



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

FACHINFO:

Aktuelle Fragen des öffentlichen Baurechts im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Asylbewerberunterkünften

3. Auflage - September 2015

Rechtsanwalt

Klaus Hoffmann

Dipl.-Verwaltungswirt (FH)

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Hoffmann & Greß Rechtsanwälte PartGmbH

Fürstenrieder Straße 281

81377 München

Telefon: (0 89) 76 73 60 70

Telefax: (0 89) 76 73 60 88

info@hoffmann-gress.de

www.hoffmann-gress.de



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Inhaltsangabe

A. Darstellung der aktuellen Rechtslage	3
I. Gesetzesänderungen zum 26.11.2014	3
1. Auf Dauer angelegte Gesetzesänderungen	3
2. Befristete Sonderregelungen	3
II. Einordnung von Asylbewerberunterkünften	4
III. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit	4
1. Unterkunft im Geltungsbereich eines gültigen Bebauungsplans gemäß § 30 BauGB	5
2. Unterkunft in einem Innenbereich, § 34 BauGB	8
3. Unterkunft im Außenbereich gemäß § 35 BauGB	9
4. Vorhaben des Bundes und der Länder gemäß § 37 BauGB ...	10
IV. Instrumente der Gemeinde zur Steuerung von Asylbewerberunterkünften	10
1. Schaffung von Planungsrecht	10
2. Satzungen nach §§ 34, 35 BauGB	11
3. Verweigerung gemeindlichen Einvernehmens	11
B. Im Fokus: Nutzung vorhandenen Gebäudebestands für Asylbewerberunterkünfte	12
I. Baugenehmigungserfordernis durch Nutzungsänderung	12
1. Begriff der Nutzungsänderung	12
2. Beispiele aus der Rechtsprechung	12
II. Baugenehmigungsverfahren	14
III. Kein Bestandsschutz der alten Nutzungsgenehmigung	14
C. Im Fokus: Asylbewerberunterkunft im Außenbereich	15
I. § 35 Abs. 1 BauGB	15
II. § 35 Abs. 2 BauGB	15
III. § 35 Abs. 3 BauGB: öffentliche Belange, die es nicht zu beeinträchtigen gilt	16
1. Nr. 1: Widerspruch zu Darstellung im Flächennutzungsplan ...	16
2. Nr. 3: Beeinträchtigung der natürlichen Eigenschaft der Landschaft	16
3. Nr. 7: Entstehung, Verfestigung, Erweiterung einer Splittersiedlung	16
4. Planungshoheit der Gemeinde ist kein öffentlicher Belange im Sinne dieser Vorschrift	17



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

A. Darstellung der aktuellen Rechtslage

I. Gesetzesänderungen zum 26.11.2014

Mit Wirkung vom 26.11.2014 hat das *Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen (BGBl. I S. 1748)* zu einer Reihe von Änderungen im Baugesetzbuch geführt:

1. Auf Dauer angelegte Gesetzesänderungen

- Die Belange von Flüchtlingen und Asylbewerbern und ihre Unterbringung sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen, § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB.
- Die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern ist ein Belang des Allgemeinwohls und ermöglicht als solcher Befreiungen von Festsetzungen im Bebauungsplan.

2. Befristete Sonderregelungen

Bis zum 01.01.2020 kann auf Basis dieser Sonderregelungen eine Baugenehmigung erteilt werden, die Geltung der auf Grundlage der § 246 Abs. 5 bis 10 BauGB erteilten Genehmigungen bleibt davon unberührt.

- Das Erfordernis des „Einfügens in den Innenbereich“ nach § 34 BauGB wird für Flüchtlings- und Asylbewerberunterkünfte gelockert (§ 246 Abs. 8 BauGB).
- Einordnung von Flüchtlings- und Asylbewerberunterkünften als begünstigte / teilprivilegierte Vorhaben i.S.v. § 35 Abs. 4 BauGB (§ 246 Abs. 9 BauGB).
- Zulassung von Flüchtlings- und Asylbewerberunterkünften in Gewerbegebieten unter bestimmten Voraussetzungen (§ 246 Abs. 10 BauGB).



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

II. Einordnung von Asylbewerberunterkünften

Eine Asylbewerberunterkunft stellt nach ständiger Rechtsprechung des BayVGh regelmäßig eine **Anlage für soziale Zwecke** dar. Eine Asylbewerberunterkunft dient der Unterbringung von Asylbewerbern, in der Regel bis zum Abschluss des Asylverfahrens. Als solche ist sie dem „Wohnen“ aber jedenfalls ähnlich.

Je nach Ausgestaltung der Räumlichkeiten und Aufenthaltsbedingungen kann es sich bauplanungsrechtlich auch um ein „echtes Wohnen“ handeln. **Wohnen** im Sinne des städtebaulichen Begriffs der Wohnnutzung ist eine auf gewisse Dauer angelegte, eigenständige Gestaltung häuslichen Lebens und umfasst die Gesamtheit der mit der Führung des häuslichen Lebens und des Haushalts verbundenen Tätigkeiten, wobei allerdings ein Mindestmaß an freier häuslicher Gestaltungsmöglichkeit ausreichend ist, aber auch vorausgesetzt wird (vgl. BayVGh, Beschluss vom 27.10.1999, Az. 1 ZS 99.2460). Im Umkehrschluss bedeutet **Unterbringung** nur eine begrenzte, vorübergehende Nutzung zu Wohnzwecken (z.B. begrenzt auf ein Jahr, VG Augsburg, Beschluss vom 24.07.2014, Az. Au 5 S 14.929).

Die Einordnung der Flüchtlings- und Asylbewerberunterkünfte ist damit einzelfallabhängig.

III. Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit

Zu beachten ist, dass die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach den §§ 29 ff. BauGB nur dann relevant ist, wenn es sich überhaupt um ein Vorhaben i.S.d. § 29 Abs. 1 BauGB handelt. Da sogar Containeranlagen Anlagen i.S.d. Art. 2 BayBO sind, liegt jedenfalls eine Anlage i.S.v. § 29 Abs. 1 BauGB vor. Interessant ist aber die Frage nach der bodenrechtlichen Relevanz, die § 29 Abs. 1 BauGB fordert: Diese wird wohl verneint werden können, wenn die Anlage eindeutig nur kurzfristig zur Überbrückung einer Belastungsspitze genutzt werden soll.



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

1. Unterkunft im Geltungsbereich eines gültigen Bebauungsplans gemäß § 30 BauGB

a) *Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Bebauungsplans, § 30 BauGB*

Die Unterkünfte sind als Anlage für soziale Zwecke einerseits oder als Wohnungen bzw. Wohngebäude andererseits einzuordnen. Die Unterscheidung ist deswegen von Relevanz, da es sich dabei um verschiedene Nutzungsarten i.S.d. BauNVO handelt.

<i>Anlage für soziale Zwecke i.S.d. BauNVO</i>	<i>Wohnungen bzw. Wohngebäude</i>
<u>Allgemein zulässig in:</u> <ul style="list-style-type: none"> - allgemeinem Wohngebiet (§ 4 BauNVO) - besonderem Wohngebiet (§ 4a BauNVO) - Dorfgebiet (§ 5 BauNVO) - Mischgebiet (§ 6 BauNVO) - Kerngebiet (§ 7 BauNVO) 	<u>Allgemein zulässig in:</u> <ul style="list-style-type: none"> - Kleinsiedlungsgebiet (§ 2 BauNVO) - reinem Wohngebiet (§ 3 BauNVO) - allgemeinem Wohngebiet (§ 4 BauNVO) - besonderem Wohngebiet (§ 4a BauNVO) - Dorfgebiet (§ 5 BauNVO) - Mischgebiet (§ 6 BauNVO) - Kerngebiet (§ 7 BauNVO) nach Maßgabe der Festsetzungen des Bebauungsplans
<u>Ausnahmsweise zulässig in:</u> <ul style="list-style-type: none"> - Kleinsiedlungsgebiet (§ 2 BauNVO) - reinem Wohngebiet (§ 3 BauNVO) - Gewerbegebiet (§ 8 BauNVO) - Industriegebiet (§ 9 BauNVO) 	
	<u>Grundsätzlich nicht zulässig in:</u> <ul style="list-style-type: none"> - Gewerbegebiet (§ 8 BauNVO) - Industriegebiet (§ 9 BauNVO) - Sondergebieten, die der Erholung dienen (§ 10 BauNVO)



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Unterkünfte können - unabhängig vom Nutzungstyp - zudem als in dafür **festgesetzten Sondergebieten nach § 11 Abs. 2 BauNVO** errichtet werden. Ebenso besteht die Möglichkeit der Errichtung von Unterkünften auf festgesetzten Gemeinbedarfsflächen i.S.v. § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB. Sofern die Zweckbestimmung der ausgewählten Gemeinbedarfsfläche nicht auf den Betrieb einer Unterkunft für Flüchtlinge und Asylbegehrende gerichtet ist, kann eine Unterkunft auf dieser Gemeinbedarfsfläche gleichwohl bei Vorliegen der Voraussetzungen einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB realisiert werden.

Selbst wenn ein Vorhaben abstrakt nach der BauNVO regelmäßig oder ausnahmsweise in dem jeweiligen Gebiet zugelassen werden kann, ist als ungeschriebene Einschränkung zu prüfen, ob es konkret **gebietsvertraglich** ist. Von maßgeblicher Bedeutung für die Bestimmung des jeweiligen Gebietscharakters sind die Anforderungen des Vorhabens an ein Gebiet, die Auswirkungen des Vorhabens auf ein Gebiet und die Erfüllung des spezifischen Gebietsbedarfs.

Das baurechtliche **Rücksichtnahmegebot des § 15 Abs. 1 BauNVO** berücksichtigt dabei allein planungsrechtliche Belange. Aus § 15 Abs. 1 BauNVO ergibt sich kein sogenannter Milieuschutz, d.h. die Belästigungen, Störungen und Nachteile müssen immer bodenrechtliche Relevanz haben. Eine Asylbewerberunterkunft mit üblicher Belegungsdichte begründet **keine bodenrechtlich relevanten Störungen**. Die TA Lärm ist auf Anlagen für soziale Zwecke nicht anwendbar (dort Nr. 1 Buchst. h). Bei den von einer solchen Anlage ausgehenden Geräuschemissionen, wie z. B. Gespräche, Zurufe, Abspielen von Tonträgern und Kochvorgänge bei offenem Fenster, handelt es sich um grundsätzlich hinzunehmende Wohngeräusche, d. h. im Regelfall normale Lebensäußerungen. **Sicherheitsrechtliche Probleme**, die nicht gänzlich ausgeschlossen werden können, müssen außer Betracht bleiben (BayVGh, Urteil vom 13.9.2012, Az. 2 B12.109.). Es ist nicht Aufgabe des Baurechts, soziale Konflikte zu lösen, die wegen der Unterbringung von Asylbewerbern besorgt werden. Dem muss mit dem Polizei- und Ordnungsrecht sowie dem zivilen Nachbarrecht begegnet werden (VG Hamburg, Beschluss vom 13.09.2013, Az. 9 E 3452/13).



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

*b) Ausnahmen und Befreiungen von Festsetzungen im Bebauungsplan,
§ 31 BauGB*

Ausnahmen können bereits im Bebauungsplan festgelegt sein, § 31 Abs. 1 BauGB, Hier gibt es bezogen auf Asylbewerberunterkünfte keine Änderung der Rechtslage.

Bei § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB wurde durch die Novelle 2014 indessen ein zusätzlicher Befreiungstatbestand „Bedarf zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden“ eingefügt. § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB hat durch die Benennung von Unterkünften als „Gründe des Wohls der Allgemeinheit“ eine erhebliche Auswirkung auf die bauplanungsrechtliche Praxis. Nichtsdestotrotz bleibt die Frage der Befreiung eine Frage des Einzelfalls. Die Größe der Unterkunft im Verhältnis zum Gesamtbaugebiet, etwaige Vorprägungen des Baugebiets (z.B. bereits erteilte Befreiungen) und das zulässige Nutzungsspektrum (Festsetzungen nach der BauNVO) spielen dabei eine tragende Rolle.

Sofern nicht Gewerbegebiete betroffen sind (diese sind von der temporären Regelung des § 246 Abs. 10 BauGB erfasst, s.u. lit. c)), empfiehlt es sich, einen neuen Bebauungsplan aufzustellen oder einen solchen zu ändern, wenn die Grundzüge der Planung betroffen sind. Auf diese Weise kann die gemeindliche Planungshoheit bestmöglich umgesetzt werden.

c) Sonderregelung des § 246 Abs. 10 BauGB für durch Bebauungsplan festgesetzte oder faktische Gewerbegebiete

§ 246 Abs. 10 BauGB enthält einen neben § 31 Abs. 2 BauGB tretenden Sonderbefreiungstatbestand für festgesetzte und faktische Gewerbegebiete (§ 8 BauNVO, auch in Verbindung mit § 34 Abs. 2 BauGB). Nach § 246 Abs. 10 BauGB können (anders als nach § 31 Abs. 2 BauGB) bis zum 31.12.2019 Befreiungen auch dann erteilt werden, wenn die Grundzüge der Planung berührt werden.

Die Befreiung ist an zwei Voraussetzungen gebunden: Erstens müssen an dem betreffenden Standort Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder - aufgrund etwa von Festsetzungen nach § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauNVO - allgemein zulässig sein. Zu prüfen ist auch, ob bei einem Ausschluss lediglich bestimmter Arten von Anlagen für soziale Zwecke gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 1 i.V.m. § 1 Abs. 9 BauNVO die betreffende Unterkunft zu diesen ausgeschlossenen Arten gehört. Zweitens muss die



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar sein (allgemeine Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse, Sicherheit der Wohnbevölkerung (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB), die Belange der Flüchtlinge und Asylbegehrenden (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB) etwa im Hinblick auf Integration und Teilhabe). Dies ist im Rahmen einer Einzelfallprüfung festzustellen. Letztlich werden also Standorte in Gewerbegebieten in Betracht kommen, an denen insbesondere Konflikte mit Lärm- und Geruchsmissionen nicht zu erwarten sind.

2. Unterkunft in einem Innenbereich, § 34 BauGB

Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der in der BauNVO bezeichneten Baugebiete, beurteilt sich die Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende gemäß § 34 Abs. 2 BauGB nach ihrer Art allein nach den entsprechenden Vorschriften der BauNVO. Insoweit kann auf die vorstehenden Ausführungen unter Ziffer III. 1. verwiesen werden. Für Ausnahmen und Befreiungen ist § 31 Abs. 1 und 2 BauGB gemäß § 34 Abs. 2 BauGB entsprechend anzuwenden.

Soweit § 34 Abs. 2 BauGB keine Anwendung findet, also die Eigenart der näheren Umgebung nicht einem der Baugebiete der BauNVO entspricht, sind im unbeplanten Innenbereich Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende zulässig, wenn sie sich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Dies wird hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung i. d. R. dann der Fall sein, wenn die nähere Umgebung nicht überwiegend durch gewerbliche Nutzung, sondern insbesondere durch Wohn- oder wohnähnliche Nutzung maßgeblich geprägt wird.

Sofern es sich um eine Nutzungsänderung im Sinne des § 34 Abs. 3 a BauGB handelt, also nicht bereits das Einfügungsgebot nach § 34 Abs. 1 BauGB greift, kann unter den dort genannten Voraussetzungen von dem Erfordernis des Einfügens (§ 34 Abs. 1 BauGB) abgewichen werden.

Nach § 246 Abs. 8 BauGB gilt § 34 Abs. 3 a BauGB bis zum 31.12.2019 entsprechend für die Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude in bauliche Anlagen, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen. Auch hier gilt, dass die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar sein muss.



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

3. Unterkunft im Außenbereich gemäß § 35 BauGB

Im Außenbereich können Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende als sonstige Vorhaben im Einzelfall nach § 35 Abs. 2 BauGB zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist.

Öffentliche Belange können insbesondere die Nr. 1 (Widerspruch zum Flächennutzungsplan) und Nr. 7 (Gefahr der Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung), genannt in § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB sein. Jedoch sind diese öffentlichen Belange nicht zu berücksichtigen, wenn sich das Vorhaben in einem unmittelbaren räumlichen Zusammenhang zu einer bestehenden Bebauung befindet, § 246 Abs. 9 BauGB. Ein „unmittelbarer räumlicher Zusammenhang“ ist insbesondere dann gegeben, wenn die zu bebauende Fläche derart an die bebauten Flächen im Sinne des § 30 Abs. 1 BauGB und § 34 BauGB angrenzt, dass die geplante bauliche Anlage nach Errichtung am Bebauungszusammenhang teilnehmen würde. § 246 Abs. 9 BauGB zielt insbesondere auf Flächen in Ortsteilen, die von einer baulichen Nutzung - nicht notwendigerweise allseitig - umgeben sind, also innerhalb des Siedlungsbereichs liegen, aber mangels eines Bebauungszusammenhangs nicht nach § 34 Abs. 1 BauGB bebaubar sind.

Davon unberührt bleibt die Verpflichtung zur Beachtung anderer öffentlicher Belange, einschließlich der in § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB ausdrücklich genannten Belange der Flüchtlinge oder Asylbegehrenden.

Als Zusammenfassung wird auf folgende (stark vereinfachte) Übersicht verwiesen:



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



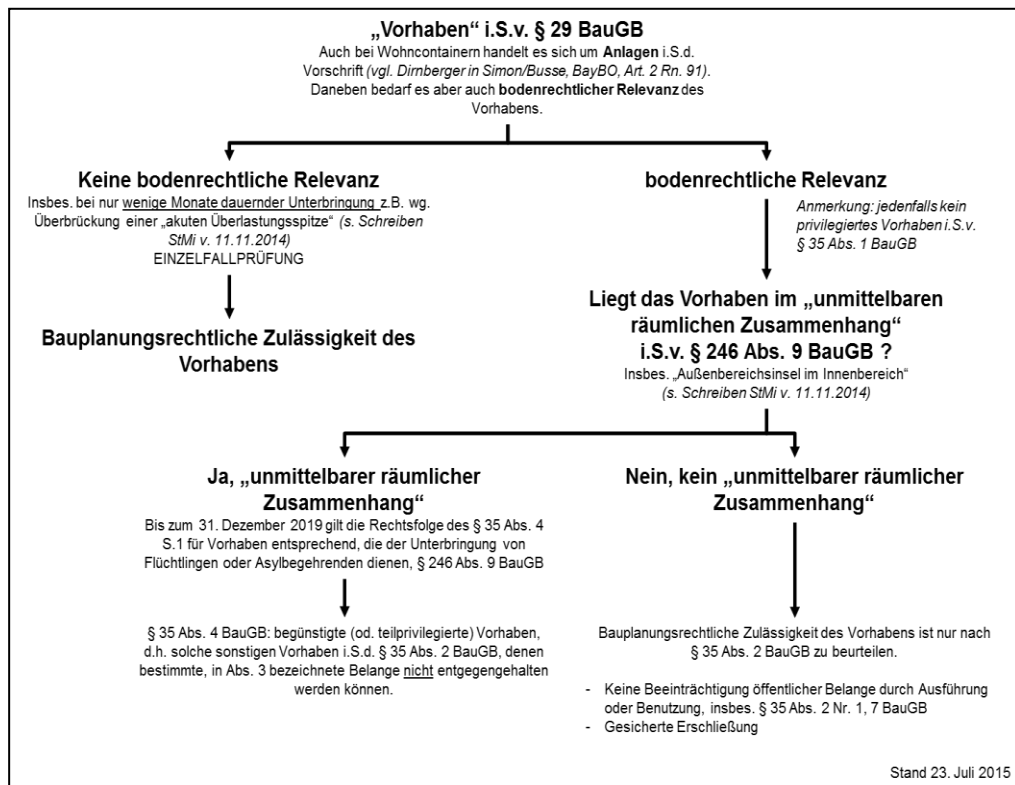
Immobilienrecht



Sozialrecht

Fachanwälte für
Verwaltungsrecht

München



4. Vorhaben des Bundes und der Länder gemäß § 37 BauGB

§ 37 Abs. 1 BauGB ist ein eigenständiger materieller Befreiungstatbestand, der ein Abweichen von den materiellen städtebaulichen Vorschriften ermöglicht, wenn die besondere öffentliche Zweckbestimmung der Bauten dies erfordert (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.07.1981, Az. 4 B 96.81). Der Gesetzgeber hat unter den Voraussetzungen des § 37 Abs. 1 BauGB ein Abweichen auch von solchen Zulässigkeitsvoraussetzungen ermöglicht, von denen selbst die Erteilung einer Ausnahme oder Befreiung nicht vorgesehen ist. § 37 Abs. 1 BauGB findet auch bei Nutzungsänderungen Anwendung.

IV. Instrumente der Gemeinde zur Steuerung von Asylbewerberunterkünften

1. Schaffung von Planungsrecht

Das stärkste Instrument von Gemeinden ist weiterhin die Schaffung von Planungsrecht, d.h. die Aufstellung von Bebauungsplänen und Flächennutzungsplänen, die den planerischen Vorstellungen der Gemeinde entsprechen.



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

chen. Gemeinden können durch die Aufstellung von Bebauungsplänen bzw. die Änderung und Ergänzung jener geeignete Flächen für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern ausweisen. Nutzungstypen i.S.d. BauNVO sind „Anlagen für soziale Zwecke“ und „Wohnen“ (s.o.).

Daneben besteht die Möglichkeit der Festsetzung von Sondergebieten, § 11 BauNVO.

Auf die Möglichkeit eines beschleunigten Festsetzungsverfahrens nach §§ 13, 13a BauGB wird hingewiesen.

2. Satzungen nach §§ 34, 35 BauGB

Die Gemeinden können durch Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB geeignete Flächen für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden ausweisen; für die Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB ist § 31 BauGB entsprechend anwendbar. Sofern es sich bei der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden um ein Wohnzwecken dienendes Vorhaben handelt, kann außerdem auch die Aufstellung einer Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB Erleichterungen für die Zulassung bewirken.

3. Verweigerung gemeindlichen Einvernehmens

Im Rahmen der Ausübung ihrer Planungshoheit hat die Gemeinde die Möglichkeit, das Einvernehmen für ein genehmigungspflichtiges Bauvorhaben nicht zu erteilen, § 36 BauGB. Gleichzeitig kann die Gemeinde mit einer Positivplanung regulieren (Aufstellungsbeschluss für Bebauungsplan) und von den Plansicherungsmöglichkeiten (§ 14 BauGB - Veränderungssperre, § 15 BauGB - Zurückstellung des Baugesuchs) Gebrauch machen.



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

B. Im Fokus: Nutzung vorhandenen Gebäudebestands für Asylbewerberunterkünfte

I. Baugenehmigungserfordernis durch Nutzungsänderung

1. Begriff der Nutzungsänderung

Eine **Nutzungsänderung** im bauplanungsrechtlichen Sinne (§ 29 Abs. 1 BauGB) ist gegeben, wenn durch die Verwirklichung eines Vorhabens die einer genehmigten Nutzung eigene Variationsbreite verlassen wird und durch die Aufnahme dieser veränderten Nutzung bodenrechtliche Belange neu berührt werden können, so dass sich die Genehmigungsfrage unter bodenrechtlichem Aspekt neu stellt (BVerwG, Urteil vom 18.11.2010, Az. 4 C 10.09). Zur Beantwortung der Frage, ob ein Vorhaben eine Nutzungsänderung darstellt, ist ein Vergleich der bisherigen Nutzung der baulichen Anlage mit ihrer künftigen Nutzung anzustellen, wobei auf die typisierten Nutzungsarten in den Baugebietsfestsetzungen zurückzugreifen ist.

Der **Regelungsumfang einer Baugenehmigung** hinsichtlich der mit ihr zugelassenen Art der Nutzung einschließlich ihrer Variationsbreite bzw. ihrer Zweckbestimmung richtet sich nach der Bezeichnung des Vorhabens in der Genehmigung sowie den weiteren Regelungen im Genehmigungsbescheid, den Bauvorlagen und sonstigen in Bezug genommenen Unterlagen (VGH Mannheim, Beschluss vom 09.04.2014, Az. 8 S 1528/13, Leitsatz 1 = KommJur 2014, 427).

2. Beispiele aus der Rechtsprechung

- Die Unterbringung von Asylbewerbern besitzt weder in einem **ehemaligen Aussiedlerheim** noch in **neu angemieteten Wohnungen** eine bauplanungsrechtliche Relevanz und stellt daher keine Nutzungsänderung der für die Belegung vorgesehenen Gebäude im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB dar (OVG Magdeburg, Beschluss vom 10.06.2003, Az. 2 M 169/03).
- Die Nutzung eines Gebäudes als Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber erweist sich sowohl im bauordnungsrechtlichen wie im bauplanungsrechtlichen Sinne als eine Änderung der bislang genehmigten Nutzung als „**Lehrlingswohnheim**“ und ist deshalb genehmigungsbedürftig (VGH Mannheim, Beschluss vom 09.04.2014, Az. 8 S 1528/13 = KommJur 2014, 427, 429).



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

- Beim Übergang der Nutzung von einem **Pensionsbetrieb** zu einer Asylbewerberunterkunft ist von einer sowohl bauplanungs- (§ 29 Abs. 1 BauGB) als auch bauordnungsrechtlich (Art. 55 BayBO) genehmigungspflichtigen Nutzungsänderung auszugehen (vgl. Simon/Busse, BayBO, Art. 57 Rn. 417, 420 m. w. N.). Nachdem mit der Nutzungsänderung zur Asylbewerberunterkunft keine normale Pensionsnutzung mehr stattfindet, liegt die Nutzung als Asylbewerberheim nicht mehr in der Variationsbreite einer Pensionsnutzung“ (vgl. BayVGh, Urteil vom 18.11.1991, Az. 1 B 90.3356 1 B 90.3356 - BauR 1992, Seite 196 ff; vorgehend VG Regensburg, Urteil vom 23.09.2013, Az. RO 2 K 13.208).
- Die Umnutzung einer **Soldatenunterkunft** in ein Asylbewerberheim stellt eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung i.S. des § 29 BauGB dar, weil durch die Verwirklichung des Vorhabens die jeder Art von Nutzung eigene Variationsbreite verlassen wird und durch die Aufnahme der veränderten Nutzung bodenrechtliche Belange neu berührt werden können, so dass sich die Genehmigungsfrage unter bodenrechtlichen Aspekten neu stellt. Die geänderte Nutzung ist ein anderer Nutzungstyp und stellt andersartige und weitergehende Ansprüche an den Außenbereich (§ 35 BauGB) (OVG Greifswald, Beschluss vom 12.12.1996, Az. 3 M 103/96).
- Die Unterbringung von Asylbewerbern in einem **Hotel**, in dem weiterhin auch Feriengäste wohnen, kann unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse noch in der Variationsbreite der bestehenden Nutzung als Beherbergungsbetrieb liegen (BayVGh, Urteil vom 18.11.1991, Az. 1 B 90.3356).
- Die Umwandlung eines **Kur- und Erholungsheimes** in eine Asylbewerberunterkunft stellt eine baugenehmigungspflichtige Nutzungsänderung dar (VG München, Urteil vom 24.04.2014, Az. M 1 K 13.5722).
- Umnutzung eines **Altenheimes** in eine Asylbewerberunterkunft ist genehmigungspflichtige Nutzungsänderung (VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.12.1992, Az. 13 L 4518/92).
- Nutzungsänderung eines **Hotels** als Asylbewerberheim - Das Vorhaben lässt sich nicht als Weiterführung des bisherigen Beherbergungsbetriebs einordnen; es wirft mit Blick auf die Festsetzungen des Bebauungsplans zur Nutzungsart neue bauplanungsrechtliche Fragen auf (VG Leipzig, Beschluss vom 13.11.2014, Az. 4 L 1187/14).
- Nutzungsänderung eines **Hotels/Boardinghauses** zu einer Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber (OVG Bautzen, Beschluss vom 10.03.2015, Az. 1 B 298/14).



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

II. Baugenehmigungsverfahren

Nutzungsänderungen sind regelmäßig **nicht verfahrensfrei** nach Art. 57 Abs. 4 BayBO. Eine Ausnahme im Einzelfall wäre zu prüfen.

III. Kein Bestandsschutz der alten Nutzungsgenehmigung

Wird die Nutzungsänderung zu einer Nutzung als Asylbewerberunterkunft genehmigt, so verliert die alte Nutzungsänderung ihre Bestandskraft und genießt auch keinen Bestandsschutz mehr. Besteht der Wille, den Gebäudebestand in der Zukunft wieder seiner alten Nutzung zuzuführen, bedarf es eines neuen Genehmigungsverfahrens. Ein solches wäre mit den üblichen Risiken (Auflagen, strengere gesetzliche Anforderungen) behaftet.

Davon zu unterscheiden ist die Genehmigung einer nur temporären Zwischennutzung. Die Zulassung temporärer Zwischennutzungen ungenutzter Grundstücke oder Gebäude ist nicht baurechtsfremd und immer wieder Gegenstand baurechtlicher Genehmigungsverfahren. Nach Beendigung der nur befristet genehmigten Nutzung werde das Grundstück wieder seiner bestimmungsgemäßen baurechtlichen Nutzung zugeführt werden (so jedenfalls VG München, Beschluss vom 11.02.2015, Az. M 8 SN 14.4430).



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

C. Im Fokus: Asylbewerberunterkunft im Außenbereich

Die Zulässigkeit von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbewerber wird durch die Einführung des § 249 Abs. 9 BauGB erheblich beeinflusst. Insoweit wird auf die obigen Ausführungen (Teil A Ziffer III. 3.) verwiesen.

Daneben wird auf folgende Punkte hingewiesen:

I. § 35 Abs. 1 BauGB

Zweck der Außenbereichsregelungen ist der Schutz der Außenbereichsflächen vor Bebauung. Bei den Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbewerber handelt es sich jedenfalls nicht um privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB, sondern um sonstige Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB.

II. § 35 Abs. 2 BauGB

Nach § 35 Abs. 2 BauGB sind **sonstige Vorhaben** (Auffangfunktion gegenüber § 35 Abs. 1 BauGB) im Einzelfall zuzulassen (kein Ermessen, sondern Rechtsanspruch!), wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt.

- begünstigte Vorhaben, d.h. solche sonstige Vorhaben im Sinne des Abs. 2, denen bestimmte, in Abs. 3 bezeichnete Belange nicht entgegengehalten werden können (insbes. Erwägungen des Bestandsschutzes), § 35 Abs. 4 BauGB
- nicht-begünstigte Vorhaben: Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB, **denen „alle“ öffentlichen Belange entgegengehalten werden können.**

Davon unbenommen ist das Erfordernis der **gesicherten Erschließung** (als allg. Zulässigkeitsvoraussetzung des Bauplanungsrecht, vgl. § 30 BauGB): wegemäßige Erschließung, Strom- und Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung müssen gewährleistet sein (wobei jedoch spezifische Gegebenheiten des Außenbereichs zu berücksichtigen, d.h. die Standards von beplanten Gebieten nicht zwingend einzuhalten sind). Es wird auf § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 4 BauGB hingewiesen, der unwirtschaftliche Aufwendungen für Straßen oder andere Verkehrseinrichtungen, für Anlagen der Versorgung oder Entsorgung verhindern soll.



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

III. § 35 Abs. 3 BauGB: öffentliche Belange, die es nicht zu beeinträchtigen gilt

Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbewerber könnten insbesondere folgende öffentliche Belange beeinträchtigen:

1. Nr. 1: Widerspruch zu Darstellung im Flächennutzungsplan

Hier sind die Festsetzungen des Flächennutzungsplans auf eine Vereinbarkeit mit dem Vorhaben hin zu prüfen.

2. Nr. 3: Beeinträchtigung der natürlichen Eigenschaft der Landschaft

Die Beeinträchtigung der natürlichen Eigenschaft der Landschaft ist stark einzelfallabhängig.

3. Nr. 7: Entstehung, Verfestigung, Erweiterung einer Splittersiedlung

Der Begriff der „Splittersiedlung“ ist im Gegensatz zum „im Zusammenhang bebauten Ortsteil“ nach § 34 BauGB zu verstehen. Zweck ist die Verhinderung der Entwicklung einer unorganischen Siedlungsstruktur. Auf die Anordnung der Gebäude, ihre Größe und ihren Zuschnitt kommt es nicht entscheidend an. Die Splittersiedlung ist eine bloße Ansammlung von Gebäuden, wobei die Zahl der Bauwerke kein Gewicht hat. Entscheidend ist allein, dass ein Ansatz für eine Siedlung geschaffen wird, für deren Entstehung keine sinnvollen, städtebaulichen Grundsätze entsprechende Ordnungsgesichtspunkte maßgebend sind.

Vorhaben im Zusammenhang mit einer Splittersiedlung sind nicht pauschal als Beeinträchtigung öffentlicher Belange zu werten, sondern nur, wenn dadurch eine Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung zu befürchten ist. Derart zu befürchten ist das Entstehen einer Splittersiedlung nur, wenn das Vorhaben zu einer unerwünschten Splittersiedlung führt, d.h. mit ihr ein Vorgang der Zersiedlung eingeleitet oder gar vollzogen wird (BVerwG, Urteil vom 03.06.1977, Az. 4 C 29.75). Das BVerwG hat angenommen, dass eine Vergrößerung der Splittersiedlung um die Hälfte ihres Bestandes dazu führt, dass eine Verfestigung einer Splittersiedlung zu befürchten ist (BVerwG, Urteil vom 18.05.2001, Az. 4 V 13.00).



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

4. Planungshoheit der Gemeinde ist kein öffentlicher Belange im Sinne dieser Vorschrift

Die **Planungshoheit der Gemeinde**, stellt grundsätzlich keinen öffentlichen Belang dar. Dies bedeutet auch, dass Planungsabsichten der Gemeinde an sich keinen öffentlichen Belang darstellen; denkbar ist dies nur, wenn sie hinreichend konkretisiert sind, etwa durch einen weit fortgeschrittenen Planungsstand bei der Aufstellung von Bauleitplänen. Allein die abstrakte Möglichkeit einer Beschränkung der kommunalen Planungstätigkeit ist unbedeutend.

© Rechtsanwalt Klaus Hoffmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Hoffmann & Greß Rechtsanwälte PartGmbH
Fürstenrieder Str. 281
81377 München
Tel.: 089-76736070
Fax.: 089-76736088
info@hoffmann-gress.de
www.hoffmann-gress.de