage für zonenfremde Zwischennutzungen (Um)Nutzungsbewilligungen in Form von befristeten Ausnahmegewilligungen für eine kurze Dauer nach § 67 BauG erteilen, wenn nachgewiesenermassen nicht mehr ausreichend zonenkonforme Wohnbauten zur Verfügung stehen, um Schutzsuchende im vom Kanton vorgegebenen Umfang aufzunehmen. Eine kantonale Zustimmung ist für solche Vorhaben innerhalb der Bauzone nicht erforderlich, ausser es würden spezifische kantonale Belange tangiert. Der Regierungsrat ist weiter der Ansicht, dass eine auf die Situation zugeschnittene Notverordnung – wie sie aktuell in Kraft ist – den eine Krise betreffende spezifischen Bedürfnissen besser Rechnung trägt als eine beständige gesetzliche Regelung. Schliesslich weist der Regierungsrat darauf hin, dass die Öffentlichkeit und insbesondere die von einer entsprechenden Regelung stark betroffenen Gemeinden zu diesem Thema vorgängig nicht angehört wurden und deren Möglichkeit zur Mitsprache in Bezug auf den Prüfungsauftrag de facto verweigert würde.

Der Regierungsrat verzichtet aus den genannten Überlegungen darauf das Anliegen des Prüfungsantrags weiterzuverfolgen.

4. Weiteres Vorgehen

Parlamentarisches Verfahren 2. Beratung	November 2023
Referendumsfrist	Dezember 2023 bis Februar 2024
Inkrafttreten (vorbehältlich Volksabstimmung)	1. April 2024

Zum Antrag

Der Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Aargau ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) wird in 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

Regierungsrat Aargau

Beilage

- Synopse Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG)