

Die Grenzen des Wohnens im Planungsrecht

Eine Untersuchung des Begriffs Wohnen unter Betrachtung von Sonderwohnformen



Nelly Ketels

Die Grenzen des Wohnens im Planungsrecht – Eine Untersuchung des Begriffs Wohnen unter
Betrachtung von Sonderwohnformen

Masterthesis zur Erlangung des Titels Master of Science

18.12.2015

Impressum

Verfasserin

Nelly Ketels, B.Sc. – 3016804

BetreuerInnen

Prof. Dr. Martin Wickel, LL.M., Arbeitsgebiet Recht und Verwaltung

Prof. Dr. Ingrid Breckner, Arbeitsgebiet Stadt- und Regionalsoziologie

HafenCity Universität Hamburg – Universität für Baukunst und Metropolentwicklung

Studiengang Stadtplanung Master

Masterthesis

Wintersemester 2015/16

Bearbeitungszeitraum: 03.07.2015 bis 18.12.2015

Danksagung

Ich danke Prof. Dr. Martin Wickel, LL.M. und Prof. Dr. Ingrid Breckner herzlich für die Betreuung dieser Arbeit, insbesondere für ihre Ratschläge und ihr Interesse an dem Thema.

Zudem spreche ich meinen Dank all denen aus, die sich im Rahmen dieser Masterthesis Zeit für ein Gespräch mit mir genommen haben: Dirk Rahn, Dr. Petra Nau, Cornelia Greve, Imke Schneider, Martin Funk sowie Hartmut Ploehn.

Nicht zuletzt gilt mein Dank allen, die mir Mut gemacht und mich durch mein Studium begleitet haben.

Hamburg, im Dezember 2015

Vorwort

Die Arbeit entstand als Masterthesis an der HafenCity Universität Hamburg und dient dem Erlangen des Abschlusses Master of Science in Stadtplanung. Sie zeigt die vielen unterschiedlichen Aktions- und Bezugsebenen der Stadtplanung und damit die Komplexität des Fachs auf.

Anlass für die Beschäftigung mit den Grenzen des Wohnens im Planungsrecht bildete das persönliche Interesse an den juristischen Gesichtspunkten der Stadtplanung und deren Effekten, gemeinsam mit dem Willen ein theorie- und gleichzeitig anwendungsbezogenes Thema zu bearbeiten. Die vorliegende Arbeit ist das Ergebnis der vertieften Auseinandersetzung mit diesem dynamischen und gewichtigen Themenfeld.

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BewG	Bewertungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BMG	Bundesmeldegesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HeimG	Heimgesetz
HmbWoFG	Hamburgisches Wohnraumförderungsgesetz
HmbWoSchG	Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz
Hrsg.	Herausgeber
MRRG	Melderechtsrahmengesetz
o.J.	ohne Jahresangabe
o.S.	ohne Seitenangabe
o.V.	ohne Verlagsangabe
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
S.	Seite
UN	Vereinte Nationen
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
WoFG	Wohnraumförderungsgesetz
WR	reines Wohngebiet

Inhaltsverzeichnis

Impressum	IV
Danksagung.....	V
Vorwort.....	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
1 Einführung.....	3
1.1 Untersuchungsgegenstand und Forschungsziel	4
1.2 Methodik und Aufbau der Arbeit	5
2 Eingrenzungen zum Begriff Wohnen	11
2.1 Der Begriff des Wohnens	11
2.1.1 Etymologie und Entwicklung	12
2.1.2 Definitionen und Verständnis	15
2.1.3 Perspektiven und Variablen	17
2.2 Die Wortgruppe Wohnen im deutschen Recht	18
2.2.1 Bauplanungsrecht	19
2.2.2 Wohnungsbaurecht	25
2.2.3 Grundgesetz sowie Melde- und Steuerrecht	26
2.2.4 Polizei- und Ordnungsrecht sowie Asylrecht.....	28
2.2.5 Recht auf Wohnen	29
2.3 Die Unterscheidung zwischen den Wohnbegriffen	30
3 Aktuelle Debatten und Trends der Praktik Wohnen.....	35
3.1 Neue Wohnungsfrage	35
3.2 Entwicklungen bei den Haushaltsformen.....	38
3.3 Entgrenzungen	40
4 Sonderwohnformen in Planungsrecht und -praxis.....	45
4.1 Die Sonderwohnformen aus juristischer Sicht	47
4.1.1 Multilokales und temporäres Wohnen und Wohnheime	49
4.1.2 Studierendenwohnheim.....	53

4.2	Die Kriterien des Wohnens im Spiegel exemplarischer Sonderwohnformen.....	55
4.2.1	Flüchtlingsunterkunft- Eigengestaltung der Haushaltsführung.....	56
4.2.2	Seniorenpflegeheim- Freiwilligkeit.....	63
4.2.3	Ferienwohnung- Dauerhaftigkeit	68
4.2.4	Hausbewachung- Zum Wohnen bestimmtes Gebäude.....	72
4.3	Die Strittigkeit und Bewertung der Sonderwohnformen	78
5	Unzulänglichkeiten des juristischen Begriffs Wohnen und seiner Grenzen.....	81
5.1	Abhebung des juristischen Begriffs Wohnen von dem Gesamtverständnis.....	82
5.2	Inkohärenz der Verwendung des Begriffs Wohnen im Recht.....	84
6	Ansatzpunkte einer Optimierung des Rechts zum Wohnen	91
6.1	Erforderliche Maßnahmen.....	92
6.2	Zwei Konzepte des zukünftigen Umgangs mit dem Wohnen im Planungsrecht	95
6.2.1	Konkretere Verankerung aller Elemente des Wohnens	96
6.2.2	Beschränkung der Anwendung von Maßstäben für das Wohnen	99
7	Fazit	103
7.1	Reflexion der Arbeit	103
7.2	Ausblick	104
	Darstellungsverzeichnis	106
	Übersicht Gesetze und Rechtsprechung	107
	Literaturverzeichnis	110
	Anlagen	116
	Selbstverfassungserklärung.....	128



Darstellung 1: Neubau von „Wohnunterkünften“ für Flüchtlinge und Wohnungslose

1 Einführung

Der Stellenwert des Wohnens als soziale Lebenspraxis hat im städtischen Alltag und für die Ausgestaltung des städtischen Gefüges an Gewicht und Heterogenität zugenommen.

Christine Hannemann

Wohnen ist ein elementarer Bestandteil der menschlichen Existenz, welcher die Stadt prägt und umgekehrt von der Stadt geprägt wird. Zugleich ist das Wohnen eines der zentralen Beschäftigungsfelder der Stadtplanung. Neben der Stadtplanung erfährt das Wohnen auch in damit verbundenen Disziplinen eine große Aufmerksamkeit, da es juristische, soziale, ökonomische und architektonische Relevanz hat. Zudem rücken Fragen des Wohnens wieder verstärkt in das öffentliche Bewusstsein und werden in den Medien und seitens der Politik intensiv behandelt. Dabei geht es um eine Reihe von Ausprägungen des Wohnens von konventionellen Wohnformen bis hin zu Sonderwohnformen wie multilokalem und temporärem Wohnen sowie Wohnheimen. In der Zeit des Verfassens der vorliegenden Arbeit hat, bedingt durch die massive Einwanderung, eine erhebliche Ausweitung der Debatte um solche Sonderwohnformen – schwerpunktmäßig die Flüchtlingsunterkünfte – in Deutschland stattgefunden.

Der Begriff des Wohnens ist dabei nicht leicht zu fassen. Was ganz genau unter Wohnen verstanden wird, ist in der Stadtplanung nicht definiert. Abgrenzungen für den Begriff müssen anderswo gefunden werden. Dazu ist es erforderlich sich einen Überblick über das Wohnen aus rechts- und sozialwissenschaftlicher Perspektive zu verschaffen. Von besonderer praktischer Bedeutung für die Stadtplanung ist das Verständnis vom Wohnen im Bauplanungsrecht.

Die Begriffsbestimmung im Planungsrecht lässt sich anhand der Grenzen untersuchen, welche darin um das Wohnen gezogen werden. Diese Grenzen sind konstruiert, müssen deshalb stets infrage gestellt beziehungsweise verteidigt werden. Für die vorliegende Arbeit bedeutet dies, dass der juristische Begriff des Wohnens nicht nur analysiert, sondern auch kritisch beurteilt werden muss.

Es wird dabei zu zeigen sein, dass es vom Gesetz her Menschen gibt, welche nicht wohnen. Hinzu kommt, dass zahlreiche Fälle von Nutzungen existieren, welche laut Gesetz an der Grenze des Wohnens stehen – die Sonderwohnformen. Diese Bestimmungen nachzeichnen und zu bewerten nimmt sich die Arbeit zur Aufgabe.

Das Thema der Arbeit ist aktuell und relevant sowie gleichzeitig weitläufig und begrenzbar. Die im Zuge der Untersuchung der Grenzen des Wohnens erfolgende Auseinandersetzung mit den Sonderwohnformen ist auch deshalb wichtig, weil zu erwarten ist, dass die Sonderwohnformen in Zukunft einen größeren Anteil der Wohnformen in Deutschland ausmachen: Wohnen für Flüchtlinge, Studierende, Senioren und weitere Gruppen wird in hohem und noch steigendem Maße nachgefragt und findet anteilig in Sonderwohnformen statt. Ob die Sonderwohnformen planungsrechtlich zum Wohnen zählen, hat Einfluss darauf, wo und in welchem Umfang neue Vorhaben etabliert werden können. Darüber hinaus spielt die Auseinandersetzung mit den Grenzen des Wohnens in vielen Kommunen bei der Begründung der Festsetzungen zu der Nutzung von Grundstücken eine große Rolle.

1.1 Untersuchungsgegenstand und Forschungsziel

Die Bestimmung des Begriffs Wohnen stellt sich als komplex dar. Es stellt sich die Frage, was das Wesen des Wohnens ausmacht, und ob dieses in der Stadtplanung berücksichtigt wird beziehungsweise werden sollte. Das deutsche Bauplanungsrecht und die Rechtsprechung formulieren aus, wie das Wohnen gefasst werden kann und was es von anderen Nutzungen unterscheidet. Anhand welcher Maßstäbe dies erfolgt, wie stimmig die juristische Verwendung des Begriffs ist und welche Schritte eine Optimierung des Rechts zum Wohnen herbeiführen könnten, ist Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit.

Ein Schwerpunkt liegt darin, den juristischen Umgang mit Sonderwohnformen, die sich an der Grenze des Wohnens befinden, verständlich zu machen und zu analysieren. Es wird die Kohärenz sowie die Praxisnähe der Verwendung des planungsrechtlichen Begriffs Wohnen geprüft. Fünf Sonderwohnformen werden zu diesem Zweck besonders detailliert betrachtet: das Studierendenwohnheim, die Flüchtlingsunterkunft, das Seniorenpflegeheim, die Ferienwohnung und die Hausbewachung. Mithilfe dieser Betrachtung von Sonderwohnformen kann der planungsrechtliche Begriff des Wohnens erstens systematisch sowie präzise nachvollzogen werden und zweitens in Kontrast zu dem Gesamtverständnis des Wohnens gestellt werden. Dies ist das Ziel dieser Arbeit. Durch die Untersuchung wird sich der Antwort auf die Frage nach dem Kern des Wohnens genähert, die so einfach zu beantworten scheint, aber viele Ausdifferenzierungen aufweist. Aus den Ergebnissen werden Vorschläge zur Optimierung des Rechts zum Wohnen abgeleitet.

Die folgenden Thesen zu den Grenzen des Wohnens im Planungsrecht fassen den Ausgangs-

punkt der Bearbeitung des Themas zusammen:

- Das deutsche Planungsrecht stellt qualitative Anforderungen an das Wohnen, die der Verwendung des Begriffs des Wohnens außerhalb des juristischen Kontexts nicht entsprechen.
- Der Umgang des Planungsrechts mit Sonderwohnformen ist nicht stringent. Zudem ist der Gebrauch des Begriffs in den unterschiedlichen Gesetzen inkohärent.

Der Prüfung dieser Thesen widmet sich der wesentliche Teil dieser Arbeit. Grundlage ist die Auffassung, dass aus stadtplanerischer Sicht die beiden in den Thesen formulierten Zusammenhänge kritisch einzuschätzen sind. Eine Übereinstimmung des juristischen Begriffs mit dem Gesamtverständnis einerseits und eine Kohärenz der Verwendung des Begriffs im Recht andererseits steigern die Nachvollziehbarkeit des Rechts und erhöhen die Stimmigkeit der durch das Recht und die Gerichtsentscheidungen beeinflussten Teile der städtischen Entwicklung. Ist beides nicht gegeben, kann dies juristisch-prozessuale Probleme befördern.

Die Arbeit setzt sich dagegen nicht mit weiteren Formen des möglichen Wohnens – etwa auf der Straße – auseinander, da sie keinen Teil der Auseinandersetzung mit dem Wohnen im Planungsrecht darstellen. Sie bilden einen gesonderten, eigenen Forschungsaspekt. Aus diesem Grund wird darauf verzichtet auf diese näher einzugehen.

1.2 Methodik und Aufbau der Arbeit

Die Entscheidung für die Betrachtung des Begriffs Wohnen anhand seiner Grenzen, welche sich in der Verortung der Sonderwohnformen kristallisiert, wurde von Beginn der Bearbeitung der Arbeit als besonders sinnvoll und interessant betrachtet. Auf der einen Seite ist die Frage der Sonderwohnformen in der Praxis von Bedeutung und hat dort Auswirkungen, welche sich beispielsweise in Gerichtsurteilen zeigen. Auf der anderen Seite ist die exakte Grenzziehung der einzige Weg sich auch dem Kern des juristischen Wohnens anzunähern, da er sich in Abgrenzungen zu anderen Begriffen definiert.

Methodik

Es fand eine breite Auseinandersetzung mit der Thematik statt, bevor ein konkreteres Forschungsanliegen ausformuliert wurde. Zum Zwecke der Sammlung erster Informationen und Eindrücke wurden in dieser frühen Phase die öffentlichen Diskussionen zu der Einrichtung zweier Flücht-

lingsunterkünfte besucht. Zudem erfolgte eine ausführliche Literaturrecherche zu dem Begriff des Wohnens in verschiedenen Fachrichtungen: den Sprach-, Geschichts-, Sozialwissenschaften und weiteren Disziplinen mehr. Ergänzend zu Werken aus den Feldern der Stadtplanung, Architektur, Soziologie, Psychologie et cetera wurden Statistiken und Berichte herangezogen.

Des Weiteren wurde eine Vielzahl von Gesetzen, Rechtsnormen und Verträgen untersucht, in welchen Ausführungen oder Implikationen zu dem Begriff Wohnen zu finden sind. Es wurde stets darauf geachtet, dass ausschließlich juristische Sachverhalte untersucht wurden, welche eine bundesweite Relevanz besitzen. Die Erforschung der Gesetze wurde sinnvoll durch eine umfangreiche Auseinandersetzung mit der juristischen Literatur ergänzt. Hierbei standen die Kommentare zu dem Baugesetzbuch (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) im Fokus, welche die zentralen Bestandteile des Planungsrechts darstellen.

Die Bewertung von vier ausgewählten Sonderwohnformen wurde mithilfe von Fallbeispielen ausgearbeitet. Hierzu wurden Gerichtsentscheidungen, Pläne und weitere Dokumente gesammelt und ausgewertet. Außerdem wurden die vier Orte besucht, die als Beispiel dienen.

Für alle im Rahmen dieser Arbeit ausführlich behandelten Sonderwohnformen erfolgten Leitfadenterviews mit Experten. Diese Art der nichtstandardisierten Interviews ermöglicht eine Gewinnung breiter Informationen zu einem Themenbereich. Es wurden dazu offene Fragen in einem Leitfaden (siehe Anlage 6) gesammelt, welcher den Interviewpartnern im Vorfeld der Befragung zur Verfügung gestellt wurde. Die verwendete Frageformulierung war so gestaltet, dass die den Anforderungen von Kromrey entsprach. Die Fragen waren erstens einfach formuliert, verfügten zweitens über eindeutige Begriffe, überforderten drittens den Befragten nicht und waren viertens nicht suggestiv. (vgl. Kromrey 2009: 350-351) Die Interviews wurden telefonisch durchgeführt. Die Interviewpartner wurden bewusst beziehungsweise gezielt (vgl. Kromrey 2009: 265) nach den folgenden Kriterien ausgewählt: Wer ist im Besitz der relevanten Informationen, in der Lage und bereit präzise Informationen zu geben und verfügbar (vgl. Gläser, Laudel 2010: 117 nach Gorden 1975)? Die Interviewergebnisse werden in von den Befragten autorisierten respektive geprüften Zusammenfassungen dargestellt (siehe Anlage 1 bis 5).

Es kann also zusammengefasst werden, dass die folgenden Methoden eingesetzt wurden:

- eine umfangreiche Analyse von Literatur aus den verschiedensten Disziplinen,
- die Betrachtung aller relevanten Gesetze und die Auswertung von Gerichtsentscheidungen und
- die Durchführung und Zusammenfassung leitfadengestützter Experteninterviews zu fünf Sonderwohnformen.

Aufbau

Die Arbeit ist in sieben Kapitel unterteilt (siehe Darstellung 2), welche die Bereiche Beschreibung, Analyse und Konzeptentwicklung abdecken. Drei dieser Kapitel bearbeiten die Schwerpunkte der gestellten Thematik intensiv. Diese sind die umfangreicheren Kapitel 2, 4 und 6. Neben den rahmengebenden Kapiteln der Einführung und des Fazits gibt es zusätzlich zwei weitere, kürzere Kapitel, welche die Hauptkapitel inhaltlich anreichern und deren Erkenntnisse vor- und nachbereiten sollen. Hier ist einerseits das Kapitel 3 zu nennen, welches in der Form eines Einschubs eine Erweiterung des Blickwinkels auf das Wohnen bietet. Andererseits dient das Kapitel 5 – ähnlich einem Zwischenfazit – der Aufbereitung der Erkenntnisse zum Wohnen aus den vorangegangenen Kapiteln.

Das *Kapitel 1* leistet eine Einführung in das Themenfeld der Arbeit und stellt dar, womit sich diese auseinandersetzt und weshalb die Beschäftigung mit dem Begriff des Wohnens notwendig ist. Darüber hinaus werden das methodische Vorgehen und die Gliederung der Arbeit geschildert. Ziele und Voraussetzungen der Auseinandersetzung mit dem Thema werden hervorgehoben. Anschließend werden in dem *Kapitel 2* die Dimensionen und Perspektiven des Begriffs Wohnen bearbeitet. In einem Zweischritt wird zunächst der Begriff Wohnen aus der Sicht verschiedener Disziplinen definiert und daraufhin werden die juristischen Kriterien des Wohnens, vorrangig jene im Planungsrecht, erläutert.

Das darauf folgende *Kapitel 3* Darstellung 2: Aufbau der Arbeit



gesucht die stadtplanerische Debatte und die aktuellen Entwicklungen um das Wohnen aufzuzeigen. Dies hilft bei der Einschätzung der Dynamiken im Bereich des Wohnens und dessen Bedeutung für die Stadtplanung. Anschließend setzt sich das *Kapitel 4* intensiv mit den Sonderwohnformen auseinander. Es beschreibt, welche Nutzungsformen darunter fallen und erörtert, ob diese im Sinne des Gesetzes innerhalb des Wohnens verortet werden können. Dies erfolgt für eine Reihe von Sonderwohnformen als Überblick sowie zur Erläuterung der Systematik mithilfe eines Beispiels ausführlicher. In der Tiefe werden dazu außerdem anhand vierer ausgewählter Sonderwohnformen und passender Praxisbeispiele die Kriterien des Wohnens angewendet und kritisch beleuchtet.

Die Ergebnisse aus den vorangegangenen Kapiteln werden innerhalb des *Kapitels 5* zusammengefasst und miteinander verknüpft. Es wird dabei auf die Ausgangsthesen der Arbeit eingegangen. Aus dieser vergleichenden Bewertung aller Ergebnisse sollen schließlich Lösungsansätze für eine mögliche Optimierung des Rechts zum Wohnen entwickelt werden. In *Kapitel 6* werden ebendiese Schritte zur Optimierung beschrieben. Abschließend schätzt das *Kapitel 7* die Ergebnisse der Arbeit kritisch ein. Die Erkenntnisse werden rekapituliert und ein Ausblick in die Zukunft wird ermöglicht.

2 Eingrenzungen zum Begriff Wohnen

Wer gibt uns überhaupt ein Maß, mit dem wir das Wesen von Wohnen [...] durchmessen?

Martin Heidegger

Der Begriff *Wohnen* ist vielschichtig und so umfassend, dass sich Unschärfen und Überlagerungen ergeben. Wie bereits angerissen, existiert nicht nur ein einziges Verständnis von Wohnen, vielmehr werden damit unterschiedliche Handlungsweisen, Funktionen oder Nutzungen assoziiert. Demzufolge ist das Abstecken einer allgemeingültigen Definition – und damit eine exakte Abgrenzung zu verschiedenen verwandten Ausdrücken – problematisch. Ähnlich bemerkenswert ist, dass auch innerhalb des deutschen Rechts der Gebrauch der Wortgruppe Wohnen verschiedenartig erfolgt. Vor diesem Hintergrund sind die Erschließung des Begriffs Wohnen und das Bestimmen der Begriffe in unmittelbarer Umgebung dazu – · Wohnung, · Wohngebäude, · Wohnsitz, · Unterbringung und weitere mehr – der Zweck dieses Kapitels.

Es wird verdeutlicht, was das Wohnen ausmacht und welche Eigenschaften ihm zukommen. Zunächst geschieht dies anhand der Annäherung an die Bedeutung des Wohnens aus der Sicht mehrerer Fachrichtungen sowie der Betrachtung der Abhängigkeit des Begriffsinhalts von Zeit und Ort. Darauf folgt eine erste Darlegung der juristischen Auseinandersetzung mit dem Wohnen und hier schwerpunktmäßig mit derjenigen im Bauplanungsrecht, da die Auseinandersetzung dort besonders intensiv und von spezifischer Bedeutung ist.

2.1 Der Begriff des Wohnens

Das Nomen *Wohnen* ist ein schwerpunktmäßig im juristischen Kontext (vgl. Universität Leipzig 2011: o.S.) und im Zusammenhang mit Stadtentwicklung (vgl. Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften o.J.: o.S.) verwendeter Begriff. Jedoch wird es auch in anderen Feldern thematisiert, so etwa in der Psychologie, der Philosophie und der Soziologie. Der Ausdruck ist heute im Kontext diverser Themen allgemein gebräuchlich, wie die Auflistung der mit dem Wohnen verwendeten Adjektive verdeutlicht (siehe Darstellung 4). Es lässt sich ablesen, dass *Woh-*

alters-/ seniorengerechtes Wohnen
 attraktives Wohnen
 autoarmes/-freies Wohnen
 barrierefreies Wohnen
 begleitetes Wohnen
 behindertengerechtes Wohnen
 betreutes Wohnen
 bezahlbares Wohnen
 exklusives Wohnen
 gemeinschaftliches Wohnen
 generationenübergreifendes Wohnen
 innerstädtisches Wohnen
 intelligentes Wohnen
 junges Wohnen
 leistbares Wohnen
 menschenwürdiges Wohnen
 mietfreies Wohnen
 modernes Wohnen
 neues Wohnen
 preisgünstiges Wohnen
 ruhiges Wohnen
 selbstständiges Wohnen
 sicheres Wohnen
 studentisches Wohnen
 übergreifendes Wohnen
 urbanes Wohnen
 verdichtetes Wohnen
 zeitweiliges Wohnen

Darstellung 4: Häufig mit dem Wort Wohnen gebrauchte Adjektive (nach dem Wortschatz der Universität Leipzig)

nen häufig mit ausschmückenden Vokabeln wie *neu*, *modern*, *exklusiv* und *intelligent* beschrieben wird, aber auch mit Wörtern, welche auf die Lage – *ruhig*, *innerstädtisch* – und die Bewohner – *seniorengerecht*, *jung*, *bezahlbar* – eingehen.

Es wird klar, dass sich die Auffassungen von Wohnen in verschiedenen Epochen, Disziplinen und Kulturen unterscheiden. Sie sind es wert betrachtet zu werden, um den Kern des Wohnens zu verstehen. Die folgende Zusammenfassung und Auswertung relevanter Literatur aus den Sozialwissenschaften, der Geschichtswissenschaft und der Sprachwissenschaft zum Begriff des Wohnens gibt einen Einblick in die Aspekte, welche mit dem Begriff Wohnen konnotiert sind.

2.1.1 Etymologie und Entwicklung

Die Betrachtung der Wortherkunft des Wohnens und der historischen Entwicklung dessen, was Wohnen repräsentiert, ermöglicht einen ersten Zugang zu der intrinsischen und der aufgeladenen Bedeutung des Wortes Wohnen.

Im Deutschen Wörterbuch von Jacob Grimm und Wilhelm Grimm wird das Verb *wohnen* auf althochdeutsch „wonên“ und mittelhochdeutsch „wonen“ zurückgeführt. Das Wort weist dieselbe Etymologie wie die lateinischen Begriffe „manere“ (bleiben, verharren) und „habitare“ (wohnen, hausen) auf (vgl. Universität Trier o.J.: o.S.). Zudem waren „Wohnerei“ als Ausdruck für das Wohnen und „Wohner“ oder „Wohnerschaft“ als Bezeichnung für die Bewohner gebräuchlich. Das Wort „wonên“ oder „wonan“ ist ab dem 8. Jahrhundert in Übersetzungen nachgewiesen, wo es im Sinne von verweilen, sich befinden oder bleiben gebraucht wird. Lange Zeit, so beispielsweise auch durch Luther („der vater, der in mir wonet“), wird das Wort gleichbedeutend mit lateinisch „manere“ verwendet; erst später erfolgt die Verknüpfung mit dem Subjekt Mensch und die Erweiterung der Bedeutung hin zu „habitare“ (vgl. Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften o.J.: o.S.). Die Etymologie des Begriffs Wohnen weist insgesamt auf die „Regulation einer Beziehung zwischen Innen und Außen“ hin. Eine dichte Verwobenheit

von Wohnen und Leben sei erkennbar. (vgl. Hasse 2009: 26)

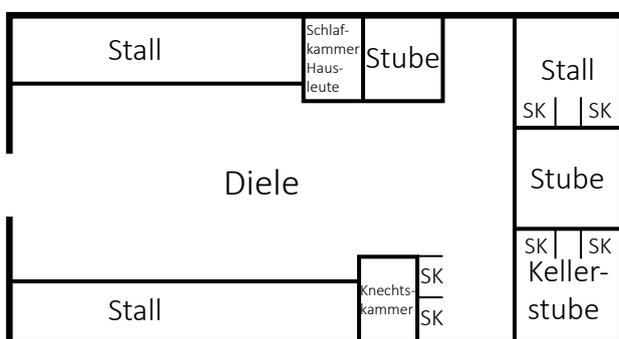
Dahingehend ist im englischsprachigen Raum linguistisch betrachtet ein Unterschied zu dem deutschen Begriff auszumachen, da „to live“ keinen Unterschied zwischen leben und wohnen macht. Dem deutschen Begriff des Wohnens kommt der Ausdruck „habitation“ am nächsten, da er auf das Lateinische „habitare“ zurückzuführen ist. Wenn fachbezogen von wohnen die Rede ist, wird dies oftmals mit „to reside“ übersetzt und Wohnen mit „housing“. Tatsächlich entstammt „house“ dem deutschen Wort Haus und ist verbunden mit der Bedeutung „shelter“ (Schutz, Unterkunft) (vgl. Harper 2015: o.S.). Bei dieser Betrachtung steht der Wohnraum im Begriff Wohnen deutlich stärker im Fokus.

Diesbezüglich bietet die Betrachtung des altgriechischen „oikos“ weitergehende Einsichten. Das Wort „oikos“ heißt *Haus* respektive *Behausung* und es leiten sich daraus die Begriffe Ökologie und Ökonomie ab. „Während Ökologie [...] auf eine Verknüpfung zwischen Behausung und „logos“ rekurriert, hebt [Ökonomie] auf „nomos“, auf das Gesetz ab.“ (Dell 2013: 9) Es könnte in diesem Sinne Ökologie als poetische Seite und Ökonomie als praxisorientierte Seite der Auseinandersetzung mit Behausung bestimmt werden. Das Haus oder die Wohnung ist folglich kein bloßer „Behälter“. Stattdessen begegnen sich im Wohnen verschiedenerlei Aspekte (siehe 2.1.2) (vgl. Dell 2013: 8-9). Den Bezug des Wohnens zu der Verhandlung über das Zusammenleben (vgl. ebenda) greift auch Heidegger in seinem Vortrag „Bauen, Wohnen, Denken“ auf. Er stellt die etymologische Verbindung des Wohnens mit dem Bauen heraus. Ursprünglich ist Bauen („buan“, „bhu“, „beo“) demnach *bin* und Wohnen die „Weise, nach der Menschen auf der Erde sind“ (Heidegger 1954: 147). Dieses Wohnen impliziert weder die Reflexion des Raums, noch die Fixierung auf einen Wohnort (vgl. Günzel 2012: 457-458).

Blicken wir einige Jahrhunderte zurück, so stellen wir fest, dass *Wohnen auch außerhalb der Wohnung* erfolgen kann, etwa im Garten. Es ist dabei durch „Gefühlskoordinaten“ begrenzt, vergleichbar mit dem Begriff Heimat (vgl. Hasse 2009: 26, bezogen auf die Gebrüder Grimm). In der Geschichte des Wohnens tauchen ferner verschiedene Raumprogramme auf. Das Wohnen im heutigen Sinn entwickelt sich in großem Maße zwischen der Mitte des 19. Jahrhunderts und dem ersten Weltkrieg vor dem Hintergrund der Industrialisierung und der damit einhergehenden Urbanisierung in Deutschland (vgl. Dell 2013: 57). Die *Trennung von Wohnen und Arbeiten* markiert den Beginn des modernen Wohnens (vgl. Hannemann, Kuhn 2014: 23). Während sich Ansätze dieses modernen Wohnens bei dem Bürgertum in den Städten bereits im 16. Jahrhun-

dert erkennen lassen (vgl. Häußermann, Siebel 2000: 23), setzt es sich in der breiten Masse der Bevölkerung mit der Industrialisierung durch.

Die Verortung des Schlafens und Ausruhens in der Wohnung ist an die zeitliche Bindung des Wohnens an die Freizeit gekoppelt. Dem steht der Bereich der Arbeit mit dem rigiden Regime der Betriebszeiten an Arbeitsplätzen, in Schulen und Geschäften gegenüber. Ebenso wird die Verlagerung der Vitalfunktionen in die Wohnung durch die Entwicklung der technischen Infrastruktur ermöglicht. Der *tradierte Wohntypus des selbständigen „ganzen Hauses“* als Wirtschaftseinheit, in welchem eine Selbstversorgung erfolgte, nimmt rasant ab. Dieser schloss mit dem Schlafen, dem Essen, dem Arbeiten und der Erholung etliche Funktionen der Produktion und Reproduktion ein und war ein Ort, an welchem neben der Familie auch andere Personen unterkamen. (vgl. a.a.O.: 21-22) Das langsame Verschwinden dieses tradierten Wohntypus ist Folge der ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklung, die zunehmend zum Verlust der wirtschaftlichen Autarkie der Haushalte führt. Simultan wird durch die Nutzung des Wohnraums durch nur eine Familie Intimität ermöglicht, wo die Grundrisse des „ganzen Hauses“ (siehe Darstellung 5) dies nicht erlaubten. Indes gewinnt die Wohnung eine weitere Bedeutung: Durch die stärkere Aufteilung in Privatheit und Öffentlichkeit und die „damit einhergehende Emotionalisierung des Wohnens“ (Häußermann, Siebel 2000: 14)



Darstellung 5: Grundriss eines niedersächsischen Hallenhauses mit großer Diele und Schlafkojen (SK)

kommt eine symbolische, repräsentative Funktion des Wohnens für Menschen jedes sozialen Status hinzu. Es zeigt sich eine starke Ausdifferenzierung der Räume in einer Wohnung nach Funktionen und Personen (vgl. Häußermann, Siebel 2000: 34).

Im Zusammenhang mit den geschilderten Entwicklungen entsteht im Laufe des 19. Jahrhunderts ein Wohnungsmarkt (vgl. Hannemann, Kuhn 2014: 22). Das Wohnen geht „von der Sphäre des Gebrauchswerts in die des Tauschwerts“ (Dell 2014: 150) über und wird zu einem gehandelten Produkt, einer Ware, die neben dem Gebrauchswert auch einen Tauschwert hat. Dabei wird das Wohnen als Funktion isoliert und tendenziell aus der Struktur der Stadt herausgelöst (vgl. Dell 2014: 147). Eingriffe auf politischer und juristischer Ebene fördern die Abgeschlossenheit der Wohnung und verbieten zum Beispiel 1900 durch Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuchs das Stockwerkeigentum (a.a.O.: 20-22).

Der weiter andauernde soziologische Wandel von einer „ländlich geprägten Gesellschaft mit

großen Familienverbänden hin zu einer städtischen, stark individualisierten Gesellschaft“ (Farwick 2014: 18) bildet den Hintergrund für veränderte Anforderungen an die Wohnung. Seit der Industrialisierung ändern sich die Wohngewohnheiten der Haushalte dramatisch, was sich in der Nutzung und demzufolge auch in der Möblierung der verschiedenen Zimmer ausdrückt und zur Ausdifferenzierung in Wohnzimmer, Schlafzimmer, Küche und Bad führt (vgl. Dirisamer et al. 1984: 105). Die Wohnung verliert eine Reihe von Funktionen anteilig an spezialisierte Einrichtungen: beispielsweise das Essen, das Heizen und die Pflege. Der Heraustrennung der produktiven Arbeit aus der Familie folgt die „Auslagerung von Krisen der physisch-psychischen Reproduktion wie Geburt, Krankheit, pflegebedürftiges Alter und Tod“ (Dirisamer et al. 1984: 105) aus der Wohnung. Die Funktion der Sozialisation von Heranwachsenden verbleibt dagegen zunächst noch im Wohnen (vgl. ebenda). Erst mit der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen, dem Ausbau von ganztägigen Betreuungseinrichtungen und neuen gesetzlichen Regelungen zur Kinderbetreuung wird auch diese Funktion in den letzten Jahrzehnten mehr und mehr aus der Wohnung ausgelagert. Die seit den 1960er Jahren an Bedeutung gewinnende Individualisierung (vgl. Hannemann, Kuhn 2014: 22) führt zu einem fortwährenden Wandel des Wohnens, welcher sich heute in dem Zerfall tradierter gesellschaftlicher Grundmuster und der Pluralisierung der Lebensstile ausdrückt (vgl. ebenda).

2.1.2 Definitionen und Verständnis

Das Wort *Wohnen* findet in verschiedenen Disziplinen Verwendung und wird dort unterschiedlich definiert, da sich mit den diversen Facetten der Begrifflichkeit auseinandergesetzt wird. Je nach Kontext schließt der Begriff des Wohnens folglich unterschiedliche Bedeutungsebenen ein und lässt sich somit nicht auf eine einzige, simple Definition beschränken.

Der Humangeograph Hasse bezeichnet Wohnen „in letzter Hinsicht [als] ein Handeln“ (Hasse 2009: 15), in welchem sich das Leben verräumlicht (vgl. a.a.O.: 26). Die Wohnung sei der Raum, in welchem sich die mit dem Leben am „dichtesten vernetzten Dinge“ (Hasse 2009: 21) befänden. Ein Raum der Privatheit, spürbaren Geborgenheit, vergleichbar mit einem *Nest* (vgl. a.a.O.: 22). In seinem Werk „Unbedachtes Wohnen“ setzt Hasse sich mit gesellschaftlich „randlichem Wohnen“ auseinander, welches jenseits des vom Common Sense als normal empfundenen Wohnens liegt und zählt dazu unter anderem die Obdachlosigkeit und die Haft (vgl. a.a.O.: 18). Er sieht im Wohnen eine „nicht scharf umrissene, sondern zu den Seiten ihrer Bestimmung hin

offene Daseinsweise des Menschen“ (Hasse 2009: 17). Jedoch sei Wohnen durch ein nicht im „profanen Sinne“ Zweckgerichtetsein grundlegend von anderen Formen der Raumnahme abzugrenzen. Die Gesellschaft bringe „Wohnformen in einem performativen und eher diffusen als klar segmentieren Prozess“ (a.a.O.: 236) hervor, so Hasse. Ebenso beschreibt Dell Wohnen als performative Praxis.

Das Wohnen sei „nicht einmal Nicht-Arbeiten“ (Dell 2013: 163). Dafür spricht, dass die informelle Ökonomie der Haushalte auf bis zu ein Drittel des Bruttosozialprodukts geschätzt wird (vgl. Häußermann, Siebel 2000: 24). In diesem Punkt widerspricht Hannemann, die das moderne Wohnen als *Ort der Nichtarbeit*, der Freizeit, charakterisiert (vgl. Hannemann 2014: 38). In der Wohnung würden „Intimität, Erholung, Entspannung und Reproduktion“ (ebenda) gelebt. Ein weiteres Attribut, welches an das Wohnen geknüpft wird, findet sich in dem „Schonen des Wesens des Menschen“ (vgl. Heidegger 1954: 150). Im (richtigen) Wohnen scheint sich ein emphatischer Bezug des Menschen zu seinem Dasein beziehungsweise seiner Existenz realisieren zu können.

Der Designtheoretiker Gert Selle betont: „Die Wohnung ist ein Ort, der sich in besondere Orte aufteilt – solche, die sich Zwecken zuordnen lassen, und solche, deren eigentlicher Zweck verborgen bleibt.“ (Selle 1993: 85) Damit versteht er unter der Wohnung nicht nur den Raum, welcher von Wänden eingeschlossen wird, sondern in einem abstrakteren Sinne Verknüpfungen in die Vergangenheit und in Träume (vgl. ebenda). Die Wohnung sei darüber hinaus „Abbild allgemeiner Wünsche, Gefühle und Erfahrungen“ (a.a.O.: 85-86). Wohnen hieße gleichermaßen „symbolische Verwahrung“ und „seit je Sichern von Leib und Leben“ (a.a.O.: 130). Man könne Wohnen so interpretieren, dass die Wohnung der „Spiegelung der Stimmungen und Ideen [der] Bewohner“ zu dienen hätte, fasst Rüegg (2007: 5) zusammen.

Aus sozialpsychologischer Sicht wird das Wohnen als „Phänomenen der Alltagskultur“ (a.a.O.: 97) untersucht. „Wohnen gilt gemeinhin als Grundbedürfnis des Menschen, Menschen müssen wohnen“, so Dirisamer et al. (1984: 82). Es zähle zu den primären Bedürfnissen. Wohnen bedeutet somit die „Befriedigung von Bedürfnissen, die die Menschen unabhängig von ihrer sozio-kulturellen Situation miteinander verbinden“. Darüber hinaus könnten sekundäre Bedürfnisse wie Freizeit und Bildung im Wohnen befriedigt werden. (vgl. ebenda) In der Pyramide der Bedürfnisse des Menschen nach Abraham Maslow wird Wohnen zu den Sicherheitsbedürfnissen gezählt, welche am zweitgrundlegendsten sind. „Nach Nahrung und Kleidung gehört das Wohnen, das heißt zunächst der Schutz vor den Unbilden der Witterung, zu den Grundbedürfnissen

des Menschen“, betont auch Farwick (2014: 18). Die Erfüllung der Schutzbedürfnisse, erfasst vom englischen Begriff „shelter“, ist demzufolge die wichtigste Aufgabe des Wohnungsbaus (vgl. Deinsberger 2007: 30-31). Es ist davon auszugehen, dass jeder Mensch das Bedürfnis nach einer geschützten Wohnumwelt hat und jeder zu der Herausbildung einer Beziehung zu dieser fähig ist. (vgl. a.a.O.: 37)

Zusätzlich spielen Intimität und Privatheit im Wohnen eine Rolle. So hatten die Gebäude in der römischen Stadt zu der Straße hin aus diesem Grund oftmals nur wenige, kleine Fenster. In den bereits beschriebenen bäuerlichen Großhaushalten im Mittelalter bis in die Neuzeit wurden dagegen Betten miteinander geteilt und es gab vorwiegend Allzweckräume: Privatheit war unbekannt. (vgl. Flade 2006: 185-187) Die Funktionsteilung von Arbeiten und Wohnen entspricht insofern dahingehend auch der Unterscheidung von öffentlich und privat.

2.1.3 Perspektiven und Variablen

Wie aus der bisherigen Untersuchung deutlich wird, ist Wohnen nicht als statischer Begriff zu verstehen. Vielmehr ist er über die Epochen und Kulturen veränderlich. „Jede Gesellschaft bringt die ihr gemäßen Wohnformen [...] hervor.“ (Hasse 2009: 236) Die regionalen und historischen Eigenarten des Wohnens resultieren zum Beispiel aus „klimatischen Gegebenheiten, nutzungsspezifischen Anforderungen und unterschiedlichen Modellen des gesellschaftlichen Zusammenlebens“ (Farwick 2014: 18). Die Anpassung an die heutigen Vorstellungen des Wohnens erfolgt jedoch nicht plötzlich, denn „an jedem Bild der Gegenwart des Wohnens kleben ältere oder uralte Bilder“ (Selle 1993: 17) und die Gebäude, in welchen das Wohnen stattfindet, tragen häufig die Geschichte weiter. Ganz praktisch ist dies auch dem langen „Lebenszyklus“ von Häusern geschuldet. Dennoch wandelt sich das vom Wohnen abgedeckte Verhalten des Menschen stetig (siehe 2.1.1). Wer wie Deinsberger unter Wohnen „den Aufenthalt und die Tätigkeiten der Aneignung, Gestaltung und Regulation in persönlichen und privaten Räumlichkeiten“ (Deinsberger 2007: 17) versteht, kann jedoch sowohl Räume außerhalb als auch innerhalb eines Gebäudes zum Wohnen zählen – vorausgesetzt die Schutzfunktion wird erfüllt (vgl. ebenda).

Ein Blick auf das Wohnen und dessen Begrifflichkeiten außerhalb Deutschlands beziehungsweise des deutschen Sprachraums offenbart die zuvor berührte abweichende Sichtweise auf das Wohnen in anderen Teilen der Erde. Wohntypen sind abhängig von regionalen Gegebenheiten,

die neben kulturellen Normen auch die verfügbaren Baumaterialien und Techniken beeinflussen (vgl. Flade 2006: 192).

In Japan etwa kann Wohnen ebenso bedeuten seine Wohneinheit zu verlassen, um anderswo Wohnangebote zu nutzen, da oftmals nur sehr kleine Wohnungen zu Verfügung stehen. Dies impliziert, dass Wohnen hier nicht immer privat und auch nicht mit einem spezifischen Ort verknüpft ist. (vgl. Dell 2013: 163) Der Außenraum kompensiert die Nutzungsdefizite der Wohnung. Das japanische Haus ist durch hohe Wände nach außen hin abgeschirmt, wenngleich innerhalb des Hauses selten zwischen zugänglichen und unzugänglichen Räumen unterschieden wird (vgl. Flade 2006: 195). Dieser „flache Privatheitsgradient“ (ebenda) ist mit der Nutzungsoffenheit der Wohnräume verbunden. Die Räume der Wohnung werden nicht in Kommunikations- und Individualbereiche unterteilt. Die japanische Perspektive des Wohnens drückt sich dementsprechend in den dortigen Raumschemata aus. Einzelne Funktionen – darunter Schlafen und Essen – sind nicht an konkrete Räume gebunden; es werden Gemeinschaftsbäder aufgesucht, wie sie auch in anderen Kulturkreisen vorkommen (vgl. Dell 2013: 164). Es liegt eine Art „Metawohnen“ (ebenda) vor, wie es hierzulande nicht im Verständnis von Wohnen repräsentiert ist.

Völlig abweichende Vorstellungen von Wohnen manifestieren sich auch im Nomadentum. Dieses ist mit dem „Mobile Home“ prominent in den Vereinigten Staaten repräsentiert und kommt in unterschiedlichen Formen ebenso in Deutschland vor: Ausprägungen hiervon sind der Zirkus und die Walz. In früheren Zeiten waren Landstreicher verbreitet. Heute entwickeln sich durch die Mobilität neue Arten des Nomadentums wie das überwiegende Wohnen im Lastkraftwagen, was an Logistik-Knotenpunkten und auf Autobahnparkplätzen beobachtet werden kann. Überdies wird multilokales Wohnen zunehmend üblich (siehe 3.2).

2.2 Die Wortgruppe Wohnen im deutschen Recht

Die Darstellung der Dimensionen des Begriffs Wohnen sowie der Bedeutungsnuancen im deutschen Recht ist komplex und wird im Folgenden daher unter Betrachtung fünf verschiedener Kontexte vorgenommen: allen voran dem des Bauplanungsrechts, dazu dem des Wohnungsbaurechts, dem des Grundgesetzes und des Melde- und Steuerrechts, dem des Polizei- und Ordnungsrechts und Asylrechts sowie des Rechts auf Wohnen. Diese Aufteilung ist an keiner Stelle vorgegeben; sie dient lediglich der Übersichtlichkeit. Die Begriffe Wohnen oder Wohnung spielen darüber hinaus auch im Bewertungsgesetz, im Wohnungseigentumsgesetz und in anderen

Rechtsnormen eine Rolle. Rechtliche Bestimmungen wirken „umfassend auf die Wohnverhältnisse und die rechtliche Situation der Bewohner“ (Flade 2006: 233) ein. Der Vergleich des Vorkommens des Wortteils „wohn“ innerhalb zweier Gesetze (siehe Darstellung 6) lässt erkennen, wie umfangreich das Spektrum der Zusammenhänge des Begriffs Wohnen im Recht ist. Erste Grundlagen für die Gesetzgebung zum Wohnen wurden bei-

BauGB

Wohnverhältnisse, Wohnbedürfnisse, Bewohnerstrukturen, Wohnzwecke, Wohnbaugrundstücke, Wohnungen, Wohngebäude, Wohnraumförderung, Wohnbedarf, Wohnnutzungen, Wohnraumversorgungsprobleme, Wohnraum, Wohnungseigentum, Wohnbaufläche, Wohngebiet, Wohnbebauung, wohnende, Wohnwege, Bewohner, Wohnungseigentümer, Wohnstätten, Wohnungsbau, Wohnquartiere, Wohnbevölkerung, Wohnungsgrundbuch, Ersatzwohnraum, Wohnungswechsel, Mietwohngrundstücke, Wohnungsinhaber

WoFG

Wohnungsbau, Mietwohnraum, Wohnraum, Wohneigentum, Wohnraumförderung, Wohnungslose, wohnungswirtschaftlich, Wohnraumversorgung, Wohnraumversorgungskonzept, Wohnen, Bewohnerstrukturen, Wohnbereiche, Wohnungsbestand, Wohnkosten, Wohnkostenentlastungen, Wohnungsgrößen, Wohnung, Wohnfläche, Wohnverhältnisse, Wohnumfeld, Wohnzwecke, Wohnbedürfnisse, Wohngebäude, Eigentumswohnung, Bewohner, Wohngemeinschaft, zusammenwohnen, Wohnungssuchender, Wohnberechtigung, Wohnberechtigungsschein, Wohnsitz, Ersatzwohnung, Förderwohnungen, Wohnwert, Wohnungseigentum, Wohnheime, Wohngeld, Wohnungsinhaber, Mietwohnungen, Wohnungsfürsorgemittel, Wohnungsbesetzungsrecht, Kaufeigentumswohnungen, Wohnungswesen

Darstellung 6: Begriffe mit dem Wortteil „wohn“ im Baugesetzbuch und dem Wohnraumförderungsgesetz (in Reihenfolge des ersten Auftretens)

spielsweise durch die Bauordnung Berlin von 1853 gelegt, welche Aussagen über die Art der baulichen Nutzung traf (vgl. Dell 2013: 139), oder nach dem ersten Weltkrieg in dem Preußischen Wohnungsgesetz von 1918 festgelegt, welches die „Abstufung der Bebauung und die Ausweisung von Baugebieten“ (vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2015: o.J.) ermöglichte.

2.2.1 Bauplanungsrecht

Von allen Bereichen des deutschen Rechts bestimmen das Planungsrecht und die entsprechende Rechtsprechung die Eigenschaften des Wohnens am detailliertesten. Es stellt ein wiederkehrendes Element in den von Legislative und Judikative aufgegriffenen Bereichen der Planung dar. Eine planungsrechtliche Definition des Begriffs Wohnen existiert nicht (vgl. Fickert/ Fieseler § 3 Rn. 1); diese ist daher Gegenstand der Deutung und Interpretation. Wohnen im Planungsrecht soll sich verändernde und unterscheidende Wohnbedürfnisse und -gewohnheiten einschließen.

Ebenso kann Wohnen unterschiedliche Interessen der Bewohner umfassen, auch wenn diese in Spannung miteinander treten (vgl. Fickert/Fieseler § 3 Rn. 2). So wird darin zum Beispiel die Betätigung „zur gesundheitlichen Vorsorge und zum Ausgleich vom Berufsleben“ (a.a.O. § 3 Rn. 2.1) eingeschlossen. Dabei ist der Begriff zentral geprägt durch die Vorstellung des Orts des Wohnens als „Heimstatt“ (a.a.O. § 3 Rn. 1). Das Wohnen wird in diesem Zusammenhang als Nutzung beschrieben und seine Eigenheiten als solche werden in großem Umfang durch Gerichtsentscheidungen definiert, um das Wohnen von anderen Nutzungen zu unterscheiden, was im Rahmen der Bauleitplanung von hoher Bedeutung ist.

Die Grundlage der Bauleitplanung bilden in Deutschland im Wesentlichen das Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung. Beide entstehen – in den 1950er Jahren konzeptualisiert und seit Beginn der 1960er Jahre geltend – auf der Grundlage des damals aktuellen und bereits in der Charta von Athen postulierten Leitbilds der „aufgelockerten und gegliederten Stadt“ (vgl. Ketels, Kuisat 2015: 15). Angestrebt ist demnach die funktionale Trennung in der Stadt.

Das Bau- und Planungsrecht (Bodenrecht) ist nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 des Grundgesetzes (GG) in der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes verortet. Hierher wurde es im Jahr 1954 durch ein Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts verwiesen, nachdem zuvor die vorhandenen Möglichkeiten des Bau- und Planungsrechts als ungeeignet für den Wiederaufbau eingeschätzt wurden (vgl. a.a.O.: 13). Die Bauleitplanung hat zur Aufgabe die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in einer Gemeinde zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB) und soll somit eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung sicherstellen (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB). Zugunsten des Gemeinwohls sind verschiedenste Belange zu berücksichtigen, die in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführt sind und von denen sich mehrere auf das Wohnen beziehen.

Demnach müssen die Flächennutzungs- und Bebauungspläne der Kommunen folgende Aspekte des Wohnens insbesondere einbeziehen:

- die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse und die Sicherheit der Wohnbevölkerung (Nr. 1),
- die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung (Nr. 2),
- die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen (Nr. 3) und
- die Belange von Flüchtlingen und Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung (Nr. 13).

Diese und andere öffentliche und private Belange sind laut § 1 Abs. 7 BauGB bei der Aufstellung der Bauleitpläne gerecht abzuwägen.

In § 9a BauGB wird die zuständige Bundesbehörde ermächtigt mit Zustimmung des Bundesrats eine Rechtsverordnung zu erlassen, welche Vorschriften für die Festsetzungen und Darstellungen der Bauleitpläne enthält. Die genau zu diesem Zweck vorhandene Baunutzungsverordnung gilt wie sich daraus ergibt nicht unmittelbar gegenüber den Bürgern, sondern zeigt den §§ 9 sowie 30 Abs. 1 BauGB folgend der Kommune als Aufstellungsorgan der Bauleitpläne die Möglichkeiten und Notwendigkeiten der Festsetzung auf.

Mit der Aufstellung

- eines Flächennutzungsplans, des vorbereitenden Bauleitplans (§§ 5-7 BauGB), und/ oder
- eines Bebauungsplans, des verbindlichen Bauleitplans (§§ 8-10 BauGB),

kann als einer von mehreren wesentlichen Aspekten die Art der baulichen Nutzung von Arealen festgesetzt werden.

Dies kann im Flächennutzungsplan durch die Darstellung der allgemeinen Art der baulichen Nutzung für zu entwickelnde Flächen erfolgen. Es wird hierbei zwischen vier sogenannten Bauflächen unterschieden: Wohnbauflächen, gemischten Bauflächen, gewerblichen Bauflächen sowie Sonderbauflächen (§ 1 Abs. 1 BauNVO). Ebenso kann in Bauleitplänen die besondere Art der baulichen Nutzung dargestellt werden. § 1 Abs. 2 BauNVO unterscheidet die folgenden zehn besonderen Nutzungsarten, welche als Baugebiete bezeichnet werden:

- Kleinsiedlungsgebiete, · reine Wohngebiete, · allgemeine Wohngebiete, · besondere Wohngebiete, · Dorfgebiete, · Mischgebiete, · Kerngebiete, · Gewerbegebiete, · Industriegebiete und · Sondergebiete.

Für die Baugebiete erfolgt eine Zweckbestimmung und Charakterisierung in den §§ 2 bis 11 der Baunutzungsverordnung, welche nach § 1 Abs. 3 BauNVO durch die Festsetzung der Baugebiete in einem Bebauungsplan Bestandteil dieses wird. Daraus ergibt sich in einem Bebauungsplan eine Zuschreibung der besonderen Art der baulichen Nutzung zu Flächen, welche den in der BauNVO beschriebenen zehn Typen entspricht. Für die Baugebiete werden in den Vorschriften der §§ 2 bis 11 der BauNVO jeweils die zulässigen sowie die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen aufgeführt.

Die Bauleitpläne, hiervon am konkretesten der Bebauungsplan, entfalten eine mittelbare Wirkung gegenüber dem Bürger, indem sie Einfluss auf die Bauerlaubnis haben und einen Drittschutz vermitteln. Ein Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans ist zulässig, wenn dieses den Festsetzungen des Plans nicht widerspricht (§ 30 Abs. 1 BauGB), das bedeutet unter anderem dem jeweiligen Baugebiet nach § 2 bis 11 BauNVO entspricht. Eine Baugenehmigung ist daher von den Festsetzungen – auch zu der Art der baulichen Nutzung – eines Bebauungs-

plans abhängig, sofern ein solcher gilt. Durch den Gebietserhaltungsanspruch wird ein betroffener Nachbar gleichzeitig zu einer Klage nach § 42 Verwaltungsgerichtsordnung befähigt, wenn ein Vorhaben dem geltenden Bebauungsplan – auch in der Art der baulichen Nutzung – widerspricht und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist. In diesem Sinne persönlich betroffen ist eine Person, welche Grundstückseigentümer in dem Geltungsbereich des Bebauungsplans ist, sei sie selbst unzumutbar beeinträchtigt oder nicht (BVerwG, 18.12.2007 - 4 B 55.07, NVwZ 2008, 427). Das Klagerecht ergibt sich laut Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) daraus, dass durch einen Bebauungsplan „der Eigentümer eines Grundstücks in dessen Ausnutzung öffentlich-rechtlichen Beschränkungen unterworfen ist. [Deshalb] kann er deren Beachtung grundsätzlich auch im Verhältnis zum Nachbarn durchsetzen.“ (BVerwG, 18.12.2007 - 4 B 55.07, NVwZ 2008, 427 mit Bezug auf BVerwG, 11.05.1989 - 4 C 1.88, BVerwGE 82 (61, 75))

Außerhalb des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans, aber innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ergibt sich die Zulässigkeit von Vorhaben laut § 34 BauGB im Wesentlichen aus der städtebaulichen Einfügung in die Umgebung. Sofern die Bebauung in dem Bereich einem der Baugebiete entspricht, leitet sich daraus gleichermaßen wie im Geltungsbereich eines Bebauungsplans der Gebietserhaltungsanspruch ab (vgl. Ullenboom 2012: o.S.). Daher wird in diesem Fall auch von einem „faktischen Baugebiet“ (ebenda) gesprochen.

Eine Annäherung an die Beschreibung des Wohnens im Bauplanungsrecht liefert § 3 BauNutzungsverordnung, welcher den Zweck und die Zulässigkeit von Nutzungsarten in reinen Wohngebieten (WR) nach dem zuvor beschriebenen System darlegt. Demnach dienen als WR festgesetzte Baugebiete dem Wohnen (§ 3 Abs. 1 BauNVO). Allgemein zulässig sind in den so ausgewiesenen Gebieten ausschließlich Wohngebäude sowie „Anlagen zur Kinderbetreuung, die den Bedürfnissen der Bewohner des Gebiets dienen“ (§ 3 Abs. 2). Basierend hierauf lässt sich festhalten, dass das Wohnen in einem reinen Wohngebiet in Wohngebäuden stattfindet. Das Gesetz geht dabei nicht näher darauf ein, was ein Wohngebäude ausmacht. Für die Definition des Wohngebäudes irrelevant ist jedenfalls die Typologie der Bebauung. Grundsätzlich ist ein Wohnhochhaus in gleichem Maße ein Wohngebäude wie ein Einfamilienhaus (Rixner/Biedermann/Steger § 3 Rn. 4), ein Mehrfamilienhaus zählt in derselben Weise hinzu wie Einzelbebauung (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 1.4).

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Saarlouis definierte Wohngebäude in einer Entscheidung vom 24. Oktober 1973 als bauliche Anlagen, die zum dauernden Wohnen geeignet und bestimmt sind (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 10.1) und die dem Wohnen dienen (Bönker/Bischopink § 3

Rn. 18). Sie können über keine weitere Hauptnutzung als diejenige des Wohnens verfügen, da es sich andernfalls um ein gemischt genutztes Gebäude handelt (ebenda). Ein gemischt genutztes Gebäude, in welchem Wohnen stattfindet, wird als Wohn- und Geschäftshaus bezeichnet. Dieses ist in einem reinen Wohngebiet nicht statthaft, da jede Nutzungsart eines Gebäudes für sich zulässig sein muss (Rixner/Biedermann/Steger § 3 Rn. 4). Der Begriff des Wohngebäudes soll sowohl alle dauerhaften Wohnformen, als auch Zweit- und Ferienwohnungen, die zum Wohnen auf Dauer ausgestattet sind, einschließen (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 10.1). Es können nicht nur bauliche Einrichtungen mit Wohnungen, sondern auch Wohnheime als Wohngebäude bezeichnet werden, sofern die anderen Kriterien des Wohnens erfüllt sind (ebenda).

Außerdem zählt § 3 Abs. 4 seit der Novelle der BauNVO 1990 ausdrücklich Gebäude, „die ganz oder teilweise der Betreuung und Pflege ihrer Bewohner dienen“ zu den Wohngebäuden hinzu. Diese Neuregelung wurde als Reaktion auf erhebliche Kritik an einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs (VGH) Mannheim geschaffen, nach welcher ein Seniorenpflegeheim und ein Wohnheim für Asylbewerber in einem reinen Wohngebiet für unzulässig erklärt wurden (Bönker/Bischopink § 3 Rn. 20). Hier ist eine Erweiterung der konkreten Zuordnungen zu dem Begriff des Wohngebäudes erfolgt, welche die Abgrenzung des Wohnens von der Einrichtung für soziale Zwecke in einigen Fällen verwässert. Im Einzelfall kann diese daher unscharf sein.

Die planungsrechtliche Perspektive auf den Begriff Wohnen wird im Weiteren durch eine scheinbar gefestigte Rechtsprechung geprägt, welche auf einer wegweisenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. März 1996 (BVerwG, 25.03.1996 - 4 B 302.95, NVwZ 1996, 893) beruht, die zuvor durch Kommentare derart geformte Kriterien für das Wohnen nennt. In diesem Beschluss ging es um die Wohngruppe eines Kinderheims, welche als Wohngemeinschaft mit familienähnlichen Eigenschaften in das Wohnen nach § 3 BauNVO eingeordnet wurde. Er stellt klar, dass die Kriterien in besonderem Maße der Abgrenzung von anderen Nutzungsformen dienen: Namentlich sind dies die Unterbringung, das Verwahren unter gleichzeitiger Betreuung, die bloße Schlafstätte oder andere soziale Einrichtungen.

Dem BVerwG folgend stellen zu diesem Zweck drei weitere Faktoren Kriterien für die Wohnnutzung im Sinne der BauNVO dar. (Rn. 12) Dieses sind „eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, [eine] Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie [eine] Freiwilligkeit des Aufenthalts“ (Rn. 12). Dies sind also die kennzeichnenden Merkmale, welche dem Wohnen fest zugeschrieben werden, und zusammen mit der Erforderlichkeit der Verortung in einem Wohngebäude die Kriterien für die Beurteilung bilden, ob eine Nutzungsform zum Wohnen gezählt werden kann (siehe 4.1).

Zum Teil, etwa durch Fickert/Fieseler, wird auch das Leben „in den eigenen vier Wänden“ als Kriterium des Wohnens laut der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gewertet (§ 3 Rn. 1). Gemeint ist damit das Vorhandensein eines Besitzverhältnisses wie des Eigentums oder der Miete. Hierauf wird sich in den Kommentaren und der Rechtsprechung seltener berufen als auf die ausgeführten Kriterien für das Wohnen, obgleich sie zum Teil in justizielle Überlegungen einbezogen werden (siehe 4.2.1). Innerhalb der vorliegenden Arbeit wird dieser Aspekt nicht als gleichwertiges Kriterium angesehen, da er erstens wesentlich weniger aufgegriffen wird und zweitens seine Begründung infrage steht. Wie im späteren Verlauf der Arbeit deutlich werden wird, kommt eine beträchtliche Vielfalt von Vertragskonstellationen vor; es existieren darüber hinaus Spezialregelungen für einige Sonderwohnformen im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB). Die Vertrags- respektive Unterbringungsverhältnisse können besser bewertet werden, indem sie im Zusammenhang mit den anderen vier Kriterien analysiert und diskutiert werden.

Wohnen

A. Eigengestaltung der Haushaltsführung

Wohnen beinhaltet die **Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises**

B. Freiwilligkeit

Wohnen ist von einer **Freiwilligkeit des Aufenthalts** geprägt

C. Dauerhaftigkeit

Wohnen ist von einer **Dauerhaftigkeit des Aufenthalts** geprägt

D. Zum Wohnen bestimmtes Gebäude

Wohnen findet in einem **Gebäude** statt, welches zum Wohnen **geeignet und bestimmt** ist

Darstellung 7: Kriterien des Wohnens im Bauplanungsrecht

Auf die dargelegte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts von 1996 wird sich im Zusammenhang mit den verschiedensten Nutzungsformen berufen, so bei der Auseinandersetzung darum, ob die Unterbringung von Asylbewerbern (BVerwG, 17.12.1998 - 4 C 16.97, BauR 1999, 603) oder ob Swinger-Clubs (BVerwG, 25.03.2004 - 4 B 15.04, Juris) von dem Begriff des Wohnens erfasst werden. In den Entscheidungen der Gerichte geht es nur nachrangig um die Be-

stimmung, ob es sich bei einer Nutzung um Wohnen handelt, sondern zunächst vor allem um die Bestimmung, ob eine Nutzung in einem gegebenen Fall überhaupt juristisch zulässig ist. Aus den verschiedenen fallspezifischen Gegebenheiten der Streitsachen lässt sich aber dennoch ein Verständnis von Wohnen im juristischen Sinne ableiten. Trotz allem bleibt die Abgrenzung des Wohnens stellenweise uneindeutig und strittig (siehe 4.2, 4.3).

Das zentrale Element der Begriffsbestimmung ist, dass die Konstruktion des juristischen Begriffs Wohnen in Abgrenzung zu anderen Nutzungen erfolgt. Diese Abgrenzbarkeit ist aufgrund der Funktionstrennung bedeutsam, deren Geist die Baunutzungsverordnung und ihre Baugebiete repräsentieren. Die Abgrenzung wird vorgenommen, um das Wohnen örtlich von Nutzungen trennen zu können, welche „städtebaulich sinnvollerweise“ (Bönker/Bischopink § 3 Rn. 19) möglichst nicht in Nähe zu dem Wohnen liegen sollten, da es eine in besonderem Maße schutzbedürftige Nutzung ist. Zur Erfüllung der Wohnbedürfnisse ist in erster Linie die Immissionsarmut und die Wohnruhe (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 4) herzustellen beziehungsweise zu erhalten.

Rekapitulierend können vier eindeutige Kriterien für das Wohnen im Planungsrecht ausgemacht werden:

- die Eigengestaltung der Haushaltsführung,
- die Freiwilligkeit,
- die Dauerhaftigkeit und
- die Ausführung der Nutzung in einem Gebäude, welches zum Wohnen bestimmt ist (siehe Darstellung 7).

2.2.2 Wohnungsbaurecht

Unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg setzte in Deutschland die Förderung des Wohnungsbaus ein und wurde aufgrund der Wohnungsnot nach Kriegsende zu einer wichtigen staatlichen Aufgabe (vgl. Heix 2013: 3). Im weiteren Verlauf wurde diese Aufgabe nach dem Zweiten Weltkrieg und nach Gründung der Bundesrepublik vordringlich und so wurde 1950 das Erste Wohnungsbaugesetz verkündet (vgl. a.a.O.: 4). Dieses Gesetz führte eine Dreiteilung in den öffentlich geförderten, den steuerbegünstigten und den frei finanzierten Wohnungsbau ein, welche auch im Zweiten Wohnungsbaugesetz vom 27. Juni 1956 erhalten blieb. Dieses wurde zum 1. Januar 2002 von dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) abgelöst, das die Dreiteilung der Förderung

nicht weiterführt (vgl. Heix 2013: 3-4). § 17 Abs. 1 WoFG definiert Wohnraum als umbauten Raum, welcher zur dauernden Wohnnutzung geeignet und bestimmt ist. Die Wohnfläche berechnet sich nach den Vorgaben der Wohnflächenverordnung, aus welcher sich allerdings keine Konkretisierungen für den Begriff des Wohnens ergeben. Unterschieden wird in Wohneigentum und Mietwohnraum (§ 17 Abs. 2 WoFG).

Eben diese Definition der Wohnung wird zum Beispiel im Hamburgisches Wohnraumförderungsgesetz (HmbWoFG) verwendet (§ 4 Abs. 1 HmbWoFG), welches neben entsprechenden Gesetzen anderer Bundesländer geschaffen wurde, nachdem die Föderalismusreform 2006 die Gesetzgebungskompetenz der Wohnraumförderung auf die Länder verlagerte (vgl. Heix 2013: 9).

Konkretere Anforderungen an den Wohnraum stellt das Hamburgische Wohnraumschutzgesetz (HmbWoSchG). Auch im Sinne dieses Gesetzes wird als Wohnraum jeder einzelne zu Wohnzwecken objektiv geeignete und subjektiv genutzte Raum bezeichnet (§ 2 Abs. 1 HmbWoSchG). Es werden als technische und bauliche Mindestanforderungen an „erträgliche Wohnverhältnisse“ die folgenden Faktoren in § 3 Abs. 2 HmbWoSchG explizit genannt:

- die genügende Heizungsmöglichkeit, Anschlussmöglichkeit für einen Herd und Beleuchtung (Nr. 1)
- Wasserversorgung, Abguss und Toilette (Nr. 2)
- wenigstens ein zum Wohnen bestimmter Raum mit einer Fläche von 10 Quadratmetern (Nr. 3)
- wenigstens ein zum Wohnen bestimmter Raum, der ausreichend belüftbar und besonnt ist (Nr. 5).

2.2.3 Grundgesetz sowie Melde- und Steuerrecht

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland trifft keine konkreten Aussagen zum Wohnen (siehe 2.2.5). Es weist lediglich auf die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) hin, womit diese „zu Gunsten des Grundrechtsträgers nach außen abgeschirmt“ (Schoch 2010: 22) wird. Der Begriff Wohnung im Sinne des Art. 13 GG ist nicht erläutert, ist jedoch als abgegrenzter, nicht öffentlich zugänglicher Raum zu verstehen, welcher „zur Stätte des Aufenthalts oder Wirkens von Menschen gemacht wird“ (ebenda). Schutzgut des Artikels ist eine bestimmte räumliche Lebenssphäre, die sich auch auf Geschäftsräume oder ähnliche Räumlichkeiten beziehen kann (vgl. ebenda).

Das Bundesmeldegesetz (BMG) regelt seit 2013 bundesweit das Meldewesen und löst darin das Melderechtsrahmengesetz (MRRG) ab. Es verpflichtet die Behörden der Bundesländer die Menschen hinsichtlich ihres Wohnens zu registrieren, „um deren Identität und Wohnungen feststellen und nachweisen zu können“ (§ 2 Abs. 1 BMG). Es gilt eine allgemeine Meldepflicht: Wer eine Wohnung bezieht oder aus ihr auszieht, hat sich bei der Meldebehörde an- respektive abzumelden (§ 17 Abs. 1-2 BMG). Wer mehr als eine Wohnung in Deutschland hat, muss eine davon als Hauptwohnung angeben (§ 21 Abs. 1 BMG), die übrigen werden als Nebenwohnungen bezeichnet. Die Hauptwohnung ist in der Regel die vorwiegend benutzte Wohnung der Person (§ 21 Abs. 2 BMG), kann aber bei Verheirateten oder Verpartnerten, Minderjährigen und in einer Einrichtung für behinderte Menschen wohnenden Personen bis 25 in bestimmten Fällen eine andere Wohnung sein. (§ 22 BMG)

Interessant ist in Bezug auf den Begriff Wohnen, dass Binnen- und Seeschiffer auf dem Schiff gemeldet sein müssen, sofern sie keine weitere Wohnung im Inland haben (§ 28 BMG). Gleiches gilt für „Personen, die in Zelten, Wohnmobilen, Wohnwagen oder Wasserfahrzeugen auf gewerbs- oder geschäftsmäßig überlassenen Plätzen übernachten“, sobald der Aufenthalt drei Monate überschreitet (§ 29 Abs. 4 BMG), sowie bei Personen in Pflegeheimen (§ 32 Abs. 1 BMG). Es sticht zudem die Änderung der Formulierung bei der Einrichtung für behinderte Menschen hervor: Im BMG wird „wohnen“ verwendet während zuvor im MRRG „unterbringen“ (§ 12 Abs. 2 MRRG) gebraucht wurde. Ergänzend erläutert das Bundesmeldegesetz nun den Begriff der Wohnung. Im Sinne des Bundesmeldegesetzes gilt als Wohnung „jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird“, darunter explizit Marineschiffe, Wohnschiffe und Wohnwagen (§ 20 BMG).

Der Wohnsitz wird im Bürgerlichen Gesetzbuch und in der Abgabenordnung (AO) klargestellt. Nach § 7 Abs. 1 BGB begründet jemand einen Wohnsitz, wenn er sich an einem Ort „ständig niederlässt“. Nicht voll Geschäftsfähige sind bei der Begründung eines Wohnsitzes von dem Willen ihres gesetzlichen Vertreters abhängig (§ 8 Abs. 1 BGB); Kinder teilen normalerweise den Wohnsitz der Eltern (§ 11 BGB). Der Wohnsitz kann generell gleichzeitig an mehreren Orten bestehen (§ 7 Abs. 2 BGB). Laut § 8 AO werden leicht abweichende Eigenschaften mit dem Wohnsitz verbunden. Demzufolge hat jemand einen Wohnsitz dort, „wo er eine Wohnung unter Umständen innehat, die darauf schließen lassen, dass er die Wohnung beibehalten und benutzen wird“.

In § 9 AO wird außerdem der gewöhnliche Aufenthalt definiert: Er ist dann gegeben, wenn jemand „sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass er an diesem Ort oder in diesem Gebiet nicht nur vorübergehend verweilt“. Dieser Verordnung folgend werden sowohl mit dem

Wohnsitz, als auch mit dem Aufenthalt Elemente der Dauerhaftigkeit assoziiert. Der Aufenthalt wird vom Verweilen abgegrenzt. In der Abgabenordnung und im BGB wird bezüglich des Wohnsitzes ebenfalls auf eine gewisse Dauerhaftigkeit hingewiesen, wobei gleichzeitig verdeutlicht wird, dass der Wohnsitz an mehreren Orten sein kann.

Im Bewertungsgesetz (BewG) ist zusätzlich definiert, dass die Wohnfläche einer Wohnung steuerrechtlich mindestens 23 Quadratmeter betragen muss (vgl. Grabener, Sailer 2007: 640). Dies ist in § 181 Abs. 9 des Gesetzes geregelt, in welchem die Wohnung als „Zusammenfassung einer Mehrheit von Räumen, die in ihrer Gesamtheit so beschaffen sein müssen, dass die Führung eines selbständigen Haushalts möglich ist“, beschrieben wird. Dabei muss diese eine baulich abgeschlossene Wohneinheit mit eigenem Zugang bilden (§ 181 Abs. 9 Satz 2 BewG) und zusätzlich über Küche, Bad oder Dusche und Toilette verfügen (§ 181 Abs. 9 Satz 3 BewG).

2.2.4 Polizei- und Ordnungsrecht sowie Asylrecht

Üblicherweise erhält ein Haushalt durch Miete, Kauf oder Erbe eine Wohnung, in besonderen Fällen erfolgt jedoch eine Unterbringung durch die öffentliche Hand. Ein bundeseinheitliches Polizei- und Ordnungsrecht, welches diese Unterbringung steuert, besteht nicht. Die Unterbringung ist in den jeweiligen Polizei- und Ordnungsrechten der Länder geregelt. Diese dienen dazu Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren. (vgl. Kronberger o.J.: 1) Sie garantieren – im Tenor der Artikel 20 und 28 des Grundgesetzes – das Eingreifen des Staats zum Schutz der Grundrechte und der öffentlichen Ordnung (vgl. ebenda) und einen Unterbringungsanspruch für jede Person, welche unfreiwillig wohnungslos ist.

Die Kommunen als Gefahrenabwehr- und Ordnungsbehörden, in der Regel die jeweiligen Sozialämter, sind verpflichtet jedem eine Unterkunft zu vermitteln – unabhängig von dessen Anspruch auf Sozialleistungen und dessen Aufenthaltsstatus. (vgl. Gerull 2014: 34) Die Handhabung der Unterbringung ist in Deutschland genauer in den Sozialgesetzbüchern festgelegt. Gesetzliche Ausführungen zu den Unterkünften existieren für Kinder- und Jugendliche, für Obdachlose und Asylbewerber.

Das Asylgesetz (AsylG), welches durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 das Asylverfahrensgesetz ablöst, verpflichtet die Länder zur Schaffung und Unterhaltung von Unterbringungsplätzen für Asylbegehrende (§ 44 Abs. 1 AsylG). In § 15a Abs. 4 Aufent-

haltsgesetz (AufenthG) wird für unerlaubt eingereiste Ausländer klargestellt: „Der Ausländer hat in [der] Aufnahmeeinrichtung zu wohnen“. Es wird der Begriff Wohnen trotz einer offenkundigen Unfreiwilligkeit und gegebenenfalls ohne die Erfüllung der weiteren planungsrechtlichen Kriterien des Wohnens verwendet. Darüber hinaus taucht die Formulierung „an einem anderen Ort oder in einer anderen Unterkunft Wohnung zu nehmen“ (§ 48 Nr. 1 AsylG) auf, welche zu der begründeten Annahme führt, dass das Wohnen in einer Wohnung im Sinne des Gesetzes nicht von der Unterkunft abgegrenzt ist.

2.2.5 Recht auf Wohnen

Hierzulande existiert ein anerkanntes sogenanntes Recht auf Wohnen beziehungsweise ein Menschenrecht auf angemessenes Wohnen. Deutschland gehört seit 1973 (vgl. UN 2015b) zu den derzeit 164 Vertragsstaaten (vgl. ebenda), welche den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) ratifiziert haben. Die Bundesrepublik ist demnach seit Inkrafttreten des völkerrechtlichen Vertrags im Januar 1976 an diesen gebunden. Durch das Gesetz zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wird dem UN-Sozialpakt zugestimmt, allerdings ist der Bund als Gebietskörperschaft an den Vertrag gebunden (Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt), nicht die Länder oder Kommunen. Mit Ratifizierung des Vertrags erklärt der Staat unter anderem, dass das „Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie“ anerkannt wird, wozu explizit eine „ausreichende [...] Unterbringung“ gezählt wird (Art. 11 Abs. 1 Satz 1 UN-Sozialpakt). Dies wird im Allgemeinen als eine Anerkennung des Rechts auf Wohnen („Right to Housing“) bezeichnet. Die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, welche die Verwirklichung dieses Rechts auf Wohnen sichern (Art. 11 Abs. 1 Satz 2 UN-Sozialpakt). Über diese Schritte ist den Vereinten Nationen (UN) Bericht zu erstatten (Art. 16 Abs. 1 UN-Sozialpakt).

Ähnliche Aussagen zu einem Recht auf Wohnen trifft die ebenfalls im Jahr 1973 von Deutschland ratifizierte (vgl. UN 2015a) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 (AEMR). Dort wird in einem etwas konkreterem Wortlaut jedem das „Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich [...] Wohnung“ (Art. 25 Abs. 1 AEMR) versichert.

Im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ist ein Recht auf Wohnen dagegen nicht

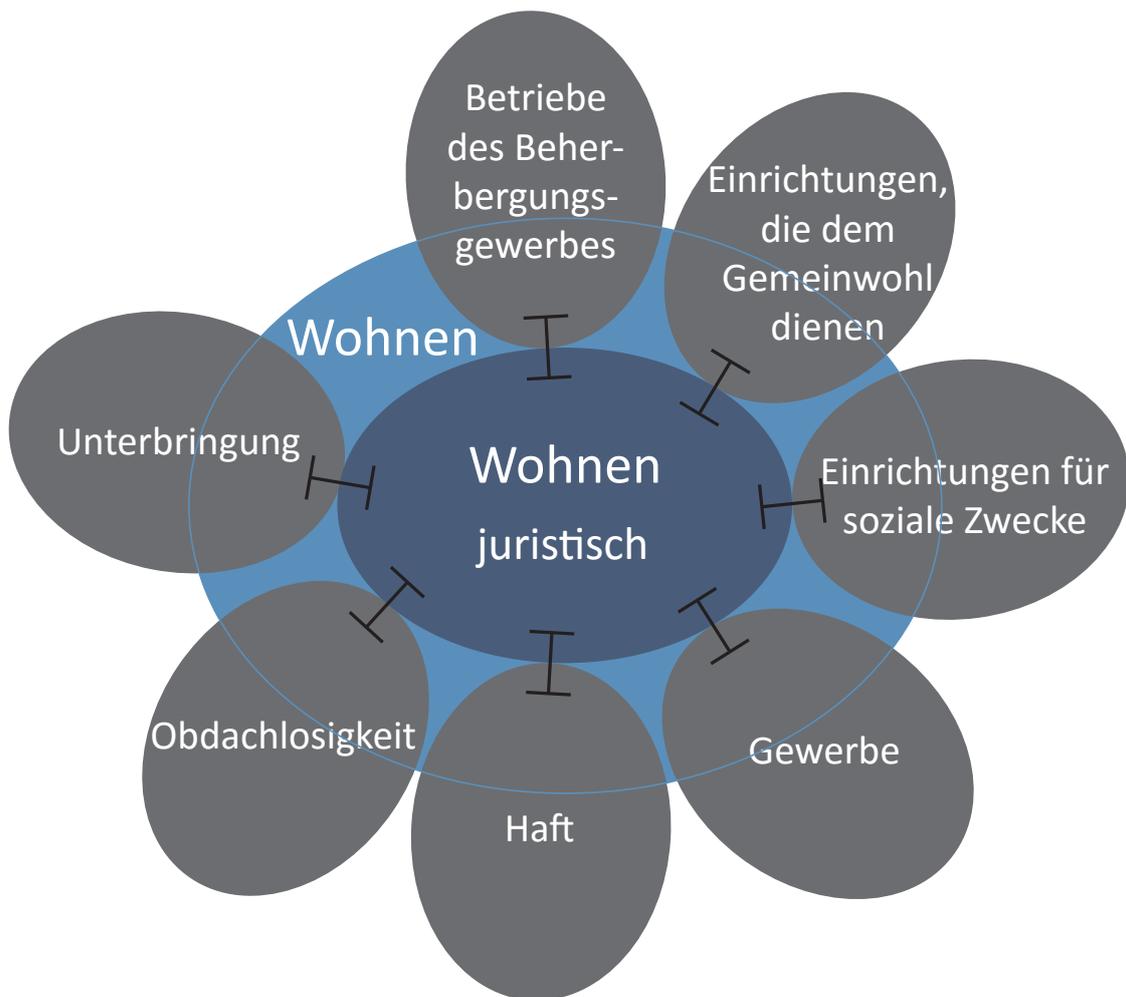
aufgeführt. Im Gegensatz dazu wurde in der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (Weimarer Verfassung) formuliert: „Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung [...] zu sichern.“ (Art. 155 Weimarer Verfassung). Eine Wohnung für jeden Bürger und im Speziellen eine Versorgung von (kinderreichen) Familien mit „ihren Bedürfnissen entsprechende[n] Wohn- und Wirtschaftsheimstätte[n]“ wurde zum Ziel des Staats (Art. 155 Weimarer Verfassung) erklärt. Darüber hinaus sichern einige Verfassungen der Bundesländer ein Grundrecht auf Wohnen zu. So hält Artikel 28 Absatz 1 der Verfassung von Berlin fest: „Jeder Mensch hat das Recht auf angemessenen Wohnraum“. Ähnliche Bestimmungen finden sich außerdem in Bayern und Bremen, wo jeder „Anspruch auf eine angemessene Wohnung“ hat (Art. 106 Absatz 1 Bayerische Verfassung; Art. 14 Absatz 1 Satz 1 Bremische Verfassung).

2.3 Die Unterscheidung zwischen den Wohnbegriffen

Dieser Abschnitt geht der Frage nach, welches die prägenden Hauptelemente der juristischen und der sonstigen Definition des Wohnens sind und fasst damit die bereits zu beiden Aspekten getroffenen Aussagen vergleichend zusammen. Der Soziologe Mauss oder der Historiker Teuteberg heben die Schwierigkeit der Definition des Wohnens hervor, da (fast) alle Phänomene des menschlichen Daseins hineinspielen (vgl. Dell 2013: 59). Der Begriff des Wohnens kann verschiedenerlei Sinnzuweisungen erfahren (vgl. Deinsberger 2007: 17), dennoch lässt sich eine Begriffseingrenzung unter Zuhilfenahme der in diesem Kapitel verhandelten Parameter vornehmen. Hierbei ist zunächst festzuhalten, dass zum Beispiel der Jurist und die Soziologin über verschiedene Blickwinkel auf das Wohnen verfügen, welche in der Stadtplanung Berücksichtigung finden müssen.

Während das Wohnen anderswo als eine Tätigkeit betrachtet wird, steht in Gesetzen und Gerichtsentscheidungen zum Planungsrecht das Wohnen als Nutzung in Abgrenzung von anderen Nutzungen im Fokus. Die Nutzungen, von welchen das Wohnen unterschieden werden soll, sind die juristischen Begriffe der Einrichtungen für soziale Zwecke und der Einrichtungen, die dem Gemeinwohl dienen, die der Betriebe des Beherbergungsgewerbes und die des Gewerbes, sowie Haft, Unterbringung und in gewissem Sinne Obdachlosigkeit (siehe Darstellung 8).

Neben den vier geschilderten Kriterien (siehe 2.2.1) sind für den bauplanungsjuristischen Begriff des Wohnens besonders die Assoziationen Ruhe und Schlafen wichtig, wohingegen im Gesamt-



Darstellung 8: Planungsrechtliche Abgrenzung des Wohnens

verständnis mit dem Wohnen das „Zentrum aller Tätigkeiten“ – ausgenommen Arbeiten und Einkaufen, dies jedoch auch abnehmend – verbunden wird. Die beiden Begriffsauffassungen stimmen nicht zwingend darin überein, ob Wohnen ein Konzept von Verhaltensweisen ist, welches auf bestimmte Tätigkeiten beschränkt ist oder nicht. Letztere Ansicht findet sich zum Beispiel bei Heidegger und Hasse.

In dem Gesamtverständnis wird das Wohnen als Handlung oder performative Lebenspraxis betrachtet (siehe 2.1.2). Es ist nicht zwingend zweckgerichtet, wie andere Tätigkeiten es sind. Auch nach allgemeiner Betrachtung ist zwar der Schutz der Wohnung prägend, ein größerer Bezugsraum für das Wohnen ist jedoch möglich, wie unter anderem die Betrachtung anderer Wohnkulturen nahelegt. So sind auf der einen Seite nicht zwingend alle mit dem Wohnen assoziierten Funktionen ausschließlich in der Wohnung zu verorten. Auf der anderen Seite sind die mit dem Wohnen konnotierten Linien von Intimität und Scham historisch und kulturell veränderlich. Von etlichen Bedeutungskreisen des Wohnens wird nur ein ausgewählter Bruchteil in der Defini-

tion in der Stadtplanung und in den für die Stadtplanung relevanten Gesetzen und Gerichtsentscheidungen aufgegriffen. Der planungsjuristischen Definition ist der starke Bezug des Wohnens zu der Wohnung und dem Wohngebäude immanent. In den in Kürze geschilderten übrigen Bereichen des Rechts werden – zum Teil massiv – abweichende Auffassungen von dem Wohnen oder der Wohnung transportiert. Zu dem Wohnen im Planungsrecht bedingt passende Vorstellungen bergen das Wohnungsbaurecht und das Steuerrecht. Beide stellen sehr konkrete, weitergehende Anforderungen an Ausstattung und Grundriss einer Wohnung. Es wird bezüglich der Wohnung auf Selbstständigkeit und Dauerhaftigkeit hingewiesen. Dagegen vermittelt das Melderecht ein anderes Bild des Wohnens, das etwa ein Wohnen in mobilen Räumen kennt. Gleiches lässt sich mit Blick auf das Asylrecht sagen, welches für die Verwendung des Begriffs Wohnen nicht die Erfüllung der vier Kriterien des Planungsrechts voraussetzt, insbesondere nicht das Gegebensein der Freiwilligkeit. Das Sozialrecht und die Gesetze, welche das Recht auf Wohnen zusichern, bringen das Wohnen in ein Verhältnis zur Unterbringung. Es ist hier keine klare Abgrenzung der Unterkunft oder der Unterbringung von dem Wohnen erkennbar.

Zusammenfassend kann man das Wohnen als juristischen Begriff als Teilmenge des gesamten Wohnbegriffs sehen. Er ist enger eingegrenzt und repräsentiert hierdurch nicht alle Elemente des Wohnens. Zudem stellt sich der Begriff in den unterschiedlichen Gesetzen nicht einheitlich, sondern jeweils funktional als Instrument zur Abgrenzung und Verdeutlichung des jeweils spezifischen Gesetzesinhalts dar.

Die Wohnformen und damit auch das Wohnen wandeln sich durch Eingriffe des Staats und von Privaten. Grund hierfür sind häufig historische Ereignisse oder auffallende Unzulänglichkeiten im Städtebau. Im Wohnen bilden sich gesellschaftliche und ökonomische Verhältnisse ab. Es drückt sich darin zudem staatliche und wirtschaftliche Macht aus. Die Veränderungen der Prinzipien und Leitbilder der Stadtplanung – beispielsweise „Licht, Luft, Sonne“ und die nachhaltige Innenentwicklung, um zwei bekannte Leitbilder zu nennen – vor allem aber die Veränderung der Ansprüche der Bevölkerung tragen diesen Wandel. Die Gesetzgebung des Bauplanungsrechts zeigt dagegen keine derartige Fluidität über die Zeit, obgleich es die sich unterscheidenden Gewohnheiten anerkennt (vgl. Fickert/Fieseler § 3 Rn. 2.1), welche der städtebauliche Begriff des Wohnens einschließt.



3 Aktuelle Debatten und Trends der Praktik Wohnen

Das Planen für künftiges Wohnen muss konsequent auch die Aufgaben in den Blick nehmen, die der Markt allein nicht stadt- und sozialverträglich regeln kann.

Heike Gerth, Rotraut Weeber

In diesem Kapitel werden ausgesuchte, im Kontext der Arbeit besonders entscheidende und interessante Aspekte des Wandels des Wohnens in Deutschland dargelegt. Es erfolgt hierdurch neben der Verhandlung der allgemeinen Aktualität der Beschäftigung mit dem Wohnen eine Herausstellung von konkreten Handlungsfeldern des Wohnens – jeweils unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen. Im Sinne eines Einschubs wird auf drei unter den Titeln · neue Wohnungsfrage, · Entwicklungen bei den Haushaltsformen und · Entgrenzungen zusammengefasste Punkte aufmerksam gemacht. Diese sind bei der heutigen und zukünftigen Auseinandersetzung mit dem Wohnen in der Stadtplanung einzubeziehen. Es wird hierdurch mithilfe der Aufbereitung beziehungsweise Einordnung derzeitiger Geschehnisse im Feld des Wohnens eine Lücke aus dem vorangegangenen Kapitel geschlossen und eine Verständnishilfe für die nachfolgenden Kapitel geschaffen.

Die Trends, die geschildert werden, können als Ausbildungen des postmodernen Wohnens eingeordnet werden. Sie stehen in Zusammenhang mit dem Bauplanungsrecht oder auf andere Weise in Relation zu dem Recht zum Wohnen. Die Entwicklungen müssen bei der Bewertung miteinbezogen werden, da es sich auf die Sinnhaftigkeit der Gesetzgebung auswirkt, wie sich die (neue) gesellschaftliche Praxis des Wohnens darstellt. Die Entwicklungen der verschiedenen Gesichtspunkte ergeben gemeinsam ein Bild, nach welchem der Begriff des Wohnens zur Disposition steht.

3.1 Neue Wohnungsfrage

Die Termini *Wohnungsfrage* und *Wohnungsnot* gewinnen durch den Artikel „Zur Wohnungsfrage“ von Friedrich Engels an Verbreitung, welcher in dessen bekanntem, 1845 veröffentlichtem

tem Werk „Die Lage der arbeitenden Klasse in England“ publiziert wurde. Die Entstehung ist im Zusammenhang mit der zunehmenden Industrialisierung im Vereinigten Königreich und der Betrachtung der Städte unter ökonomischen Gesichtspunkten zu sehen. Engels strebte eine politische Lösung für die Wohnungsfrage an und setzte sich mit Überlegungen zum Eigentum auseinander.

Die Begriffe Wohnungsfrage und Wohnungsnot wurden in der Vergangenheit dann genutzt, wenn verdeutlicht werden sollte, dass die Anliegen des Wohnens von entscheidender, übergeordneter Wichtigkeit sind und Abhilfe für eklatante, in diesem Bereich zu verzeichnende Probleme geschaffen werden musste. Dies war in Deutschland zum Beispiel in herausstechender Weise bei dem Wohnungsmangel nach den beiden Weltkriegen der Fall. Im Vergleich hierzu sind derzeit in Deutschland bezogen auf alle Wohnformen weniger breite Herausforderungen festzustellen.

Dennoch: Die Wohnungsfrage wird gegenwärtig wieder als relevant wahrgenommen. Der Ruf nach einer staatlichen Steuerung, insbesondere einer stärkeren Wohnungsbauförderung, ist vernehmbar. Das zeigt sich im öffentlichen Diskurs genauso wie in etlichen Veröffentlichungen. Einige Experten sprechen sogar von einer „Renaissance einer aktiven Wohnungspolitik“ (Kurth, Wiezorek 2012: 3). Die Beurteilung, dass ein höherer Grad der Steuerung in der Wohnungspolitik erforderlich ist, hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Über mehrere Jahrzehnte bestand ein Vertrauen auf den freien Markt und ein Rückzug des Staats aus dem Bereich des Wohnens fand statt, welches unter anderem durch den steigenden Wohlstand in der Bevölkerung und die stagnierende Einwohnerentwicklung begründet war (vgl. ebenda). Nun deutet sich an, dass das Wohnen, konkreter die Bereitstellung von „bezahlbarem und zugleich energieeffizientem und altersgerechtem Wohnraum“ (ebenda), wieder als Bestandteil der Daseinsvorsorge eingeordnet wird. Neue Gesetzgebungen wie die zu der sogenannten Mietpreisbremse beweisen, dass die Debatten um die Wohnungsfrage auf höchster politischer Ebene angekommen sind.

In diesem Zusammenhang ist vielfach von einer Wohnungsnot die Rede, vorrangig im Kontext von Diskussionen um die Verteilung von Wohnraum. Diese Wohnungsnot besteht in erster Linie auf bestimmten Wohnungsteilmärkten: auf den lokalen Immobilienmärkten der Großstädte und bei dem studentischen und niedrigpreisigen Wohnen. Ein hoher Druck auf den genannten Wohnungsteilmärkten ist evident, besonders dort, wo ein umfangreiches Bevölkerungswachstum zu verzeichnen ist. Hier kann von einer Überhitzung gesprochen werden, die auf eine „beschleunigte Nachfrageverschiebung“ (Farwick 2014: 19) zurückzuführen ist. Anderswo existieren währenddessen Wohnungsleerstände.

In den Städten mit über 500.000 Einwohnern gab es in herausstechendem Maße Mietpreissteigerungen. Diese lagen dort zuletzt bei durchschnittlich 3,1 % pro Jahr. (vgl. Deutscher Bundestag 2011: o.S. zitiert nach Ginski, Schmitt 2013: 10) Allerdings zeigen sich nicht ausschließlich in Großstädten Wohnungsmarktengpässe und Mietsteigerungen sowie steigende Preise für Wohneigentum (vgl. Dell 2013: 16). Die Mietbelastungsquote liegt je nach Bundesland zwischen 20,5 % des Einkommens in Sachsen und 24,2 % im Saarland, wobei sie sich bei Einpersonenhaushalten deutlich darüber befindet (vgl. Statistisches Bundesamt 2010: o.S.). Bei dem armutsgefährdeten Teil der Bevölkerung werden die Wohnkosten von 28,5 % der Menschen als eine starke finanzielle Belastung eingeschätzt (vgl. Statistisches Bundesamt 2015b: o.S.).

Je beliebter ein Standort ist, desto stärker ist dort auch mit Verteilungskonflikten in der Wohnraumversorgung zu rechnen, welche mittelfristig zu Ungunsten von Menschen mit niedrigem Einkommen ausgehen. Zu diesen Verdrängungsprozessen kommt es in erster Linie in Großstädten. Besondere Schwierigkeiten könnten Familien haben: In den einhundert einwohnerstärksten Städten sind in der Gesamtschau lediglich 12 % der Wohnungsangebote für Familien unterhalb der Armutsgrenze finanzierbar (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013: 8 zitiert nach Holm 2014: 25).

Der Wohnungsmarkt in Deutschland hat sich seit dem Jahr 2000 zusätzlich in anderer Hinsicht signifikant verändert. So stieg in den vergangenen Jahren der Anteil der Investitionen in den Bestand – mittels Sanierung und Modernisierung – an und liegt nun bei knapp 80 % der Gesamtsumme (vgl. Waltersbacher 2012: 5). Die Anpassung der bestehenden Wohnungen ist ohnehin eine zentrale Aufgabe, der sich in letzter Zeit dementsprechend verstärkt angenommen wird. Die Wohnungsfrage ist also – noch stärker als es zuvor der Fall war – im Bestand zu lösen. Zeitgleich gibt es einen seit 2010 anhaltenden Trend der Zunahme der Baugenehmigungen für Wohnungen. Im ersten Quartal des Jahres 2015 wurden so beispielsweise 1,5 % mehr Wohnungen genehmigt als noch ein Jahr zuvor, nämlich insgesamt 64.800- davon 55.400 in Wohngebäuden (vgl. Statistisches Bundesamt 2015a: o.S.). Die insgesamt von der Stadtplanung angestrebte Nachverdichtung sowie der Vorrang, der der Innenentwicklung gegeben wird, sind in der Lage weitere Inseln der Wohnungsknappheit zu schaffen, da diese eine Reurbanisierung fördern, in deren Folge wiederum Verdrängungsprozesse initiiert werden (vgl. Hill et al. 2013: 6).

Die Wohnungsfrage kommt ganz besonders für Menschen mit sozialen Problemen zum Tragen, die häufig Sonderwohnformen in Anspruch nehmen müssen. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die soziale Wohnraumförderung und mit ihr die Zahl der sogenannten Sozialwohnungen stark rückläufig ist. Durch „Modernisierungen von Altbauwohnungen, Umwandlung in Eigentums-

wohnungen, Privatisierung sowie das Auslaufen von Sozialbindungen“ (Gerth, Weeber 2012: 15) schrumpft die Zahl der preiswerten Mietwohnungen gegenwärtig.

Alles in allem gibt es Probleme zumindest bei der Wohnversorgung von Personengruppen mit speziellen Bedarfen, beispielsweise körperlich eingeschränkte Menschen, die barrierefreie Wohnungen benötigen sowie Handlungsdruck auf lokal beschränkter Ebene, beispielsweise für Studierende an ihren Studienorten.

In der Wohnungsfrage kristallisieren sich die gesellschaftlichen und stadtplanerischen Aufgaben der Gegenwart und Zukunft. Es ist anzunehmen, dass die zuletzt stark gewachsene Zahl an Asylbegehrenden eine Zuspitzung der Problemlagen in Städten und einigen Gemeinden bewirkt, wobei das Ausmaß des Effekts derzeit noch nicht abschätzbar ist. Gerade im Zusammenhang hiermit stellt sich die Frage nach der Wohnraumversorgung mit hoher Dringlichkeit.

3.2 Entwicklungen bei den Haushaltsformen

In Deutschland gibt es zurzeit etwa 37,46 Millionen Wohnungen. Das bedeutet in jeder dieser Wohnung leben statistisch gesehen 2,2 Personen. Pro Einwohner werden 42,7 Quadratmeter Wohnfläche verbraucht. (vgl. Statistisches Bundesamt 2011a: o.S.) Die durchschnittlichen Wohnungsgrößen unterscheiden sich regional drastisch: In den ostdeutschen Bundesländern, dem Ruhrgebiet sowie den Großstädten liegt sie fast überall bei unter 79,4 oder weniger als 90,7 Quadratmetern; im restlichen Deutschland liegt die durchschnittliche Wohnungsgröße darüber, in ländlich geprägten Landkreisen sogar oftmals bei mehr als 110,2 Quadratmetern (vgl. Statistisches Bundesamt 2011b: o.S.). Wohnungen in Rostock sind im Durchschnitt circa halb so groß wie Wohnungen etwa in Cloppenburg (vgl. ebenda). Dies hängt sowohl von dem Wohnungsbaubestand und dem Preisniveau ab, als auch mit den verbreiteten Haushaltsformen zusammen. Es kann also einerseits gesagt werden, dass die Wohnsituation der Haushalte ganz entscheidend in Relation zu der Wohnungsmarktsituation steht (vgl. Kaltenbrunner, Waltersbacher 2014: 3). Andererseits variiert die Anzahl der Personen pro Haushalt in Abhängigkeit von dem Standort.

Es zeichnet sich seit mehreren Jahren eine Tendenz zu mehr Einpersonenhaushalten ab (vgl. a.a.O.: 4). Zunehmend kommt Alleinwohnen aufgrund der Lebenserwartungen auch bei Älteren vor, vorrangig bei hochbetagten Frauen. Hierdurch und vor dem Hintergrund veränderter Wohnansprüche zeigt sich eine höhere Flächeninanspruchnahme pro Person. Die größeren Haushalte, davon besonders der Vierpersonenhaushalt, gehen stark zurück (vgl. ebenda). Zusätzlich führt

die allgemeine demographische Entwicklung in Deutschland – das Schrumpfen der Bevölkerungszahl, welches durch die Zuwanderung von EU-Inländern und Flüchtlingen abgeschwächt wird – zu einer veränderten Nachfrage nach Wohnen. Zudem sind die individuellen Wohnvorstellungen stetig in Änderung befindlich. Haushalte haben unterschiedliche Orientierungen und stellen daher verschiedene Anforderungen an den Wohnraum. Diese können als differente Wohnkonzepte beschrieben werden (vgl. GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen 2013: 19). Haushalte sind nach ebendiesen Wohnkonzepten sowie nach deren sozio-ökonomischen Merkmalen wie Wohnkaufkraft, Haushaltstyp und Alter unterteilbar.

Als weitere strukturelle Veränderung ist außerdem das immer häufiger vorkommende multilokale Wohnen anzuführen. „Die Nutzung von Freizeitwohnsitzen oder sonstigen Nebenwohnsitzen, Pendeln zwischen Arbeitsort und Wohnort [...], Studienaufenthalte“ et cetera stellen heutzutage häufige Praktiken des Wohnens dar, die sich schwierig fassen lassen (vgl. Stock 2009: 107). Mobile Menschen können als „geographisch plurale Individuen“ (a.a.O.: 114) gesehen werden.

Vor allem bei Hochqualifizierten hängt die Multilokalität oftmals mit der Erwerbstätigkeit beider Partner – auch als Doppelkarrierepaar bezeichnet (vgl. Reuschke 2010: 35) – und deren Arbeitsplätzen an unterschiedlichen Orten zusammen. Bei diesen Partnern handelt es sich häufig um Personen, die in einem Berufszweig „mit einer hohen eigenverantwortlichen Arbeitszeitgestaltung“ (a.a.O.: 38) tätig sind. Die zeitliche Flexibilität ist hier von entscheidender Bedeutung (siehe 3.3). Die berufliche Nutzung von Nebenwohnsitzen liegt bei circa einem Drittel von deren Gesamtnutzung und verzeichnet einen Zuwachs. (vgl. Spellerberg 2012: 12-13) Dabei treten vielfältige Muster der Haushaltsgestaltung zwischen den Wohnsitzen auf (vgl. Reuschke 2010: 77).

Weitere Felder des Wohnens, welche Veränderungen unterliegen sind Wohnoptionen für ältere Menschen. Angetrieben durch die neue Pflegegesetzgebung ergibt sich ein erhöhter Bedarf an Gebäuden für ambulant betreute Wohngemeinschaften (vgl. Spellerberg 2012: 13). Die diversen Formen des Seniorenwohnens, zu denen das betreute Wohnen oder Servicewohnen ebenso zählt wie das Seniorenpflegeheim, die altengerechte Wohnung und viele mehr, sind in hohem Maße nachgefragt.

Die demographischen Entwicklungen lassen sich grob wie folgt zusammen:

- schrumpfende Bevölkerungszahl,
- mehr Migranten,
- mehr Haushalte mit Senioren über 65, 2010 lag der Anteil bei 30 %, und
- weniger Haushalte mit minderjährigen Kindern, 2010 waren es 20 % (vgl. Behr 2012: 32).

Dabei differenziert sich die demographische Entwicklung jedoch, wie erwähnt, regional aus. Insgesamt zeigt sich eine Pluralisierung der Wohnstile. In deren Folge erfährt das Wohnen einen Zugewinn an Komplexität und eine Mehrung seiner Formen. Die Fortsetzung des Trends zu einer weiteren Individualisierung ist erwartbar (vgl. Kaltenbrunner, Waltersbacher 2014: 9). Es ist ein gesellschaftlicher Wandel mit weniger stringenten Lebenswegen und mobileren Arten des Lebens zu verzeichnen (vgl. Gerth, Weeber 2012: 16). Damit einher geht ein verändertes und neues Wohnen, für welches einige Charakteristika mehr beziehungsweise weniger Bedeutung haben (werden) als dies zuvor der Fall war (siehe Kapitel 5.1).

3.3 Entgrenzungen

Es sind mindestens zwei relevante Formen der Entgrenzung wahrzunehmen:

- eine Auflösung der strikten Trennung zwischen Wohnen und Arbeiten, einhergehend mit der Abnahme der kollektiven „Zeitinstitutionen“ (Hildebrandt 2004: 3), welche den Tageszeiten feste Handlungen – Arbeiten, Freizeit et cetera – zuschreiben, und
- ein Verschwimmen der Unterschiede zwischen Handlungen im privaten und öffentlichen Raum durch die neuen Technologien.

Folgt man vielen Autoren, so nimmt derzeit die „Auflösung von linearen Zeitstrukturen“ (Hanemann, Kuhn 2014: 21) zu, welche insbesondere durch die „Entgrenzung von Arbeit“ (ebenda) hervorgerufen wird. Die Flexibilisierung „des Feierabends, des Wochenendes und des Jahresurlaubs“ (vgl. Hildebrandt 2004: 3) führt zu einem Verschwimmen der zeitlichen Trennung des Arbeitens von dem Wohnen. In einer Art Abgrenzung zu dem modernen Wohnen (siehe 2.1.1) ist aktuell eine Verschränkung von Wohnen, Leben und Arbeiten zu verzeichnen (vgl. Dell 2013: 7). Die Trennung entstammt einer Gesellschaftsform, welche noch im 20. Jahrhundert üblich war (vgl. ebenda). Sie entspricht zunehmend nicht mehr den Erfordernissen der Arbeitswelt und ist auch nicht mehr in dem Maße angestrebt wie früher – sei es durch die Bürger oder Stadtplaner und Architekten.

Das Verlorengelassen von Ortsbezügen könnte als eine weitere Form der Multilokalität gesehen werden. Die Beschäftigungsstruktur und die Technik entwickeln sich derartig, dass viele Menschen bei ihrer Erwerbstätigkeit nicht mehr (immer) an einen Arbeitsort gebunden sind. Ebenso ortsunabhängig werden andere Funktionen, welche sich vermehrt in das Wohnen eingliedern. Hier spielen entscheidend die Technologien des Computers und des Internets hinein,

welche die Integration von Funktionen wie etwa Einkaufen und Lernen in das Wohnen ermöglichen. Zuvor an den Einzelhandel oder an eine Bibliothek gebundene Handlungen des Kaufens oder Recherchierens werden nun in die Wohnung verlegt. Das Einkaufen über das Internet setzt sich immer stärker durch: Die Zahl der online einkaufenden Deutschen liegt bei 45 Millionen bei einem Zuwachs von 30 % innerhalb von fünf Jahren (vgl. Statistisches Bundesamt 2014: 1). Es kann demnach angenommen werden, dass ein relevanter Anteil des Kaufs von Kleidung, Büchern, Möbeln, Urlaubsreisen und desgleichen mehr aus einer Situation innerhalb des Wohnens geschieht.

Neben der bereits erwähnten strikten Trennung von Wohnen und Arbeiten innerhalb von Gebäuden ist auch die Monofunktionalität von Quartieren teilweise überholt und repräsentiert veraltete Leitbilder der Stadtplanung. Eine Mischung im Quartier wird zunehmend als attraktiv empfunden. Auch dieser Prozess der Entgrenzung in einer anderen Maßstäblichkeit ist nicht bloß wahrzunehmen, sondern wird weiterhin stadtplanerisch anvisiert.

Das Ausführen anderer Tätigkeiten in Wohnungen und Wohngebäuden erzwingt darüber hinaus ein Nachdenken über das Wohnen in nicht ursprünglich dafür konzipierten Räumen. Wenn aufgrund von gesellschaftlichen und technologischen Entwicklungen eine Vermischung des Wohnens mit anderen Aktivitäten stattfindet, ist die Neubeurteilung des Einfügens des Wohnens in andere Nutzungen notwendig. Architektur und Städtebau setzen sich mit der Umnutzung von Bürogebäuden für die Wohnnutzung auseinander. Als Hintergrund dessen ist der Leerstand von Büroimmobilien bei vielerorts hoher Nachfrage nach Wohnraum zu sehen (vgl. Schmal o.J.: 17) – die Konversion von Gewerbebauten kann hier eine ökonomische Option darstellen.

Daneben erweist sich eine weitere Differenzierung als zunehmend aufwendiger. Die beschriebenen Änderungen, welche sich durch das Internet ergeben, tragen nicht nur zu einer Ortsunabhängigkeit von Handlungen bei, sondern fördern dazu ein Verschwimmen von Öffentlichem und Privatem. Dies beraubt die Wohnung mit der Privatheit oder Intimität zusätzlich einer ihrer nach den Ausführungen in Kapitel 2 vielfach als charakterisierend gewerteten Eigenschaften. Auch die zunehmende Privatisierung des öffentlichen Raums, also die anwachsende Bedeutung der Bewirtschaftung des Stadtraums durch nicht-öffentliche Eigentümer, trägt zu einer Verzerrung der Trennlinien zwischen privatem und öffentlichem Raum bei.

Abschließend kann rekapituliert werden, dass die funktionale Trennung von Wohnen und Arbeiten abnimmt, da sie immer weniger notwendig und angestrebt ist. Mehr Nutzungen vermengen

sich mit dem Wohnen, so wird etwa das Home Office am Wochenende oder das Shopping von zu Hause am Abend zu einem relevanten Faktor. Außerdem vollzieht sich eine Verbindung zwischen privaten und öffentlichen Räumen. Beide Prozesse führen zu der Frage, ob eine Abgrenzbarkeit irgendwann wieder vollständig verloren geht und bis zu welchem Punkt eine Unterscheidung möglich und erforderlich ist.

Großprojekte für Flüchtlinge in Gefahr

Hamburg will allein in die Folgeunterkunft in **Neugraben 80 Millionen Euro** investieren. Aber nach einem Urteil drohen weitere Klage von Anwohnern - aus Sorge vor „Slums“ und finanziellen Verlusten

CHRISTOPH HEINEMANN
OLIVER SCHRIEG
ANDRÉ ZAND-VAKILI

HAMBURG II Die Pläne liegen vor, Teile des Baumaterial sind bestellt. Bis zum Frühjahr sollen die ersten sehr großen Folgeunterkünfte für Flüchtlinge entstehen – nach Abendblatt-Informationen hat der Senat für das Quartier Am Aschenland in Neu-graben-Fischbek mit 3500 Plätzen nun Baukosten von 80 Millionen Euro veranschlagt. Nach einem Urteil des Verwaltungsgerichts zu Plänen in Klein Borstel könnten sich einige Projekte durch rechtliche Schritte von Anwohnern zumindest verzögern.

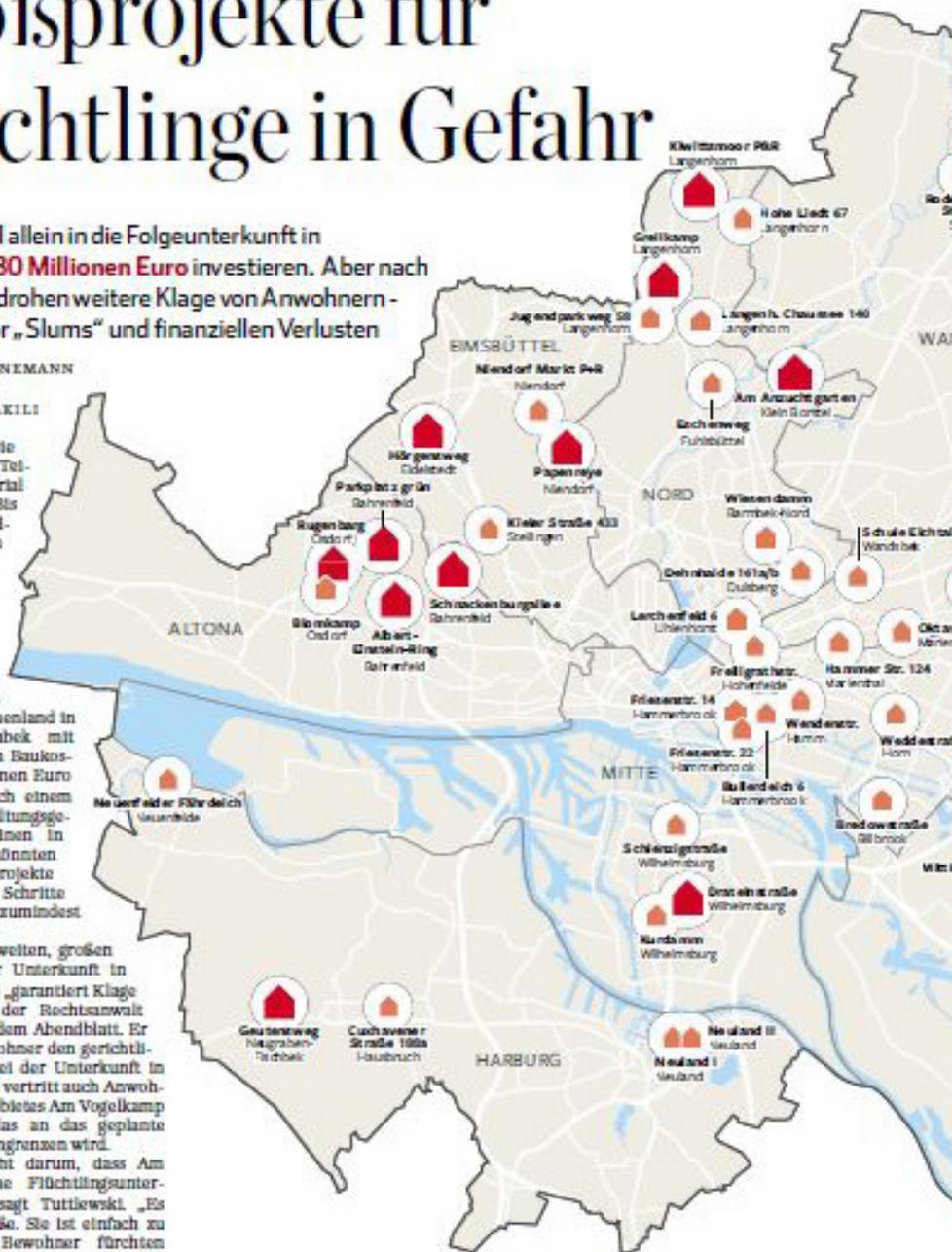
Gegen den zweiten, großen Bauabschnitt der Unterkunft in Neugraben werde „garantiert Klage eingeleitet“, sagt der Rechtsanwalt Gero Tuttlewski dem Abendblatt. Er erwirkt für Anwohner den gerichtlichen Baustopp bei der Unterkunft in Klein Borstel und vertritt auch Anwohner des Neubaugebietes Am Vogelkamp in Neugraben, das an das geplante Flüchtlingsdorf angrenzen wird.

Es gehe nicht darum, dass Am Aschenland keine Flüchtlingsunterkunft entstehe, sagt Tuttlewski. „Es geht um die Größe. Sie ist einfach zu riesig“. Einige Bewohner fürchten einen „Slum“ von Flüchtlingen an der Süderelbe – oder finanzielle Verluste. In der Bezirksversammlung brach die Chinesin Jin Qu in Tränen aus. Sie habe all ihr Ersparnis in ein Einfamilienhaus gesteckt, auf einem Grundstück, das bereits jetzt kaum noch etwas wert sei. „Wir werden das Haus nicht wieder verkaufen können“, glaubt Jin Qu.

Wie an 47 weiteren Standorten (siehe Karte) berteilte sich der Senat bei einem Teil des Flüchtlingsdorfes, der Erstaufnahme am Geutensweg, auf das Polizeirecht. Das ergab eine Kleine Anfrage der CDU-Abgeordneten Karin Pries an den Senat. Die Fragestellerin forderte den Senat auf, seine Praxis zu überdenken: „Der Konfrontationskurs des Senats mit den Menschen in den Stadtteilen macht keinen Sinn. Statt mit dem Kopf durch die Wand zu wollen, wäre Dialogbereitschaft die bessere Strategie“, sagte Pries.

Das Verwaltungsgericht hatte am Mittwoch den Bau einer großen Unterkunft in Klein Borstel gestoppt und erklärt, der Senat habe Rechte der Nachbarn verletzt. Bislang handelt es sich

Darstellung 10: Presseberichterstattung zu Sonderwohnformen



jedoch um eine Einzelfallentscheidung. Der Sprecher der Sozialbehörde, Marcel Schweitzer, geht allerdings davon aus, dass die meisten geplanten Flüchtlingsunterkünfte rechtlich weiterhin unproblematisch sind.

Senat will Großunterkunft zum Musterbeispiel für Integration machen

Auch wenn bei der Schaffung der Folgeunterkünfte Eile geboten sei, „wird es ohne die Anwohner im Alltag nicht funktionieren“, sagte Schweitzer. Im Senat wird die Unterkunft in Neugraben als Muster für weitere Großunterkünfte gesehen, die in allen sieben Bezirken entstehen sollen. Im Februar soll der Aufbau beginnen, das gesamte Projekt Ende 2016 fertig sein. „Wir wollen maximale Durchlässigkeit schaffen – die Flüchtlinge sollen zu den Bürgern gehen und umgekehrt“, heißt es aus der Behörde. „Im Idealfall ist das Flüchtlingsdorf eine normale Quartiersverlängerung“, so Schweitzer.

Nach Abendblatt-Informationen

soll die Fläche Am Aschenland mit einer Art „Dorfzentrum“ ausgestattet werden. Für das dort ansässige Gewerbe laufen bereits intensive Verhandlungen. So sollen eine nkwisky-Drogerie, ein Bankfiliale, ein Kiosk, mehrere Cafés und ein Gemeinschaftshaus entstehen. „Viel mehr als etwa ein Viertel der Fläche braucht, findet man auf dem nördlichen Areal – auch wenn die Durchlässigkeit bei der Bebauung ist die Behörde vor allem darauf einz

sen“, sagt B... zler. Im Ge... KITAS und 5... kunftsgeländ... det nicht in... sagte Sozial... hard (SPD). Die Insg... auf dem Gel... nig verschac



Anwohner bei einer Informationsveranstaltung in Neugraben-Fischbek

Das Quartier Neugraben

4 Sonderwohnformen in Planungsrecht und -praxis

Jede/r wohnt in einer Wohnung oder in einem Haus. Jede/r?

Christine Hannemann

In diesem Kapitel werden Sonderwohnformen oder Sonderformen des Wohnens systematisch betrachtet. Also solche baulichen Anlagen, deren juristische Einschätzung sich diffiziler gestaltet als die von gewöhnlichen Wohnformen wie Eigentumswohnanlagen und Ein- oder Mehrfamilienhäusern. Es sind speziellere Formen, in denen das Wohnen nicht in Häusern mit Wohnungen stattfindet, oder die sonstige Besonderheiten aufweisen, welche die Erfüllung eines oder mehrerer Kriterien des Wohnens infrage stellen. Vielfach ist nicht auf Anhieb eindeutig ersichtlich, ob eine Sonderwohnform und die Nutzung dieser juristisch als Wohnen bezeichnet werden kann. Die Verortung im Wohnen ist oft strittig oder zumindest erst bei genauer Analyse der Argumente leistbar.

Wie in Kapitel 2 dargestellt, bedarf es einer ausführlichen Prüfung der Kriterien des Wohnens für jede einzelne Sonderwohnform. Diese differenzierte Prüfung wird nun im Rahmen dieses Kapitels in zwei Schritten durchgeführt: Zunächst werden in einer Übersicht die Sonderwohnformen vorgestellt und ein Beispiel genauer beschrieben (siehe 4.1). Anschließend werden vier ausgewählte Sonderwohnformen anhand von Fallbeispielen analysiert, wobei jeweils eines der vier Kriterien des Wohnens speziell diskutiert wird (siehe 4.2). Die Übersicht über die einzelnen juristischen Einschätzungen der Sonderwohnformen ist deskriptiv, wohingegen die ausführliche Beleuchtung der ausgewählten Sonderwohnformen analytischen und erörternden Charakter hat. Es wird ersichtlich werden, dass in einigen Fällen die Einordnung inner- respektive außerhalb der Grenzen des Wohnens relativ einfach leistbar ist und in anderen Fällen wesentlich schwerer fällt. Dabei sind die Einschätzungen teils strittig, teils weniger strittig und die Nachvollziehbarkeit der Argumentationen erscheint mal mehr und mal weniger plausibel. Diese Faktoren sind als Teil des Ergebnisses zu verstehen und der Grund für die Gliederung dieses Kapitels.

Es werden im Folgenden vierzehn Sonderwohnformen behandelt, damit ein Vergleich der Argumentationsweise ermöglicht wird. Es handelt sich dabei nicht um eine abschließende Liste

aller Sonderwohnformen. Dieser wird sich in der Auflistung der Sonderwohnformen angenähert (siehe Darstellung 11). Vielmehr wird ein Querschnitt relevanter Sonderwohnformen genutzt, um die Bewertung der Sonderwohnformen nachzuvollziehen und die Frage zu klären, wie die Grenzen des Wohnens in individuellen Fällen gezogen werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass bei den Sonderwohnformen bewusst einige Formen eines möglichen Wohnens nicht berücksichtigt werden. Hierzu zählen etwa diejenigen in einem Personen- oder Lastkraftwagen, in einem Zelt oder auf der Straße. In diesen Fällen liegt trotz der möglichen Erfüllung einiger Kriterien des Wohnens im bauplanungsrechtlichen Sinne keine Wohnnutzung vor. Eine detailliertere Auseinandersetzung mit diesen Formen erscheint zwar – vor dem Hintergrund einer etwaigen Einschätzung als Wohnen im Allgemeinverständnis – einerseits als sinnvoll, ist aber im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht zielführend, weil sie von dem deutschen Planungsrecht unberührt sind.

Sonderwohnformen

Betreutes Wohnen

Betriebliches Wohnheim

Boardinghouse

Ferienheim

Ferienwohnung

Flüchtlingsunterkunft

Freigängerhaus

Hausbewachung

Heim für psychisch Kranke

Hospiz

Internat

Kinderheim

Ledigen-/ Frauenwohnheim

Seniorenpflegeheim

Studierendenwohnheim

Werkwohnung

Wochenendhaus

Wohnbaracke für Gastarbeiter

Wohnungslosenunterkunft

Zweitwohnsitz

Des Weiteren sei auf die Problematik des Fehlens eines Alternativbegriffs für die Worte *wohnen* und *Bewohner* hingewiesen. Für die Fälle, die außerhalb der bauplanungsrechtlichen Grenzen des Wohnens liegen, besteht kein allgemein üblicher Begriff für den Zustand, in welchem sich die Person befindet (wie beispielsweise „Untergebracht“ oder „verweilen“). In dem Gesetz, in der Rechtsprechung und in der juristischen Literatur werden in dieser Situation interessanterweise häufig dennoch die Wörter *wohnen* und *Bewohner* allgemeinsprachlich verwendet.

Ob diese Formulierungen im engeren Sinne tatsächlich zutreffen können, bleibt offen. Für die jeweiligen Fälle müssten Begriffe zur Verfügung stehen, um die Differenzierung zwischen Wohnen und anderen Formen des Aufenthalts nicht zu dekonstruieren. Die gleiche Schwierigkeit findet in dem Term *Sonderwohnformen* Ausdruck. Im Bewusstsein dieser Problematik werden im Rahmen dieser Arbeit mangels alternativer Optionen ebenfalls die

Darstellung 11: Auflistung der Sonderwohnformen (behandelte in blau)

genannten Wörter gebraucht, da ein Kreieren neuer Begrifflichkeiten hier weder sinnvoll noch leistbar ist.

Die Prüfung der Grenzen des Wohnens im Planungsrecht wird in diesem Kapitel um ergänzende Elemente erweitert. Zum einen wird der Praxisbezug verstärkt untersucht, zum anderen wird in Vorbereitung einer Einschätzung des Begriffs des Wohnens eine erste Beurteilung der Grenzziehung durch das Recht vorgenommen, indem die Erfüllung der konkretisierten Kriterien bei Sonderwohnformen bemessen wird. Als Informationsquelle werden unter anderem die Ergebnisse aus den geführten Interviews (siehe Anlage 1 bis 5) herangezogen. Für jede der fünf ausführlich behandelten Sonderwohnformen sorgt ein fallspezifisches Gespräch mit einer oder zwei Fachpersonen für eine gefestigte Basis für das vertiefte Verständnis der individuellen Eigenschaften und Herausforderungen. Die Interviews waren sämtlich hoch aufschlussreich. Aufgrund der Tatsache, dass sie interessante Erkenntnisse hervorbrachten, welche nicht unmittelbar in den Kontext dieses Kapitels passen, aber dennoch als Ergebnisse in die Arbeit einfließen sollen, wurde ein gesonderter Platz für diese geschaffen. Für die ausführlich betrachteten Sonderwohnformen fließen demnach einerseits die Interviewergebnisse ein, welche in diesem Kapitel relevant sind, andererseits werden ergänzend einige erkenntnisleitende Aussagen aus den Interviews herausgefiltert und in Kästen festgehalten.

4.1 Die Sonderwohnformen aus juristischer Sicht

Im Folgenden werden eine Reihe von Sonderwohnformen beschrieben. Der Abschnitt dient der Erarbeitung einer fundierten Aussage über die Sonderwohnformen. Erfüllen sie die Kriterien des Wohnens? Handelt es sich jeweils um Wohnen im planungsrechtlichen Sinne?

Im Fokus steht nicht die Betrachtung aller Aspekte bei allen Sonderwohnformen, sondern die Schilderung der Argumentationsweisen in der Rechtsprechung und der Literatur. Es wird kein Anspruch auf allgemeine Vollständigkeit erhoben; bezweckt wird vielmehr das Zusammentragen von Forschungsergebnissen. Diese Betrachtungsweise ist wichtig, um durch Schlaglichter auf die Systematik und bestimmte Details bei der Zuordnung der Sonderwohnformen zu einer Nutzung aufmerksam zu machen.

Die Bewertung der Wohnformen wird in einer Bewertungsmatrix (siehe Darstellung 12) festgehalten, die bei der Darstellung der Ergebnisse hilft, auf welche im späteren Verlauf der Arbeit zu-

rückgegriffen wird. Die Matrix bildet in schematisierter Weise ab, was in diesem Kapitel erläutert wird. Dazu müssen Vereinfachungen vorgenommen und das Fehlen der Auswertung einzelner Kriterien bei einigen Sonderwohnformen in Kauf genommen werden, um eine Übersichtlichkeit der Darstellung zu ermöglichen.

Wie der Blick auf die Bewertungsmatrix zeigt, sind einige Bewertungen uneindeutig; das Symbol +/- kennzeichnet dies. Dies liegt zum Teil daran, dass unterschiedliche Ausprägungen einer Sonderwohnform bestehen können. Es offenbart sich daran aber auch, dass eine Möglichkeit der Doppelinterpretation vorliegt und die Nutzungszugehörigkeit der Sonderwohnformen somit als mehr oder weniger strittig bezeichnet werden kann (siehe 4.3).

		Kriterien des Wohnens			
		A. Eigengestaltung	B. Freiwilligkeit	C. Dauerhaftigkeit	D. Zum Wohnen bestimmtes Gebäude
Sonderwohnformen	Betreutes Wohnen	+	+	+	+
	Betriebliches Wohnheim	+/-		+/-	+
	Boardinghouse		+	+/-	+/-
	Ferienheim			-	-
	Ferienwohnung	+/-	+	+/-	+/-
	Flüchtlingsunterkunft	+/-	+/-	+/-	+/-
	Hausbewachung	+	+	+	-
	Hospiz	+/-		+/-	+/-
	Kinderheim		+/-		+/-
	Seniorenpflegeheim	+/-	+/-	+	+/-
	Studierendenwohnheim	+/-	+	+	+/-
	Wochenendhaus	+	+		-
	Wohnungslosenunterkunft		+/-	-	-
	Zweitwohnsitz		+	+	+/-

Darstellung 12: Bewertungsmatrix

Durch die intensivere Beschreibung einer der Sonderwohnformen, des Studierendenwohnheims in 4.4.1, werden beispielhaft die Systematiken und Veränderung in der Auslegung des Gesetzes veranschaulicht.

Weitere Sonderwohnformen sind die Flüchtlingsunterkunft, das Seniorenpflegeheim, die Ferienwohnung und die Hausbewachung, welche alle gesondert in eingehender Weise betrachtet werden (siehe 4.2), um die Kriterien des Wohnens genauer zu untersuchen. Es sind zudem die Einrichtungen des offenen Strafvollzugs, die Heime für psychisch Kranke, die Ledigen- und Frauenwohnheime sowie die Werkwohnungen, die Wohnbaracken für Gastarbeiter und die Internate als weitere Sonderwohnformen zu nennen, auf welche allerdings nicht näher eingegangen wird, weil sich daraus keine systematisch neuen Erkenntnisse ergeben würden.

4.1.1 Multilokales und temporäres Wohnen und Wohnheime

An dieser Stelle wird in sinnvoller Kürze beschrieben, welche Sonderwohnformen bauplanungsrechtlich in das Wohnen hineingerechnet werden und welche herausgerechnet werden. Die Sonderwohnformen lassen sich dazu in zwei Gruppen gliedern.

Aufgeteilt sind die Sonderwohnformen der Übersichtlichkeit halber in:

- multilokales und temporäres Wohnen und
- Wohnheime.

Die Gruppen rücken durch unterschiedliche Eigenschaften an den Rand des Wohnens. Alle Sonderwohnformen erfüllen in gewissem Maße und/ oder in gewisser Hinsicht, aber nicht so vollumfänglich wie der Normalfall des Wohngebäudes die Kriterien des Wohnens.

Bei dem multilokalen Wohnen steht die Dauerhaftigkeit im Fokus der Hinterfragung der Nutzungsbezeichnung. Dies ist oftmals ebenso bei dem temporären Wohnen zutreffend, wobei der Faktor der Häuslichkeit und Selbstgestaltung bei diesem hinzukommt. Ebendiese steht bei den Wohnheimen zur Debatte. Überdies muss bei Letzteren vereinzelt des Weiteren die Freiwilligkeit bewertet werden.

Die zur Wohnnutzung gehörende Anforderung, dass die bauliche Anlage zum Wohnen bestimmt sein muss, hängt in allen Fällen massiv von den anderen Kriterien ab und spielt herausragend bei Sonderwohnform der *Hausbewachung* eine Rolle, hierzu mehr in 4.2.4. Wie auf die Hausbewachung wird auch auf die übrigen untersuchten Sonderwohnformen *Flüchtlingsunterkunft*, *Seniorenpflegeheim* und *Ferienwohnung* hier nicht noch einmal eingegangen. Dies käme einer Wiederholung gleich. Es kommen allerdings andere Sonderwohnformen vor, die Ähnlichkeiten aufweisen.

Multilokales und temporäres Wohnen

Formen des temporären Wohnens weisen Ähnlichkeiten zu der Beherbergung auf. Ein Beherbergungsbetrieb setzt voraus, dass Räume wechselnden Gästen für den vorübergehenden Aufenthalt überlassen werden (Jäde/Dirnberger/Weiß § 3 Rn. 5). Eine Eigengestaltung des häuslichen Wirkungskreises findet nicht statt, da die Ausstattung – explizit oft in Form einer Kochmöglichkeit – hierzu nicht gegeben ist (Rixner/Biedermann/Steger § 3 Rn. 5). An der Grenze des Wohnens und der Beherbergung liegen zum Beispiel:

- das *Ferienheim*, welches kein Wohngebäude ist, da die Dauerhaftigkeit nicht gegeben ist (Bönker/Bischopink § 3 Rn. 64) und

· das *Boardinghouse*, bei dem die Beurteilung, ob es dem Wohnen zuzurechnen ist, einzelfallabhängig ist (Jäde/Dirnberger/Weiß § 3 Rn. 5).

Bauplanungsrechtlich gesondert zu betrachtende Fälle stellen Ferien- und Wochenendhäuser dar. Die diesbezüglichen Spezifika nach der Baunutzungsverordnung werden an dieser Stelle kurz erläutert, um die Verständlichkeit zu gewährleisten, nicht aber abschließend bearbeitet. Die beiden Sonderwohnformen dienen zwar auch dem Wohnen, in erster Linie aber der Erholung. Für sie gibt es aus diesem Grund spezielle Festsetzungsvoraussetzungen. Es können nach § 10 BauNVO Sondergebiete, die der Erholung dienen in Bebauungsplänen festgesetzt werden. Dafür muss bei diesen Gebieten eine Zweckbestimmung in der Satzung dar- und festgestellt werden (§ 10 Abs. 2 Satz 1 BauNVO). Insbesondere kommen dafür Wochenendhausgebiete, Ferienhausgebiete und Campingplatzgebiete in Betracht (§ 10 Abs. 1 BauNVO). Anders als bei den Gebieten nach §§ 2 bis 9 BauNVO, also beispielsweise reinen Wohngebieten, ist keine allgemeine Zweckbestimmung gesetzlich vorgeschrieben. Dass sie der Erholung dienen kann lediglich als „Rahmenezweckbestimmung“ (Bönker/Bischopink § 10 Rn. 14) bezeichnet werden und muss daher durch die aufstellende Gemeinde konkretisiert werden (siehe 4.2.3). Aus den in § 10 Abs. 3 bis 5 BauNVO aufgeführten Beispielen, zu welchen das Wochenendhaus und das Ferienhaus gehören, wird allgemeingültig abgeleitet, dass Sondergebiete, die der Erholung dienen Wohngelegenheiten bereithalten müssen (Bönker/Bischopink § 10 Rn. 15). Die Nutzungen des multilokal Wohnens stehen damit in einem Spannungsfeld von temporärem Aufenthalt und Wohnen.

Ein *Wochenendhaus* nach § 10 Abs. 3 BauNVO dient zuerst der Erholung und erst dann dem Wohnen. Es ist keine Stätte des Dauerwohnens, selbst wenn es faktisch hierzu geeignet sei (Bönker/Bischopink § 10 Rn. 16 im Sinne von OVG Münster, 23.10.2006 - 7 A 4947/05, BauR 2007, 1009). Das Dauerwohnen ist in einem Wochenendhaus nicht gestattet. Damit kann dort Wohnen stattfinden, jedoch nicht konstant über einen längeren Zeitraum (zu Dauerhaftigkeit siehe 4.2.3).

Ein Fall des *Zweitwohnsitzes* ist in 4.2.3 ausführlich behandelt; dort geht es um die Ferienwohnung. Zweitwohnsitze werden außer zur Freizeit und Erholung auch aus beruflichen und anderen Gründen gebraucht. Für diese Nutzungen gilt, dass die Dauerhaftigkeit durch einen sich ständig wiederholenden Aufenthalt gegeben ist (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 1.2). Es liegt eine Dauerhaftigkeit vor, wenn eine Zweitwohnung regelmäßig bewohnt und als Häuslichkeit betrachtet wird (OVG Mecklenburg-Vorpommern, 11.07.2007 - 3 L 75/06, OpenJur). Bei Zweitwohnsitzen kann es als unbedeutend für die Frage des Wohnens angesehen werden, ob diese in einem

Wohngebiet oder in einem Wochenendhausgebiet liegen (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 1.2). Nur ein Dauerwohnen wäre, wie bereits erläutert, in einem Wochenendhaus nicht möglich.

Wohnheime

Bei den Sonderwohnformen handelt es sich häufig um Wohnheime. Diese bieten eine Wohnmöglichkeit für Personen in einer gemeinschaftlich genutzten baulichen Anlage und weisen eine hochgradig einheitliche Nutzungsstruktur auf, was sie gegenüber dem Normalfall des Wohnens abhebt. Wohnheime sind aufgrund ihrer Ausstattung auf Dauer dazu bestimmt und geeignet Wohnbedürfnisse zu befriedigen und können demnach als Wohngebäude eingestuft werden (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 11-12). Entsprechend fallen sie unter das Wohnen, sofern sie alle anderen drei Kriterien erfüllen. Die Erfüllung der Kriterien ist von Wohnheim zu Wohnheim unterschiedlich und erfordert, wie sich zeigt, sogar eine fallindividuelle Prüfung.

Kinderheime werden von Fickert/Fieseler und anderen (§ 3 Rn. 15.1) nicht als Wohngebäude eingestuft. Sie würden für das Wohnen grundsätzlich nicht infrage kommen, da sie nicht der Befriedigung der Wohnbedürfnisse dienen, sondern vielmehr einem „Verwahren unter gleichzeitiger Betreuung, Pflege und Anleitung“ (ebenda). Damit zählten Kinderheime zu den Anlagen für soziale Zwecke.

Andererseits wird in der für das Verständnis der Wohnnutzung so bedeutenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts von 1996 wie schon angeführt die Wohngruppe eines Kinderheims als familienähnliche Wohngemeinschaft im Wohnen verortet. Gleiches erfolgt in einem anderen Fall durch eine Entscheidung des OVG Münster (OVG Münster, 18.05.1995 - 11 A 850/92, BRS 57 Nr. 258), weil Wohnen und Betreuung vereint würden. Die Meinungen scheinen mit einem voneinander abweichenden Bild des Kinderheims einherzugehen. Psychiatrischen Einrichtungen für Kinder könnten dagegen generell keine Wohnnutzungen sein.

Ein *betriebliches Wohnheim*, zum Beispiel ein Schwesternwohnheim oder ein Bauarbeiter-Container, ist bei längerer Aufenthaltsdauer nach Bönker/Bischopink (§ 3 Rn. 54) in das Wohnen einzuordnen. Die Befriedigung der Wohnbedürfnisse ist sichergestellt und eine Eigengestaltung liegt vor. Wenn diese Faktoren erfüllt sind, ist die Qualität des Gebäudes nicht von Relevanz. Wenn etwa Baustellencontainer aufgrund von engen Mehrbettzimmern eine für die Eigengestaltung ausreichende Privatsphäre missen lassen, werden sie mit dieser Begründung als bloße Unterkunft ohne ein Wohnen eingestuft (Bönker/Bischopink § 3 Rn. 58), nicht aber wegen den Baumaterialien oder der Mobilität der Container.

Eine *Wohnungslosenunterkunft* ist in vielerlei Hinsicht so zu betrachten wie eine Flüchtlingsunterkunft (siehe hierfür 4.2.1); es wird zudem teilweise überhaupt nicht zwischen Unterbringungen für Flüchtlinge und für sonstige Wohnungslose mit Unterbringungsanspruch nach den Sozialgesetzbüchern unterschieden. Die Unterkunft stellt aufgrund der öffentlichen Unterbringung eine gesonderte Art des Wohnheims dar. Aus diesem öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnis allein ergibt sich allerdings noch keine Abtrennung der Unterbringung von dem Wohnen (Fickert/Fieseler § 3 16.1).

Zu der Wohnungslosenunterkunft existieren viele Vorstellungen, die im Detail auf ihre Aktualität und Korrektheit überprüft werden müssten. So werden etwa in Zusammenhang mit der Bewertung von Freiwilligkeit oder Fremdbestimmung bei Wohnungslosenunterkünften Unterscheidungen zwischen selbstverschuldeter und unverschuldeter Obdachlosigkeit getroffen. Dabei wird angenommen, dass Obdachlose aufgrund ihrer Einstellung zur Häuslichkeit nicht in der Lage seien das Rücksichtnahmegebot in WR-Gebieten in so angemessener Weise zu respektieren wie Menschen, die sich dort freiwillig(er) ansiedeln (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 16.3 unter Verweis auf Hessischer VGH, 28.10.1969- IV TH 49/69, BRS 22 Nr. 44). Eine Überprüfung dieser Annahme ist im Rahmen dieser Arbeit nicht zu leisten, wäre aber erkenntnisreich (siehe 6.1).

Allgemein werden Wohnungslosenunterkünfte den Anlagen für soziale Zwecke zugeordnet, da es sich nicht um Wohnen handelt (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 16.1). Aus den zuvor angeführten Gründen sei eine Gebietsverträglichkeit in Kleinsiedlungsgebieten, reinen und allgemeinen Wohngebieten nicht gegeben.

Hospize fallen in der Regel unter die Wohnnutzungen. Sie können abhängig von ihrer Gestaltung sogar als Wohngebäude im Sinne des § 3 BauNVO 1968, also vor der begriffsergänzenden Novelle von 1990, gewertet werden, so deutet es ein Beschluss des OVG Münster (OVG Münster, 23.07.1998 - 10 B 1319/98, BauR 1999, 141) an (Bönker/Bischopink § 3 Rn. 43). Wenn die bewohnende Person frei und flexibel über ihre Betreuung und die Möblierung des Zimmers bestimmen kann und die Einrichtung selbstbestimmt verlassen kann, würden die Anforderungen an das Wohnen befriedigt. Diese Bedingungen werden im Normalfall erfüllt.

Der Dauerhaftigkeit würde in Hospizen durch eine „auf den Rest der Lebenszeit angelegte Heimstatt“ (Bönker/Bischopink § 3 Rn. 43) unabhängig von der tatsächlichen Länge des Zeitraums entsprochen, was aber nicht zwingend so betrachtet werden muss, so Bönker/Bischopink (§ 3 Rn. 45). Auch in einer anderen Hinsicht ist die Auffassung des Gerichts umstritten. Von anderer Seite her wird argumentiert, dass ein Hospiz aufgrund der fehlenden Selbstgestaltungsfähigkeit

der dort untergebrachten Menschen keinesfalls eine bauliche Anlage für das Wohnen wie im angesprochenen Sinne ist (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 20.73).

Das *betreute Wohnen*, auch als Servicewohnen für Senioren bezeichnet, fällt unstreitig unter das Wohnen (Bönker/Bischopink § 3 Rn. 30), unabhängig davon, ob es in speziellen Wohnanlagen stattfindet.

Die Selbstbestimmung und Fähigkeit zur Eigengestaltung der Haushaltsführung ist im betreuten Wohnen relativ hoch. Ebenso die Entscheidungsfreiheit, welche der angebotenen Leistungen in Anspruch genommen werden. Durch Servicedienstleistungen wie den Hausmeisterdienst, die Lieferung von Essen sowie die Hilfestellung am Morgen ist das Wohnen nicht eingeschränkt. (Bönker/Bischopink § 3 Rn. 31)

4.1.2 Studierendenwohnheim

Das Herausheben eines Anschauungsbeispiels – des *Studierendenwohnheims* – dient dazu, die Veränderung und Vielfalt der Rechtsprechung zu Sonderwohnformen genauer zu illustrieren. Das gewählte Beispiel ist dafür geeignet, weil sich die Beurteilung der Zulässigkeit in WR-Gebieten über die vergangenen Jahrzehnte hinweg wandelte und eine Argumentationsweise daran ausführlicher erläutert werden kann. Dass sich bei unveränderter Rechtsnorm die Beurteilung der Erfüllung der Kriterien verändern kann, wird hieran deutlich.

Bei der Frage nach der Qualifizierung des Studierendenwohnheims als Wohnen, ist folglich der Wandel der Nutzung durch die Studierenden zu berücksichtigen (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 13).

Studierende würden heutzutage im Vergleich zu früher:

- seltener die Universität wechseln,
- frühzeitiger Ehen oder eheähnliche Bindungen eingehen und
- ihre Freizeit vergleichbar mit gleichaltrigen Berufstätigen gestalten (ebenda).

Es wird die Ansicht vertreten, dass dies charakterumformende Änderungen bei dem Studierendenwohnheim herbeiführt. Insbesondere mit Sicht auf das Schutzbedürfnis vor Belästigungen und Störungen in den Baugebieten nach § 15 Abs. 1 BauNVO passt das Studierendenwohnheim damit besser in Wohngebiete.

Heute muss das Studierendenwohnheim zwar weiter differenziert beurteilt werden (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 13), kann allerdings zumeist bauplanungsrechtlich unproblematisch realisiert

werden (vgl. Greve, Nau 2015: o.S.). Jedenfalls ist kein Fall bekannt, in welchem eine Baugenehmigung aufgrund des von dem Gebäude ausgehenden Lärms versagt worden sei (vgl. ebenda). Es kann jedoch unterschiedliche Einschätzungen je nach Grundrissgestaltung geben. Laut Jäde/

Weitere Aussagen aus dem Interview zu der Sonderwohnform Studierendenwohnheim

Dr. Petra Nau und Cornelia Greve:

- Die Stellplatzpflicht für Studierendenwohnheime bietet Spielraum für bauordnungsrechtliche Ausnahmegenehmigungen.
- Die Standortwahl für Studierendenwohnheime ist begrenzt, da die Errichtung zweckmäßig fast ausschließlich in örtlicher Nähe zu den Universitäten stattfindet.
- Die Entstehung von 25.000 in Deutschland benötigten Studierendenwohnheimplätzen wird von finanzpolitischen Problemen bei der Wohnraumförderung erschwert.

Dirnberger/Weiß ist ein Studierendenwohnheim grundsätzlich dann eine Wohnnutzung, wenn es im Wesentlichen aus Apartments besteht (§ 3 Rn. 10). Dies überrascht nicht, da bei Apartments mit Küche und Badezimmer zahlreiche Eigenschaften mit einer „normalen“ Wohnung übereinstimmen. Sie ist jedoch nur eine der vier üblicherweise

vorkommenden Wohnkonstellationen bei Studierendenwohnheimen, denn es gibt daneben die Wohngemeinschaft, in welcher mehrere Studierende gemeinsam wohnen, die Flurgemeinschaft mit geteilten Badezimmern und Küchen und das gegenwärtig am stärksten nachgefragte Einzelzimmer mit Nassbereich und einer Gemeinschaftsküche (vgl. Greve, Nau 2015: o.S.). Ergänzend verfügen Studierendenwohnheime über Gemeinschaftsbereiche und zum Teil über Veranstaltungs- und Sporträume (vgl. ebenda).

Es existieren darüber hinaus weitere Eigenheiten, die sich aus der Sonderbestimmung des § 549 Abs. 3 BGB ergeben. Aus Gründen der Praktikabilität werden im Unterschied zu der normalen Wohnraummiete häufig Pauschalmietten vereinbart. Zusätzlich gibt es einen eingeschränkten Kündigungsschutz. (vgl. Greve, Nau 2015: o.S.)

Als weitere Besonderheit leitet sich für nicht private Studierendenwohnheime aus einem Urteil des Bundesgerichtshofs (BGH) und aus den Studierendenwerkgesetzen der Länder eine verpflichtende Fluktuation der Bewohner ab. Dem Gesetzgeber kommt es darauf an, dass „eine möglichst gleichmäßige Versorgung der Studentenschaft mit Wohnheimplätzen verwirklicht werde“ (BGH, 13.06.2012 - VIII ZR 92/11, Juris).

Daher ergibt sich eine Verpflichtung zu einer Rotation der Bewohner in einem Studierendenwohnheim. Die Studierenden können nicht über die Dauer ihres Verbleibs entscheiden. Für die Beschränkung des Aufenthalts existieren abhängig von der jeweiligen Einrichtung verschiedene Ausgestaltungen. (vgl. Greve, Nau 2015: o.S.)

4.2 Die Kriterien des Wohnens im Spiegel exemplarischer Sonderwohnformen

Die Auswahl der Sonderwohnformen, die hier detailliert betrachtet werden, erfolgte sorgfältig und unter Berücksichtigung mehrerer Aspekte. An diesen vier Sonderwohnformen sollen paradigmatisch die vier Kriterien des Wohnens diskutiert werden (siehe 2.2.1). Bei der Behandlung jeder Sonderwohnform wird ein besonderer, wenngleich nicht ausschließlicher Fokus einem der Kriterien gelten, um dieses Kriterium und die damit verbundenen Schwierigkeiten konkret und anhand eines Fallbeispiels zu beleuchten. Spezifisch werden die Kriterien im Spiegel der folgenden Sonderwohnformen beleuchtet:

- A. Eigengestaltung der Haushaltsführung – die Flüchtlingsunterkunft (siehe 4.2.1)
- B. Freiwilligkeit – das Seniorenpflegeheim (siehe 4.2.2)
- C. Dauerhaftigkeit – die Ferienwohnung (siehe 4.2.3)
- D. Zum Wohnen bestimmtes Gebäude – die Hausbewachung (siehe 4.2.4).

Bei der Auswahl wurden bewusst zwei Sonderwohnformen gewählt, deren Bewertung kritisch zu betrachten ist, und zwei, deren Einstufung weniger strittig ist. Die gewählten Wohnformen zeichnen somit ein möglichst breites Bild der Lage und sind geeignet eine Reihe von Problematiken hervorzuheben. Zuletzt stellen sie darüber hinaus jeweils eigenständig einen interessanten und vor allem aktuell wichtigen Untersuchungsgegenstand dar.

Die Sonderwohnform der Flüchtlingsunterkunft steht derzeit in einem herausstechenden Maße im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Die Anzahl der derartigen Anlagen und damit auch die Zahl der Menschen, die in Deutschland in einer Flüchtlingsunterkunft wohnen, steigt zurzeit dramatisch an. Häufig sind rechtliche Konflikte damit verbunden.

Von immer größerer Bedeutung ist auch die Wohnsituation von Senioren, da diese Bevölkerungsgruppe ebenfalls einen starken Zuwachs zu verzeichnen hat. Das Seniorenpflegeheim ist nur eines von mehreren Modellen des Seniorenwohnens. Das Pflegeheim eignet sich gut für den Vergleich mit der Flüchtlingsunterkunft, weil in beiden Fällen die Kriterien des Wohnens teilweise uneindeutig zu bewerten sind.

Im Gegensatz dazu sind die Kriterien bei der Ferienwohnung und der Hausbewachung weniger stark in unterschiedliche Richtungen auslegbar. Die Ferienwohnung macht in vielen Kommunen in Deutschland eine in wichtigem Umfang vertretene Sonderwohnform aus. Ihre Verortung innerhalb beziehungsweise außerhalb der Grenze des Wohnens ist, ebenso wie die Hausbewa-

chung, nicht sehr strittig.

Die Auswahl der Hausbewachung scheint in der Gegenüberstellung mit den drei anderen Sonderwohnformen weniger naheliegend, da sie im Gegensatz zu Flüchtlingsunterkünften, Seniorenpflegeheimen und Ferienwohnungen eher als Randphänomen einzuschätzen ist. Obwohl die Hausbewachung quantitativ weniger bedeutend als die anderen drei Sonderwohnformen ist, lassen sich an ihr qualitativ relevante Aspekte aufzeigen und Themen aus den vorangegangenen Kapiteln vertiefen, die die Darstellung der Kriterien optimal ergänzen und vervollständigen.

Zu allen ausgewählten Sonderwohnformen werden Fallbeispiele mit Entwicklungen aus den Jahren 2014 und 2015 eingebracht, um aktuelle Einsichten zu geben. Sie helfen bei der Untersuchung des Sinngehalts und der Probleme mit den in der Rechtsprechung angelegten Kriterien des Wohnens. Diese Prüfung ist essenziell für eine Beurteilung der juristischen Bewertung des Wohnens. Die folgenden Einschätzungen sind die Basis für eine solche Beurteilung.

4.2.1 Flüchtlingsunterkunft – Eigengestaltung der Haushaltsführung

Weitere Aussagen aus dem Interview zu der Sonderwohnform Flüchtlingsunterkunft

Hartmut Ploehn:

- Eine Schwächung der ordnungsrechtlichen Vorgaben für die Unterkünfte, etwa im Bereich des Brandschutzes, muss in Betracht gezogen werden, sollten Städte an der Aufgabe der Unterbringung von Flüchtlingen scheitern.
- In Hamburg werden in naher Zukunft etliche Gebäude für die Unterbringung von Flüchtlingen realisiert, indem Immobilienunternehmen für 15 Jahre zu der Nutzung ihrer Gebäude zum Zwecke der Folgeunterbringung verpflichtet werden.

Bei der Schaffung von Einrichtungen zur Flüchtlingsunterkunft in Wohngebieten kommt es häufig zu Widerstand seitens der betroffenen Nachbarn. Derlei Vorhaben sind Gegenstand zahlreicher verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 16.4), bei denen es im Kern um die Frage geht, ob es sich um eine Unterbringung handelt,

welche als soziale Einrichtung in WR-Gebieten unzulässig ist, oder um eine Wohnnutzung. Nachbarklagen im Bereich eines Bebauungsplans sind in der jüngeren Vergangenheit regelmäßig erfolgreich. Und zwar dann, wenn die entsprechenden Gebäude als Anlagen für soziale Zwecke eingestuft werden und das Vorhaben im Bereich eines reinen Wohngebiets liegt. In Hamburg, wo das gewählte Fallbeispiel liegt, existieren inzwischen zahlreiche Vorhaben für Flüchtlingsunterkünfte, teilweise in der Realisation befindlich, welche jeweils für eine vierstellige Anzahl

an Personen vorgesehen sind. Dies war noch vor einigen Monaten in der Regel unüblich. Viele der Projekte, in allen Fällen diejenigen zu der Errichtung von Einrichtungen der zentralen Erstaufnahme (vgl. Ploehn 2015: o.S.), werden auf Basis des Polizeirechts umgesetzt. Bei anderen wird eine Umsetzung nach Bauplanungsrecht angestrebt. Das Hamburger Abendblatt zählt fünfzehn Vorhaben für Flüchtlingsunterkünfte im Hamburger Stadtgebiet auf, gegen welche Klagen laufen oder sich in Vorbereitung befinden (vgl. Ritscher 2015: 1). Fast an jedem Standort eines Vorhabens formiere sich Widerstand (vgl. ebenda). Es wird verstärkt sichtbar, dass die Frage der Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften offenkundig einer neuen Lösung bedarf, da mit der wachsenden Zahl an Flüchtlingen die Anzahl an juristischen Auseinandersetzungen dramatisch steigt, was weder Flüchtlingen noch Nachbarn zugutekommt. Ansätze zu einer juristischen Erleichterung, aber keiner inhaltlichen Klärung zu der Frage des Wohnens wurden in dem Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen gemacht. Durch dieses Gesetz wurden zusätzliche Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte in § 246 BauGB geschaffen, die Verfahrensbeschleunigungen herbeiführen sollen und die Realisierung in Gewerbegebieten betreffen.

Die Einrichtungen zur Flüchtlingsunterkunft lassen sich in zwei Typen unterscheiden, · die Erstaufnahmeeinrichtungen und · die Folgeunterbringungen. Da die Notunterkünfte der zentralen Erstaufnahme inzwischen in Baumärkten oder unter Verwendung von Zelten errichtet werden und für diese Maßnahmen das Sicherheits- und Ordnungsrecht anstatt des Baurechts angewendet wird (vgl. Ploehn 2015: o.S.), wird sich im Rahmen dieser Arbeit sinnvollerweise mit der Folgeunterbringung befasst.

Hierzu ist erneut anzumerken, dass bei der Unterbringung in der Folgeunterbringung keine Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und anderen wohnungslosen Menschen vorgenommen wird (vgl. ebenda). Um ein reines Flüchtlingswohnheim geht es formal gesehen daher bei dem im Folgenden untersuchten Hamburger Fall nicht.

Eigenheiten

Die Umnutzung von zuvor für das konventionelle Wohnen genutzten Gebäuden für die Folgeunterbringung bedinge einen Antrag auf Nutzungsänderung im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB und des Bauordnungsrechts der Länder hin zu einer sozialen Einrichtung für Wohnunterbringung (vgl. Ploehn 2015: o.S.). Dies weist massiv auf eine allgemeine Sichtweise hin, dass die Flüchtlingsunterbringung nicht als Wohnen angesehen wird. Andererseits vertreten Jäde/Dirnberger/Weiß die Ansicht, dass es als Wohnnutzung zu werten ist, wenn mehrere Asylbewerber in ihren

Familien in Wohnungen wohnen (Jäde/Dirnberger/Weiß § 3 Rn. 8).

Bei der Flüchtlingsunterkunft kommt zu der Infragestellung der Freiwilligkeit die der Eigengestaltung und der Dauerhaftigkeit hinzu. Dies begründet die etlichen gerichtlichen Auseinandersetzungen um die Flüchtlingsunterkünfte für die Folgeunterbringung und führt dazu, dass einzelfallbezogen zu unterschiedlichen Schlüssen gekommen werden kann.

Es sticht die Abhängigkeit von dem Grundriss heraus: Erlaubt dieser eine eigene Versorgung? Ermöglicht er Intimität? Wie im Fallbeispiel sichtbar wird, werden die diesbezüglichen Anforderungen bei Flüchtlingsunterkünften relativ hoch gesetzt. Neben der Ausgestaltung des Grundrisses spielt des Weiteren die Größe der Einrichtung eine Rolle. Ein Wohnheim für Flüchtlinge kann in einem reinen Wohngebiet zugelassen werden, wenn eine „wohnartige Belegungsdichte“ festgeschrieben ist (Jäde/Dirnberger/Weiß § 3 Rn. 8).

Bewertung

Wie zuvor bereits knapp geschildert, erfüllen Unterbringungen die Begriffstatbestände des Wohnens nach Ansicht vieler Juristen nicht. Sie dienen stattdessen dem Zweck eines „vorübergehende[n], häufig im Voraus beabsichtigte[n] kurzzeitige[n] Verweilen[s]“ (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 16) und gelten somit als Einrichtungen für soziale Zwecke. Bei Unterkünften für Asylbewerber- und Flüchtlinge stellt sich die Einordnung in die Wohnnutzung oder in die Einrichtung für soziale Zwecke besonders problematisch dar (Jäde/Dirnberger/Weiß § 3 Rn. 6). Die Einschätzung hängt von der individuellen Beurteilung des jeweiligen Grades der selbstständigen Lebensgestaltung in den Gebäuden ab. Es muss abgeschätzt werden, ob ein wohnartiges Leben in ihnen ermöglicht wird. (ebenda)

Fickert/Fieseler sprechen aufgrund der Vorschriften für die Unterbringung von Asylbewerbern von einem „Zwangscharakter“, der der Freiwilligkeit gegenüberstehe und ein Wohnen gänzlich ausschließe (§ 3 Rn. 16.43). Es handle sich darüber hinaus um eine übergangsmäßige, vorübergehende Bleibe ohne eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit. In einem reinen Wohngebiet seien derartige Unterkünfte für Asylbewerber und Flüchtlinge keinesfalls zulässig (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 16.45).

Nach einer Entscheidung des VGH Baden-Württemberg handelt es sich bei einer Unterkunft für Asylbegehrende nicht um ein Wohngebäude, wenn nur acht Quadratmeter Wohnfläche pro Person zur Verfügung stehen (VGH Baden-Württemberg, 03.06.1991- 8 S 1170/91, NVwZ 1991, 1004).

Flüchtlingsunterkunft

A. Eigengestaltung der Haushaltsführung

<input type="checkbox"/>	ja
<input checked="" type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

B. Freiwilligkeit

<input type="checkbox"/>	ja
<input checked="" type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

C. Dauerhaftigkeit

<input type="checkbox"/>	ja
<input checked="" type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

D. Zum Wohnen bestimmtes Gebäude

<input type="checkbox"/>	ja
<input checked="" type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

Vertragliche Basis

Unterbringung

Eigenheiten

Zusammenleben in Zimmern oder Apartments erfolgt möglichst, aber nicht immer mit verwandten oder bekannten Personen; Sonderbau

Grundriss/ Ausstattung

2-Bett-Zimmer	2-Bett-Zimmer	2-Bett-Zimmer	4-Bett-Zimmer	Bad
4-Bett-Zimmer	4-Bett-Zimmer	2-Bett-Zimmer	3-Bett-Zimmer	

Badezimmer **nein**
Kochmöglichkeit **nein**
Privates Zimmer **nein**

4-Bett-Zimmer mit Kochm.	3-Bett-Zimmer mit Kochm.	3-Bett-Zimmer mit Kochm.	4-Bett-Zimmer mit Kochm.
4-Bett-Zimmer mit Kochm.	3-Bett-Zimmer mit Kochm.	3-Bett-Zimmer mit Kochm.	Bad

Badezimmer **nein**
Kochmöglichkeit **ja**
Privates Zimmer **nein**

Darstellung 13: Steckbrief zu der Flüchtlingsunterkunft

Fallbeispiel

Für diese Gelegenheit wird nun ein Praxisbeispiel zur Abschätzung der Kriterien und deren Erfüllung herangezogen: eine geplante Flüchtlingsunterkunft für circa 200 Menschen in dem Hamburger Stadtteil Harvestehude. Dort sollen in der Straße Sophienterrasse in einem vormals zu Verwaltungszwecken genutzten Gebäude 23 abgeschlossene Wohneinheiten sowie Gemeinschaftsräume und Büros für das Unterakunftsmanagement entstehen (vgl. Fördern und Wohnen 2015: o.S.).

Erbaut 1957, diente das solitärartige Gebäude zunächst einem Konzern als Verwaltungssitz und später 25 Jahre lang als Kreiswehrrersatzamt (vgl. ebenda). Das Grundstück liegt in dem Geltungsbereich eines Baustufenplans von 1955, dem Hamburger Vorgänger der Bauleitpläne des heutigen Planungsrechts. Dieser sieht für das Gebiet eine dreigeschossige, geschlossene Wohnbebauung vor, der das Gebäude für die Flüchtlingsunterkunft zu keinem Zeitpunkt entsprach und entspricht. In dem Gebiet sind darüber hinaus gewerbliche und handwerkliche Betriebe jeglicher Art sowie Läden und Wirtschaften verboten: Es wird als besonders geschütztes Wohngebiet bezeichnet und entspricht von den Baugebieten der BauNVO am ehesten dem reinen Wohngebiet (vgl. Baustufenplan Harvestehude-Rotherbaum von 1955).



Darstellung 14: Ausschnitt aus dem Bebauungsplanentwurf Harvestehude 15 und Plakat zu der öffentlichen Plandiskussion

Gegen die Genehmigung für die Umnutzung, welche die Einrichtung der öffentlich-rechtlichen Unterbringung von Flüchtlingen, Asylbegehrenden und Wohnungslosen in dem Wohngebiet ermöglichen sollte, reichten drei betroffene Nachbarn Klage ein. Die Verantwortlichkeit für Bau und Verwaltung liegt bei dem städtischen Träger Fördern und Wohnen. Die Auseinandersetzung zwischen diesem öffentlichen Unternehmen und den Klägern beschäftigte zu Beginn des Jahres 2015 das Hamburgische Obergericht, welches den Klägern darin zustimmte, dass die Flüchtlingsunterkunft nicht zulässig ist (OVG Hamburg, 28.05.2015 - 2 Bs 23/15, Juris). Dies wurde damit begründet, dass diese Unterkunft als soziale Einrichtung zu werten sei. Es fehle zum Wohnen im Sinne des Bauplanungsrechts an „Eigengestaltung und Freiwilligkeit des Aufenthalts der Bewohner in der Einrichtung“ (ebenda). Die Planungen sahen das Entstehen einer Wohnfläche von knapp 2.500 Quadratmetern in Wohneinheiten mit je zwei bis acht Zimmern sowie Küche und Bad vor. Das Gericht kam zu dem Schluss, dass das Vorhaben dem Gebietserhaltungsanspruch widerspricht, da es nicht den Wohnbedürfnissen dient.

Nach der Entscheidung des Gerichts entschloss sich die zuständige Bezirksverwaltung gemeinsam mit dem städtischen Träger Fördern und Wohnen zur Aufstellung eines Bebauungsplans, um die Umnutzung dennoch zu realisieren. Es entstand ein Bebauungsplanentwurf, welcher als einziges Grundstück das der vorgesehenen Flüchtlingsunterkunft betraf (siehe Darstellung 14). Der Entwurf beinhaltete die Ausweisung des Gebiets des ehemaligen Verwaltungsgebäudes als Fläche für den Gemeinbedarf zum Zwecke der öffentlich-rechtlichen Unterbringung durch die Stadt Hamburg (vgl. Bezirksamt Eimsbüttel 2015: o.S.).

Durch den Plan, der bei einer öffentlichen Plandiskussion im Juli 2015 vorgestellt wurde, erkannten die Verantwortlichen indirekt an, dass eine Realisierung als Wohnnutzung nicht möglich oder sehr kompliziert wäre. Gleichwohl ließ sich der zuständige Bezirksamtsleiter, selber Verwaltungsjurist, zu dem Bebauungsplanentwurf mit Blick auf die vorgesehene Grundrissgestaltung der Unterkunft wie folgt zitieren: „Geplant ist ganz normales Wohnen.“ (vgl. Ulrich 2015: o.S.)

Ein Bebauungsplan für das Gelände wird nun nicht kommen. Vor dem Hintergrund der Zahlen der Flüchtlinge und Asylbegehrenden und der Dringlichkeit wurde die Klage im Falle der Flüchtlingsunterkunft in der Straße Sophienterrasse nach einem Vergleich abgeschlossen. Ein Vergleich war zuvor abgelehnt worden. Dies zeigt die Veränderlichkeit der Auslegung des Gesetzes sowie der Haltung der Akteure je nach Entwicklung der gesellschaftlichen Lage. Es werden nun 190 anstatt der zu Beginn vorgesehenen 220 Flüchtlinge dort einziehen. Die Beurteilung der Größe der Einrichtung hängt von dem Bezugsraum ab, welcher nicht vordefiniert ist.

Zusammenfassung

Es bleibt festzuhalten, dass für die Erfüllung keines der Kriterien eine generelle und eindeutige Aussage getroffen werden kann (siehe Darstellung 13). Das Fallbeispiel zeigt, dass die Zugehörigkeit zu der Wohnnutzung erstens sehr kontrovers beurteilt werden kann und zweitens wie sich die Realisierungsmöglichkeit über die Zeit ändern kann.

„Eine Einordnung als Wohnhaus statt als Anlage für soziale Zwecke ermöglicht die Zulassung in reinen Wohngebieten, kann aber die Zulassung in Kleinsiedlungsgebieten, Kerngebieten, Gewerbe- und Industriegebieten erschweren oder unmöglich machen.“ (Bönker/Bischopink § 3 Rn. 25) Dies bringt auch Ploehn an: Wenn die Folgeunterbringung von Flüchtlingen und Obdachlosen juristisch durchweg unter den Begriff des Wohnens fallen würde, ergäben sich daraus Vor- und Nachteile für die Realisierung (vgl. Ploehn 2015: o.S.).

Es kann sicher bemerkt werden, dass das Verfahren der Unterbringung selbst ein Anzeichen für Unfreiwilligkeit ist. Allerdings: Das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis und die Abwesenheit der „eigenen vier Wände“ sind nicht zwingend Merkmale, die das Wohnen unmöglich machen. Es ist fraglich, ob ein Wohnen wegen einer Unterbringung tatsächlich ausgeschlossen ist. Es ist ersichtlich, weshalb Experten sich für und wider die Erfüllung der Eigengestaltung und Dauerhaftigkeit aussprechen, besonders im Einzelfall. Für die Eigengestaltung der Haushaltsführung sind die Grundlagen in der Folgeunterbringung in der Regel vorhanden (vgl. Ploehn 2015: o.S.). Die Bewohner erhalten Geld zur eigenen Versorgung und besitzen in vielen Fällen Kochmöglichkeiten (vgl. ebenda).

Weshalb die Eigengestaltung der Haushaltsführung selbst bei dem angestrebten grundsätzlichen Zusammenwohnen von Familien in abgeschlossenen Wohneinheiten wegen fehlender Intimität nicht vorausgesetzt werden kann (OVG Hamburg, 28.05.2015 - 2 Bs 23/15, Juris), ist unverständlich. Eine Anforderung an die Größe des Wohnraums lässt sich jedenfalls planungsrechtlich nicht ableiten. Darüber hinaus wird in dem geschilderten Hamburger Urteil das Teilen von Küchen und Badezimmern mit bis zu 16 Personen als Hinweis auf eine nicht vorhandene Häuslichkeit angesehen (ebenda), was bei Vergleich mit der Einschätzung des Studierendenwohnheims nicht einleuchtet.

Vor dem Hintergrund dessen, dass § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB konkret anführt, dass auf die Flüchtlingsunterbringung und die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden in der Bauleitplanung besondere Rücksicht zu nehmen ist, sollte der Ausschluss der Flüchtlingsunterkunft aus dem Wohnen mit Bedacht bewertet werden.

4.2.2 Seniorenpflegeheim – Freiwilligkeit

Vor der Novelle der Baunutzungsverordnung im Jahr 1990 erfolgte eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Senioreneinrichtungen. Es war umstritten, inwieweit derartige Heime dem Wohnen zuzurechnen sind (Rixner/Biedermann/Steger § 3 Rn. 6). Altenpflegeheime waren in reinen Wohngebieten unzulässig, wogegen Altenwohn- und Altenheime regelmäßig zulässig waren (Jäde/Dirnberger/Weiß § 3 Rn. 12). Heute zählen Gebäude, die ganz oder teilweise der Betreuung und Pflege ihrer Bewohner dienen nach § 3 Abs. 4 BauNVO zu den Wohngebäuden und sind damit definitorisch in das Wohnen eingegangen. Ob sich dadurch grundlegende Änderungen des Begriffs Wohnen ergeben haben, ist umstritten.

Eigenheiten

Das Heimgesetz (HeimG) definiert den Begriff des Heims in der aktuellen Fassung wie folgt: Heime sind „Einrichtungen, die dem Zweck dienen, ältere Menschen oder pflegebedürftige oder behinderte Volljährige aufzunehmen, ihnen Wohnraum zu überlassen sowie Betreuung und Verpflegung zur Verfügung zu stellen oder vorzuhalten“ (§ 1 Abs. 1 HeimG). Zudem werden der entgeltliche Betrieb und die Unabhängigkeit von Wechsel und Anzahl der Bewohner als Eigenschaften eines Heims konkretisiert (§ 1 Abs. 1 HeimG).

Die Bewohner von Seniorenpflegeheimen besitzen in aller Regel keine konventionellen Mietverträge oder Kombinationen von Miet- und Serviceverträgen, sondern sogenannte Heimverträge wie sie das Gesetz zur Regelung von Verträgen über Wohnraum mit Pflege- oder Betreuungsleistungen einfordert. Diese Verträge enthalten verpflichtend die Aufschlüsselung dreier Kostenbestandteile: die Kosten für Unterkunft und Verpflegung, das Pflegeentgelt sowie den Investitionskostensatz (vgl. Funk 2015: o.S.) (siehe Darstellung 15).

Zu den Besonderheiten, die das Seniorenpflegeheim von dem Normalfall des Wohnens unterscheiden, zählt, dass dort keine selbstständige Versorgung durch die Bewohner geschieht. Der Faktor der Eigengestaltung der Haushaltsführung ist stark ab-

Weitere Aussagen aus dem Interview zu der Sonderwohnform Seniorenpflegeheim

Martin Funk:

- Die verstärkten Brandschutzvorkehrungen, die bei Seniorenpflegeheimen aufgrund ihrer Bewertung als Sonderbauten erforderlich sind, stellen eine finanzielle Belastung für die Bauherren dar und sind für Senioren nicht uneingeschränkt handhabbar.
- Dem nachgefragten Neubau von Seniorenpflegeheimen steht der Fachkräftemangel in der Pflegebranche entscheidend entgegen.

Seniorenpflegeheim

A. Eigengestaltung der Haushaltsführung

<input type="checkbox"/>	ja
<input checked="" type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

B. Freiwilligkeit

<input type="checkbox"/>	ja
<input checked="" type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

C. Dauerhaftigkeit

<input checked="" type="checkbox"/>	ja
<input type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

D. Zum Wohnen bestimmtes Gebäude

<input type="checkbox"/>	ja
<input checked="" type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

Vertragliche Basis

Heimvertrag, welcher die Kosten für Unterkunft und Verpflegung aufschlüsselt und das Pflegeentgelt sowie den Investitionskostensatz enthält

Eigenheiten

Eingeschränkte Mobilität oder Bettlägerigkeit der Menschen kommt häufig vor; Elemente der Pflege und Betreuung; Sonderbau

Grundriss/ Ausstattung

Einzelzimmer	Bad	Bad	Einzelzimmer	Einzelzimmer	Bad	Bad	Einzelzimmer
Einzelzimmer	Bad	Bad	Einzelzimmer	Einzelzimmer	Bad	Bad	Einzelzimmer

Doppelzimmer	Bad	Bad	Doppelzimmer	Doppelzimmer	Bad	Bad	Doppelzimmer
Doppelzimmer	Bad	Bad	Doppelzimmer	Doppelzimmer	Bad	Bad	Doppelzimmer

Badezimmer ja
Kochmöglichkeit nein
Privates Zimmer ja

Badezimmer nein
Kochmöglichkeit nein
Privates Zimmer nein

Darstellung 15: Steckbrief zu dem Seniorenpflegeheim

hängig von der Art der Einrichtung, doch eine gewisse Einschränkung der Selbstständigkeit liegt in allen Fällen vor. Dies bildet sich vorwiegend in den angebotenen unterstützenden Pflege- und Betreuungsleistungen für die Bewohner ab. Bewegungseinschränkungen existieren sehr häufig; ein großer Anteil an Menschen in einem Pflegeheim ist bettlägerig (vgl. Funk 2015: o.S.).

Zudem ist eine Freiwilligkeit des Aufenthalts nicht in allen Fällen und nicht immer vollumfänglich gegeben. Bei Demenzkranken oder anders stark entscheidungseingeschränkten Menschen kann nicht grundsätzlich von einer Freiwilligkeit ausgegangen werden. Außerdem ist anzunehmen, dass der Umzug in ein Pflegeheim in einer nicht zu vernachlässigenden Anzahl der Fälle zumindest in einem Maße einem wie auch immer gearteten Gebrechen geschuldet ist, wodurch die vollständige Freiwilligkeit der Entscheidung zum Einzug ebenfalls zweifelhaft ist.

Bewertung

Nach § 3 Abs. 4 BauNVO zählen zu den Wohngebäuden auch diejenigen Gebäude, welche „ganz oder teilweise der Betreuung und Pflege ihrer Bewohner dienen“. Diese Ergänzung zu der Definition der Wohnnutzung durch die Baunutzungsverordnung hat erst mit der Novelle Eingang in das Gesetz gefunden. Ob das Seniorenpflegeheim ebenso wie etwa das betreute Wohnen für Senioren eindeutig im Wohnen nach § 3 BauNVO verortet ist, ist kritisch zu bewerten. Zu der allgemeinen Zulässigkeit im reinen Wohngebiet muss eine Einrichtung nach wie vor der Novelle von 1990 dem Inbegriff des Wohnens entsprechen, was aus dem Antrag auf Genehmigung respektive Nutzungsänderung hervor gehen muss. Hingegen ist ein Seniorenpflegeheim als Anlage für soziale Zwecke im allgemeinen Wohngebiet allgemein zulässig. Anders in Gewerbegebieten, wo dieses nur ausnahmsweise zulässig ist und auf das im Beispiel Bezug genommen wird.

Zur Abgrenzung von Seniorenpflegeheimen zu Krankenhäusern ist die Abwesenheit von ärztlichem Personal als Anhaltspunkt, wie dies Fickert/Fieseler vorschlagen, nur bedingt geeignet. Da der Bedarf an ärztlichen Dienstleistungen in Pflegeheimen hoch ist, kann die Unterscheidung möglicherweise anhand des Zwecks der Behandlung erfolgen: Während in Krankenhäusern eine Entlassung angestrebt ist, hat die Behandlung in Seniorenpflegeheimen den Verbleib in dem Gebäude zum Ziel. (vgl. Bönker/Bischopink § 3 Rn. 39)

Aus Gründen des Erhalts des Baugebietscharakters und vor dem Hintergrund der Bestimmungen des § 15 Abs. 1 BauNVO kann es sich ohnehin in der Regel im WR-Gebiet nur um „kleine“ Altenpflegeheime handeln, so Fickert/Fieseler (§ 3 Rn. 11.6). Dies sei im Verhältnis zu dem Bezugsraum zu werten.

Fallbeispiel

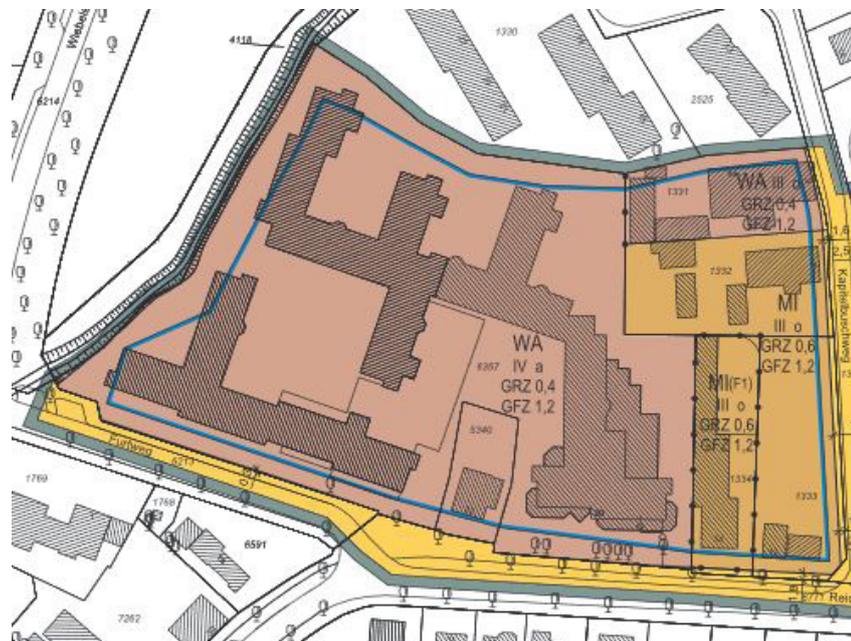
Das folgende Fallbeispiel zeigt auf, dass

- ein Senioren(wohn)heim mit Pflegestation zum Wohnen gezählt werden kann und
- die – inhaltliche wie örtliche – Trennung der Formen des Seniorenwohnens schwierig ist.

Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans in dem Hamburger Stadtteil Eidelstedt im Dezember 2014 war das Grundstück eines Senioren(wohn)heims betroffen. Zuvor galt für den Planbereich ein Bebauungsplan von 1970, in dem für die betreffende Fläche ein Gewerbegebiet festgesetzt war. Später wurde in diesem das Seniorenheim mit Pflegestation errichtet, welches bis heute besteht.

Das Heim wird von dem Betreiber als „Senioren-domizil“ oder „Residenz“ bezeichnet. Es umfasst

neben betreutem Wohnen die stationäre Pflege und die kurz- sowie langzeitpflege für sämtliche Pflegestufen. (vgl. Hamburger Senioren Domizile 2012: o.S.) Hierzu weist es Unterkünfte verschiedener Art mit unterschiedlicher Grundrissgestaltung auf; von der abge-



Darstellung 16: Ausschnitt aus dem Bebauungsplan Eidelstedt 72

schlossenen Wohnung bis zu dem geteilten Zimmer mit umfangreicher Versorgung und Pflege. Die Schaffung des neuen Bebauungsplans Eidelstedt 72 wurde in die Wege geleitet, weil sich statt einer Gewerbenutzung vorrangig eine Wohnnutzung etabliert hatte und diese nun gesichert werden sollte. Dabei hat sich die Wohnnutzung laut der Begründung des Bebauungsplans „unter anderem durch die Errichtung einer größeren Seniorenwohnanlage“ verfestigt (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2014: 9). Die Wohnanlage wird als allgemeines Wohngebiet festgesetzt. Da sie, unter Heranziehen der Bezugsgröße des Bebauungsplans Eidelstedt 72, ein großes Pflegeheim ist, kann geschlussfolgert werden, dass das Senioren(wohn)heim mit Pflegestation als Wohnnutzung verstanden worden sein muss (siehe Darstellung 16).

Die Freiwilligkeit des Aufenthalts spielte bei der Bewertung des bestehenden Heims keine Rolle.

Es gibt zwar einige Ausführungen zu der Erfüllung dieses und der übrigen Kriterien für das Wohnen. Eine theoretische Unzulässigkeit des Heims bei Neubeantragung einer Baugenehmigung wird aber nicht thematisiert.

Zusammenfassung

Das Verständnis von dem Wohnen im Alter hat sich, auch aufgrund der demographischen Entwicklung der letzten Jahre, in der Öffentlichkeit gewandelt. Neue Wohnkonzepte und die ambulante Betreuung von Senioren wurden relevanter. Zudem haben sich im Bereich der Seniorenpflegeheime neue Anforderungen ergeben.

So kommt es zu der Aussage des interviewten, praxiserfahrenen Experten Funk, dass das Belegen eines Seniorenpflegeheims „natürlich eine Wohnnutzung, [...] aber natürlich nicht mit einer eigenständigen Haushaltsführung“ (Funk 2015: o.S.) verbunden sei. Diese Einschätzung enthält nach derzeitiger Rechtslage einen Widerspruch. Allerdings gibt sie ein Bild des Lebens im Seniorenpflegeheim wieder, welches sicherlich von einem großen Teil der Öffentlichkeit so empfunden oder jedenfalls gewünscht wird: Dass nämlich ein Wohnen dort stattfinden kann.

Andererseits ist zu beachten, dass die bedingungslose Einstufung der Seniorenheime in das Wohnen im Kontext der Andersbewertung bei vergleichbaren Heimen keinen Sinn ergibt. Diese grundsätzliche Entscheidung ist bei Analyse der im Planungsrecht selbst aufgestellten Kriterien für das Wohnen nicht zu stützen. Der Gesetzgeber hätte zweckmäßiger zum Beispiel die Anlagen als weitere Nutzungsart im reinen Wohngebiet allgemein zugelassen (Bönker/Bischopink § 3 Rn. 22). Die planungsrechtlichen Tatbestandsmerkmale des Wohnens werden, wie beispielhaft dargelegt wurde, durch einen Teil der Personen in Seniorenpflegeheimen nicht erfüllt. Andererseits kommen, wie in dem geschilderten Fallbeispiel, kombinierte Einrichtungen aus betreutem Wohnen und Pflegeheimen vor. Diese müssen bewertbar sein.

Die Erfüllung der Eigengestaltung der Haushaltsführung ist bei Experten umstritten. Es ist die fundierte Ansicht vertretbar, dass das Wohnen Betreuungs- und Pflegebedürftiger – speziell bettlägeriger, dementer oder gar bewusstloser Menschen – nicht als selbstgestaltet zu beurteilen ist. Erschwert ist dies gegebenenfalls noch im Falle des Zusammenlebens zweier unbekannter Menschen in einem Doppelzimmer (Bönker/Bischopink § 3 Rn. 22). Bei der Freiwilligkeit des Aufenthalts muss sich bei stärker Einschränkung des Willensausdrucks der pflegebedürftigen Person auf Angehörige oder Betreuer verlassen werden, was noch einmal in anderer Weise auf die generelle Herausforderung bei der Beurteilungsgrundlage der Freiwilligkeit hinweist.

4.2.3 Ferienwohnung – Dauerhaftigkeit

Bei den Ferienwohnungen sind zwei different zu betrachtende Nutzungsweisen grundlegend zu unterscheiden. Dies sind zum einen Ferienwohnungen, die gegen Entgelt einem ständig wechselnden Personenkreis von Gästen zur Verfügung gestellt werden (entsprechend den Ferienhäusern in § 10 Abs. 4 BauNVO), zum anderen regelmäßig zu Erholungszwecken selbstgenutzte Zweitwohnsitze.

Weitere Aussagen aus dem Interview zu der Sonderwohnform Ferienwohnung

Imke Schneider:

- Bei Ferienwohnungen in Sondergebieten ist kein erhöhter Schutz mit Blick auf einen Erholungszweck notwendig, weswegen die Mischung von Ferien- und Dauerwohnungen möglich ist.
- Die Bauaufsicht des Kreises Nordfriesland dokumentiert und verfolgt nicht genehmigte Nutzungen von Ferienwohnungen in Wohngebieten bisher nicht.

Durch die Verbreitung der beiden Arten der Ferienwohnungen in einigen Gemeinden mit besonders hohem Freizeitwert entsteht eine Akkumulation dieser Sonderwohnform. Es ist eine Verdrängung des normalen Dauerwohnens wahrnehmbar, deren Steuerung sich in der Praxis

komplex und schwierig darstellt. Hierdurch ergeben sich in touristisch geprägten Kommunen Schwierigkeiten bei der Erhaltung der sozialen Infrastruktur (vgl. Schneider 2015: o.J.): Lokale Einschränkungen bei der Daseinsvorsorge können die Folge sein. Problematisch ist dabei auch, dass die unerlaubte Nutzungsänderung von dem Dauerwohnen zu der selbstgenutzten Ferienwohnung von außen nicht zwingend erkennbar ist (vgl. ebenda).

Eigenheiten

Ferienwohnungen werden wie dargestellt entweder gewerblich oder privat genutzt. Erstere können als touristische Bleibe von Feriegästen charakterisiert werden. Bei Zweiteren wird die Wohnung im Wesentlichen nur einige Wochen pro Jahr zur Erholung durch den Verfügungsberechtigten genutzt.

Beide Arten der Ferienwohnungen verfügen sowohl über einen abgeschlossenen Raum, als auch über ein Badezimmer und eine Kochmöglichkeit. Sie sind mit einer Ausstattung versehen, welche die eigene Versorgung ermöglicht, da sie über Bad und Küche verfügen (siehe Darstellung 17).

Die selbstgenutzte Ferienwohnung ist eine Nutzung, die aufgrund von Eigentum oder einem Mietvertrag in den „eigenen vier Wänden“ stattfindet. Anderes gilt für die durch einen wechselnden Personenkreis genutzte Ferienwohnung. Sie erfüllt das Kriterium der auf Dauer ange-

Ferienwohnung

A. Eigengestaltung der Haushaltsführung

<input type="checkbox"/>	ja
<input checked="" type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

B. Freiwilligkeit

<input checked="" type="checkbox"/>	ja
<input type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

C. Dauerhaftigkeit

<input type="checkbox"/>	ja
<input checked="" type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

D. Zum Wohnen bestimmtes Gebäude

<input type="checkbox"/>	ja
<input checked="" type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

Vertragliche Basis

Mietvertrag oder Eigentum

Eigenheiten

Regelmäßige Benutzung durch dieselben Personen, welche jedoch zeitlich beschränkt ist, oder durch einen wechselnden Personenkreis

Grundriss/ Ausstattung

Zimmer	Küche	Zimmer	Küche	Zimmer	Küche
	Bad		Bad		Bad
Zimmer	Bad	Zimmer	Bad	Zimmer	Bad
	Küche		Küche		Küche

Badezimmer ja
Kochmöglichkeit ja
Privates Zimmer ja

Darstellung 17: Steckbrief zu der Ferienwohnung

legten Häuslichkeit nicht, zumal eine Gestaltungsmöglichkeit der Räume natürlich vollständig wegfällt. Der Zeitraum des Aufenthalts ist begrenzt.

Bewertung

Die gewerblich vermietete Ferienwohnung fällt regelmäßig nicht unter den Begriff des Wohnens, weil sie typischerweise keine auf Dauer angelegte Häuslichkeit aufweist (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 1.3). Viel entscheidender ist hier allerdings, dass mit § 10 Abs. 4 BauNVO diese Ferienwohnungen (dort bezeichnet als Ferienhäuser) von den Wohngebäuden unterschieden werden. Die von den Wohngebäuden getrennte Betrachtung in der Baunutzungsverordnung lässt auf eine Abgrenzung von dem Wohnen schließen (BVerwG, 12.03.1982 - 4 C 59/78, NJW 1982, 2512). Auch die Zweckbestimmung zur Erholung und nicht zum Wohnen unterstreicht dies. Als „nachrangiger“ Zweck der Ferienwohnung (des Ferienhauses) kann das Wohnen dennoch gelten.

Obwohl Dauerhaftigkeit als kennzeichnendes Kriterium für das Wohnen anerkannt ist, ist unter Wohnen aus dem Blickwinkel der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit nicht zwangsläufig Dauerwohnen zu verstehen (Jäde/Dirnberger/Weiß § 3 Rn. 4). Das Dauerwohnen setzt erstens einen nicht wechselnden Personenkreis voraus. Zweitens müssen die Personen ihren Hauptwohnsitz und ihren Lebensmittelpunkt an diesem Ort haben. (vgl. Schneider 2015: o.S.) Dagegen zeichnet sich der zur Erholung genutzte Zweitwohnsitz durch eine nur zeitweise Nutzung aus. Dass diese Nutzung zeitlich beschränkt ist, hat keine Folgen. Eine Dauerhaftigkeit ist dort schon durch eine regelmäßige Abfolge von Aufenthalten gegeben (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 1.2). Ferienwohnungen, die in der Freizeit genutzte Zweitwohnsitze sind, zählen zum Wohnen.

Fallbeispiel

Zu der Veranschaulichung durch ein Praxisbeispiel wird der Bebauungsplanentwurf 109 der Gemeinde Sylt herangezogen. Der in Aufstellung befindliche verbindliche Bauleitplan für eine Fläche in dem Ort Tinum nahe Westerland auf Sylt weist eine Ausweisung auf, welche weitere Indizien für das Verständnis der Ferienwohnung liefert. Es handelt sich dabei um einen Bebauungsplan der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren gemäß § 13a BauGB. Der Aufstellungsbeschluss erging im November 2013 und mit dem Inkrafttreten ist jederzeit zu rechnen.

Der Bebauungsplan betrifft eine mit Ein- und Zweifamilienhäusern bebaute Fläche südlich der Dirksstraße, die eine der Hauptstraßen des Ortsteils Tinum ist. Die aufstellende Behörde strebt mit dem Plan eine sichernde Wirkung an (vgl. Gemeinde Sylt 2015: 3). Dies bezieht sich beson-

bewährt, so Imke Schneider von der Gemeinde Sylt. Allerdings sei bei dieser Regelung wie auch bei anderweitigen Bestimmungen die Gefahr gegeben, dass die Vorgaben umgangen würden, indem falsche Hauptwohnsitze angemeldet würden, welche effektiv wie Zweitwohnsitze genutzt würden. (vgl. Schneider 2015: o.S.)

Zusammenfassung

Ferienwohnungen sind ein Beispiel dafür, dass auch *vorübergehendes* Wohnen möglich ist, sofern keine anderen als „wohnartige Einwirkungen“ (Jäde/Dirnberger/Weiß § 3 Rn. 4) auf die Umgebung damit einhergehen. Eine bauliche Anlage mit einer oder mehr Ferienwohnungen, welche von einem ständig wechselnden Personenkreis zur Erholung genutzt wird, ist planungsrechtlich nicht zum Wohnen zu zählen, sondern fällt als Ferienhaus unter eine eigenständige Nutzungsart, die in dem Ferienhausgebiet nach § 10 Abs. 4 BauNVO konkretisiert ist. Danach sind diese Ferienwohnungen in Sondergebieten, die der Erholung dienen, zulässig.

Wie bei Analyse der Behandlung von Ferienwohnungen, aber auch bereits an anderer Stelle deutlich wurde, kann „das Kriterium der Dauerhaftigkeit durchaus flexibel zu handhaben sein“ (BVerwG, 25.03.1996 - 4 B 302/95). Es wird von vielen Juristen darauf hingewiesen, dass die Anlage des Aufenthalts auf Dauer nicht durch die folgenden beiden Eigenschaften beschnitten sein muss: · die effektive Kürze des Aufenthalts (siehe 4.1.1) und · die Abwechslung des Aufenthalts mit Zeiten der Abwesenheit.

Stattdessen werden andere Maßstäbe angesetzt. Bei der Ferienwohnung als Zweitwohnsitz für die Freizeit muss zur Erfüllung der Dauerhaftigkeit zum Beispiel der Bewohner verfügungsbe-rechtigt sein (Fickert/Fieseler § 3 Rn. 1.2), was in der Regel anhand der Besitzherrschaft er-messen wird. Diese Aussagen geben zu denken, ob das Kriterium in der Praxis sinnvoll zu der Antwort beiträgt, bei welchen Nutzungen es sich um Wohnen handelt, wenn – wie im Falle der Ferien-wohnung – auch dem temporären Aufenthalt die Dauerhaftigkeit beigemessen werden kann. Die Schilderung der beiden Arten der Ferienwohnung unterstützt dies zusätzlich, da hieran ver-deutlicht werden kann, dass die Dauerhaftigkeit ein relativer Begriff ist.

4.2.4 Hausbewachung – Zum Wohnen bestimmtes Gebäude

Die Hausbewachung ist eine in Deutschland wenig verbreitete Sonderwohnform. Betrachtens-wert ist die Hausbewachung deshalb, weil sie im Gegensatz zu allen zuvor beschriebenen Son-

derwohnformen keinesfalls in Gebäuden stattfindet, welche zum Wohnen bestimmt sind. Es ist interessant die Krücke zu verstehen, mithilfe derer diese Anforderung umgangen wird und zu überlegen, was daraus im Allgemeinen für das Kriterium folgt.

Bei der Hausbewachung wird in bestehenden baulichen Anlagen eine Zwischennutzung untergebracht. Im Regelfall werden Gewerbegebäude privater Eigentümer sowie öffentliche Gebäude genutzt. (vgl. Rahn 2015: o.S.) Die Vermittlung der Flächen an Interessierte wird von einem darauf spezialisierten Unternehmen übernommen, welches von den Eigentümern dazu beauftragt wird. Die möglichen Nutzer bewerben sich online und werden ausgewählt.

Eigenheiten

Bei der Initiierung der Hausbewachung ist keine Umnutzungsgenehmigung notwendig, da es sich nicht um eine Nutzungsänderung von der Gewerbenutzung oder einer anderen Nutzung zum Wohnen handelt. Hintergrund dessen ist, dass die Instandhaltung des Gebäudes und eben nicht die Nutzung zum Wohnen vorrangiger Zweck ist.

Weitere Aussagen aus dem Interview zu der Sonderwohnform Hausbewachung

Dirk Rahn:

- Derzeit zeigt sich die Tendenz dazu, dass Gebäude der öffentlichen Hand eher für die Flüchtlingsunterbringung gebraucht als für Hausbewachung zur Verfügung gestellt werden.
- Eine Flexibilisierung im Baurecht zugunsten der Nutzung von Gewerbeimmobilien für das Wohnen ist sinnvoll, denn die derzeit vorgefundene Rechtslage hemmt dahingehende Innovationen.
- In fast allen Gebäuden ist Wohnen möglich, wenn diese entsprechend hergerichtet werden.

Dies ist die Besonderheit, über welche das Wohnen in Gebäuden in anders ausgewiesenen Gebieten ermöglicht wird.

Ein weiterer zentraler Unterschied gegenüber dem Regelfall des Wohnens ist, dass die Bewohner einen Gebrauchsüberlassungsvertrag anstatt eines Mietvertrags besitzen (siehe Darstellung 19). Mithilfe dieses Vertrags werden ihnen die Flächen zur Sicherung des ansonsten leerstehenden Gebäudes übertragen. Die Bewohner bezahlen keine Miete, sondern eine sogenannte Verwaltungsgebühr (vgl. Camelot Deutschland 2014: o.S.). Den Nutzern sind in einer Hausordnung Regeln auferlegt, welche eingehalten werden müssen. Demnach ist es verboten zu rauchen, größere Veranstaltungen abzuhalten, Kinder zu haben und Haustiere zu halten.

Es wird mindestens monatlich kontrolliert, ob die Hauswächter diesen Ver- und Geboten nachkommen. (vgl. Rahn 2015: o.S.) Die Bestimmungen weisen keine grundlegend anderen Eigenschaften auf als in konventionellen Mietverhältnissen bestehende Verpflichtungen, allerdings sind sie mit einem weitreichenderen Eingriff in die Entfaltungsfreiheit der Personen verbunden,

Hausbewachung

A. Eigengestaltung der Haushaltsführung

<input checked="" type="checkbox"/>	ja
<input type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

B. Freiwilligkeit

<input checked="" type="checkbox"/>	ja
<input type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

C. Dauerhaftigkeit

<input checked="" type="checkbox"/>	ja
<input type="checkbox"/>	uneindeutig
<input type="checkbox"/>	nein

D. Zum Wohnen bestimmtes Gebäude

<input type="checkbox"/>	ja
<input type="checkbox"/>	uneindeutig
<input checked="" type="checkbox"/>	nein

Vertragliche Basis

Gebrauchsüberlassungsvertrag

Eigenheiten

Herrichtung einiger Räume mit Ausstattung, welche diese bewohnbar macht; in einem leerstehenden Gewerbe- oder öffentlichen Bau

Grundriss/ Ausstattung



Badezimmer	ja
Kochmöglichkeit	ja
Privates Zimmer	ja

Darstellung 19: Steckbrief zu der Hausbewachung

da sie erstens konkretere einschränkende Bedingungen stellen, die zweitens regelmäßig aktiv überprüft werden.

Die Hausbewacher verbleiben durchschnittlich neun bis zwölf Monate in einem Gebäude, wobei die Mindestzeit bei drei Monaten liegt. (vgl. ebenda) Die Bewohner wissen zu jeder Zeit, „dass die Nutzung [der] Gebäude auf einer zeitlich befristeten Basis beruht“ (Camelot Deutschland 2014: o.S.) Die Räume des Gebäudes werden in einer Weise hergerichtet, welche sie bewohnbar macht (vgl. Rahn 2015: o.S.). Hierbei ist besonders die Ausstattung mit sanitären Anlagen zu nennen.

Bewertung

Die Bewertung, dass die Hausbewachung nach dem derzeitigen Rechtsverständnis nicht zum Wohnen gezählt werden kann, fällt relativ einfach. Während die Kriterien aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts als erfüllt betrachtet werden können, ist die Hausbewachung vom Sinn her nicht in einem zum Wohnen bestimmten Gebäude vorzufinden.

Die Räumlichkeiten sind unmöbliert, wodurch sich ein größerer Spielraum für die Eigengestaltung ergibt (vgl. Camelot Deutschland 2014: o.S.). Bei der Haushaltsführung bestehen zwar Einschränkungen durch Vorschriften und Kontrollen, eine Selbstständigkeit der Haushaltsführung kann gleichwohl im Prinzip noch unterstellt werden. Auch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit ist erkennbar. Es besteht keine fixe Begrenzung des Aufenthalts im Vorhinein. Die Kündigungsfrist beträgt seitens des Anbieters Camelot vier Wochen (vgl. ebenda). Dass die zeitliche Begrenztheit von Beginn an klar ist, kann nicht als Abwesenheit einer Anlegung auf Dauer gewertet werden. Es handelt sich in aller Regel um eine Nutzung, die den Zeitraum von einigen wenigen Wochen deutlich übersteigt. Legt man das Verständnis von Dauerhaftigkeit zugrunde, welches sich schon in der Argumentation hinsichtlich anderer Sonderwohnformen gezeigt hat, so kann das Kriterium auch bei der Hausbewachung als erfüllt gelten. Gleiches gilt für die Freiwilligkeit, die derjenigen bei Normalformen des Wohnens entspricht.

Fallbeispiel

Zu der beispielhaften Darlegung der Gegebenheiten bei einer Hausbewachung wird das Kolben-schmidt-Gelände in Hamburg verwendet. An der Friedensallee in dem innenstadtnahen Stadtteil Ottensen wird auf dem ehemaligen Werksgelände eines Automobilzulieferers ein neues Nutzungskonzept entwickelt und realisiert. Die Planungen hierfür sind weit vorangeschritten: Zu Beginn des Jahres 2015 fand mit der öffentliche Plandiskussion die erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens statt.

Inzwischen wurden erste Rückbauarbeiten vorgenommen (siehe Darstellung 20). Auf dem vor- malig intensiv gewerblich und industriell genutzten Gelände befinden sich Produktionshallen – meist aus den 1930er Jahren – sowie ergänzende Gewerbe- und Verwaltungsgebäude. Seit der Beendigung dieser Nutzung vor einigen Jahren werden diese von kleinen, lokalen Gewerbebe-



Darstellung 20: Eindrücke von dem Kolbenschmidt-Gelände

trieben, aber auch durch ein Hausbewachungsprojekt zwischengenutzt. Für das Gebiet des neuen Bebauungsplans war seit 1955 in einem Baustufenplan für die Bereiche an der Straße ein viergeschossiges Geschäftsgebiet und für das dahinterliegende Gelände des Kolbenschmidt-Werks als Art der Nutzung ein Industriegebiet festgesetzt. Besonders gefährdende und belästigende Betriebe waren jedoch ausgeschlossen (vgl. Baustufenplan Ottensen von 1955). Mit der stetigen Wandlung des umgebenden Stadtteils von einem Standort vieler Industriebetriebe hin zu einem belebten und von Gentrifizierungsprozessen geprägten Teil Hamburgs wurde eine Neuplanung des Gebiets als sinnvoll angesehen. Diese sieht eine vorwiegende Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten in Neubauten und umgenutzten Gewerbe- beziehungsweise Industriebauten vor (vgl. Bezirksamt Altona 2015: 1).

Die Firma Rheinmetall Immobilien GmbH, Grundeigentümer des Areals, tritt als Auslober des städtebaulichen Realisierungswettbewerbs und als Initiator der Nutzung durch die Hausbewachung auf. Vier sogenannte Hauswächter wohnen dort vorübergehend (vgl. Rahn 2015: o.S.),

vermittelt durch das international agierende Hausbewachungsunternehmen Camelot. Sie kommen in einem dreigeschossigen historischen Fabrikgebäude unter (vgl. Bezirksamt Altona 2015: 2), bis die Umgestaltung nach den Vorgaben des neu aufgestellten Bebauungsplans beginnt.

Zusammenfassung

Eines der Kriterien des Wohnens wird durch die Hausbewachung nicht erfüllt. Sie findet in Gewerbegebäuden und öffentlichen Gebäuden und damit eben nicht in zum Wohnen bestimmten Gebäuden statt. In Kommentaren und Gerichtsentscheidungen ist weithin unbeschrieben, anhand welcher Merkmale sich die Bestimmung eines Gebäudes zum Wohnen differenziert abstecken lässt. Es muss davon ausgegangen werden, dass es bislang um die einfache Knüpfung des Wohngebäudes (oder etwa des Wohn- und Geschäftshauses) an Wohngebiete respektive Wohnbauflächen (oder Mischgebiete respektive gemischte Bauflächen et cetera) im Sinne der BauNVO geht, ein Wohnen hiermit abermals konkret aus Gewerbebauflächen herausgehalten werden soll.

Das Erfordernis der Anwendung des Kriteriums „zum Wohnen bestimmtes Gebäude“ erschließt sich nicht in allen Fällen. Es bestehen Situationen in der Stadt, in welchen sich die fehlende Bestimmung zum Wohnen aus von der Realität überholten, alten Bauleitplänen ergibt. Das Fallbeispiel dokumentiert eine dieser Situationen eindrücklich, anders gelagerte Fälle sind aber ebenso vorstellbar.

Da dem Gesetzgeber mit der Festschreibung des Geeignet- und Bestimmtheits für das Wohnen vorrangig daran gelegen ist, einen Schutz des Wohnenden zu garantieren, kann überlegt werden, ob ein solcher Schutz nicht schon auf anderem Wege besteht. Die Eignung einer baulichen Anlage für das Wohnen, wie sie durch die übrigen drei Kriterien erfasst werden soll, aber auch durch die in § 15 BauNVO angeführten allgemeinen Voraussetzungen gewährt wird, könnte in diesem Sinne bereits ausreichen. Es kann argumentiert werden, dass der Schutzaspekt in der Eignung eines Gebäudes zum Wohnen bereits intrinsisch enthalten ist. Eine zusätzliche ausdrückliche Bestimmung zum Wohnen würde dann keinen Zweck mehr erfüllen und könnte ohne Folgen wegfallen.

Diese Betrachtungsweise würde beispielsweise die Zwischennutzung von Gewerbegebäuden in Gewerbegebieten oder die Umnutzung von Bürogebäuden zu Wohnzwecken erleichtern. Vor allem die verschärften Wohnungsnotlagen in einigen Sektoren des Wohnungsmarkts (siehe 3.1) sind in die Erwägungen zu diesem Punkt einzubeziehen.

4.3 Die Strittigkeit und Bewertung der Sonderwohnformen

Wie dieses Kapitel zeigt, herrscht bei einigen Sonderwohnformen eine Einigkeit bei der Einschätzung der Nutzungszugehörigkeit, während bei vielen anderen Mehrdeutigkeiten auszumachen sind. Bezüglich der Sonderwohnformen zeigt sich eine große Bandbreite der Klarheit, mit welcher Aussagen getroffen werden. Diese reicht von einer weitgehend unstrittigen Verortung in beziehungsweise außerhalb des Wohnens bis hin zu von Fachpersonen kontrovers beurteilten Zuordnungen. Die Strittigkeit von Sonderwohnformen kann folglich übersichtsweise abgestuft werden (siehe Darstellung 21): Während etwa das Seniorenpflegeheim und die Flüchtlingsunterbringung, wie bereits näher erläutert, viele Anknüpfungspunkte für kontroverse Meinungen bieten, erscheint die Rechtslage zu dem Ferienheim und dem betreuten Wohnen beispielsweise eindeutiger.

Die unterschiedliche Strittigkeit der Zugehörigkeit der Sonderwohnformen zum Wohnen oder zu anderen Nutzungen lässt sich zu einem nicht unbedeutenden Anteil auf die Möglichkeit verschiedener Interpretationsweisen und -wege zurückführen. Sie entstammt damit den verschiedenen Argumentationsweisen von Juristen. Dies rührt jedoch auch von Defiziten der Kriterien her, da sie aufgrund mangelnder Eindeutigkeit unterschiedliche Sichtweisen ermöglichen.

Bei der Bewertung der Sonderwohnformen spielen jeweils unterschiedliche Eigenheiten eine Rolle, welche in die Abmessung der Erfüllung der Kriterien einfließen. Ausschlaggebend bei der Abschätzung der Nutzung sind selten dieselben Merkmale: In einem Fall ist es der Grundriss, in einem anderen die Besitzverhältnisse, in einem weiteren die Absichten des Bewohners und so weiter. Die Schilderungen verdeutlichen das Spektrum der Fragestellungen bei der Auseinandersetzung mit dem bauplanungsrechtlichen Begriff des Wohnens und seiner Verwendung in der Praxis.

Es ist vor diesem Hintergrund anzuzweifeln, dass die Kriterien für das Wohnen in der derzeitigen Weise gänzlich positive Effekte haben. Das Nachvollziehen der Verortung der Sonderwohnformen ist derart aufwendig, bisweilen fragwürdig und anzweifelbar, dass sich daraus in der Praxis Probleme, wie etwa die Langwierigkeit oder Unsicherheit bei der Realisierung von Vorhaben, ergeben können. Darüber hinaus sind die Kriterien keinesfalls voneinander unabhängig. Es kann nicht nur eine Eigenschaft der Sonderwohnform mehrere Kriterien beeinflussen, sondern es wirkt sich zudem die Erfüllung der Eigengestaltung der Haushaltsführung, der Freiwilligkeit und

der Dauerhaftigkeit auf das Kriterium der Bestimmung zum Wohnen aus. Das Erfordernis der Bestimmung eines Gebäudes zum Wohnen stellt daher in einem überwiegenden Teil der Fälle kein eigenständiges Kriterium dar.

Der aufgezeigte Interpretationsspielraum, der vielfach vorliegt, kann schädlich sein. Er trägt nicht zu einer konsistenten und damit nachvollziehbaren Absteckbarkeit der Grenzen des Wohnens im Planungsrecht bei (siehe 5). Der Strittigkeit muss zwingend entgegengewirkt werden. In welcher Weise dies geschieht, sollte sich an der Praxis orientieren. Für die stringente Auslegung des bauplanungsrechtlichen Begriffs des Wohnens wäre eine Eindeutigkeit der Einschätzung der Sonderwohnformen herbeizuführen. Zusätzlich ist eine historische Veränderlichkeit der Zulässigkeit möglich; dies wurde an dem Beispiel des Studierendenwohnheims nachgewiesen. Aus beiden Aspekten leitet sich eine Notwendigkeit ab, Ansätze für eine Erleichterung der Beurteilung der Wohnnutzung zu schaffen, denn das Ziel der bauplanungsrechtlichen Bestimmung des Wohnens

ist die Abgrenzbarkeit von anderen Nutzungen. Eben-diese ist nicht in vollem Maße gegeben. Wie die Grenzen des Wohnens gerechter und dabei juristisch praktikabel gehandhabt werden können, muss lösungsgerichtet erarbeitet werden (siehe 6 für Ansatzpunkte).

Flüchtlingsunterkunft
Seniorenpflegeheim
Hospiz
Boardinghouse
Kinderheim
Betriebliches Wohnheim
Studierendenwohnheim
Wohnungslosenunterkunft
Hausbewachung
Ferienwohnung
Wochenendhaus
Zweitwohnsitz
Betreutes Wohnen
Ferienheim

strittig



unstrittig

Darstellung 21: Schematische Übersicht über die Strittigkeit der Bewertung von Sonderwohnformen

5 Unzulänglichkeiten des juristischen Begriffs Wohnen und seiner Grenzen

Wohnen, ursprünglich die räumliche Umsetzung unmittelbarer menschlicher Grundbedürfnisse, ist in der [post]modernen Gesellschaft die komplexe Überlagerung einer Vielzahl von Einflussfaktoren, mit heterogenen Anforderungen und individuellen Qualitätsmaßstäben.

Aus dem Neufert

Wie wir gesehen haben, wird der Begriff Wohnen auf verschiedenartige Weise gefasst. Daher ist es von zentraler Bedeutung zunächst die Absichten hinter den Definitionen herauszustellen und anschließend deren Sinngehalt zu analysieren. Die Erkenntnisse, welche die vorangegangenen Kapitel in beiden Bereichen sammelten, werden nun zusammenfassend aufbereitet.

Ziel dieses Kapitels ist die Richtigkeit der zu Anfang der Arbeit aufgestellten Thesen zu dem juristischen Begriff des Wohnens, seiner Abhebung von dem Gesamtverständnis, sowie seiner mangelnden Stringenz und Kohärenz zu belegen.

Ausgangspunkt der Schwierigkeiten bei der Auseinandersetzung mit dem Begriff des Wohnens ist, dass die Berechtigung der Abgrenzung zwischen den Nutzungsarten infrage steht. Die Probleme, welche die Aufrechterhaltung der funktionalen Trennung mit sich bringt, werden sich zukünftig noch verstärken, wie sich nach den aktuellen Entwicklungen im Bereich des Wohnens abzeichnet. Das Hauptproblem ist ergo, dass das (Bauplanungs-)Recht eine Grenzziehung um das Wohnen herum erforderlich macht. Der Begriff des Wohnens im Gemeinverständnis kann dagegen integrativ sein.

Die Basis für die funktionale Trennung von Nutzungen wird nach den heutigen Leitbildern der Stadtplanung in Zukunft nicht in demselben Maße eindeutig angezeigt sein, wie dies einstmals der Fall war. Sie wird beispielsweise durch das Übergehen von Nutzungen in das Wohnen und andere Prozesse der Entgrenzung (siehe 3.3) aufgehoben. Das frühere Bestreben zu einer funktional gegliederten Stadt im Sinne der Charta von Athen, welches sich über das Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung im Planungsrecht manifestiert, unterstützt eine Trennung.

Unabhängig von dem angestrebten stadtplanerischen Leitbild ist zu konstatieren, dass die Zie-

hung der Grenzen des Wohnens, wie sie im Planungsrecht erfolgt, eine künstliche Einteilung ist. Sie ist juristisch erforderlich, birgt jedoch einige Defizite. Diesen Problematiken kann durch verschiedene Ansätze auf unterschiedlichen Ebenen begegnet werden (siehe hierzu 6).

Mit dem Begriff Wohnen ist ein hochgradig dynamischer, multiperspektivischer Begriff juristisch zu beschreiben. Die Standards für das Wohnen variieren in Abhängigkeit von kulturellen, fachlichen sowie persönlichen Einflüssen, weshalb die Festlegung von Kriterien für das Wohnen respektive die Einigung auf feste Standards zu Problematiken führt. Es zeichnen sich Entwicklungen im Bereich des Wohnens ab, die darauf hinweisen, dass sich ein Paradigmenwechsel ankündigt. In jedem Fall bildet die Gesellschaft in Deutschland ein Verständnis vom Wohnen aus und dieses muss sich in einer Form im Recht widerspiegeln.

Im Folgenden wird die Verifizierung der Thesen von dem Beginn der Arbeit vorgenommen. Die Untersuchungsergebnisse aus den vorigen Kapiteln werden dabei eingeordnet und zusammengefasst. Sowohl für die Unterscheidung des juristischen Begriffs Wohnen von dem Gesamtverständnis, als auch für die Darstellung der Inkohärenz der Verwendung des Begriffs Wohnen im Recht werden die Ergebnisse aus den bisherigen Kapiteln herangezogen. Ermöglicht wird dadurch das Aufzeigen von Handlungsschwerpunkten für eine Optimierung des Umgangs mit dem Wohnen im Planungsrecht, die im anschließenden Kapitel erfolgt.

Die Bestätigung der Thesen fasst zusammen, von welchen Unstimmigkeiten die Verwendung des Begriffs Wohnen im Planungsrecht geprägt ist. Hervorgerufen werden diese Problematiken auch durch den Verzicht auf eine Konkretisierung der Wohnnutzung im Text der Baunutzungsverordnung oder an andere Stelle im Bauplanungsrecht. Dies drückt sich in einer teilweise divergenten Auslegungswiese durch Gerichte und Autoren aus.

5.1 Abhebung des juristischen Begriffs Wohnen von dem Gesamtverständnis

Die hier zu bestätigende These lautet:

- Das deutsche Planungsrecht stellt *qualitative Anforderungen* an das Wohnen, die der Verwendung des Begriffs des Wohnens außerhalb des juristischen Kontexts *nicht entsprechen*.

Wie detailliert herausgearbeitet wurde, versuchen Juristen das Wohnen in Abgrenzung zu ande-

ren Nutzungen zu fassen. Dabei entsteht eine Begriffsbestimmung des Wohnens im Planungsrecht, welche die allgemeine Auffassung nicht wiedergibt. Es werden nur Teile des Gesamtverständnisses aufgenommen und andere Elemente nicht einbezogen.

Die im Bereich des Bauplanungsrechts geschaffenen Kriterien geben einige Assoziationen mit dem Begriff Wohnen wieder. So wird etwa der Privatheit und der Individualität eine große Bedeutung eingeräumt. Demgegenüber findet sich beispielsweise die Sicherheits- beziehungsweise die Schutzfunktion, die im Allgemeinverständnis ebenso mit dem Wohnen konnotiert ist, nicht in der juristischen Definition wieder. In gleicher Weise wird den Elementen des Kontakts oder der Kommunikation, welche ebenfalls zu den prägenden Hauptelementen der Wohnnutzung gezählt werden können, juristisch keine Bewandnis attestiert. Die Kriterien des Wohnens im Bauplanungsrecht fragen nur eine Auswahl des Begriffsinhalts des Wohnens ab und versetzen nicht in der Lage einige der am grundlegendsten mit dem Wohnen verbundenen Handlungen zu würdigen. Diese Aufstellung der reduzierten Anzahl der Kriterien könnte auf die Intention zurückzuführen sein, die Abgrenzung nach Möglichkeit zu vereinfachen. Trotzdem ist unter kritischer Bewertung dieser Gegebenheiten ein Mangel der Glaubwürdigkeit der Abgrenzung des Wohnens im Planungsrecht nicht zu leugnen. Der Begriff dort ist auf nicht nachvollziehbare Art selektiv und hebt sich so von dem Wohnen im Gesamtverständnis ab.

Ebenfalls Einfluss auf den juristischen Begriff des Wohnens hat eine andere Schwäche der Kriterien. Sie besteht darin, dass diese nur für Sonderwohnformen verwendet werden, nicht aber bei dem konventionellen Wohnen zum Einsatz kommen. Dies ist zwar juristisch nicht notwendig, zeigt aber auf, dass ein Kriterium ohnehin nie vollständig erfüllt sein muss. Als Beispiel wäre hier die Eigengestaltung der Haushaltsführung heranzuziehen, welche bei einer Mietquote von über 50 % in Deutschland und sogar mehr als 70 % in deutschen Großstädten von einem überwiegenden Teil der Bevölkerung nicht vollumfänglich erreicht wird, da Mieter nicht beliebig Veränderungen an der Wohnung vornehmen dürfen. Damit wird klar, dass es sich nicht um absolute Kriterien handeln kann.

Die Definition des Wohnens im Planungsrecht bringt inadäquate Verallgemeinerungen in einigen Punkten mit sich: Als Beispiel hierfür ist anzuführen, dass das Teilen von Zimmern mit Menschen, die nicht verwandt oder besser bekannt sind, im Gesamtverständnis nicht allgemein zu Nicht-Wohnen führt, nach der Auslegung des Rechts allerdings durchaus den Ausschluss aus der Wohnnutzung bewirken kann.

Es ist zu folgern, dass durch die Rechtsprechung und die juristische Literatur eine qualitative

Bewertung der Kriterien für eine Wohnnutzung und damit eine Qualifizierung des Wohnens erfolgt, was ganz besonders an der Behandlung der Sonderwohnformen zu erkennen ist. In diesem Punkt unterscheidet sich der planungsrechtliche Begriff elementar von dem Gesamtverständnis. Dies kann festgehalten werden und wirft die Frage auf, ob es als positiv oder negativ zu bewerten ist, dass qualitative Standards gesetzt werden.

Es können Vorteile sowie Nachteile der Tatsache angeführt werden. So könnte beispielsweise angemerkt werden, dass verbindliche Standards die Schaffung von qualitativ nicht angemessenem Wohnraum verhindern. Oder es könnte im Widerspruch dazu formuliert werden, dass die Standards schädlich sind, da sie die Gesellschaft mehr als notwendig spalten – in wohnende Menschen und Menschen, die das Wohnen nicht erreichen können. Es bleibt offen, ob es intendiert und richtig ist, dass einer nicht zu vernachlässigenden Anzahl von Menschen in Deutschland das Wohnen – mindestens zeitweise – verwehrt ist. Versteht man Wohnen als Grundbedürfnis, ist anzustreben, es möglichst vielen Menschen zu ermöglichen. Das Baugesetzbuch und die Bau-nutzungsverordnung erfüllen jedoch eine abweichende Funktion: Maßgaben für die Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke durch die Bauleitplanung (§ 1 Abs. 1 BauGB) zu formulieren. Um dieser Funktion nachzukommen, ist es allerdings nicht nur wichtig, dass die Voraussetzungen für eine Abgrenzbarkeit der Nutzungen geschaffen werden, sondern auch, dass diese Abgrenzung richtig ist.

5.2 Inkohärenz der Verwendung des Begriffs Wohnen im Recht

Mit der Nachvollziehbarkeit des Begriffs des Wohnens im Recht beschäftigt sich auch der folgende Abschnitt. Zu Beginn der Arbeit wird dazu diese These aufgestellt:

- Der Umgang des Planungsrechts mit Sonderwohnformen ist *nicht stringent*. Zudem ist der Gebrauch des Begriffs in den unterschiedlichen Gesetzen *inkohärent*.

Stringenz

Zunächst erfolgt die Betrachtung der Handhabung der Sonderwohnformen innerhalb des Bauplanungsrechts, in Gerichtsentscheidungen und in den entsprechenden einschlägigen Kommentaren hierzu. Es fällt bei der systematischen Analyse der dort getroffenen Aussagen auf, dass die Einschätzungsgrundlagen der Kriterien des Wohnens nicht in allen Fällen gleich behandelt werden, nicht für jede Sonderwohnform dieselben Folgen haben.

Unterschiede sind in vielen Bereichen ausfindig zu machen. So zum Beispiel bei dem Merkmal der *Gemeinschaftsverpflegung*. Während diese einerseits bei gewerblichen Ferienwohnungen und anderem beherbergungsähnlichem Wohnen ein Argument gegen das Vorhandensein einer Wohnnutzung darstellt, wird sie bei dem Seniorenwohnen nicht im selben Umfang als Argument dagegen ins Feld geführt. Bei den Ferienwohnungen existiert, eine Selbstversorgung vorausgesetzt, eine höhere Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises als in Seniorenpflegeheimen, aber gegebenenfalls auch in Alten(wohn)heimen. Angelehnt daran kann ähnliches für etwaige *nicht-private Zimmer* ebendort gesagt werden, welche anders als im Fall von Flüchtlingsunterkünften, nicht als ein aus dem Wohnen ausschließender Faktor behandelt werden. Drastisch macht auch die Einschätzung von *Betreuung und Pflege*, oder die Anleitung und Assistenz im Allgemeinen, auf die ungleichmäßige Stichhaltigkeit aufmerksam. Bei dem Kinderheim wird die Betreuung, Pflege und Anleitung als entscheidender Beleg gewertet, dass es nicht den Wohnbedürfnissen dient. Bei dem Seniorenwohnen wird dies völlig anders betrachtet, da es zwar einbezogen, aber in seltenen Fällen als entscheidend interpretiert wird. Eine vergleichbare Undeutlichkeit ist bei der Bemessung der *Dauer* vorzufinden. So reicht bei einem Hospiz die Absicht der Dauerhaftigkeit und bei einem Wochenendhaus der regelmäßige Aufenthalt aus, damit von einer das Wohnen bedingende Dauer gesprochen werden kann. Bei fremdgenutzten Ferienwohnungen etwa ist eine Länge oder Regelmäßigkeit des Aufenthalts irrelevant.

Diese vier Bewertungsgrundlagen sind nur Beispiele für die Argumentationsweise, welche aber den Umgang des Planungsrechts, speziell der Rechtsprechung und der Literatur, mit dem Wohnen zeigen. Sie bilden in den jeweiligen Fällen nicht unbedingt das entscheidende Merkmal. Dennoch veranschaulichen sie, dass die Kriterien mithilfe nicht gleich gewichteter Bewertungsmerkmale eingeschätzt werden.

Bei Betrachtung der fehlenden Stringenz der Argumente für oder wider eine Einordnung einzelner Sonderwohnformen in das Wohnen wird augenscheinlich, dass die Maßstäbe für die Kriterien entweder übermäßig flexibel oder nicht valide sind. Die Einschätzungsgrundlagen werden nicht in allen Fällen gleich behandelt. Es wurde innerhalb der Arbeit verdeutlicht, dass in der Praxis bezogen auf die Gesamtschau der Sonderwohnformen die Bestimmung der Nutzungszugehörigkeit alles andere als simpel, eindeutig und unstrittig ist. Daher kann eine Stringenz gar nicht zustande kommen.

Bei der Erörterung, welche Nutzungen zum Wohnen zählen, ist die Beurteilung der an das Woh-

nen gestellten Anforderungen wichtig. Dies bedeutet, dass weniger die Frage nach der Legalität einzelner Nutzungen in bestimmten Gebieten in der Praxis im Vordergrund steht, sondern vielmehr die Frage danach, welche Nutzungen in bestimmten Gebieten stadtplanerisch sinnvoll und anstrebenswert sind. Es geht hier also um die Gestaltung der Gesetzgebung und der Begrifflichkeit Wohnen auf politischer Ebene. Beispielhaft kann ebenso die Tatsache genannt werden, dass Flüchtlingsunterkünfte in Gewerbegebieten als Anlagen für soziale Zwecke ausnahmsweise zulässig sind (§ 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO) und dies nicht wären, würden sie zum Wohnen gezählt werden (vgl. Ploehn 2015: o.S.). Hier ist nicht nur entscheidend, wie in möglichst großem Umfang Flüchtlingsunterkünfte errichtet werden können – es ist überdies von übergeordneter Bedeutung, ob der Flüchtlingsunterkunft der Begriff Wohnen zugeordnet werden kann beziehungsweise werden sollte.

Der Gesetz- und Verordnungsgeber ebenso wie die Stadtplaner müssen die Fragen (neu) beantworten:

- Welche Sonderwohnformen sind zum Wohnen zu zählen?
- Welche Anforderungen an die Architektur und die Ausstattung baulicher Anlagen müssen erfüllt sein, damit diese eine Wohnnutzung zulassen können?

Die Messbarkeit der Kriterien stellt nach dem bisherigen Prozedere eine Schwierigkeit dar. Rixner/Biedermann/Steger führen als Umsetzung des Wohnens die Existenz von zur Erfüllung der Kriterien geeigneten Räumlichkeiten an. Hierzu zählen sie:

- abgeschlossene Zimmer,
- eine Kochmöglichkeit sowie
- Sanitär und Heizung. (§ 3 Rn. 5)

Diese Ausführungen ähneln dem in Kapitel 4 zur Analyse herangezogenen Eigenheiten der Ausstattung und des Grundrisses: Badezimmer, Kochmöglichkeit und privates Zimmer. Es fällt dabei auf, dass andere Faktoren nicht genannt werden. Zu der Abschätzung der Kriterienerfüllung werden andere Merkmale wenig beachtet, obwohl sie ebenso herangezogen werden können. So wird etwa der Einfluss dessen, ob es sich um möblierte oder unmöblierte Räumlichkeiten handelt, nicht aufgeführt.

Richtiger- und sinnvollerweise wird hingegen in den Kommentaren festgehalten, dass für die Grenzziehung zwischen Wohnnutzungen und anders einzuordnenden Nutzungen irrelevant sind:

- die Gebäudetypologie und
- die Gebäudequalität.

Darüber hinaus spielt die Art des Vertragsverhältnisses keine so entscheidende Rolle bei der planungsrechtlichen Definition, wie dies von Seiten einiger Kommentatoren gesehen wird. Sie ist zwar durchaus als Hinweis auf die Nutzung zu betrachten, kann aber wie in 2.2.1 erläutert kein eigenes Kriterium ergeben.

Ergänzend ist erstens hervorzuheben, dass die Kriterien nicht als trennscharfe Kategorien zu verstehen sind. Einige Eigenschaften spielen in mehrere Kriterien hinein (siehe 4.3). Die Kriterien werden zweitens ausschließlich auf die Sonderwohnformen angewandt, nicht auf die Normalformen. Und dies obgleich etliche Konstellationen im konventionellen Wohnen vorhanden sein können, welche den Kriterien nicht vollumfänglich entsprechen. Diese Konstellationen ähneln den Sonderwohnformen, durch ihre Zusammensetzung sowie die Eigenschaften der Bewohner und anderes, teilweise stärker als sie den Normalfällen entsprechen. Dazu sind zum Beispiel die von einem Sozialamt zugewiesenen Regelwohnungen und Regelwohnungen pflegebedürftiger Menschen zu zählen. Es stellt für die Korrektheit der Absteckung der Wohnnutzung ein Problem dar, wenn die maßgeblichen Kriterien nur auf einige Bereiche – nämlich die Sonderwohnformen – angewandt werden.

Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, dass nach derzeitiger Lage anscheinend nicht alle Argumentationsweisen auf jeden Kontext übertragbar sind. Die planungsjuristische Grenzziehung zwischen dem Wohnen und anderen Nutzungen wird in Konstellationen des Maßes der Erfüllung der Kriterien des Wohnens entschieden. Der Umgang des Planungsrechts mit den Sonderwohnformen ist vielfach eher inkonsistent als stringent.

Inkohärenz

Die Definition des Wohnens über die vier Kriterien bezieht sich nur auf das Bauplanungsrecht. Dieses steht aber selbstverständlich in Verbindung mit anderen Bereichen des Rechts, worauf sich der zweite Teil der These bezieht. Dieser kann ebenfalls erwiesen gelten.

Bezüglich der Begriffsdefinition des Wohnens zeigt sich kaum eine Abstimmung der Gesetzesbereiche mit stark miteinander verwobenen Anwendungskreisen. Die Bezugsebenen des Begriffs des Wohnens sowie der Wohnung et cetera sind völlig unterschiedlich. Dies ist nachvollziehbar und keine Besonderheit dieses Begriffs.

Jedoch muss hervorgehoben werden, dass die Verbindung des Bauplanungsrechts zu anderen Bereichen des Rechts sehr hoch ist. Die bezüglich des Begriffs des Wohnens korrelierenden Gesetze wurden genannt (siehe 2.2.2 bis 2.2.5). Was bei Betrachtung dieser Gesetze allerdings

nicht verständlich ist, ist das Fehlen der Begriffsübereinstimmung an den Stellen, an welchen dies sehr einfach wäre. So verwenden beispielsweise das AsylG und das AufenthaltG scheinbar leichtsinnig das Wort wohnen in Zusammenhang mit der Aufnahmeeinrichtung beziehungsweise Flüchtlingsunterkunft. In diesen und in anderen Fällen erfolgt keine Rücksichtnahme auf die Problematik um das Wohnen in der Baunutzungsverordnung. Andersherum orientiert sich die planungsrechtliche Abgrenzung des Wohnens nicht an anderen Gesetzen, etwa dem Bewertungsgesetz oder dem Bundesmeldegesetz. Insgesamt scheint es daher gerechtfertigt, von einer Inkohärenz der Begriffsverwendung zu sprechen.



Darstellung 23: Wohnhäuser in Havanna

6 Ansatzpunkte einer Optimierung des Rechts zum Wohnen

Wohnen ist nicht nur eine Frage der Ökonomie, der Politik und der Kultur, sondern auch eine des Rechts.

Christopher Dell

Änderungen des Rechts entstehen oftmals daraus, dass Inhalte nicht mehr als zeitgemäß empfunden werden. Das Recht muss veränderte Gegebenheiten anerkennen und sich entsprechend adaptieren. Gesetze und Rechtsnormen müssen sich bei entstehenden neuen Realitäten und Zukunftsvisionen zu einem gewissen Maße neu bestimmen. Im Planungsrecht muss eine Nähe zu der Praxis des Wohnens und zu aktuellen stadtbezogenen Entwicklungen bestehen bleiben. Nur so können auch Auseinandersetzungen vor Gericht begrenzt werden, aus denen eine Langwierigkeit von Neubau- und Umnutzungsvorhaben folgt. Die Gerichtsentscheidungen spiegeln zudem die komplizierte und teilweise schwer nachzuvollziehende Abgrenzung des Wohnens von anderen Nutzungen wieder. In diesem Bereich muss Abhilfe geschaffen werden. Eine gerechte Grenzziehung zwischen Wohnen und anderen Nutzungen ist andernfalls nicht gewährleistet. Die Anpassungen seitens der Politik und der Stadtplanung sollten die gesellschaftlichen Entwicklungen widerspiegeln. Wenn eine gesellschaftliche Dynamik unausweichlich ist, muss darauf auch in Form von Aussagen in Gesetzen reagiert werden. Eine Anpassung des Begriffs Wohnen auf juristischer Ebene ist daher in Betracht zu ziehen.

Welche Maßnahmen sind nun sinnvoll, um den erkannten Problemen zu begegnen? Um dies zu erörtern, werden in diesem Kapitel mehrere Verbesserungsmöglichkeiten zur Diskussion gestellt.

Es sollte anerkannt werden, dass mit Anpassungs- und Beschleunigungsgesetzen für einige Teilbereiche durchaus immer wieder Neukonfigurationen der Rechtslage vorgenommen werden. Allerdings müssen sich Stadtplaner wie Gesetzgeber und Juristen fragen, ob umfangreichere Veränderungen für eine Verbesserung notwendig und geboten sind.

Viele der juristischen Änderungen im Bauplanungsrecht können, aufgrund der nur indirekten Wirkung der BauNVO gegenüber dem Bürger (siehe 2.2.1), ohnehin ausschließlich für zukünftige

ge Bauleitpläne gelten. Auf geltende Flächennutzungs- und Bebauungspläne haben sie keinen Einfluss. Damit ist der unverzügliche Praxiseinfluss auf den Begriff und die Grenzen des Wohnens durch die Baunutzungsverordnung sehr beschränkt. Auch aus diesem Grund werden neben den Handlungsmöglichkeiten in der BauNVO eine Reihe anderer Überlegungen vorgetragen.

Zweck der Ausführungen innerhalb dieses Kapitels ist die Vorstellung von Verbesserungsvorschlägen – dort ansetzend, wo in der vorliegenden Arbeit Defizite bei der Bestimmung des Begriffs Wohnen sowie bei der Einschätzung von Sonderwohnformen kritisch herausgestellt wurden. Insgesamt werden zu diversen Aspekten Überlegungen angestellt, die als Anstoß für eine Debatte über erforderliche Maßnahmen zu der Optimierung des Rechts zum Wohnen dienen können und sollen.

Die Überlegungen werden einerseits in · erforderliche Maßnahmen und andererseits in · zwei Konzepte des zukünftigen Umgangs mit dem Wohnen im Planungsrecht untergliedert. Während in dem ersten Abschnitt einzelne Bausteine präsentiert werden, die im Sinne punktueller Eingriffe verwirklicht werden können, stellt der zweite Abschnitt Umsetzungshinweise zu zwei gänzlich unterschiedlichen Konzepten dar.

Das Spektrum der diskutierten Ansatzpunkte ist groß: Es sind kleine sowie grundlegende Maßnahmen, komplexere genau wie einfachere Eingriffen vertreten.

Die Ansatzpunkte sind in zwei Arten aufzuteilen. In 6.1 werden grundlegende Vorschläge gemacht, deren Umsetzung notwendig ist. Diese können und sollten miteinander kombiniert umgesetzt werden. In 6.2 werden dagegen Erwägungen zu zwei unterschiedlichen Modellen für die Entwicklung eines neuen planungsrechtlichen Umgangs mit dem Wohnen und seinen Grenzen ausgeführt. Es werden dadurch weitaus weitreichendere Ansätze konzeptuell dargestellt.

6.1 Erforderliche Maßnahmen

Im Folgenden werden Maßnahmen vorgestellt, die sich durch die Analyse des Rechts zum Wohnen ergeben. Es handelt sich um Ansatzpunkte zu einer Verbesserung des juristischen Umgangs mit dem Wohnen, aber auch um Empfehlungen an die Stadtplanung bei der Behandlung des Begriffs des Wohnens auf allgemeinerer Ebene. Die Maßnahmen sind grundlegend und stehen sich nicht gegenseitig im Wege, sodass sie einzeln oder geschlossen angegangen werden können. Die Umsetzung dieser Bausteine scheint geboten.

Anerkennung der Einschränkungen des planungsrechtlichen Begriffs Wohnen

Die Gesetzgebung zu dem Wohnen stellt nur einen der Bedeutungskreise des Wohnens dar. Die Wohnnutzungen werden enger begrenzt als dies durch fachliche Verständnisse des Begriffs in anderen Disziplinen angezeigt wäre. Durch die Bewertung der Einzelfälle in Entscheidungen und Kommentaren entsteht eine von mehreren möglichen Definitionen, da das Verständnis von Wohnen kein über die Zeit und über die Kulturen konsistentes ist. Die Juristen müssen sich dessen bewusst sein und sie müssen dies klarstellen.

Generell ergibt sich jedoch bei dem Nachdenken über die Frage der einheitlichen Bewertbarkeit der Kriterien für das Wohnen bei Sonderwohnformen die Problematik, dass diese bei konventionellen Wohnformen nicht immer Verwendung finden. Dies verdeutlicht, dass die Kriterien konstruiert sind, um das Wohnen von bestimmten anderen Nutzungen abzugrenzen. Sie sind nur eingeschränkt allgemeingültig als Kriterien für Wohnen nutzbar, da niemand wegen des Fehlens eines Aspekts in einer konventionellen Wohnung dem Nutzer das Wohnen absprechen würde und derartiges im Recht auch nicht vorgesehen ist. Ergo muss auch dies offen ausgedrückt werden.

Entwicklung und Nutzung von Alternativbegriffen für Nicht-Wohnen und Nicht-Wohnende

Die jetzige Entscheidungslage im Bauplanungsrecht führt eine Existenz von Nicht-Wohnen sowie Nicht-Wohnenden herbei – von Zuständen, in denen Personen eine nicht als Wohnen zu bezeichnende, aber wohnähnliche Tätigkeit in Einrichtungen für soziale Zwecke et cetera ausführen. Die Ermöglichung dieses Umstands hingenommen, fehlen einer oder mehrere Begriffe für nicht im juristischen Sinne Wohnende. Hierdurch entsteht eine Unklarheit bei der Bezeichnung der Praxis von Menschen in Sonderwohnformen. Dies kommt auch im unmittelbaren juristischen Kontext zum Tragen: Dort wird in der Literatur und der Rechtsprechung häufig dennoch der Begriff Wohnen benutzt. Dies führt mit Sicherheit zu Verwirrungen einerseits und einer Dekonstruktion der Abgrenzung zwischen der Wohnnutzung und anderen Nutzungen andererseits.

Um mit diesen „namenlosen Wohnenden“ in der schriftlichen sowie in der mündlichen Auseinandersetzung korrekt umgehen zu können, wäre die Entwicklung respektive Festlegung von Begriffen für sie dringend angeraten. Dies wäre seriöser und würde Verständnisschwierigkeiten verhindern.

Verständnis des öffentlichen Raums als erweiterter Wohnraum

Es wäre zusätzlich ratsam den öffentlichen Raum in einer Weise zu gestalten, dass er als erweiterter Wohnraum dienen kann. Mithilfe von Aufenthaltsmöglichkeiten und interessant gestal-

teten Freiräumen im öffentlichen Raum könnten somit verstärkt Defizite des Wohnens kompensiert werden, welche bei manchen Sonderwohnformen gegeben, aber genauso bei dem niedrigpreisigen Wohnen zu finden sind. Wie etwa am Beispiel Japans geschildert, ist ein Verständnis des öffentlichen Raums als erweiterter Wohnraum zum Ausgleich vorhandener Mängel nicht abwegig. Hierbei könnte das „menschliche Maß“ im öffentlichen Raum, welches Jan Gehl im Geiste Jane Jacobs fordert (vgl. Gehl 2015: 15-20), als Planungskriterium fokussiert werden, um die Aufenthaltsqualität zu steigern. Dazu zählt die aufwändigere Gestaltung der Wege und Aufenthaltsräume in der Stadt und die Grünraumversorgung, welche mit Nutzgärten und anderen Räumen von hoher Aufenthaltsqualität zum gesunden Wohnen beitragen. Eine geeignete Planung des öffentlichen Raums könnte ausgewählte Wohnbedürfnisse erfüllen, sofern dies innerhalb der Wohnformen nicht möglich ist. Hierfür könnten die Gerichte in ihren Erwägungen zu den Wohnnutzungen unter bestimmten Umständen auch auf den öffentlichen Raum eingehen. Die entsprechenden Ziele für den öffentlichen Raum könnten unterstützend in das Baugesetzbuch, beispielsweise in § 1 BauGB, aufgenommen werden.

Verbleib des Wohnens in bauplanungsrechtlicher Handhabe

Derzeit entwickeln sich in Deutschland durch die starke Zunahme der Zahl der ankommenden Flüchtlinge neue Bedingungen, welche zu einer Verschiebung der bisherigen Verfahrensweise bei Planung und Realisierung von Flüchtlingsunterkünften führen. Es ist derzeit eine Überforderung bei der öffentlichen Unterbringung in Großstädten zu verzeichnen, bei der das Bauplanungsrecht eine immer kleinere Rolle einnimmt. Es werden viele Vorhaben über das Polizei- und Ordnungsrecht gehandhabt, wobei die Maßgaben des Bauplanungsrechts keine Berücksichtigung finden (vgl. Ploehn 2015: o.S.).

Sobald der außergewöhnliche Notzustand beendet ist, sollte die Errichtung von Flüchtlingsunterkünften nur noch gemäß BauGB und BauNVO herbeigeführt werden. Um dem umfangreichen Bedarf zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden nachzukommen, sind spezielle Regelungen, zum Beispiel mit § 31 Abs. 2 Nr. 1, vorhanden und können ausgebaut werden. Ein genereller Verbleib des Wohnens – und der Nutzungssteuerung allgemein – im Bauplanungsrecht ist anzuvisieren.

Gegenseitige Berücksichtigung des Verständnisses des Wohnens in korrelierenden Gesetzen

Mit dem Gebrauch des Wortes wohnen muss wenigstens in den in der Stadtplanung relevanten Gesetzen, etwa dem AsylG, aber auch anderen, ein einheitlicher Inhalt transportiert werden. Es ist als sehr irritierend zu bezeichnen, dass ohne Hinterfragen der Terminologie an manchen

Stellen einiger Gesetze von dem Wort wohnen Gebrauch gemacht wird, wo dies eindeutig nicht oder nur in fraglicher Weise im Sinne des Planungsrechts richtig ist. Diese Widersprüche könnten durch andere Formulierungen ausgeräumt werden.

Die Interviews haben kenntlich gemacht, dass die Vorgaben des Bauordnungsrechts große Effekte auf Sonderwohnformen haben. Deshalb sollte der Einfluss der Tatsache, dass Sonderwohnformen und Sonderbauten häufig miteinander einhergehen, berücksichtigt werden. Zudem sind die Anforderungen an den Brandschutz speziell abzuwägen. Das Bauordnungsrecht hat eine enge Verknüpfung mit dem Bauplanungsrecht und nimmt eine nicht zu vernachlässigende Rolle bei der Realisierung von Wohnraum ein.

Studie zu allen Sonderwohnformen und ihrer Erfüllung der Kriterien des Wohnens

Es stellt sich als dringend erforderlich heraus, dass die Erfüllung der Kriterien sehr ausführlich in der Praxis anhand von bestehenden Einrichtungen analysiert wird. Ob die Kriterien erfüllt werden, kann nicht nur aufgrund von Annahmen entschieden werden. Ein Hinweis, der in diese Richtung abzielt, wurde schon im Zusammenhang mit den Wohnungslosenunterkünften gegeben. Die Literatur enthält auch deshalb gegenläufige Bewertungen, weil sie sich auf unterschiedliche Annahmen – aus Praxisbeispielen, vereinzelt Untersuchungen et cetera – stützt.

Der Strittigkeit könnte mithilfe einer wissenschaftlichen Studie zu den Sonderwohnformen begegnet werden, in welcher die Erfüllung der Kriterien bemessen wird. Die Studie müsste so konstruiert sein, dass sie als Entscheidungshilfe die Basis für eine differenzierte Einschätzung zu der Nutzungszugehörigkeit von Sonderwohnformen bilden kann.

6.2 Zwei Konzepte des zukünftigen Umgangs mit dem Wohnen im Planungsrecht

An dieser Stelle werden zwei in völlig entgegengesetzte Richtungen laufende Konzepte des zukünftigen planungsrechtlichen Umgangs mit dem Wohnen vorgestellt, die zur Auflösung der vorliegenden Unzulänglichkeiten verfolgt werden können. Beide Optionen tragen zu einer Steigerung von Überzeugungskraft, Stringenz und Kohärenz bei, deren Fehlen bei der Untersuchung des Begriffs des Wohnens bemängelt wurde. Die beiden Optionen enthalten jeweils mehrere Ansatzpunkte, welche in dieselbe Richtung gehen, sich aber nicht immer ergänzen, sondern einander teilweise entgegenstehen oder Abstufungen darstellen. Beide Optimierungswege werden vorgestellt und deren Hintergrund verdeutlicht. Die Vorstellung beider Modelle wurde gewählt,

um das Spektrum alternativer Handlungsmöglichkeiten ersichtlich machen zu können.

Bevor die Vorschläge zu Änderungen im Bauplanungsrecht – vor allem der Baunutzungsverordnung – ausgeführt werden, sollte zu bedenken gegeben werden, dass alle umfangreicheren Umgestaltungen mit erheblichen Umstellungen für alle Anwender der Gesetze und Rechtsnormen einhergehen. Auch und speziell können sich daraus Risiken für die Gerichte ergeben, welche sich neue Grundlagen der Rechtsfindung erarbeiten müssen. Dies kann als valider Grund gegen eine Änderung angeführt werden. Trotzdem: Mit den strukturellen Problemen der BauNVO kann zwar aktuell gearbeitet werden, als förderlich beziehungsweise praktisch gut handhabbar sind sie jedoch nicht zu bezeichnen.

Keinesfalls wird hier angeregt alle vorgestellten Schritte wie beschrieben zu realisieren; innerhalb der Konzepte gibt es unterschiedliche Ansatzpunkte, die sich nicht immer ergänzen. Ebenso wird nicht behauptet, dass eine Umsetzung stets unproblematisch ist. Diese Ansatzpunkte zur Optimierung sollen vielmehr der Aussage Nachdruck verleihen, dass weitreichendere Verbesserungen möglich sind – und dass eine Bandbreite an Eingriffen dazu zur Verfügung steht.

6.2.1 Konkretere Verankerung aller Elemente des Wohnens

Der erste der vorzustellenden Wege ist die möglichst genaue Beschreibung des Wohnens im Planungsrecht unter Einbezug des Gesamtverständnisses des Begriffs Wohnen. Das Konzept bezweckt die konkrete Verankerung aller relevanten Elemente des Wohnens im Gesetz und schlägt dazu mehrere Ansatzpunkte vor. Die Intention dieses Vorgehens ist es, Unklarheiten im Gesetz und der Rechtsprechung auszuräumen.

Weiterfassung des juristischen Begriffs des Wohnens

Die Weiterfassung des juristischen Begriffs des Wohnens erscheint wegen der Selektivität des derzeitigen Begriffs erforderlich. Die Abweichung juristischer Begriffe von der Gesamtbedeutung eines Begriffs wie im Falle des Wohnens ist nicht einmalig. Eine Klärung dieser Abweichungen ist vor dem Hintergrund der in der Arbeit hervorgehobenen Faktoren zu thematisieren, zumal in der Bauleitplanung und den entsprechenden Aufstellungsverfahren, für welche das BauGB und die BauNVO maßgeblich sind, eine Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt und es sich bei Bauleitplänen insgesamt um Gesetze beziehungsweise Rechtsnormen von hohem Bürgerinteresse handelt.

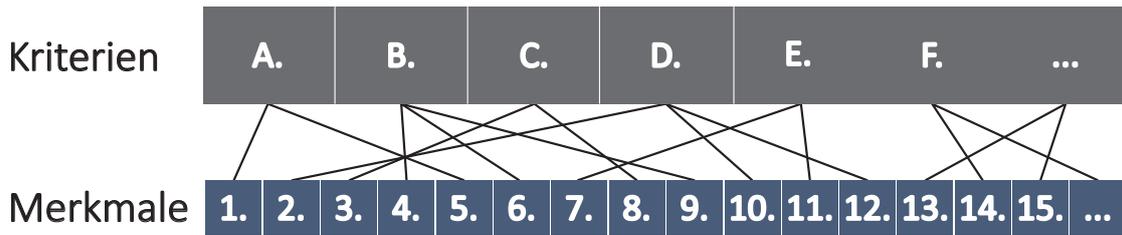
Es kann also sinnvollerweise die Erweiterung des planungsjuristischen Begriff des Wohnens mittels neugeformter, umfangreicherer Kriterien angeregt werden. Eine Verringerung der Diskrepanz zwischen dem juristischen und dem Gesamtverständnis des Wohnens könnte so erreicht werden. Weitere charakterprägende Elemente des Wohnens, wie die in Kapitel 5 bereits erwähnte Sicherheit einerseits und Kommunikation andererseits, könnten als Kriterien bauplanungsrechtlich berücksichtigt werden. Die Neuentwicklung von geeigneten Kriterien für die Einschätzung der Verortung einer Nutzung im Wohnen kann auf Basis der alten Kriterien geschehen. Die Identität der Person (des Wohnenden) sollte dabei verstärkt berücksichtigt werden. Es könnten sich daraus eventuell entscheidende Änderungen für die Einschätzung und somit Zulässigkeit von Sonderwohnformen ergeben.

Damit einhergehend wäre auch eine Veränderung des Umgangs mit Sonderwohnformen zielführend. Eine Option zur Vermeidung von Konflikten bei der Realisierung von Sonderwohnformen wäre die Festlegung von deren Nutzungszugehörigkeit.

Spezifikation der Maßstäbe für die Kriterien des Wohnens

Ein zentraler Teil der juristischen Definition des Wohnens ergibt sich aus der Entscheidung des BVerwG von 1996, in der drei Kriterien des Wohnens genannt werden. Eine Konkretisierung der aufgeführten Kriterien ist allerdings erforderlich, da die Beurteilung der Einzelfälle mittels dieser Kriterien derzeit nicht vergleichbar und objektiv möglich ist. Aus Gründen der Klarheit und Gerechtigkeit ist es dringend notwendig allgemeingültige Maßstäbe, nach welchen diese Kriterien bewertet werden, zu entwickeln und anzuwenden. Der planungsrechtliche Begriff Wohnen ist zudem aufgrund der vier Kriterien sehr statisch. Zur Verhinderung dessen sollten bei der Bewertung des Einzelfalls nicht nur die bisher in die Kriterien einfließenden Merkmale genutzt werden. Vielmehr sollten zusätzlich Merkmale in Betracht gezogen und bei der Entscheidung berücksichtigt werden (siehe Darstellung 24).

Es werden bisher unterschiedliche, nicht klargestellte Grundlagen verwendet, um die Kriterien der Eigengestaltung der Haushaltsführung, der Freiwilligkeit des Aufenthalts und der auf Dauer angelegten Häuslichkeit einzuschätzen. Die Art des Bemessens dieser Faktoren hat einen entscheidenden Einfluss, ob eine Nutzung juristisch als Wohnen betrachtet wird oder nicht. Das Gesetz und die Rechtsprechung lassen offen, wie etwa der Grad der Freiwilligkeit abgeschätzt werden soll oder welcher Grad erfüllt werden muss. Gerade dieses Kriterium gerecht zu bemessen, stellt die Rechtsprechung vor eine enorme Herausforderung. Um die Freiwilligkeit als Vollkriterium heranzuziehen, muss außer Acht gelassen werden, dass alle Menschen gewissen



Darstellung 24: Kriterien des Wohnens und einfließende Merkmale

Zwängen – zum Beispiel ökonomischen, aber ebenso geographischen oder biologisch-psychologischen – bei der Wahl ihrer Wohnform unterliegen.

Auch für die Dauerhaftigkeit liegt keine Konkretisierung vor. Laut juristischer Literatur reicht eine Befristung – also dass der Zeitraum bekannt ist – nicht aus. Was jedoch begründet eine ausreichende Regelmäßigkeit beziehungsweise Dauer? Bei der Bewertung der Eigengestaltung können verschiedene Maßstäbe herangezogen werden: Neben der Betrachtung des Grundrisses und der Ausstattungsmerkmale hinsichtlich der Privatsphäre und der Selbstversorgung, ist auch eine Beurteilung der Agilität der Bewohner möglich. Hierdurch lassen sich für die Nutzungsformen teilweise unterschiedliche Bewertungen ableiten.

Die Kriterien für Wohnen im Bauplanungsrecht müssten messbar sein, bisher sind sie zu stark auslegbar. Aus diesem Grund sollten Mechanismen und Vorgaben entwickelt werden, wie die Kriterien eingeschätzt und bewertet werden. Die Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises kann anhand des Grundrisses und der Ausstattungsmerkmale sowie der Information über die Selbstständigkeit der Versorgung der Bewohner bemessen werden. Erheblich komplizierter stellt sich wie erwähnt das Einschätzen des Grads der Freiwilligkeit des Aufenthalts dar, da das Entwickeln eines Einschätzungskatalogs aufwendig sein dürfte. Auch die Festlegung einer Mindestdauer für eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit könnte schwierig sein. Eine generelle Befristung, ein bekanntes Ende des Wohnzeitraums, kann schwerlich ausreichen. Möglicherweise kann sich für multilokales Wohnen an Werten aus dem Steuerrecht orientiert werden.

Begriffsklärung im Recht

Zur juristischen Begriffsklärung sind zwei Änderungen in beziehungsweise bezüglich der Baunutzungsverordnung anzuführen. Vorstellbar ist einerseits die Einführung von Begriffsdefinitionen in die BauNVO nach dem Vorbild der Begriffsklarstellungen in den Bauordnungen der Länder. Dort werden für den Anwendungsbereich der Regelungen grundlegende Begriffe wie beispielsweise *Aufenthaltsräume* oder *Geschosse* so definiert, dass dadurch ein Maß an Eindeutigkeit

erreicht wird. Analog hierzu wäre eine Begriffsklärung in der oder für die BauNVO sinnvoll. Durch einen zusätzlichen Paragraphen könnte so der Begriff Wohnen neben etwaigen anderen Begriffen vom Gesetzgeber definiert werden. Als Folge dieses Schritts würde sich die Rechtssicherheit geplanter Projekte erhöhen, da der Willen des Gesetzgebers deutlicher ist.

Andererseits sind Nachbesserung des § 3 BauNVO angezeigt. Eine Spezifikation nur in einem Punkt durchzuführen, wie dies im Fall der konkreten Hereinnahme der Betreuung und Pflege in § 3 BauNVO getan wurde, ist nicht als sinnvoll zu erachten und sollte behoben werden. Die Aufnahme anderer Elemente des Wohnens in § 3 BauNVO könnte das Herausstechen von Betreuung und Pflege beenden. Diese Hereinnahme von Elementen könnte den planungsrechtlichen Begriff des Wohnens leicht verändern. Mit dem verhältnismäßig einfachen Mittel einer Anpassung könnten einige Sonderwohnformen im Wohnen verankert werden, die es zurzeit nicht sind.

Verbesserung der Abschätzbarkeit der Nutzung bei Stellung des Antrags auf Baugenehmigung respektive Nutzungsänderung

Die Erhöhung der Anforderungen an die Darlegungen zu der Nutzung in Baugenehmigungs- oder Nutzungsänderungsanträgen ist ein anderer Ansatzpunkt zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlage beim Ermessen der Zugehörigkeit zum Wohnen. Ein länderübergreifendes, sinnvolles Ausräumen der für die Abschätzbarkeit der Nutzung bei Antragsstellung benötigten Informationen ist förderlich – allen voran bei Sonderwohnformen. Die Bauvorlagen müssen durch die Bauvorlagenverordnungen der Länder entsprechend eingefordert werden. Alle Aspekte, die für die Bemessung der Kriterien relevant sein könnten, müssen in dem Antrag auf Baugenehmigung oder Nutzungsänderung abzulesen sein, um eine sinnvolle Entscheidungsbasis zu garantieren. Dazu zählen neben dem Grundriss auch Angaben zu den späteren Bewohnern.

Gegebenenfalls kann eine rechtliche Anpassung speziell für Sonderwohnformen eingeleitet werden, um eine Klarheit bezüglich Details der Art der baulichen Nutzung in allen Fällen frühzeitig herstellen zu können.

6.2.2 Beschränkung der Anwendung von Maßstäben für das Wohnen

Das alternative zweite Konzept beinhaltet die Beschränkung der Anwendung von Maßstäben für das Wohnen auf ein Minimum. Dieser Weg strebt an mit reduzierten Kriterien zu arbeiten, wobei sich bei der Prüfung der Zulässigkeit von Vorhaben auf die Auswirkungen auf die Wohnumgebung konzentriert wird.

Ursprung dieses Konzeptes ist die Feststellung, dass der juristische Wohnbegriff zu statisch ist, um die Realität angemessen abzubilden – also alle Entwicklungen im Bereich des Wohnens und die Sonderwohnformen einzubeziehen.

Abschwächung der funktionalen Trennung

Hier wird davon ausgegangen, dass eine funktionale Trennung und damit auch eine Abgrenzung des Wohnens von anderen Nutzungen angesichts von Entgrenzungen, eines sektoralen und lokalen Mangels in der Wohnraumversorgung und dynamischer demographischer Entwicklungen anachronistische Züge besitzt. Es wird darauf abgestellt, dass die Abgrenzung nicht nur mühsam, sondern schlicht nicht in dem Umfang erforderlich ist.

Zu überlegen ist, ob in Anbetracht der Problematik der Bewertung der einzelnen Nutzungen und damit der Abgrenzung des Wohnens eine Umstrukturierung der BauNVO möglich wäre. Zumindest würde eine Abschaffung der strikten Nutzungstrennung und Zonierung zugunsten einer den heutigen Leitbildern der Stadtplanung entsprechenden Gestaltung des Gesetzes die Möglichkeit neuer Lösungen im Umgang mit den verschiedenen Nutzungen bieten. Bei einer Neuregelung wäre es mindestens denkbar § 3 BauNVO und mit diesem das reine Wohngebiet ersatzlos zu streichen. Dies würde keinen völlig neuen Ansatz darstellen, da eine umfassende Änderung der Baunutzungsverordnung immer wieder diskutiert wurde und wird. Dabei wird auch der Sinn der aktuellen Regelung zu der Art der baulichen Nutzung mittels der Gebietstypen generell debattiert.

Insgesamt könnte eine Verringerung der Gebietstypen der BauNVO auf modernere sinnvoll sein. Alternativ wäre eine Ausweisung von Mischgebieten häufiger sinnvoll, soweit dem Schutzbedarf (in anderer Weise) Genüge getan wird. Optional könnte eine zusätzliche Flexibilisierung der Gebietstypen für Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a BauGB erfolgen, um deren Begründungsaufwand bezogen auf Nutzungen durch die Sonderwohnformen zu reduzieren.

Hierbei wäre jeweils die höhere Gewichtung von Störaspekten von Nutzungen gegenüber der Umgebung beziehungsweise der Schutz vor Emissionen, Lärm, zusätzlichen Verkehren et cetera durch die BauNVO und im Baugenehmigungsverfahren vonnöten. Dies sind die kritischen Punkte bei der Zulassung von Sonderwohnformen, wenn man den Fokus auf die Wohnumgebung legt:

- der Lärm, die Emissionen und gegebenenfalls der Müll, welche von der Nutzung zu erwarten sind sowie
- die reine Anzahl der Bewohner, die im Vergleich zum Rest des Gebiets sehr hoch sein kann und

aus welcher sich eine überproportionale Belastung der Verkehrsinfrastrukturen ergeben könnte. Ein Schutz, der sich an § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO anlehnt, müsste als Mittel zu der Bewertung einer Zulässigkeit in den Vordergrund gestellt werden. Dies ist in Erwägung zu ziehen, um gezielter und sinnvoller Genehmigungen zu erteilen oder zu verwehren. Eine Sonderwohnform, die kaum Störfaktoren aufweist, wäre so leichter zu realisieren, während eine Sonderwohnform, die unzumutbare Belastungen für die Umgebung mit sich bringt, nicht zulässig wäre. Der strikten Unterscheidung zwischen Wohnnutzung und den gerade nicht mehr dem Wohnen zugeordneten Grenznutzungen würde so weniger Bedeutung eingeräumt, weshalb die problematische Abgrenzung entfielen.

Verzicht auf bestimmte Abgrenzungen des Wohnens im Recht

Auf die feste Verknüpfung des Wohnens mit Wohngebäuden in § 3 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO sollte als Kriterium der Bestimmung zum Wohnen verzichtet werden. Sie dient einzig der Stärkung der Abgrenzung zwischen den Arten der baulichen Nutzung. Dabei wäre es sinnvoll

- von Beginn an eine Universalität beziehungsweise Multifunktionalität von Gebäuden herzustellen beziehungsweise einzuplanen und
- die Zwischennutzung von Gewerbegebäuden für das Wohnen nicht generell durch Rechtsvorschrift zu hemmen.

Auf der einen Seite sollten Grundrisse und Ausstattungen so geplant werden, dass sie für möglichst viele Wohnformen oder Haushaltsarten und auch Arbeitsformen geeignet sind, um sich der Nachfrage flexibler anpassen zu können. Auf der anderen Seite kann eine akute Nachfrage nach Wohnraum – speziell durch einige Sonderwohnformen – durch die (gegebenenfalls zeitliche begrenzte) Nutzung eines nicht zum Wohnen bestimmten Gebäudes bedient werden.

Ebenso ist der Verzicht auf Abgrenzung des Wohnens von Einrichtungen für soziale Zwecke anzuregen. Wohnen nicht mehr gegenüber sozialen Einrichtungen abzugrenzen ist nicht abwegig, da Wohnen auch als Teil der sozialen Infrastruktur im Sinne der Daseinsvorsorge begriffen werden kann. Dazu könnten entweder die Sonderwohnformen, welche sich an der Grenze zu den Einrichtungen für soziale Zwecke befinden, fest in dem Wohnen verortet werden – oder es könnten unter definierten Bedingungen Einrichtungen für soziale Zwecke in reinen Wohngebieten grundsätzlich zugelassen werden. Eine Binnendifferenzierung der Zulässigkeit kann auf anderem Wege passieren, etwa durch eine Einschränkung der Größe oder die Bemessung der negativen Einflüsse auf die Umgebung.



Darstellung 25: Wohnhaus in Tallinn

7 Fazit

Die Frage nach dem Ort des [Wohnens] ist elementar für die Gestaltung der Zukunft – für jeden Einzelnen.

Zukunftsinstitut

Das Wohnen wurde im Rahmen dieser Arbeit ganzheitlich betrachtet, wie es bei einem für die Stadtplanung so elementaren Begriff geboten ist. Die Arbeit verdeutlicht, dass Wohnen ein ebenso dynamischer wie multiperspektivischer Begriff ist.

Durch die Untersuchung von Sonderwohnformen konnte die Problematik des juristischen Begriffs des Wohnens herausgearbeitet und dargestellt werden. Dadurch war es möglich nicht nur die aufgestellten Thesen nach gründlicher Analyse bestätigt, sondern es konnten auch Vorschläge zur Lösung aufgedeckter Probleme gemacht werden. So wurde herausgearbeitet, dass in der Rechtsprechung zum Bauplanungsrecht eine Abgrenzung des Wohnens unter Zuhilfenahme von vier Kriterien erfolgt. Diese sind einerseits nicht in der Lage alle Elemente zu bemessen, die das Wohnen ausmachen, und setzen damit andererseits Standards für das Wohnen. Außerdem ist keine Stringenz bei der Beurteilung der Grenzfälle des Wohnens, der Sonderwohnformen, erkennbar. Die Verwendung des Begriffs Wohnen ist unter verschiedenen füreinander relevanten Gesetzen nicht abgestimmt. Diese Faktoren wurden als Unzulänglichkeiten beschrieben und Möglichkeiten des Umgangs mit dem Begriff des Wohnens im Recht wurden vorgestellt.

7.1 Reflexion der Arbeit

Bei der Auseinandersetzung mit den Grenzen des Wohnens fiel auf, dass mit der Uneindeutigkeit der Einordnung einiger Sonderwohnformen einerseits und mit den unterschiedlichen Definitionen des Begriffs Wohnen andererseits fundamentale Fragen im Bereich eines Rechtsbereichs, der für die Stadtplanung eine entscheidende Rolle spielt, nicht endgültig geklärt zu sein scheinen. Diese Erkenntnis konnte auf Basis der durch eine Kombination an Methoden gewonnenen Fakten und Meinungen synthetisiert werden. Die Vielfalt und der Umfang der genutzten Quellen waren groß. Die angewandten Methoden haben sich als geeignet erwiesen ein breites Spektrum an konkreten Erkenntnissen gewinnen zu können.

Eine Fortsetzung der Erforschung der Grenzen des Wohnens und der Erarbeitung einer einfacheren, praxisnäheren Handhabung für die Sonderwohnformen sind notwendig. Ein Auftakt hierfür könnte die beschriebene Studie zu den Sonderwohnformen sein. Sehr vielversprechend wäre auch der kulturelle und planungsrechtliche Vergleich von Wohnen auf der europäischen Ebene. Zwar würden sich aufgrund der unterschiedlichen Sprachen die Schwierigkeiten mit der Begrifflichkeit nicht unbedingt reduzieren, vielleicht ergäben sich aber in einem internationalen Vergleich fruchtbare Ansätze für eine Bestimmung.

Insgesamt sind die weitere Beschäftigung mit der Thematik und eine Diskussion über die richtige Strategie für die Zukunft gewinnbringend. Ansätze für eine Debatte wurden in ausreichendem Umfang aufgezeigt. Mit einigen Anpassungen kann ein geeigneter Umgang mit dem Begriff Wohnen im Planungsrecht gefunden werden.

7.2 Ausblick

Richtungen der Entwicklung des Wohnens in der Zukunft wurden in der Arbeit angedeutet. Das Themenfeld des Wohnens wird durch neue Technologien und Leitbilder noch komplexer. Mittel- bis langfristig lässt sich ein Paradigmenwechsel erwarten. Technologien werden zukünftig in der Wohnung mehr Aufgaben erfüllen und das Wohnen um neue Inhalte erweitern. Diese könnten – um nur ein Beispiel zu nennen – die Haushaltsführung für physisch eingeschränkte Menschen erleichtern und ihnen ein selbstständigeres Wohnen ermöglichen. Allgemein sind weitere Nachfrageverschiebungen zu prognostizieren, zum Beispiel eine Vergrößerung des Bedarfs an Wohnraum für Seniorenwohnen und gemeinschaftliches Wohnens. Durch die Singularisierung und die mit den Anforderungen an berufliche Flexibilität (vgl. Kaltenbrunner, Waltersbacher 2014: 12) steigende Multilokalität der Haushalte wächst auch in diesen Bereichen die Nachfrage.

Es kann zudem spekuliert werden, dass sich etwa durch Arbeitsmigration und die fortschreitende Verstädterung möglicherweise Wohnungen mit deutlich niedrigeren Standards entwickeln. Dieses Phänomen könnte auch in Deutschland punktuell Bedeutung bekommen. Reduziertes Wohnen könnte möglicherweise eine Rolle spielen. Als Ausgleich hierfür könnte die Stadtplanung der Zukunft den öffentlichen Raum konsequenter in Richtung einer gehobenen Aufenthaltsqualität entwickeln. Das sogenannte „Jahrhundert der Städte“ ist auch ein Jahrhundert des Wohnens.

Zu der Grundrissgestaltung von Wohnräumen können Mutmaßungen aufgestellt werden, dass

sich auch dort weitreichende Veränderungen ergeben. Das Zukunftsinstitut prognostiziert eine flexiblere Raumabgrenzung und Raumnutzung (vgl. Zukunftsinstitut 2013: 7). Es würden „neue Zonen des Wohnens“ für Bewegung, Arbeit und Kommunikation zu Hause nachgefragt werden (vgl. ebenda).

Die auf diesen unterschiedlichen Ebenen zu erwartenden Veränderungen haben für den Begriff des Wohnens Gewicht. Es bedarf einer Weiterverfolgung der dynamischen Entwicklung und einer stetigen Prüfung, wie das Planungsrecht diese ordnend ermöglicht. Der Begriff des Wohnens ist – jetzt wie in Zukunft – nicht einfach in Grenzen zu fassen.

Darstellungsverzeichnis

Titel: Eigene Darstellung	1
Darstellung 1: Eigenes Foto	2
Darstellung 2: Eigene Darstellung	7
Darstellung 3: Eigenes Foto (Duden)	10
Darstellung 4: Eigene Darstellung (nach Universität Leipzig (2011): Wortschatz. Wohnen.).....	12
Darstellung 5: Eigene Darstellung (nach Hucker, Bernd Ulrich (Hrsg.) (1979): Marschenbuch – Land- und Volksbilder aus den Marschen der Weser und Elbe. Osnabrück. S. 183)	14
Darstellung 6: Eigene Darstellung	19
Darstellung 7: Eigene Darstellung	24
Darstellung 8: Eigene Darstellung	31
Darstellung 9: Eigenes Foto	34
Darstellung 10: Hamburger Abendblatt vom 29.10.2015	44
Darstellung 11: Eigene Darstellung	46
Darstellung 12: Eigene Darstellung	48
Darstellung 13: Eigene Darstellung	59
Darstellung 14: Bezirksamt Eimsbüttel (Hrsg.) (2015): Information zur öffentlichen Plandiskussi on Harvestehude 15. o.V.; eigenes Foto	60
Darstellung 15: Eigene Darstellung	64
Darstellung 16: Verordnung über den Bebauungsplan Eidelstedt 72 vom 16. Dezember 2014 ... (HmbGVBl. S. 537)	66
Darstellung 17: Eigene Darstellung	69
Darstellung 18: Gemeinde Sylt (o.J.): Entwurf für den Bebauungsplan 109 „Südlich der Dirksstra ße“	71
Darstellung 19: Eigene Darstellung	74
Darstellung 20: Eigenes Foto; eigenes Foto	76
Darstellung 21: Eigene Darstellung	79
Darstellung 22: Eigenes Foto (Architektenbüro Joachim Reinig)	80
Darstellung 23: Eigenes Foto	90
Darstellung 24: Eigene Darstellung	98
Darstellung 25: Eigenes Foto	102

Übersicht Gesetze und Rechtsprechung

Gesetze

Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die durch Artikel 7 des Gesetzes vom 2. November 2015 (BGBl. I S. 1834) geändert worden ist

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, in der deutschen Fassung

Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das durch Artikel 12 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2010) geändert worden ist

Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Juli 2015 (BGBl. I S. 1386) geändert worden ist

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748) geändert worden ist

Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist

Baustufenplan der Hansestadt Hamburg für den Stadtteil Ottensen vom 14. Januar 1955

Baustufenplan der Hansestadt Hamburg für die Stadtteile Harvestehude und Rotherbaum vom 6. September 1955

Bewertungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 18. Juli 2014 (BGBl. I S. 1042) geändert worden ist

Bundsmeldegesetz vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist

Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2018) geändert worden ist

Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum vom 8. März 1982, das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Mai 2013 (HmbGVBl. S. 244) geändert worden ist

Gesetz über die Wohnraumförderung in der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19. Februar 2008, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Mai 2013 (HmbGVBl. S. 244) geändert worden ist

Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748)

Gesetz zu dem Internationalen Pakt vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 23. November 1973 (BGBl. 1973 II S. 1569)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438) geändert worden ist

Heimgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. November 2001 (BGBl. I S. 2970), das zuletzt durch Artikel 3 Satz 2 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2319) geändert worden ist

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966, in Kraft seit dem 23. März 1976 (BGBl. 1976 II, 428), in der deutschen Fassung

Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Oktober 1947 (Brem.GBl. S. 251), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Januar 2015 (Brem.GBl. S. 23) geändert worden ist

Melderechtsrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1342), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3458) geändert worden ist

Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919

Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl 1998, S. 991), die zuletzt durch Artikel 83 des Gesetzes vom 11. November 2013 (GVBl 2013, S. 642) geändert worden ist

Verordnung über den Bebauungsplan Eidelstedt 72 vom 16. Dezember 2014 (HmbGVBl. S. 537)

Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist

Wohnraumförderungsgesetz vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), das durch Artikel 3 Absatz 10 des Gesetzes vom 29. Juni 2015 (BGBl. I S. 1061) geändert worden ist

Rechtsprechung

Bundesverwaltungsgericht, Entscheidung vom 25. März 1996 - 4 B 302.95, NVwZ 1996, 893

Bundesverwaltungsgericht, Entscheidung vom 17. Dezember 1998 - 4 C 16.97, BauR 1999, 603

Bundesverwaltungsgericht, Entscheidung vom 25. März 2004 - 4 B 15.04, Juris

Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Entscheidung vom 11. Juli 2007 - 3 L 75/06, OpenJur

Oberverwaltungsgericht Münster, Entscheidung vom 18. Mai 1995 - 11 A 850/92, BRS 57 Nr. 258

Oberverwaltungsgericht Münster, Entscheidung vom 23. Juli 1998 - 10 B 1319/98, BauR 1999, 141

Bundesgerichtshof, Entscheidung vom 13. Juni 2012 - VIII ZR 92/11, Juris

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Entscheidung vom 3. Juni 1991 - 8 S 1170/91, NVwZ 1991, 1004

Oberverwaltungsgericht Hamburg, Entscheidung vom 28. Mai 2015 - 2 Bs 23/15, Juris

Bundesverwaltungsgericht, Entscheidung vom 12. März 1982 - 4 C 59/78, NJW 1982, 2512

Literaturverzeichnis

Kommentare

Biedermann, Robert; Rixner, Florian; Steger, Sabine (2014): Systematischer Praxiskommentar BauGB und BauNVO. 2. Auflage. Bundesanzeiger Verlag. Köln.

Bischopink, Olaf; Bönker, Christian (Hrsg.) (2014): Baunutzungsverordnung mit Immissionschutzrecht. Kommentar. 1. Auflage. Nomos. Baden-Baden.

Boeddinghaus, Gerhard (2005): Baunutzungsverordnung. Kommentar. 5. Auflage. Rehm. Heidelberg.

Determann, Dietrich; Fickert, Hans Carl; Fieseler, Herbert; Stühler, Hans Ulrich (2014): Baunutzungsverordnung. Kommentar. 12. Auflage. Kohlhammer. Stuttgart.

Dirnberger, Franz; Jäde, Henning; Weiß, Josef (2007): Baugesetzbuch und Baunutzungsverordnung. Kommentar. 5. Auflage. Richard Boorberg Verlag. Stuttgart.

Heix, Gerhard (2013): Wohnungsbaurecht. In: Fischer-Dieskau, Joachim; Pergande, Hans-Günther; Schwender, Heinz Werner (o.J.): Wohnungsbaurecht. Zweites Wohnungsbaugesetz. Loseblattsammlung. Wingen Verlag. Essen.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd; Weyrauch, Bernhard; Zemke, Reinhold (2014): Städtebaurecht – Einführung und Handbuch. 5. Auflage. Kohlhammer. Stuttgart.

Monographien

Aarburg, Hans-Peter von; Oester, Kathrin (Hrsg.) (1990): Wohnen – Zur Dialektik von Intimität und Öffentlichkeit. Universitätsverlag Freiburg Schweiz. Freiburg.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Wohnen und Bauen in Zahlen 2009/2010. o.V.

Deinsberger, Harald (2007): Die Psycho-Logik von Wohnbaustrukturen. Books on Demand. Nordstedt.

Dell, Christopher (2013): Ware: Wohnen. Jovis. Berlin.

Flade, Antje (2006): Wohnen psychologisch betrachtet. 2. Auflage. Verlag Hans Huber. Bern.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (Hrsg.) (2013): GdW Branchenbericht 6 – Wohntrends 2030. o.V.

Gehl, Jan (2015): Städte für Menschen. Jovis. Berlin.

Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. 4. Auflage. VS Verlag. Wiesbaden.

Hasse, Jürgen (2009): Unbedachtes Wohnen – Lebensformen an verdeckten Rändern der Gesellschaft. Transcript. Bielefeld.

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (2000): Soziologie des Wohnens – Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. Juventa Verlag. Weinheim.

Heidegger, Martin (1954): Vorträge und Aufsätze. Verlag Günther Neske. Pfullingen.

Ketels, Nelly; Kuisat, Tim (2015): Dichte. Hausarbeit an der HafenCity Universität Hamburg.

Kromrey, Helmut (2009): Empirische Sozialforschung. 12. Auflage. Lucius & Lucius. Stuttgart.

Selle, Gert (1993): Die eigenen vier Wände. Zur verborgenen Geschichte des Wohnens. Campus Verlag. Frankfurt/ New York.

Zukunftsinstitut (2013): Zukunft des Wohnens. Die zentralen Trends bis 2025. o.V.

Sammelbände

Rüegg, Arthur (2007): Schwemmgut des Lebens. In: Adam, Hubertus (2007): Sammeln und Ja-gen – Geheimnisse des Wohnens. Heft 8 von 11. S. 5-13. Verlag Niggli. Zürich.

Schmal, Peter Cachola (o.J.): Wohnen Büro Wohnen. In: Diniawarie, Dawud (Hrsg.) (2008): Urban Living – Visionen neuen Wohnens. Jovis. Berlin.

Zeitschriften, Handbücher

Behr, Iris (2012): Unter dem Leuchtturm ist auch Schatten – Zukunft des Wohnens. In: AKP Fachzeitschrift für alternative Kommunalpolitik. Wohnen. (2/2012) S. 32-34. AKP. Bielefeld.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010): Wohnungsmärkte im Wandel – Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktprognose 2025. In: BBSR-Berichte kompakt. (1/2010) Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Bonn.

Dirisamer, Rudolf; Figlhuber, Gernot; Uhl, Ottokar (Hrsg.) (1983): Wohnen – Ein Handbuch. Löcker Verlag. Wien.

Farwick, Heiner (2014): Wohnen. Ein Grundbedürfnis. In: Der Architekt. Wohnen. (6/2014) S. 18-20. Bund Deutscher Architekten. Berlin.

Gerth, Heike; Weeber, Rotraut (2012): Planen für künftiges Wohnen. In: Planerin. Wohnen im

- Wandel. (6/2012) S. 15-17. Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL. Berlin.
- Ginski, Sarah; Schmitt, Gisela (2013): Wohnungsknappkeit in Großstädten – was tun? In: RaumPlanung. Kosten des Wohnens. (4/2013) S. 9-14. IfR Informationskreis für Raumplanung. Dortmund.
- Grabener, Henning; Sailer, Erwin (2007): Immobilien-Fachwissen von A-Z. 8. Auflage. Grabener Verlag. Kiel.
- Günzel, Stephan (Hrsg.) (2012): Lexikon der Raumphilosophie.
- Hannemann, Christine (2014): Zum Wandel des Wohnens. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Wohnen. (20-21/2014) S. 36-43. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Hannemann, Christine; Kuhn, Gerd (2014): Für einen neuen Wohnungsbau. In: Der Architekt. Wohnen. (6/2014) S. 20-23. Bund Deutscher Architekten. Berlin.
- Hildebrandt, Eckart (o.J.): Flexibilisierung. In: Heitkötter; Martina; Schneider, Manuel (2004): Zeitpolitisches Glossar. o.V. München.
- Hill, Alexandra; Kunze, Ronald; Sinning, Heidi (2013): Kosten des Wohnens. In: RaumPlanung. Kosten des Wohnens. (4/2013) S. 6-7. IfR Informationskreis für Raumplanung. Dortmund.
- Holm, Andrej (2014): Wiederkehr der Wohnungsfrage. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Wohnen. (20-21/2014) S. 25-30. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Institut für Wohnen und Umwelt (Hrsg.) (2000): Planungslexikon. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden.
- Kaltenbrunner, Robert; Waltersbacher, Matthias (2014): Besonderheiten und Perspektiven der Wohnsituation in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Wohnen. (20-21/2014) S. 3-12. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Kister, Johannes; Neufert, Ernst (2012): Neufert Bauentwurfslehre. 40. Auflage. Springer Vieweg Verlag. Wiesbaden.
- Kronberger, Willi (o.J.): Problemfeld Wohnen: Unterkunft im Polizei- und Ordnungsrecht. o.V.
- Kurth, Detlef; Wiezorek, Elena (2012): Wohnen im Wandel – Wohnungspolitik als Planungsaufgabe. In: Planerin. Wohnen im Wandel. (6/2012) S. 3-4. Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL. Berlin.
- Ritscher, Axel (2015): Hamburger klagen – 23490 Plätze für Flüchtlinge auf der Kippe. In: Hamburger Abendblatt vom 02.12.2015. (Nr. 281) S. 1.
- Schoch, Friedrich (2010): Die Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG. In: Jura. (1/2010) S. 22-31. De Gruyter Verlag. Berlin.
- Spellerberg, Annette (2012): Neue Nachfragegruppen auf dem Wohnungsmarkt. In: Planerin. Wohnen im Wandel. (6/2012) S. 12-14. Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL. Berlin.

Stock, Mathis (2009): Polytopisches Wohnen – ein phänomenologisch-prozessorientierter Zugang. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1/2/2009) S. 107-116. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Berlin.

Waltersbacher, Matthias (2012): Wohnungsmarkt und Wohnstandorte – Auswirkungen des demographischen Wandels. In: Planerin. Wohnen im Wandel. (6/2012) S. 5-8. Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL. Berlin.

Internetquellen

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2015): Die Geschichte des Baurechts. Abrufbar unter: <www.arl-net.de/commin/deutschland-germany/11-die-geschichte-des-baurechts>, zuletzt geprüft am 17.11.2015.

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (o.J.): Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache. Wohnen. Abrufbar unter: <www.dwds.de/?qu=Wohnen>, zuletzt geprüft am 25.09.2015.

Bezirk Altona (o.J.): Zweiphasiger Städtebaulicher Realisierungswettbewerb „Kolbenschmidt-Gelände“. Abrufbar unter: <www.hamburg.de/altona/wettbewerbe/4399296/kolbenschmidt/>, zuletzt geprüft am 05.11.2015.

Hamburger Senioren Domizile (2012): Residenz an der Mühlenau. Abrufbar unter: <www.hamburger-senioren-domizile.de/eidelstedt/wir-stellen-uns-vor>, zuletzt geprüft am 27.10.2015.

Harper, Douglas (2015): Online Etymology Dictionary. House. Abrufbar unter: <www.etymonline.com/index.php?term=house&allowed_in_frame=0>, zuletzt geprüft am 26.11.2015.

Ullenboom, David (2012): Nachbarschutz im öffentlichen Baurecht. Abrufbar unter: <www.jura-examen.info/nachbarschutz-im-offentlichen-baurecht>, zuletzt geprüft am 11.11.2015.

Ulrich, Friederike (2015): Stadt ändert den Bebauungsplan für die Sophienterrasse. Abrufbar unter: <<http://www.abendblatt.de/hamburg/eimsbuettel/article205450091/Stadt-aendert-den-Bebauungsplan-fuer-die-Sophienterrasse.html>>, zuletzt geprüft am 11.12.2015.

UN (2015a): Treaty Collection – International Covenant on Civil and Political Rights. Abrufbar unter: <www.treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en>, zuletzt geprüft am 25.08.2015.

UN (2015b): Treaty Collection – International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Abrufbar unter: <www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en>, zuletzt geprüft am 25.08.2015.

Universität Leipzig (2011): Wortschatz. Wohnen. Abrufbar unter: <www.wortschatz.uni-leipzig.de/cgi-portal/de/wort_www?site=10&Wort_id=195571&Wort=wohnen&stpw=0&verweise=7&kanz=48>, zuletzt geprüft am 25.09.2015.

Universität Trier (o.J.): Deutsches Wörterbuch von Jacob Grimm und Wilhelm Grimm. Wohnen. Abrufbar unter: <www.woerterbuchnetz.de/DWB?bookref=30,1216,45>, zuletzt geprüft am 25.09.2015.

Statistiken

Statistisches Bundesamt (2014): 15 Millionen Menschen in Deutschland kaufen über das Internet ein. Pressestelle des Statistischen Bundesamts. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015a): 1,5 % mehr genehmigte Wohnungen im 1. Quartal 2015. Abrufbar unter: <www.destatis.de/DE/ZahlenZakten/Wirtschaftsbereiche/Bauen/Bautaetigkeit/Bautaetigkeit.html>, zuletzt geprüft am 15.07.2015.

Statistisches Bundesamt (2015b): Belastung durch monatliche Wohnkosten 2014. Abrufbar unter: <www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Aktuell_EU_SILC.html;jsessionid=D8F75B1B9937C70CDFEF727B3BE20224.cae3>, zuletzt geprüft am: 30.11.2015.

Statistisches Bundesamt (2011a): Bewohnte Wohnungen nach Wohnfläche 2011. Abrufbar unter: <www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Tabellen/BewohnteWohneinheiten.html>, zuletzt geprüft am 30.11.2015.

Statistisches Bundesamt (2010): Mietbelastungsquote von Hauptmieterhaushalten 2010. Abrufbar unter: <www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Tabellen/Mietbelastungsquote.html>, zuletzt geprüft am 30.11.2015.

Statistisches Bundesamt (2011b): Zensus 2011 – so wohnt Deutschland: Wohnungsgröße. Abrufbar unter: <www.destatis.de/zensuskarte/index.html#!p=12>, zuletzt geprüft am 30.11.2015.

Informationsblätter, Bebauungsplanentwürfe

Bezirksamt Altona (Hrsg.) (2015): Bebauungsplan Ottensen 66 – Öffentliche Plandiskussion am 7. Januar 2015. o.V.

Bezirksamt Eimsbüttel (Hrsg.) (2015): Information zur öffentlichen Plandiskussion Harvestehude 15. o.V.

Camelot Deutschland (Hrsg.) (2014): FAQ. o.V.

Fördern und Wohnen (Hrsg.) (2015): Sophienterrasse 1a in Hamburg-Harvestehude. o.V.

Freie und Hansestadt Hamburg (2014): Begründung zum Bebauungsplan Eidelstedt 72. o.V.

Gemeinde Sylt (2015): Begründung zum Bebauungsplan Nr. 109 „Südlich der Dirksstraße“. o.V.

Interviews

Funk, Martin, Caritas Altenhilfe GGmbH. Gespräch vom 10.11.2015. Siehe Anlage 4.

Greve, Cornelia; Nau, Petra, Deutsches Studentenwerk. Gespräch vom 14.10.2015. Siehe Anlage 2.

Ploehn, Hartmut, f & w Fördern und Wohnen AÖR. Gespräch vom 13.11.2015. Siehe Anlage 5.

Rahn, Dirk, Camelot Europe. Gespräch vom 09.10.2015. Siehe Anlage 1.

Schneider, Imke, Gemeinde Sylt. Gespräch vom 14.10.2015. Siehe Anlage 3.

Anlagen

Anlage 1: Zusammenfassung des Interviews mit Dirk Rahn

Interviewte Person: Dirk Rahn, Zuständiger Geschäftsentwicklung in Norddeutschland bei Camelot Europe und Leiter der Niederlassungen in Berlin und Hamburg

Zeit: 09.10.2015, 11:03 - 11:26

Von dem Befragten autorisierte Zusammenfassung:

Einer der *Kernunterschiede* zwischen einer Wohnnutzung und dem Hauswächterkonzept sei das Vertragswerk. Hauswächter besäßen kein Mietvertragsverhältnis, sondern bekämen mithilfe eines Gebrauchsüberlassungsvertrags Flächen zur Unterbringung und Aufsicht beziehungsweise Sicherung eines leerstehenden Gebäudes übertragen. Der Hauptzweck sei hierbei demnach nicht das Wohnen, sondern die Instandhaltung des Gebäudes, wodurch sich ergebe, dass keine Umnutzungsgenehmigungen notwendig seien.

Es gebe in Deutschland immer wieder neue Camelot-Projekte, auch aus der öffentlichen Hand. Momentan stelle sich die Lage allerdings anders dar, da viele Flächen der öffentlichen Hand zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt würden. Daher nehme die öffentliche Hand Camelot derzeit vielmehr die Gebäude weg, was für Camelot-Projekte insgesamt nachteilig sei. Neben der öffentlichen Hand gebe es weitere *Partner*, welche regelmäßig mit Camelot zusammenarbeiten, hierzu gehöre beispielsweise Rheinmetall Immobilien GmbH. Für die Akquise von Partnern würden Veranstaltungen durchgeführt und gemeinsame Vorträge wie zum Beispiel zusammen mit dem Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin gehalten. Zusätzlich werde das Konzept Camelots mittels E-Mails und Inseraten in Immobilienzeitungen in der Fachwelt bekannt gemacht.

Die *Nutzer* finde Camelot über ein Portal auf ihrer Internetseite, wo diese sich anmelden und bewerben könnten. Die Besucher des Internetauftritts Camelots würden durch Veröffentlichungen im Fernsehen, im Radio sowie im Internet (zum Beispiel auf Youtube, Twitter und Facebook) generiert. Über das Konzept werde häufig in den Medien berichtet, wodurch Menschen auf Camelot aufmerksam würden. Das Vertretensein in sozialen Medien und klassischen Medien diene demzufolge der Werbung für das Zwischennutzungskonzept.

Den Hauswächtern sei es nicht erlaubt bauliche Änderungen an den Gebäuden vorzunehmen; Streichen der Wände oder Bohren können in Absprache mit Camelot und dem Eigentümer genehmigt werden. Auch das Veranstalten von Partys oder das Rauchen in den Gebäuden seien verboten. Zudem seien Kinder und Haustiere nicht gestattet. Relevant sei neben der Hausordnung ferner die Brand- und Sicherheitsordnung. Die Einhaltung der *Regeln* werde ein bis zwei Mal pro Monat kontrolliert. Dieses Vorgehen habe sich bewährt. Die Hauswächter verblieben im Durchschnitt neun bis zwölf Monate in einer Immobilie. Die Mindestlaufzeit in Zusammenarbeit mit dem Eigentümer betrage drei Monate.

Aktuell gebe es in Norddeutschland keine neuen *Projekte*. Es würden ein Projekt bei Bremen, eines in Hamburg und drei innerhalb von Berlin betreut. Das Projekt in Hamburg sei ein Gebäude in einem Gewerbegebiet auf dem Kolbenschmidt-Gelände in der Friedensallee, wo Planungen zu einer Neuentwicklung liefen. Hier befänden sich vier Hauswächter im Einsatz.

Die *juristische Situation*, in welcher sich Camelot bewege, sei nicht zufriedenstellend. Es lege eine „Verkrustung und Verfilzung der Gesetzssysteme“ vor, wovon auch das Baurecht und Bauplanungsrecht betroffen sei. Die Rechtslage erschwere damit Innovationen. Die aktuelle Dynamik bei der Unterbringung von Flüchtlingen zeige, dass unter erhöhtem Druck Dinge ermöglicht würden, welche zuvor vorgeblich nicht möglich waren und dies obwohl es schon seit längerer Zeit „Wohnungsnotstand für sozial Schwächere [und] für [...] Studenten in Universitätsstädten“ gebe. Erleichterungen und eine höhere Flexibilität zugunsten der Umnutzbarkeit von Gewerbeimmobilien wären wünschenswert. Es sei möglich in fast allen Gebäuden zu wohnen, wenn man diese in geeignetem Maße herrichte. Jede Erleichterung, welche diesbezüglich rechtlich geschaffen würde, wäre zielführend.

Anlage 2: Zusammenfassung des Interviews mit Dr. Petra Nau und Cornelia Greve

Interviewte Personen: Dr. Petra Nau und Cornelia Greve, Leiterin und Mitarbeiterin des Referats Wohnen beim Deutschen Studentenwerk

Zeit: 14.10.2015, 14:03 - 14:44

Von den Befragten geprüfte Zusammenfassung:

Das Deutsche Studentenwerk sei der *Dachverband* der Studierendenwerke. Als solcher sei es Dienstleister und Berater für die Studierendenwerke in den Städten, welche überwiegend Anstalten des öffentlichen Rechts seien, und unterstütze diese bei rechtlichen Fragen. Darüber hinaus führe das Deutsche Studentenwerk Lobbyarbeit aus. Das studentische Wohnen sei eines der zentralen Standbeine der Arbeit.

Der Unterschied zwischen Studierendenwohnheimen und anderen Wohnformen sei zum einen, dass die Nutzerstruktur einheitlich sei: alle Nutzer sind Studenten, mehrheitlich im ersten Semester, darunter viele ausländische Studenten. Innerhalb der Wohnheime gebe es heute unterschiedliche *Wohnkonstellationen*, Apartments mit Küche und Bad, Wohngemeinschaften sowie Flurgemeinschaften mit geteilten Küchen und Bädern. Aufgrund der Ansprüche der Studierenden sei die Vielfalt der Angebote in den vergangenen Jahren gewachsen. Am stärksten würden aktuell Einzelzimmer mit eigenem Nassbereich und geteilter Küche nachgefragt.

Zum anderen werde in der Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 13. Juni 2012 der Begriff des Studentenwohnheims unter anderem anhand der sozialen Aufgabe, welche es zu erfüllen habe, definiert. Hieraus ergebe sich auch die Verpflichtung zu der Aufnahme eines *Rotationsprinzips* der Bewohnerschaft in die Satzung der Studierendenwerke. Damit solle dem Gleichbehandlungsgrundsatz genüge getan und einer hohen Anzahl an Studierenden der Zugang zu Studierendenwohnheimen ermöglicht werden. Hieraus folgt auch, dass die Studierenden nicht nach Belieben über die Dauer ihres Verbleibs in einem Wohnheim entscheiden könnten. Die Verpflichtung zur Fluktuation gebe es in allen Wohnheimen der Studierendenwerke, nicht aber zwangsläufig bei privaten Studierendenwohnheimen. Eine weitere Besonderheit stelle § 549 Abs. 3 BGB dar. Eingeschränkter Kündigungsschutz sowie die häufig vereinbarte Pauschalmiete seien beispielhaft für die Sonderregelungen für Studierendenwohnheime zu nennen und machten juristische Unterschiede zu der normalen Wohnraummiete aus.

Die Studierendenwerke würden die Anforderungen an die Studierenden unterschiedlich gestal-

ten. Einige nähmen nur Studierende in den ersten Semestern auf, alle hätten zeitliche Obergrenzen der Nutzung in den Mietverträgen festgeschrieben. Insgesamt sei das Studierendenwohnheim vorwiegend eine Wohnform für die ersten ein bis drei Jahre des Studiums.

Studierendenwohnheime würden möglichst universitätsnah errichtet. In selteneren Fällen gebe es Umnutzungen, etwa in ehemaligen Kasernen, doch in der Regel seien es Neubauten. Zurzeit sei die Thematik der Sanierung eine sehr bedeutende.

Angebote außerhalb des Wohnens in den Wohnheimen hingen von den finanziellen Mitteln des jeweiligen Studierendenwerks ab. Es seien in der Regel ein oder mehrere *Gemeinschaftsräume* oder ein Freizeitbereich draußen vorhanden; ergänzend kämen zum Teil Veranstaltungsräume und Sporträume hinzu. Hausordnungen und bauliche Lärmschutzmaßnahmen sollten dem möglicherweise hohen Lärmaufkommen entgegenwirken. Es gebe Einzelfälle, etwa in Stuttgart, wo sich Anwohner in reinen Wohngebieten über die Lautstärke beschwerten. Es sei aber kein Fall bekannt, in dem mit der Begründung des Lärmfaktors eine Baugenehmigung nicht erteilt worden sei.

Bei der Realisierung neuer Projekte stünden weniger baurechtliche als vielmehr finanzpolitische *Probleme* im Vordergrund. Die Aufgabe der Studierendenwerke möglichst günstigen Wohnraum zu schaffen, könne nur mithilfe von Zuschüssen von Bund und Ländern wahrgenommen werden. Die soziale Wohnraumförderung liege in der Zuständigkeit der Länder, nachdem sich der Bund vollständig daraus zurückgezogen hätte. Jedoch sei der Einsatz des Bundes vor dem Hintergrund des hohen *Finanzierungsbedarfs* notwendig. Die Finanzmittel der Länder unterschieden sich untereinander erheblich, welches sich in den jeweiligen Förderrichtlinien der Bundesländer widerspiegele. Wünschenswert aus Sicht des Deutschen Studentenwerks wäre eine Regelung, wie sie in Bayern gegeben ist.

Deutschlandweit würden – legt man die vorbildliche bayerische Förderung von 32000 Euro je Wohnheimplatz zugrunde – rund 1,6 bis 1,8 Milliarden Euro Investitionsvolumen benötigt, um dem Bedarf an 25.000 neu zu schaffenden Wohnheimplätzen nachzukommen.

Bauplanungs- und bauordnungsrechtlich stelle beispielsweise die Stellplatzpflicht Spielraum für Ausnahmegenehmigungen für Studierendenwohnheime dar, da deren Stellplatzbedarf nachweislich niedriger ist. Im Übrigen werden an die Wohnheime die üblichen Anforderungen gestellt.

Anlage 3: Zusammenfassung des Interviews mit Imke Schneider

Interviewte Person: Imke Schneider, Mitarbeiterin des Bauamts der Gemeinde Sylt

Zeit: 14.10.2015, 18:06 - 18:31

Von der Befragten autorisierte Zusammenfassung:

Das Wohnen, welches nicht in Zweitwohnsitzen, Ferienwohnungen und Wochenendhäusern stattfindet, werde als Dauerwohnen bezeichnet. Das *Dauerwohnen* mache ein nicht wechselnder Personenkreis aus, welcher die Hauptwohnung und den Lebensmittelpunkt am Ort habe. Zweitwohnsitze würden im Gegensatz dazu nur temporär genutzt und stünden zumeist leer. Hinzu kämen Ferienwohnungen, die gegen Entgelt ständig wechselnden Gästen zur Verfügung stünden. Von außen sei nicht zwingend erkennbar, um welche Form der Nutzung es sich handle. Das Dauerwohnen würde durch die Zweitwohnungen und durch das touristische Wohnen verdrängt, sodass es bereits Probleme bei der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge gebe und zum Beispiel erste Schulen geschlossen werden mussten.

In Westerland würden bereits seit Mitte der 1990er Jahre Bebauungspläne erstellt, in denen Sondergebiete „Dauerwohnen und Touristenbeherbergung“ festgesetzt seien. Dieses Vorgehen werde durch die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg zu Ferienwohnungen auf der Insel Borkum bestätigt gesehen. Seit dieser Entscheidung habe sich die Genehmigungspraxis durch die zuständige Bauaufsicht des Kreises Nordfriesland verändert. Wo zuvor *Ferienwohnungen* wenn möglich als Beherbergungsbetriebe oder ansonsten als nicht-störendes Gewerbe genehmigt worden seien, erfolge seitdem typischerweise keine Genehmigung (Neubau, Nutzungsänderung) in reinen Wohngebieten, allgemeinen Wohngebieten und Mischgebieten mehr. Stattdessen sei von der Gemeinde Sylt ein Konzept entwickelt worden, bei dem regelmäßig *sonstige Sondergebiete* „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ ausgewiesen würden, in welchen Dauerwohnungen und Ferienwohnungen allgemein zulässig seien. Es würden in den Bebauungsplänen für diese Sondergebiete individuell prozentuale Anteile der Ferienwohnungen und Dauerwohnungen festgesetzt. Oftmals läge der vorgesehene Flächenanteil für das Dauerwohnen bei 40 %.

Die Gemeinde Sylt setze in derzeit im Verfahren befindlichen Bebauungsplänen die erwähnten sonstigen Sondergebiete nach § 11 BauNVO fest. In den Bebauungsplänen würden die Begriffe Dauerwohnen und Ferienwohnen konkretisiert; *Zweitwohnen*, welches der Freizeit diene, werde

explizit ausgeschlossen. Es bestünde bei der Regelung dennoch die Gefahr, dass die Vorgaben umgangen würden, indem falsche Hauptwohnsitze angemeldet würden, welche effektiv wie Zweitwohnsitze genutzt würden.

Im Bestand würden seitens der Bauaufsicht des Kreises Nordfriesland nicht genehmigte Nutzungen von Ferienwohnungen in Wohngebieten allerdings bisher nicht aufgenommen und verfolgt.

Die Gemeinde Sylt hat sich mit der angewendeten Regelung zu Ferienwohnungen und Zweitwohnsitzen und der Gestaltung der Gebiete nach § 11 BauNVO eine funktionierende Basis mit vielen Steuerungsmöglichkeiten geschaffen. Die Regelung stoße auf Interesse bei Gemeinden mit ähnlichen Anforderungen in Norddeutschland.

Daher sei aus Sicht der Gemeinde Sylt eine veränderte *Baunutzungsverordnung*, welche zwischen dem Dauerwohnen und dem Zweitwohnen unterscheide, nicht erforderlich, was zuvor anders eingeschätzt worden sei. Die Aufnahme von Ferienwohnungen in die Baugebiete nach § 2 bis 7 BauNVO sei ohnehin nicht realisierbar, da sich Großstädte dem entgegenstellen würden.

Das üblicherweise gute Auskommen zwischen den Nutzern von Dauerwohnungen und Ferienwohnungen sei auf das historisch gewachsene *Nebeneinander* dieser Nutzungen auf Sylt zurückzuführen. Es würden keine besonderen Störungen (durch Lärm) der Dauerwohnungsnutzer von den Ferienwohnungsnutzern oder Zweitwohnsitzen ausgehen und umgekehrt. Es existiere eine voneinander abweichende Tagesstruktur bei den Nutzungen, welche aber keine negativen Auswirkungen habe. Anders als bei Wochenendhausgebieten wäre bei Ferienwohnungen in Sondergebieten kein erhöhter Schutz vor dem Hintergrund des Erholungszwecks notwendig, weshalb die Mischung von Ferien- und Dauerwohnungen möglich sei.

Im Bebauungsplanverfahren gebe es jedoch „große Konflikte [und] Ängste“, da einige Bürger der Auffassung seien, dass ihre Grundstücke an Wert nachließen, wenn Zweitwohnen in dem Gebiet ausgeschlossen würde. Dass die Sicherung des Dauerwohnraums wichtig sei, würde zwar häufig von Politik und Öffentlichkeit angeführt, die persönlichen Folgen der Steuerung in den Bebauungsplänen aber oft negativ eingeschätzt. Seitens der Zweitwohnungsnutzer zeigten sich im Verfahren ebenfalls Vorbehalte.

Anlage 4: Zusammenfassung des Interviews mit Martin Funk

Interviewte Person: Martin Funk, Bereichsleiter Gebäudemanagement bei der Caritas Altenhilfe GGmbH

Zeit: 10.11.2015, 11:41 - 11:58

Von dem Befragten autorisierte Zusammenfassung:

Es müsse zwischen Seniorenpflegeheimen und dem Servicewohnen für Senioren unterschieden werden, da diese Nutzungen einen elementar verschiedenen Charakter hätten. Das *Servicewohnen* finde in normalen, abgeschlossenen Wohnungen statt, welche möglichst barrierefrei seien. In den Einrichtungen für das Servicewohnen gebe es zusätzlich Gemeinschaftsflächen: einen für einen Großteil der Bewohner ausgelegten Gemeinschaftsraum für Feste und Veranstaltungen mit Nebenflächen wie WCs und Teeküche, ein Beratungsbüro sowie eventuell ein Hausmeisterbüro und eine Waschküche seien üblicherweise vorhanden.

Die Gebäude für das Servicewohnen lägen alle in reinen oder allgemeinen Wohngebieten. Die Bewohner verfügten entweder über einen Mietvertrag und einen Servicevertrag oder über einen Koppelvertrag, welcher beide vereine. Die Verwendung eines Koppelvertrags sei aus Sicht der Caritas Altenhilfe von Vorteil, jedoch im Falle von gefördertem Wohnungsbau nicht möglich.

Im Gegensatz zu den Gebäuden für das Servicewohnen sei ein *Pflegeheim* ein Sonderbau mit spezielleren Anforderungen. Es werde zwar ebenfalls in reinen und allgemeinen Wohngebieten genehmigt, berge allerdings baurechtlich besondere Anforderungen vor allem im Bereich des Brandschutzes. So seien verstärkte Brandschutzvorkehrungen zu treffen, zu welchen spezielle Rettungswege und brandlastenfreie Flure zählten. Dies stelle die Caritas Altenhilfe nicht vor unlösbare Herausforderungen, sei aber finanziell schwierig zu bewältigen. So seien zum Beispiel die seit einer rechtlichen Neuerung erforderlichen selbstschließenden Türen für Bewohnerzimmer sehr teuer. Diese Regelung sei nicht uneingeschränkt für Seniorenpflegeheime geeignet und eine Begrenzung dieser würde Erleichterungen bringen.

Dem Neubau von Pflegeheimen stünde zudem als wichtiger Faktor der Fachkräftemangel in der Pflegebranche entgegen. So sei ein Erweiterungsbau für ein Pflegeheim der Caritas Altenhilfe zwar in Planung und die entsprechende Baugenehmigung liege bereits vor, eine Realisierung sei hingegen bisher vor dem Hintergrund des Problems des Pflegekräftemangels nicht erfolgt.

Das Belegen eines Seniorenpflegeheims sei „natürlich eine *Wohnnutzung*, [...] aber natürlich nicht mit einer eigenständigen Haushaltsführung“ verbunden, da der Anteil der Bettlägerigen sehr hoch sei. Die Nutzung sei mittels eines Heimvertrags geregelt, welcher im Wesentlichen drei Kostenbestandteile aufgliedere: die Kosten für Unterkunft und Verpflegung, das Pflegeentgelt sowie den Investitionskostensatz.

Anlage 5: Zusammenfassung des Interviews mit Hartmut Ploehn

Interviewte Person: Hartmut Ploehn, Mitarbeiter im Projekt- und Immobilienmanagement bei f & w Fördern und Wohnen AÖR

Zeit: 13.11.2015, 14:12 - 14:35

Von dem Befragten autorisierte Zusammenfassung:

Es sei zwischen den Einrichtungen der zentralen *Erstaufnahme* und der Folgeunterbringung zu unterscheiden. Erstere sei durch eine Residenzpflicht der Bewohner gekennzeichnet, wodurch hier keinesfalls von einer Freiwilligkeit des Aufenthalts, wie sie für das Wohnen im juristischen Sinne notwendig wäre, die Rede sein könne. Die Menschen würden in der Erstaufnahme für drei Monate und durch den Umstand der Knappheit der Folgeunterbringungen häufig länger bleiben. Es käme hinzu, dass in den Erstaufnahmeeinrichtungen eine Versorgung mit Essen stattfinden würde. Den Bewohnern würden gemeinsame Zimmer sowie ein Gemeinschaftsbadezimmer zur Verfügung gestellt, nicht aber Kochmöglichkeiten. Durch diese Gegebenheiten würde auch keine eigene Haushaltsführung vorliegen.

Hingegen würde in der *Folgeunterbringung* eine Eigengestaltung der Haushaltsführung stattfinden. Der Grundriss der Gebäude sei in der Regel anders als derjenige der Erstaufnahme. Die Menschen würden in Zimmern an Fluren mit einer Gemeinschaftsküche beziehungsweise nach Möglichkeit in Gemeinschaftsapartments mit Kochmöglichkeiten leben – vorzugsweise zusammen mit der Familie oder Bekannten. Sie würden darüber hinaus Geld für die Selbstversorgung erhalten.

Diese Art der Flüchtlings- und Obdachlosenwohnheime nenne sich in Hamburg öffentlich-rechtliche Unterbringung und werde durch Fördern und Wohnen koordiniert. Es handle sich bei den baulichen Anlagen gemäß § 2 Abs. 4 HBauO um Sonderbauten. Die Folgeunterbringung finde oftmals in temporären Bauten statt, welche in Container-, Pavillon- oder Modulbauweise entstünden. Zudem würden in Hamburg in naher Zukunft große Standorte realisiert, in denen Immobilienunternehmen für 15 Jahre zu der Nutzung ihrer Gebäude zum Zwecke der Folgeunterbringung verpflichtet würden und eine anschließende Weiternutzung mit privatrechtlichen Mietverhältnissen der Klientel von Fördern und Wohnen durch Verträge mit der Stadt geregelt würde.

Fördern und Wohnen führe außerdem eine Vermittlung der Menschen in privatrechtliche Mietungsverhältnisse im konventionellen Wohnungsbau aus. Dies sei die ideale Variante, welche

jedoch nur in einem wesentlich geringeren Ausmaß als gewünscht ermöglicht werden könne.

Im Falle einer Nutzung von zuvor für das konventionelle Wohnen genutzten Gebäuden für die Folgeunterbringung sei ein Antrag auf *Nutzungsänderung* hin zu einer sozialen Einrichtung für Wohnunterbringung erforderlich. Mit dieser seien erhebliche Probleme verbunden.

Wenn die Folgeunterbringung von Flüchtlingen und Obdachlosen juristisch unter den Begriff des Wohnens fallen würde, ergäben sich daraus Vor- und Nachteile. Einerseits wäre in diesem Fall die Zulässigkeit der Unterbringung in Gewerbegebieten, wo sie zum Teil vorkommt, ausgeschlossen. Andererseits würden sich für den Wohnungsbau mit Belegung Erleichterungen ergeben.

Durch die derzeit stark erhöhte Nachfrage nach Plätzen in der Unterbringung, welche sich aus der gestiegenen Zahl der Flüchtlinge in Deutschland ergebe, werde durch die Hamburger Innenbehörde zu Notlösungen gegriffen. So entstünden vielerorts in der Stadt Notunterkünfte der zentralen Erstaufnahme in Baumärkten oder unter Verwendung von Zelten. Für diese Maßnahmen würde das Sicherheits- und Ordnungsrecht angewendet und kein Baurecht. Sollte die Freie und Hansestadt Hamburg an der Aufgabe der Unterbringung der in großer Zahl kommenden Flüchtlinge scheitern, in einem Ausmaß von Tausenden Obdachlosen, wäre dieses Szenario als *Katastrophenfall* zu bezeichnen. Daher sei über eine Schwächung der ordnungsrechtlichen Vorgaben für die Unterkünfte, etwa im Bereich des Brandschutzes, im Sinne des Katastrophenfalls nachzudenken. Hier müsse eine sinnvolle „Güterabwägung“ erfolgen. Dazu könnten notfalls auch Restrisiken in Kauf genommen werden, um Schlimmeres zu verhindern. Dies bedürfe jedoch einer Entscheidung und Verantwortungsübernahme durch die Landesregierung. Vor dem Hintergrund der zugespitzten Situation sei auf Seiten der Verwaltung der Hamburger Bezirke in den überwiegenden Fällen der Anfang einer Veränderung erfolgt. Diese Dynamik müsse sich weiter fortsetzen.

Anlage 6: Interviewleitfaden

Leitfaden für ein Interview

Mit _____

Am _____

Die Masterthesis setzt sich mit den Grenzen des Wohnens im Planungsrecht auseinander. Ziel ist es die Kohärenz sowie die Praxisnähe der Verwendung des planungsrechtlichen Begriffs Wohnen zu prüfen. Hierzu werden verschiedene Sonderwohnformen betrachtet und die Gesetzgebung und Rechtsprechung zum Wohnen mit dem Verständnis des Wohnens außerhalb des juristischen Kontexts abgeglichen. In diesem Interview wird es darum gehen, die Besonderheiten und mögliche rechtliche Herausforderungen der Sonderwohnform _____ zu erörtern.

Alleinstellungsmerkmale der Sonderwohnform	<p>Welches sind die kennzeichnenden Merkmale der Nutzung, die sie von anderen Wohnnutzungen unterscheiden?</p> <ul style="list-style-type: none">▪ In welchem Maße ist die Nutzung temporär/ unfreiwillig/ die Haushaltsführung nicht selbstgestaltet? <p>Welches sind die rechtlichen Grundlagen der Wohnform?</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Mittels welcher Verträge sind Nutzungsrechte geregelt?▪ Findet die Nutzung in Wohngebäuden statt?▪ Bei neuen Projekten: In welchen Baugebieten werden Baugenehmigungen erteilt? <p>Welche Tätigkeiten außer denen des Wohnens können in der Sonderwohnform ausgeführt werden?</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Welche speziellen Räume für andere Tätigkeiten existieren?▪ Welche Regelungen zu anderen Tätigkeiten gibt es? <p>Was dürfen die Nutzer an dem Ort verändern?</p>
Neue Projekte	<p>Sind neue Projekte einfach oder schwierig zu realisieren? Wie hoch ist deren Rechtsicherheit im Genehmigungsprozess?</p> <p>Welche Neubau- oder Umnutzungsprojekte gibt es derzeit?</p> <p>An welcher Stelle tauchen formelle oder informelle Probleme bei der Genehmigung von Einrichtungen auf?</p>

Juristische Optimierung	<p>Wäre die Sonderwohnform einfacher zu realisieren und zu bewirtschaften, wenn sie keinen Sonderstatus innerhalb des Wohnens hätte?</p> <p>Welche Vorteile birgt die derzeitige Regelung?</p> <p>Was wären Vorschläge, um die juristische Seite der Projekte zu vereinfachen?</p>
-------------------------	--

Nelly Ketels

HafenCity Universität Hamburg

Selbstverfassungserklärung

Ich versichere, dass ich die vorliegende Masterthesis mit dem Titel

Die Grenzen des Wohnens im Planungsrecht – Eine Untersuchung des Begriffs Wohnen unter Betrachtung von Sonderwohnformen

selbstständig und ohne unzulässige fremde Hilfe erbracht habe.

Ich habe keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie wörtliche und sinngemäße Zitate kenntlich gemacht. Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegen.

Ort und Datum

Unterschrift

