

# Das Baurecht in der Krise

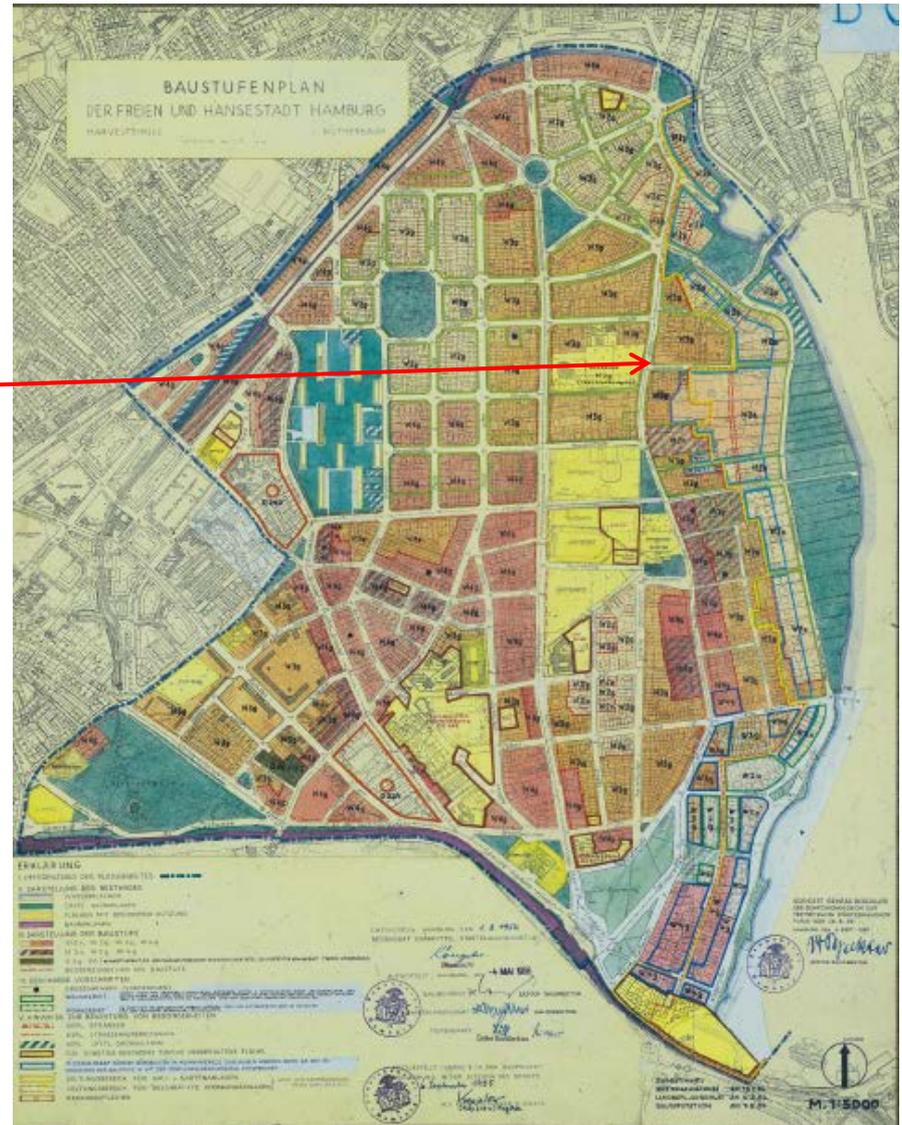
Flüchtlingsunterkünfte als strukturelle  
Herausforderung für das Bauplanungsrecht

**Prof. Dr. Martin Wickel, LL.M.**

# Einleitung

- BauGB-Novelle November 2014
- BauGB-Novelle Oktober 2015
- Ergebnis: § 246 Abs. 8 – 17 (befristet bis Ende 2019)





[http://daten-hamburg.de/infrastruktur\\_bauen\\_wohnen/bebauungsplaene/pdfs/bplan/BSHarvestehude-Rotherbaum.pdf](http://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/bebauungsplaene/pdfs/bplan/BSHarvestehude-Rotherbaum.pdf)

# Aufgabe des Planungsrechts

- Konflikte lösen
- dabei Interessen
  - identifizieren
  - kategorisieren
  - gewichten
  - in einen Ausgleich bringen

# Gliederung

1. Flüchtlingsunterkünfte:  
Bauplanungsrechtliche Einordnung
2. § 246 BauGB
3. Bewertung

# Flüchtlingsunterkünfte: Bauplanungsrechtliche Einordnung

## § 60 Abs. 2 AsylG

Ein Ausländer, der nicht oder nicht mehr verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, (...) kann verpflichtet werden,

1. in einer bestimmten Gemeinde, in einer bestimmten Wohnung oder Unterkunft zu wohnen,
2. in eine bestimmte Gemeinde, Wohnung oder Unterkunft umzuziehen oder
3. in dem Bezirk einer anderen Ausländerbehörde desselben Landes seinen gewöhnlichen Aufenthalt und Wohnung oder Unterkunft zu nehmen.

# Flüchtlingsunterkünfte: Bauplanungsrechtliche Einordnung

## § 60 Abs. 2 AsylG

Ein Ausländer, der nicht oder nicht mehr verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, (...) kann verpflichtet werden,

1. in einer bestimmten Gemeinde, in einer bestimmten Wohnung oder **Unterkunft** zu wohnen,

2. in eine bestimmte Gemeinde, Wohnung oder **Unterkunft** umzuziehen oder

3. in dem Bezirk einer anderen Ausländerbehörde desselben Landes seinen gewöhnlichen Aufenthalt und Wohnung oder **Unterkunft** zu nehmen.

# Flüchtlingsunterkünfte: Bauplanungsrechtliche Einordnung

„Wohnen“ im Sinne der BauNVO geprägt durch

„eine auf **Dauer** angelegte Häuslichkeit,  
**Eigengestaltung** der Haushaltsführung und des  
häuslichen Wirkungskreises sowie **Freiwilligkeit** des  
Aufenthalts“

(BVerwG v. 25.03.1996 – 4 B 302/95 –)

# Flüchtlingsunterkünfte: Bauplanungsrechtliche Einordnung

- *Erstaufnahmeeinrichtungen:*  
Anlagen für soziale Zwecke
- *Gemeinschaftsunterkünfte:*  
Anlagen für soziale Zwecke
- *dezentrale Unterbringung:*  
Wohnnutzung?

# Flüchtlingsunterkünfte: Bauplanungsrechtliche Einordnung

## Anlagen für soziale Zwecke:

<b>Gebietstyp</b>	<b>regelmäßig zulässig</b>	<b>ausnahmsweise zulässig</b>
Reines Wohngebiet (WR)		+
Allgemeines Wohngebiet (WA)	+	
Mischgebiet (MI)	+	
Kerngebiet (MK)	+	
Gewerbegebiet (GE)		+

# Flüchtlingsunterkünfte – Bauplanungsrechtliche Einordnung

- **Gebietsverträglichkeit**
  - Nutzung unzulässig wegen Kollision mit Zweckbestimmung des Gebiets
  - in Gewerbegebieten: Flüchtlingsunterkünfte durch Gewerbe gestört
  - in (reinen) Wohngebieten: Wohnen durch Flüchtlingsunterkünfte gestört

# BPlan: Lemsahl-Mellingstedt19



[http://daten-hamburg.de/infrastruktur\\_bauen\\_wohnen/bebauungsplaene/pdfs/bplan/Lemsahl-Mellingstedt19.pdf](http://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/bebauungsplaene/pdfs/bplan/Lemsahl-Mellingstedt19.pdf)

# Flüchtlingsunterkünfte: Bauplanungsrechtliche Einordnung

## Gebietsverträglichkeit:

<b>Gebietstyp</b>	<b>regelmäßig zulässig</b>	<b>ausnahmsweise zulässig</b>
Reines Wohngebiet (WR)		+
Allgemeines Wohngebiet (WA)	+	
Mischgebiet (MI)	+	
Kerngebiet (MK)	+	
Gewerbegebiet (GE)		+

# „Flüchtlingsnovellen“

- BauGB-Novelle November 2014
- BauGB-Novelle Oktober 2015
- Ergebnis: § 246 Abs. 8 – 17 (befristet bis Ende 2019)

# § 246 VIII – XIV BauGB

<b>Baugebiete nach BauNVO</b> (BPlan oder § 34 II BauGB, Anlage für soziale Zwecke als Ausnahme vorgesehen)	alle Vorhaben	Gewerbegebiet: Befreiung	Abs. 10
		§§ 2 – 7 BauNVO: Ausnahme regelmäßig zuzulassen	Abs. 11
<b>Baugebiete nach BauNVO</b> (BPlan oder § 34 II BauGB)	Bestand in §§ 8 – 11 BauNVO	Befreiung – befristet (3 Jahre)	Abs. 12 Nr. 2
<b>Bebauungspläne</b>	mobile Unterkünfte		Abs. 12 Nr. 1
<b>nicht beplanter Innenbereich –</b> Gemengelagen (§ 34 I BauGB)	Bestand	Befreiung vom Erfordernis des Sich-Einfügens	Abs. 8
<b>Außenbereich</b> unmittelbarer räuml. Zusammenhang mit Siedlungsbereich	alle Vorhaben	Dispensierung bestimmter öffentlicher Belange	Abs. 9
<b>Außenbereich</b> (§ 35 II BauGB)	Bestand	Dispensierung bestimmter öff. Belange	Abs. 13 Nr. 2
	mobile Unterkünfte	Dispensierung bestimmter öff. Belange – befristet (3 Jahre)	Abs. 13 Nr. 1
<b>Alle Bereiche</b>	alle Vorhaben	Freistellung von BauGB/BauNVO	Abs. 14

# § 246 VIII – XIII nach Vorhabentyp

mobile Unterkünfte	Bebauungspläne	befristete Befreiung	Abs. 12 Nr. 1
	Außenbereich	befristete generelle Zulassung (Dispensierung von best. öff. Belangen)	Abs. 13 Nr. 1
Bestand	Gemengelagen (§ 34 I BauGB)	Befreiung vom Erfordernis des Sich- Einfügens	Abs. 8
	Baugebiete §§ 8 – 11 BauNVO	befristete Befreiung	Abs. 12 Nr. 2
	Außenbereich	generelle Zulassung (Dispensierung von best. öff. Belangen)	Abs. 13 Nr. 2
alle Vorhaben	Baugebiete §§ 2 – 7 BauNVO (Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme vorgesehen)	Ausnahme	Abs. 11
	Gewerbegebiet (Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme vorgesehen)	Befreiung	Abs. 10
	Außenbereich (räuml. Zusammenhang mit Siedlungsbereich)	generelle Zulassung (Dispensierung von best. öff. Belangen)	Abs. 9

# § 246 VIII – XIII nach Durchbrechungsintensität

generelle Zulassung (Dispensierung von best. öff. Belangen)	Außenbereich (unmittelb. räuml. Zusammenhang mit Siedlungsbereich)	alle Vorhaben	Abs. 9
	Außenbereich	Bestand	Abs. 13 Nr. 2
befristete generelle Zulassung (Dispensierung von best. öff. Belangen)	Außenbereich	mobile Unterkünfte	Abs. 13 Nr. 1
Befreiung vom Erfordernis des Sich-Einfügens	Gemengelage (§ 34 I BauGB)	Bestand	Abs. 8
Befreiung	Gewerbegebiet	alle Vorhaben, Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme vorgesehen	Abs. 10
befristete Befreiung	Bebauungspläne	mobile Unterkünfte	Abs. 12 Nr. 1
	Baugebiete §§ 8 – 11 BauNVO	Bestand	Abs. 12 Nr. 2
Ausnahme	Baugebiete §§ 2 – 7 BauNVO	alle Vorhaben, Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme vorgesehen	Abs. 11



# § 246 XII

- Mobile Unterkünfte?



# § 246 XII

## § 246 Abs. 12

- –
- unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar

## § 31 Abs. 2

- Grundzüge der Planung nicht berührt
- unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar

## Verwaltungsgericht:

öffentlichen Belange umfassen Grundzüge der Planung

(VG Hamburg v. 12.02.16 – 7 E 6816/15 –, juris, Rn. 57)



## § 246 Abs. 14

- Rechtsfolge:

bei Flüchtlingsunterkünften „kann ... von den Vorschriften dieses Gesetzbuchs [BauGB] oder den aufgrund dieses Gesetzbuchs erlassenen Vorschriften [BauNVO] in erforderlichem Umfang abgewichen werden“

– vollständige Abweichung von den Vorgaben des Bauplanungsrechts

## § 246 Abs. 14

- Voraussetzung
  - auch bei Anwendung der Abs. 8 – 13 können
  - in dem **Gebiet** der Gemeinde
  - **dringend benötigte** Unterkunftsmöglichkeiten **nicht** rechtzeitig **bereitgestellt** werden

## § 246 XIV

- Anforderung VG Hamburg
  - strikte Subsidiarität?
  - Nachweis, dass im gesamten Gemeindegebiet, der Bedarf nicht auf andere Weise gedeckt werden kann?
  - Abwägung?

## § 246 XIV

- Gesetzesbegründung:
  - keine übersteigerte Anforderungen
  - „aus der örtlichen Situation ergebende Plausibilität“
- zeitliches Moment

# Bewertung

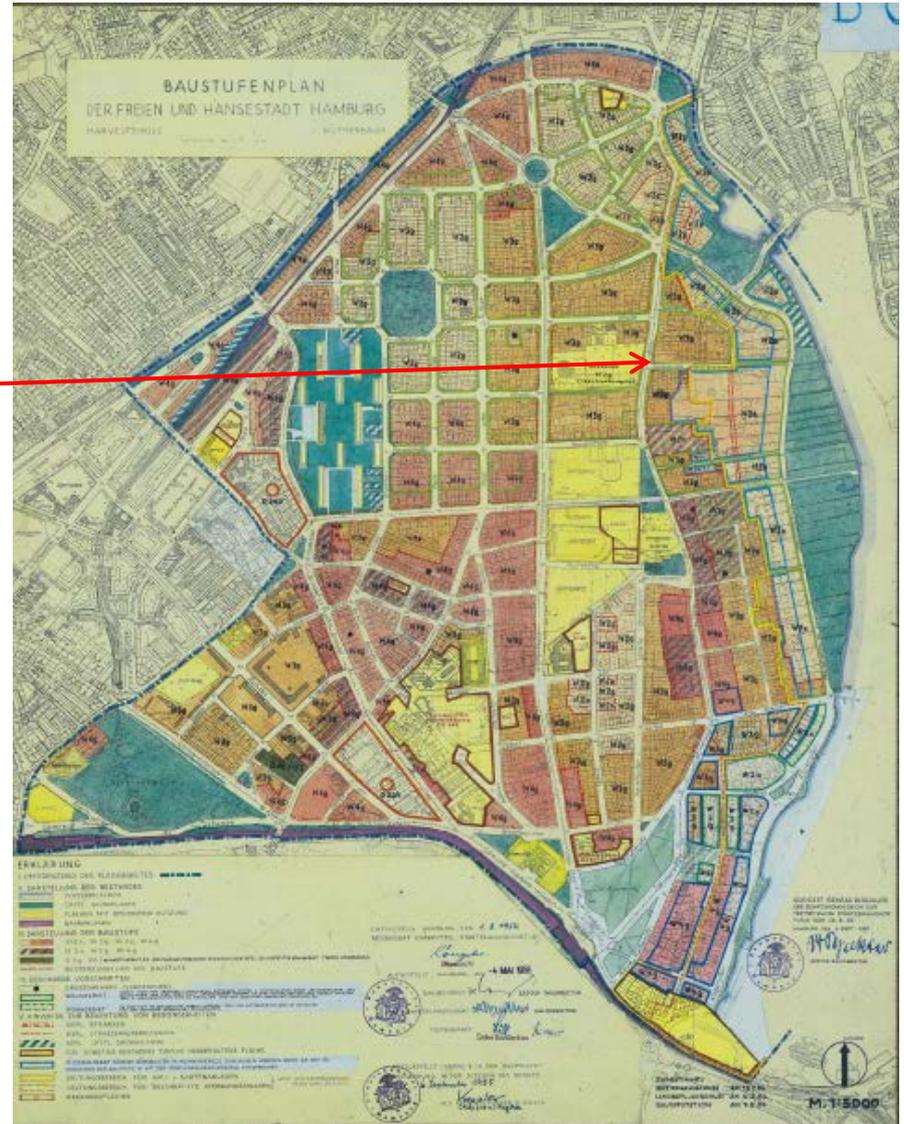
- Was ist geschehen?
- Warum bestehen Unsicherheiten bei der Handhabung der Regelungen?
- Wie begründet sich das offensichtliche Unbehagen?

# Bewertung

- § 246 VIII – XVII ist eine (begrenzte: gegenständlich, zeitlich) massive Durchbrechung des bestehenden Planungsrechts
- Wäre die Struktur des Baurechts den Anforderungen gewachsen gewesen?
- Thesen:
  - Das Baurecht schützt das Bestehende
  - Das Baurecht ist eigentumszentriert

# These

- Das Planungsrecht schützt das Bestehende
  - Bebauungsplan: schreibt (Nicht-) Nutzungsrechte fest
    - gut:
      - Rechtssicherheit
      - Vermeidung von Nachbarschaftskonflikten
    - schlecht:
      - Interessenausgleich zu einem bestimmten Zeitpunkt
      - statisch
      - Hinzutreten neuer Interessen?



[http://daten-hamburg.de/infrastruktur\\_bauen\\_wohnen/bebauungsplaene/pdfs/bplan/BSHarvestehude-Rotherbaum.pdf](http://daten-hamburg.de/infrastruktur_bauen_wohnen/bebauungsplaene/pdfs/bplan/BSHarvestehude-Rotherbaum.pdf)

# These

- Planungsrecht ist eigentumszentriert
  - Planungsrecht entstanden in Kommunikation mit Eigentumsgrundrecht
    - Planungsrecht als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in das Eigentum
    - umgekehrte Betrachtung?
  - Beispiel: ungeschriebene Institute
  - Beispiel: Struktur des Verfahrens

# Bewertung

- Flüchtlingsnovelle:
  - ↓ neuem Interesse muss Geltung verschafft werden
  - ↓ Struktur des Planungsrechts ermöglicht dies nicht
  - ↓ Struktur wird partiell und temporär durchbrochen
- Schlussfolgerung: § 246 gerechtfertigt und geboten

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**