



Innenministerium | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Untere Bauaufsichten - gemäß Verteiler

Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: /
Meine Nachricht vom: /

nachrichtlich:

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen
Landesverbände
Städtebund Schleswig-Holstein
Reventlouallee 6
24105 Kiel

Robert Reußow
robert.reussow@im.landsh.de /
Klaus Goede
klaus.goede@im.landsh.de
Telefon: 0431 988-0
Telefax: 0431 988-

ausschließlich per ePost

15. April 2014

Unterbringung von nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leistungsberechtigten Personen

Zu baurechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten von nach dem Asylbewerberleistungsgesetz leistungsberechtigten Personen (nachfolgend vereinfachend Asylbewerber genannt) bitten wir folgende Hinweise zu beachten. Die Hinweise gelten unabhängig von der Trägerschaft der Unterbringungsobjekte.

I. Bauordnungsrecht

Die Unterbringung von Asylbewerbern wird im Wesentlichen in Gebäuden zur Wohnnutzung, aber auch in anderen Gebäuden erfolgen.

1. Nutzung von Wohngebäuden bzw. Wohnheimen

Ein Wohngebäude im Sinn des Bauordnungsrechts liegt vor, wenn das Gebäude ausschließlich oder jedenfalls überwiegend dem Wohnen in dafür bestimmten Nutzungseinheiten (Wohnungen) dient. Wohnen ist die auf eine gewisse Dauer angelegte Häuslichkeit, die durch die Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises bestimmt ist. Für die Frage, ob die Unterbringung von Asylbewerbern in Wohngebäuden, die aus einer oder mehreren Wohnungen im Sinn von § 49 der Landesbauordnung (LBO) bestehen, eine baurechtlich relevante Nutzungsänderung darstellt, kommt es entscheidend darauf an, ob der Aufenthalt der Asylbewerber in den Wohnungen wohnähnlichen Charakter hat. Ist hiervon auszugehen, liegt keine baurechtliche Nutzungsänderung vor. Im Regelfall wird sich die Situation so darstellen, dass die Nutzung der Wohnungen durch Asylbe-

werber an deren Eigenschaft als Wohnungen nichts ändert, mit der Folge, dass das Gebäude insgesamt ein Wohngebäude bleibt. Ein bauaufsichtliches Verfahren (Genehmigung der Nutzungsänderung) ist nicht durchzuführen.

Vom Begriff des Wohngebäudes mit Wohnungen zu unterscheiden ist der Begriff des Wohnheims. Ein Wohnheim ist dadurch gekennzeichnet, dass die sich dort aufhaltenden Personen zentrale Einrichtungen (z.B. Toiletten, Duschen) gemeinsam nutzen. Die Nutzung eines bestehenden Wohnheims zur Unterbringung von Asylbewerbern ist in aller Regel auch verfahrensfrei.

2. Nutzung von Beherbergungsbetrieben

Beherbergungsbetriebe sind Gebäude oder Gebäudeteile, die ganz oder teilweise für die Beherbergung von Gästen bestimmt sind, vgl. § 2 der Landesverordnung über den Bau und Betrieb von Beherbergungsstätten (BeVo). Die Nutzung von Gästezimmern in solchen Beherbergungsstätten durch Asylbewerber ist ebenfalls keine baurechtliche Nutzungsänderung, solange die Beherbergungsstätte das typische Gepräge eines Beherbergungsbetriebs nicht verliert. Dieses Gepräge geht nicht allein deshalb verloren, weil die dort wohnenden Gäste nun Asylbewerber sind. Maßgeblich ist stets der im jeweiligen Einzelfall zu bestimmende Gesamteindruck des Gebäudes. Deshalb ändert auch die Nutzung einzelner z.B. bisher für die Bewirtung genutzter Räume als „Sozialraum“ in aller Regel nichts an der Eigenschaft als Beherbergungsstätte.

Eine Intensivierung der bisherigen Nutzung, die den Rahmen der auch in Beherbergungsbetrieben üblichen nicht überschreitet, ist ebenfalls verfahrensfrei. Die untere Bauaufsichtsbehörde muss dabei die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Anforderungen (z.B. Personenrettung im Rahmen des baulichen Brandschutzes) sicherstellen.

3. Sonstige Gebäude (z.B. ehemalige Schulgebäude, Veranstaltungsräume, Turnhallen)

Diese Gebäude unterscheiden sich von den unter a) und b) dargestellten Gebäuden dadurch, dass sie nicht für den Aufenthalt von Menschen zum Zweck der Übernachtung / des Wohnen bestimmt und genehmigt sind. Die nicht nur kurzfristige, d.h. auf wenige Wochen beschränkte, Nutzung für den Aufenthalt mit Übernachtung stellt eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung dar. Dies schließt nicht aus, dass die zuständige untere Bauaufsichtsbehörde eine Aufnahme der Nutzung vor Erteilung der Genehmigung gestatten kann, wenn anzunehmen ist, dass die maßgeblichen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, insbesondere die Sicherheit für Leib und Leben eingehalten werden können. Unter der Bedingung dass der Aufenthalt der einzelnen Personen nur befristet erfolgt (regelmäßig für bis zu sechs Monaten) und die Nutzung des Gebäudes insgesamt auf maximal drei Jahre beschränkt wird, ist die Erteilung von Abweichungen im Sinne des § 71 LBO grundsätzlich möglich, um Kapazitätsengpässen bei der Unterbringung wirksam begegnen zu können. Abweichungen sind nicht zulässig, wenn insbesondere Leben und Gesundheit der Bewohner gefährdet werden würden (§ 3 Abs. 2 LBO).

II. Bauplanungsrecht

1. Allgemeines

Die übergangsweise Unterbringung von Asylbewerbern erfolgt in der Regel in

- Wohngebäuden oder Wohnungen oder in
- Anlagen für soziale Zwecke (z.B. Übergangsheimen, in denen die Unterbringung in räumlichem und funktionalem Zusammenhang mit Betreuungseinrichtungen steht).

Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Unterkünften für Asylbewerber ist in einem Großteil der Fälle unproblematisch. Maßgebend ist insoweit die planungsrechtliche Belegenheit des Vorhabens.

2. Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauNVO)

Die übergangsweise Unterbringung findet regelmäßig in Wohngebäuden oder in Anlagen für soziale Zwecke statt.

Durch entsprechende Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung können die in § 1 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) genannten Baugebiete im Bebauungsplan festgesetzt werden. Dadurch werden die §§ 2 – 14 BauNVO Bestandteil des Bebauungsplans. Die Zulässigkeit von Asylbewerberunterkünften richtet sich dann nach diesen Vorschriften.

2.1 Zulässigkeit von Wohnungen und Wohngebäuden nach BauNVO

Der Begriff des Wohnens ist durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts gekennzeichnet. Als Wohngebäude und Wohnungen sind Asylbewerberunterkünfte in allen Baugebieten zulässig, in denen Wohnnutzung vorgesehen ist, also in

- Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 BauNVO),
- reinen Wohngebieten (§ 3 BauNVO),
- allgemeinen Wohngebieten (§ 4 BauNVO),
- besonderen Wohngebieten (§ 4a BauNVO),
- Dorfgebieten (§ 5 BauNVO),
- Mischgebieten (§ 6 BauNVO) und
- Kerngebieten (§ 7 BauNVO)

nach Maßgabe des Bebauungsplans.

Gleiches gilt in den sog. nicht beplanten Innenbereichen, deren Eigenart solchen Baugebieten entspricht (§ 34 Abs. 2 BauGB) oder in denen sonst Wohnnutzung vorhanden ist.

Dagegen sind z.B. in den ggf. in Betracht kommenden

- Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO),
- Industriegebieten (§ 9 BauNVO) und

- Sondergebieten, die der Erholung dienen (§ 10 BauNVO, also Wochenendhaus- Ferienhaus- und Campingplatzgebieten) sowie auf Gemeinbedarfsflächen oder in entsprechenden Einrichtungen Wohnnutzungen grundsätzlich nicht vorgesehen.

2.2 Zulässigkeit von Anlagen für soziale Zwecke nach BauNVO

Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge werden in vielen Fällen als Anlagen für soziale Zwecke zu betrachten sein. Kriterien der Abgrenzung der Anlage zum „Wohnen“ sind namentlich die Zahl der Bewohner, die Beschränkungen der Lebensführung aufgrund der beengten räumlichen Verhältnisse sowie die zeitliche Befristung des Aufenthalts. Anlagen für soziale Zwecke sind nach der BauNVO in den Baugebieten allgemein zulässig in

- allgemeinen Wohngebieten (§ 4 BauNVO),
- besonderen Wohngebieten (§ 4a BauNVO),
- Dorfgebieten (§ 5 BauNVO),
- Mischgebieten (§ 6 BauNVO) und
- Kerngebieten (§ 7 BauNVO)

oder können ausnahmsweise zugelassen werden in

- Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 BauNVO),
- reinen Wohngebieten (§ 3 BauNVO),
- Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO) und
- Industriegebieten (§ 9 BauNVO).

2.3 Zulässigkeit von Asylbewerberunterkünften in Sondergebieten und auf festgesetzten Gemeinbedarfsflächen

Es besteht die Möglichkeit, Sondergebiete i.S.v. § 11 Abs. 2 BauNVO mit der Zweckbestimmung „Sondergebiet für Asylbewerberunterkünfte“ und der Art der Nutzung im Einzelnen darzustellen und festzusetzen.

Sowohl als Anlage für soziale Zwecke als auch als Wohngebäude können Asylbewerberunterkünfte auf Gemeinbedarfsflächen (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 Baugesetzbuch - BauGB) errichtet oder durch Umnutzung einer vorhandenen Bebauung eingerichtet werden. Gemeinbedarfsflächen müssen im Bebauungsplan mit einem exakten, zumindest übergeordneten Zweck festgesetzt werden und einen Gemeinwohlbezug aufweisen, dem ein besonderes Nutzungsinteresse der Allgemeinheit zu Grunde liegt.

2.4 Gebietsverträglichkeit

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 gebietsverträglich ist (BVerwG, Urteil vom 21.03.2002, Az.: 4 C 1/02). Anders als das in § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO geregelte Rücksichtnahmegebot (s.u. Ziffer 2.5) entscheidet das ungeschriebene Gebot der Gebietsverträglichkeit, ob ein Vorhaben überhaupt - also gerade unabhängig vom Einzelfall - mit der Eigenart des Gebietes verträglich

lich ist. Von maßgeblicher Bedeutung für die Bestimmung des jeweiligen Gebietscharakters sind dabei die Anforderungen des Vorhabens an ein Gebiet, die Auswirkungen des Vorhabens auf ein Gebiet und die Erfüllung des spezifischen Gebietsbedarfs. Das Erfordernis der Gebietsverträglichkeit bestimmt dabei nicht nur die regelmäßig zulässige Bebauung, sondern erst recht den in der BauNVO vorgesehenen Ausnahmebereich. Das bedeutet: die normierte allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets ist auch für Auslegung und Anwendung der tatbestandlich normierten Ausnahmen bestimmend.

2.5. Rücksichtnahmegebot gemäß § 15 Abs. 1 BauNVO

Nach dem in § 15 BauNVO verankerten Rücksichtnahmegebot sind an sich zulässige bauliche Anlagen im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO). Auch von Vorhaben ausgehende oder auf sie einwirkende Belästigungen (§ 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO) können der Zulässigkeit im Einzelfall entgegenstehen. § 15 Abs. 1 BauNVO soll gewährleisten, dass Nutzungen, die geeignet sind, bodenrechtliche Spannungen und Störungen hervorzurufen, einander so zugeordnet werden, dass Konflikte möglichst vermieden werden. Die Regelung dient damit der Erfassung und Bewältigung atypischer Fälle auf der Ebene des Planvollzugs.

2.6. Ausnahmen und Befreiungen auf der Ebene des Bebauungsplans

Asylbewerberunterkünfte können sowohl als Anlagen für soziale Zwecke als auch als Wohnung bzw. Wohngebäude ausnahmsweise oder unter Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans zulässig sein.

2.6.1. Ausnahmen nach § 31 Abs. 1 BauGB

Ausnahmen müssen im Bebauungsplan gemäß § 31 Abs. 1 BauGB nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen und vom planerischen Willen der Gemeinde umfasst sein. Ihre Zulässigkeit richtet sich dann nach den §§ 2 – 15 BauNVO.

2.6.2. Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB

Widersprechen Vorhaben für die übergangsweise Unterbringung den Festsetzungen eines Bebauungsplans und kommt wegen der Dringlichkeit der Maßnahmen eine Planänderung nicht in Betracht, können sie im Einzelfall nur durch Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans nach § 31 Abs. 2 BauGB genehmigt werden. Als Befreiungstatbestand kommt in diesen Fällen vorrangig § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB in Betracht. Danach kann eine Befreiung erteilt werden, wenn Gründe des Wohls der Allgemeinheit eine Befreiung erfordern und wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Aus der Verpflichtung zur Unterbringung von Asylbewerbern ergeben sich die Gründe des Wohls der Allgemeinheit im Sinne dieser Vorschrift.

Die Erforderlichkeit einer Abweichung von den Festsetzungen des Bebauungsplans kann aus diesen Gründen angenommen werden, wenn die Unterbringung am vorgesehenen Standort geboten ist. Dabei hängt die Beurteilung, ob die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist, von den örtlichen Gegebenheiten ab. Im Hinblick auf die naturgemäß zeitlich befristete Nutzung der Gebäude im Rahmen der übergangsweise Unterbringung von Asylbewerbern, erfolgt die Befreiung regelmäßig befristet.

Ob eine Ausnahme oder Befreiung in Betracht kommt, hängt letztendlich von den Umständen des jeweiligen Einzelfalles ab, etwa von der Größe der Asylbewerberunterkunft im Verhältnis zum Gesamtbaugebiet, von einer etwaigen Vorprägung des Baugebiets (z.B. durch immissionsempfindliche Nutzungen, bereits erteilte Befreiungen) und vom zulässigen Nutzungsspektrum des Baugebiets (z.B. „eingeschränktes Gewerbegebiet“) ab. Immer dann, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Grundzüge der Planung berührt werden, liegt es nahe, einen neuen Bebauungsplan aufzustellen bzw. einen vorhandenen Bebauungsplan zu ändern (s. dazu Ziffer 5).

3. Grundstücke innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gemäß § 34 BauGB

In den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen (§ 34 BauGB) können Übergangseinrichtungen genehmigt werden, wenn sie sich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Auch die übrigen Voraussetzungen den § 34 Abs. 1 BauGB sind einzuhalten: so muss beispielsweise auch sichergestellt sein, dass die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben. Sofern es sich um eine Nutzungsänderung im Sinne des § 34 Abs. 3a BauGB handelt, kann unter den dort genannten Voraussetzungen vom Erfordernis des Einfügens (§ 34 Abs. 1 BauGB) abgewichen werden.

Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der in der BauNVO bezeichneten Baugebiete, beurteilt sich die Zulässigkeit von Asylbewerberunterkünften gemäß § 34 Abs. 2 BauGB nach ihrer Art allein nach den entsprechenden Vorschriften der BauNVO. Insofern gelten die Ausführungen oben unter Ziffer 2 entsprechend. Für Ausnahmen und Befreiungen ist § 31 Abs. 1 und 2 BauGB gemäß § 34 Abs. 2 BauGB entsprechend anzuwenden.

4. Grundstücke im Außenbereich gemäß § 35 BauGB

Im Außenbereich können Asylbewerberunterkünfte als sonstige Vorhaben im Einzelfall zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist. Öffentliche Belange sind insbesondere beeinträchtigt, wenn das Vorhaben dem Flächennutzungsplan widerspricht (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB) oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lässt (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB).

5. Aufstellung eines neuen Bebauungsplans bzw. Änderung oder Ergänzung eines vorhandenen Bebauungsplans

Gemeinden können durch erstmalige Aufstellung von Bebauungsplänen bzw. Änderung oder Ergänzung vorhandener Pläne Festsetzung zur Unterbringung von Asylbewerbern treffen. In Betracht kommen Festsetzungen von „Anlagen für soziale Zwecke“ oder „Wohnen“ oder von Sondergebieten (s.o. Ziffer 2). Bei einer vorgesehenen Befristung der Nutzung sollte eine Festsetzung nach § 9 Abs. 2 BauGB geprüft werden.

Zur Beschleunigung des Verfahrens bzw. zur Zulassung von Vorhaben bietet das Bauplanungsrecht mehrere Möglichkeiten:

- gemäß § 13a BauGB kann ein Bebauungsplan der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden;
- bei der Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen kommt ggf. ein vereinfachtes Verfahren nach § 13 BauGB in Betracht;
- unter den Voraussetzungen des § 33 BauGB können Vorhaben während der Planaufstellung zugelassen werden;
- für beschleunigte (§ 13a BauGB) oder vereinfachte (§ 13 BauGB) Verfahren ist nach § 33 Abs. 3 BauGB eine Zulassung von Vorhaben in einem frühen Planungsstand möglich.

6. Satzungen nach § 34 und § 35 BauGB

Die Gemeinden können durch Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB und Außenbereichssatzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB geeignete Flächen für die Unterbringung von Asylbewerbern ausweisen. Die Ausführungen zu den Festsetzungen in Bebauungsplänen gelten entsprechend. Für die Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB ist § 31 entsprechend anwendbar.

Für alle genannten Fälle gilt, dass die Beurteilung der dargestellten Punkte im jeweiligen Einzelfall - regelmäßig unter vorheriger Inaugenscheinnahme des jeweiligen Objektes durch die jeweils zuständige untere Bauaufsichtsbehörde - möglichst gemeinsam mit den weiteren zuständigen Behörden - gesondert erfolgen muss.


Robert Reußow


Klaus Goede