

Hamburgisches Oberverwaltungsgericht

2 Bs 23/15
9 E 4775/14

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

...

- Antragsteller -

Prozessbevollmächtigte.:

...

g e g e n

Freie und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch das Bezirksamt Eimsbüttel
- Rechtsamt -,
Grindelberg 66,
20139 Hamburg,

- Antragsgegnerin -

Prozessbevollmächtigte:

...

beigeladen:

...

Prozessbevollmächtigte:

...

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 2. Senat, ... am 28. Mai 2015 beschlos-
sen:

Die Beschwerden der Antragsgegnerin und der Beigeladenen gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 22. Januar 2015 werden zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin und die Beigeladene tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens je zur Hälfte.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 22.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragsteller wenden sich gegen eine von der Antragsgegnerin zugunsten der Beigeladenen erteilte Baugenehmigung für die öffentliche-rechtliche Unterbringung von Flüchtlingen, Asylbegehrenden und Wohnungslosen in einem ehemaligen K.-amt.

Die Antragsteller sind Eigentümer der Grundstücke ... (Flurstücke ... der Gemarkung ...). Die drei Straßen bilden einen Baublock, in dem auch das ehemalige K.-amt an der S. (Flurstück ...) liegt. Dieses Gebäude wurde auf der Grundlage des Baugenehmigungsbescheides vom 6. Juni 1956 ursprünglich als dreigeschossiges Verwaltungsgebäude mit Staffelgeschoss für ein M.-unternehmen errichtet. Die Antragsteller nutzen ihre Gebäude jeweils zu Wohnzwecken. Der Antragsteller zu 1. betreibt daneben in seinem Gebäude eine GmbH für ... In dem Gebäude der Antragstellerin zu 3. ist auch ein A.-büro untergebracht. Alle betroffenen Grundstücke liegen im Geltungsbereich des Baustufenplans Harvestehude-Rotherbaum vom 6. September 1955 (HmbGVBl. S. 294). Danach gilt für sie die Ausweisung Wohngebiet (W 3 g) gemäß § 10 der Baupolizeiverordnung vom 8. Juni 1938 (BPVO) mit den Maßgaben: Verbot jeder Art gewerblicher und handwerklicher Betriebe, Läden und Wirtschaften sowie Leuchtreklame. Das Bauvolumen von 1939 darf nicht vergrößert werden. Es darf nur an der Baulinie gebaut werden. Vor- und Hintergärten sind zu erhalten und von jeglicher Bebauung freizuhalten. Außerdem gilt die Verordnung über die Erhaltung baulicher Anlagen in Harvestehude vom 26. April 1988 (HmbGVBl. S. 66).

Die Beigeladene, ein soziales Dienstleistungsunternehmen u.a. für die öffentlich geförderte Unterbringung von Wohnungslosen und Zuwanderern, stellte bei der Antragsgegnerin im konzentrierten Baugenehmigungsverfahren einen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung für die Umnutzung des ehemaligen K.-amtes in eine öffentlich-rechtliche Unterbringung von Flüchtlingen, Asylbegehrenden und Wohnungslosen. Die Antragsgegnerin erteilte der Beigeladenen mit Bescheid vom 26. September 2014 eine Baugenehmigung für die „öffentlich-rechtliche Unterbringung in Wohneinheiten“ in dem ehemaligen K.-amt auf dem 3.308 m² großen Eckgrundstück S. In dem Gebäude soll auf einer Bruttogeschossfläche von 4.479 m² eine Wohnfläche von 2.453 m² entstehen. Aus der Baubeschreibung der Beigeladenen, die zum Gegenstand der Baugenehmigung gemacht worden ist, geht hervor, dass eine Umnutzung des Verwaltungsgebäudes zur temporären öffentlich-rechtlichen Unterbringung von bis zu 220 Personen in 23 Wohneinheiten unterschiedlicher Größe (Wohnflächen von 50 m² bis zu 240 m²) mit zwei, drei, vier, fünf oder acht Zimmern vorgesehen ist. Die Wohneinheiten würden jeweils mit Küche und Bad ausgestattet. Außerdem würden Gemeinschafts- und Sozialräume eingerichtet. In der ungenehmigten Betriebsbeschreibung (als Bauvorlage 86/14 wurde lediglich die „Betriebsbeschreibung für Arbeitsstätten“ genehmigt, während die „Betriebsbeschreibung“, die als weitere Bauvorlage 86/14 eingereicht wurde, den handschriftlichen Vermerk „Anlage nicht genehmigt“ trägt) der Beigeladenen heißt es ergänzend, die Wohnunterkunft solle der öffentlich-rechtlichen Unterbringung von Wohnungslosen, Flüchtlingen und Asylbegehrenden, die nicht mehr verpflichtet sind, in einer (Erst-)Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, dienen. Bewohner seien Familien mit Kindern und Alleinstehende. Geschlafen werde in Mehrbettzimmern in der Regel mit zwei bis vier Betten. Die Bewohner sollten sich in der Küche selbst versorgen. Die Unterbringung in den Wohneinheiten solle grundsätzlich familienweise oder - je nach Familien- bzw. Wohnungsgröße - mit mehreren Familien/Parteien i.S. einer Wohngemeinschaft erfolgen. Nach der Arbeitsstättenbeschreibung wird die Beigeladene in der Wohnunterkunft insgesamt vier Personen beschäftigen.

Die Antragsteller erhoben mit Schreiben vom 13. Oktober 2014 gegen den Baugenehmigungsbescheid jeweils Widerspruch. Am selben Tag haben sie einen Eilantrag gestellt, dem das Verwaltungsgericht mit Beschluss 22. Januar 2015 entsprochen hat, indem es die aufschiebende Wirkung der Widersprüche der Antragsteller gemäß §§ 80 Abs. 5 Satz 1, 80a Abs. 3 VwGO angeordnet hat. Das Aussetzungsinteresse der Antragsteller überwiege das Interesse der Beigeladenen, von der Baugenehmigung sofort Gebrauch zu

machen, weil diese in einem Hauptsacheverfahren voraussichtlich aufzuheben sei. Denn die Antragsteller könnten sich auf den nachbarschützenden Gebietserhaltungsanspruch berufen und das genehmigte Vorhaben sei nach Art und Umfang der Nutzung objektiv-rechtlich nicht genehmigungsfähig.

Nach den vorliegenden Erkenntnissen sei nicht davon auszugehen, dass die Antragsteller ihre Grundstücke in einer den bauplanungsrechtlichen Festsetzungen zur Art der Nutzung widersprechenden Weise nutzten. Eine früher im Gebäude des Antragstellers zu 2. tätige Firma sei aus dem Handelsregister gelöscht worden. Der Antragsteller zu 1. betreibe zwar auf seinem Grundstück eine ...-beratung und auf dem Grundstück der Antragstellerin zu 3. befinde sich ein A.-büro, jedoch lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass diese Tätigkeiten in einem besonders geschützten Wohngebiet unzulässig seien. Denn grundsätzlich seien freiberufliche und diesen ähnliche Tätigkeiten in dem Rahmen, wie sie in einem reinen Wohngebiet nach § 13 BauNVO zulässig seien, auch in einem besonders geschützten Wohngebiet zulässig. Der Antragsteller zu 1. werde lediglich als „Einmann-Unternehmen“ in seiner Wohnung tätig.

Das Vorhaben sei nach der Art der baulichen Nutzung in dem nach § 10 Abs. 4 Abschnitt W Satz 3 BPVO besonders geschützten Wohngebiet nicht genehmigungsfähig. Der festgesetzte Ausschluss jeder Art gewerblicher und handwerklicher Betriebe, von Läden und Wirtschaften sowie Leuchtreklame sei nicht funktionslos geworden. Die Antragsgegnerin müsste durch ihre Genehmigungspraxis eine Gebietsentwicklung zugelassen haben, die der eines besonders geschützten Wohngebiets nach § 10 Abs. 4 BPVO nicht mehr entspreche (OVG Hamburg, Beschl. v. 15.10.2008, BauR 2009, 203). Daran fehle es, nachdem die genehmigte Nutzung des Vorhabengrundstücks zu Verwaltungszwecken endgültig aufgegeben worden sei. Zwar seien in dem streitbefangenen Baublock zahlreiche Gewerbeunternehmen angemeldet. Auch habe die Ortsbesichtigung ergeben, dass ein Großteil der Gewerbebetriebe noch vorhanden zu sein scheine und dass einzelne neue Gewerbe dazu gekommen seien. Jedoch sei nach summarischer Prüfung nicht erkennbar, dass die vorgefundenen gewerblichen Tätigkeiten von der Antragsgegnerin genehmigt worden seien.

Die Grundstücke in einem besonders geschützten Wohngebiet müssten Wohnbedürfnissen dienen. Die Unterbringung von Flüchtlingen, Asylbegehrenden und Wohnungslosen

sei aber keine Wohnnutzung, das Vorhaben sei vielmehr als Anlage für soziale Zwecke zu behandeln. Verbindliche Regelungen, dass in den einzelnen Wohneinheiten jeweils nur miteinander verwandte Personen oder solche Personen untergebracht werden dürften, die eine gemeinsame Unterbringung wünschten, enthalte die Baugenehmigung nicht. Sie ermögliche vielmehr auch die ausschließliche Unterbringung alleinstehender Flüchtlinge, Asylbegehrender und Wohnungsloser. Die Kriterien, nach denen zu beurteilen sei, ob eine Wohnnutzung vorliege, seien eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts. Diese Voraussetzungen lägen nicht vor. Bei der genehmigten Unterbringung von Flüchtlingen, Asylbegehrenden und Wohnungslosen fehle es an der auf Dauer angelegten Häuslichkeit und Freiwilligkeit des Aufenthalts. Diese Personengruppen würden aus Notsituationen heraus und aufgrund des Umstandes, dass sie über keine eigene Wohnung verfügten, in Unterkünften untergebracht. In jedem Fall sei dies nicht auf Dauer angelegt, sondern solle durch Umzug in eine eigene Wohnung oder durch Beendigung des Aufenthalts beendet werden. Außerdem sei die genehmigte Unterbringung nicht auf eine das Wohnen ausmachende Häuslichkeit angelegt, die ein Mindestmaß an Intimität voraussetze. Die Baugenehmigung ermögliche die Unterbringung von einander fremden Personen in Mehrbettzimmern, die sich mit bis zu 16, u.U. sogar mehr Personen Küche und Bad teilen müssten. Daran ändere die Aufteilung des Gebäudes in Wohneinheiten nichts.

Daher sei das Vorhaben als Anlage für soziale Zwecke in dem genehmigten Umfang in einem besonders geschützten Wohngebiet bauplanungsrechtlich unzulässig. Bei der Bestimmung der in einem besonders geschützten Wohngebiet nach § 10 Abs. 4 BPVO generell zulässigen Nutzungen seien die in einem reinen Wohngebiet nach § 3 BauNVO zulässigen Nutzungen einschließlich der nach Absatz 3 Nr. 2 im Ausnahmewege zulässigen zu berücksichtigen. Allerdings müsse die Bestimmung der Nutzungsarten, die in einem besonders geschützten Wohngebiet neben dem Wohnen allgemein erwartet würden oder mit ihm verträglich seien, ausschließlich anhand typisierter Nutzungsformen erfolgen, die im Plangebiet ohne das planerische Bedürfnis nach einer weiteren Steuerung zulässig seien. Das sei im Falle von Anlagen für soziale Zwecke regelmäßig nur dann sichergestellt, wenn es sich um eine „kleine“ Einrichtung handele. Dem liege zugrunde, dass bei zahlreichen Nutzungsarten der Umfang der Nutzung ein typenbildendes Merkmal darstelle, weil von der Nutzungsart mit zunehmendem Umfang gebietsunverträgliche Störungen

ausgingen. Mit der Anzahl der gemeinsam untergebrachten Personen jeden Alters, zu denen Alleinstehende und Familien unterschiedlicher Herkunft mit ganz unterschiedlichen Ansprüchen an die Unterkunft und unterschiedlichen Lebensgewohnheiten gehören könnten, wachse die Möglichkeit sich auf das umgebende Wohngebiet störend auswirkender sozialer Spannungen. Nach diesen Maßstäben sei das Vorhaben nicht zulässig, weil es sich nicht um eine kleine Anlage für soziale Zwecke handele. Zur Bestimmung, was i.S.d. Gebietsverträglichkeit als kleine soziale Einrichtung zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Wohnungslosen anzusehen sei, sei auf die Festsetzungen des Baustufenplans für das konkrete Gebiet abzustellen. Diese sähen mit der Festsetzung einer geschlossenen dreigeschossigen Bebauung und einer damit nach der Baustufentafel zu § 11 Abs. 1 BPVO verbundenen bebaubaren Fläche von 5/10 eine bauliche Ausnutzbarkeit im oberen Bereich des für Wohngebiete Möglichen vor. Um bei der gebotenen typisierenden Betrachtung einen Anhaltspunkt zu gewinnen, wie groß eine Einrichtung zur Unterbringung von Flüchtlingen, Asylbegehrende und Wohnungslosen sein könne, die sich der gebiets-typischen Wohnnutzung noch ohne Störung und Veränderung des Gebietscharakters unterordne, orientiere sich das Gericht daran, was in einem so ausgewiesenen Wohngebiet typischerweise an Wohnnutzung erwartet werden könne. Als Maßstab erscheine es sachgerecht, eine gedachte Bebauung mit öffentlich gefördertem Wohnraum zugrunde zu legen, was nach den Berechnungen der Antragsgegnerin bei einer Grundstücksgröße von 3.308 m² zu Wohnraum für ca. 200 Personen führen würde. Für die Beantwortung der Frage, bis zu welcher Größe sich eine Unterkunft für Flüchtlinge, Asylbegehrende und Wohnungslose der Wohnbebauung typischerweise noch unterordne, sei allerdings von der ermittelten Rechengröße ein erheblicher Abschlag vorzunehmen, weil von einer solchen Einrichtung mit zunehmender Größe Störungen für das Wohngebiet ausgingen, die die mit einer Wohnnutzung einhergehenden Auswirkungen auf das Plangebiet überstiegen. Wie hoch der Abschlag letztlich zu sein habe, um die Größe einer gebietsverträglichen Unterkunft zu bestimmen, bedürfe im vorliegenden Verfahren jedoch keiner Klärung. Denn eine Einrichtung zur Unterbringung von 220 Flüchtlingen, Asylbegehrenden und Wohnungslosen in dem mit W 3 g ausgewiesenen Wohngebiet sei nicht gebietsverträglich. Die Zahl der genehmigten Unterbringungsplätze übersteige sogar die Zahl der Bewohner, die in dem Baugebiet bei der Größe des Vorhabengrundstücks und einer Wohnnutzung i.e.S. typisierend zu erwarten wären.

Die Frage, ob das Vorhaben im Wege einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB zugelassen werden könnte, bedürfe schließlich keiner Klärung, weil die Antragsgegnerin eine Befreiung von den Festzungen des Baustufenplans zur Art der Nutzung nicht erteilt habe.

II.

Die gemäß §§ 146 Abs. 4, 147 Abs. 1 und 2 VwGO zulässigen Beschwerden der Antragsgegnerin und der Beigeladenen haben in der Sache keinen Erfolg. Die Beschwerden sind unbegründet, weil die in ihnen dargelegten Gründe, die das Beschwerdegericht gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO allein zu prüfen hat, nicht rechtfertigen, den erstinstanzlichen Beschluss zu ändern und - wie von den Beschwerdeführerinnen jeweils beantragt - den Antrag der Antragsteller auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen den Baugenehmigungsbescheid vom 26. September 2014 abzulehnen. Die von den Beschwerdeführerinnen dargelegten Gründe gegen die Richtigkeit des Beschlusses des Verwaltungsgerichts greifen nicht durch.

1. Das Verwaltungsgericht hat bei der nach §§ 80 Abs. 5 Satz 1, 80a Abs. 3 VwGO gebotenen Interessenabwägung für die Prüfung der Begründetheit des Antrags der Antragsteller auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen den Baugenehmigungsbescheid zu deren Gunsten angenommen, dass die erteilte Baugenehmigung rechtswidrig ist, weil das Vorhaben der Beigeladenen nach der Art der baulichen Nutzung in einem besonders geschützten Wohngebiet bauplanungsrechtlich unzulässig ist und die Antragsteller dadurch in ihrem Gebietserhaltungsanspruch verletzt sind, so dass der Baugenehmigungsbescheid mit hoher Wahrscheinlichkeit in einem Hauptsacheverfahren aufzuheben sein wird (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die hiergegen gerichteten Angriffe der Beschwerdeführerinnen bleiben erfolglos.

In der Rechtsprechung ist (grundlegend BVerwG, Urt. v. 23.8.1996, BVerwGE 101, 364, 366 ff.; zustimmend OVG Hamburg, Urt. v. 10.4.1997, NordÖR 1999, 354, 355 m.w.N.; seither ständige Rspr. des Beschwerdegerichts) geklärt, dass die Gebietsfestsetzung auch bei den gemäß § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG 1960 übergeleiteten Baustufenplänen drittschützende Wirkung hat. Für planerische Gebietsfestsetzungen sind die Wechselbezüglichkeit der Interessen und ein daraus abgeleitetes Austauschverhältnis kennzeichnend. Die „Baufreiheit“ wird aus städtebaulichen Gründen, aber auch zum Nutzen der

Beteiligten wechselseitig beschränkt. Die Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten des eigenen Grundstücks wird in diesem Bereich sinnfällig dadurch ausgeglichen und i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zusätzlich auch gerechtfertigt, dass auch die anderen Grundeigentümer diesen Beschränkungen unterworfen sind. Durch das Festlegen einer Fläche etwa zur Nutzung als Wohngebiet werden die Grundeigentümer als jeweilige Nachbarn innerhalb des festgelegten Gebietes zu einer Gemeinschaft verbunden. Bauplanerische Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung sind regelhaft darauf ausgerichtet, die davon betroffenen Grundeigentümer in ein Austauschverhältnis gerade wechselseitig rechtlich einzubinden. Das Ausgleichsverhältnis darf nicht einseitig aufgehoben werden. Der gewollte Interessenausgleich würde sonst aus dem Gleichgewicht gebracht (so BVerwG, Urt. v. 23.8.1996, a.a.O., 374 f.; ebenso OVG Hamburg, Beschl. v. 17.6.2013, NVwZ-RR 2013, 990, 993).

Der Grundstücksnachbar kann daher geltend machen, dass er bereits durch eine Verletzung der Baugebietsfestsetzungen in seinen eigenen Rechten verletzt wird. Ein solcher Anspruch auf Bewahrung der festgesetzten Gebietsart (sog. Gebietserhaltungsanspruch) besteht unabhängig von konkreten Beeinträchtigungen des Grundstücksnachbars durch die gebietsfremde Nutzung.

Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass die im Baustufenplan Harvestehude-Rotherbaum vom 6. September 1955, der gemäß § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG 1960 übergeleitet wurde, nach § 10 Abs. 4 Abschnitt W BPVO getroffene Wohngebietsfestsetzung, die vom Plangeber durch das Verbot jeder Art gewerblicher und handwerklicher Betriebe, Läden und Wirtschaften sowie Leuchtreklame noch besonders geschützt worden ist, drittschützende Wirkung zugunsten der Antragsteller als Grundstücksnachbarn hat. Der angefochtene Baugenehmigungsbescheid verletzt deshalb die Antragsteller in ihren Rechten, wenn er gemäß § 30 Abs. 1 und 3 BauGB rechtswidrig ist, weil die Flüchtlingsunterkunft, die der Aufnahme von bis zu 220 Flüchtlingen, Asylbegehrenden und Wohnungslosen dient, in dem besonders geschützten Wohngebiet nach der Art der baulichen Nutzung bauplanungsrechtlich unzulässig ist. Nach § 10 Abs. 4 Abschnitt W Satz 1 BPVO dienen im Wohngebiet die Grundstücke den Wohnbedürfnissen.

a) Die Antragsgegnerin vertritt allerdings die Ansicht, die Antragsteller könnten sich auf einen Gebietserhaltungsanspruch schon deshalb nicht berufen, weil sie ihre Grundstücke

selbst nicht nur zu Wohnzwecken nutzen. Dort würden ungenehmigte gewerbliche bzw. freiberufliche Nutzungen ausgeübt. Diesem Einwand mangelt es an Überzeugungskraft, weil er unsubstantiiert bleibt und sich nicht in der gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO gebotenen Weise mit den Feststellungen des Verwaltungsgerichts auseinandersetzt.

Da die Antragsteller auf ihren Grundstücken unstreitig wohnen, kann es nur um den Einwand gehen, dass die Grundstücke nicht ausschließlich zu Wohnzwecken genutzt werden. Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, dass der Gewerbebetrieb auf dem Grundstück des Antragstellers zu 2. nicht mehr existiert und dass die freiberuflichen bzw. diesen ähnlichen gewerblich ausgeübten Tätigkeiten auf den Grundstücken des Antragstellers zu 1. (...-beratung als „Einmann-Unternehmen“) und der Antragstellerin zu 3. (A.-büro) in einem besonders geschützten Wohngebiet bauplanungsrechtlich zulässig sein dürften (vgl. dazu OVG Hamburg, Urt. v. 14.3.1985, HmbJVBl. 1985, 181, 182: die freiberufliche Betätigung ist im Wohngebiet des § 10 Abs. 4 Abschnitt W BPVO insofern uneingeschränkt zulässig, als sie im Zusammenhang mit der Nutzung einer Wohnung als solcher steht).

Außerdem kommt es für die Frage, ob sich ein Grundstücksnachbar auf den Gebietserhaltungsanspruch berufen kann, nicht darauf an, ob eine gebietsfremde Nutzung, wenn sie materiell genehmigungsfähig ist, auch formell rechtmäßig ist. Für das Austauschverhältnis unter den Nachbarn ist vielmehr entscheidend, dass sie den gleichen materiellen Beschränkungen bei ihrer Grundstücksnutzung unterworfen sind. Auf das Vorliegen einer Baugenehmigung kommt es insoweit nicht an.

Abgesehen davon hat das Beschwerdegericht (Beschl. v. 17.6.2013, a.a.O., 993) bereits entschieden, dass von einer anspruchsvernichtenden Aufhebung des Austauschverhältnisses jedenfalls dann nicht auszugehen ist, wenn auf dem Nachbargrundstück zwar planwidrige Nutzungen ausgeübt werden, daneben aber auch plankonforme Nutzungen vorhanden sind. Dass aber auf den Grundstücken der Antragsteller überwiegend eine plankonforme Wohnnutzung ausgeübt wird, steht außer Streit.

b) Im Eilverfahren lässt sich auf der Grundlage der Darlegungen der Antragsgegnerin nicht die Feststellung treffen, dass die im Baustufenplan Harvestehude-Rotherbaum gemäß § 10 Abs. 4 Abschnitt W Satz 3 BPVO getroffene Festsetzung des besonderen

Schutzes für das Wohngebiet funktionslos geworden ist. Für Teile des Wohngebiets können nach dieser Vorschrift zum Schutze ihrer Eigenart als Wohngebiet besondere Vorschriften erlassen werden (Verbot jeder Art gewerblicher und handwerklicher Betriebe, Läden und Wirtschaften, Beschränkung der Wohnungszahl, Festsetzung von Mindestgrößen der Grundstücke und dgl.).

aa) Die Antragsgegnerin rügt zunächst, das Verwaltungsgericht habe bei der Prüfung der Funktionslosigkeit einen falschen Maßstab angewandt, weil es räumlich nicht nur den Baublock, in dem das Vorhabengrundstück und die Grundstücke der Antragsteller liegen, hätte in den Blick nehmen müssen, sondern das gesamte Wohngebiet mit der Festsetzung von drei Geschossen und dem besonderen Schutz für das Wohngebiet. Des Weiteren habe das Verwaltungsgericht fehlerhaft nicht auf die tatsächlich vorhandenen Nutzungen abgestellt, sondern nur danach gefragt, ob sie - die Antragsgegnerin - durch ihre Genehmigungspraxis eine Gebietsentwicklung zugelassen habe, die der eines besonders geschützten Wohngebiets nicht mehr entspreche.

Das Verwaltungsgericht ist in dem angegriffenen Beschluss ausdrücklich von der ständigen Rechtsprechung des Beschwerdegerichts (Urt. v. 28.2.2013, NordÖR 2013, 475, 476; v. 7.6.2012, DVBl 2013, 243, 248 m.w.N.; Beschl. v. 15.10.2008, BauR 2009, 203, 205) ausgegangen, dass von der Funktionslosigkeit einer Festsetzung nur dann die Rede sein kann, wenn und soweit die Verhältnisse, auf die sie sich bezieht, in der tatsächlichen Entwicklung einen Zustand erreicht haben, der eine Verwirklichung der Festsetzung auf unabhsehbare Zeit ausschließt, und wenn diese Tatsache so offensichtlich ist, dass ein dennoch in ihre Fortgeltung gesetztes Vertrauen keinen Schutz verdient.

Entgegen der Annahme der Antragsgegnerin und der Beigeladenen ist hier nicht, wie aus anderen Baustufenplänen bekannt, von einem größeren W 3 g-Gebiet auszugehen, das einheitlich unter den besonderen Schutz des § 10 Abs. 4 Abschnitt W Satz 3 BPVO gestellt worden ist. Denn beim Baustufenplan Harvestehude-Rotherbaum hat der Plangeber eine Vielzahl kleinerer, wenn auch räumlich zusammenhängender, W 3 g-Gebiete festgesetzt, die er jeweils gesondert unter besonderen Schutz gestellt hat. Beweggrund für diese Vorgehensweise des Plangerbers mag gewesen sein, dass er nicht nur ein Verbot von jeder Art gewerblicher und handwerklicher Betriebe, Läden und Wirtschaften sowie Leuchtreklame erlassen, sondern zudem bestimmt hat, dass das Bauvolumen von 1939

nicht vergrößert werden darf. Ziel der Erhaltung eines bestimmten Bauvolumens dürfte es gewesen sein, die städtebauliche Eigenart des Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt zu schützen (so bereits OVG Hamburg, Beschl. v. 3.11.2003, 2 Bs 487/03).

Der Antragsgegnerin kann nicht darin gefolgt werden, das Verwaltungsgericht habe bei der Prüfung der Funktionslosigkeit nicht auf die tatsächlich im Wohngebiet vorhandenen gebietsfremden Nutzungen abgestellt. Denn das Gericht hat festgestellt (siehe S. 12 unten BA), dass die Ortsbesichtigung im Rahmen des Erörterungstermins ergeben habe, dass ein Großteil der Gewerbebetriebe noch vorhanden zu sein scheine und dass einzelne neue Gewerbe dazu gekommen seien. Das Protokoll des Ortstermins vom 8. Januar 2015 zeigt zudem, dass das Verwaltungsgericht den Baublock ... insgesamt in Augenschein genommen hat und dabei Feststellungen zu den vorhandenen freiberuflichen, gewerbeähnlichen oder gewerblichen Tätigkeiten getroffen hat. Wenn das Verwaltungsgericht dennoch nicht von einer Funktionslosigkeit des festgesetzten besonderen Schutzes für das Wohngebiet ausgegangen ist, kann dies nur darauf beruhen, dass es für das Gericht nicht offensichtlich war, dass die Verhältnisse in der tatsächlichen Entwicklung einen Zustand erreicht haben, der eine Verwirklichung des besonderen Schutzes auf unabsehbare Zeit ausschließt. Dieses Ergebnis sah das Verwaltungsgericht dann lediglich dadurch bestätigt, dass auch die Antragsgegnerin nicht vorgetragen hat, die vorgefundenen gewerblichen Tätigkeiten seien von ihr genehmigt worden.

Dem Beschwerdevorbringen der Antragsgegnerin lassen sich nach wie vor keine stichhaltigen Anhaltspunkte für die Annahme entnehmen, die Festsetzung des besonderen Schutzes für das Wohngebiet sei insgesamt funktionslos geworden. Gegen die Annahme einer offensichtlichen Gebietsverfremdung spricht, dass die Antragsgegnerin bei der Erteilung der streitbefangenen Baugenehmigung selbst von der Wirksamkeit der Festsetzung ausgegangen ist. Auch fehlen offenkundig Gewerbebetriebe, die bereits von außen als solche deutlich wahrnehmbar sind, und daher das Vertrauen auf den Fortbestand der Festsetzung erschüttern. Ob freiberufliche oder gewerbeähnliche Tätigkeiten in dem Wohngebiet bauplanungsrechtlich unzulässig sind, lässt sich dagegen in der Regel nicht ohne weiteres feststellen.

bb) Die Antragsgegnerin rügt zudem, das Verwaltungsgericht hätte bei sachgerechter Prüfung zumindest für das Vorhabengrundstück, das mit seiner markanten Bebauung in

Ecklage Anlass zu einer topographischen Trennung gebe, die Funktionslosigkeit der Festsetzung des besonderen Schutzes für das Wohngebiet feststellen müssen. Denn die Funktionslosigkeit der Festsetzung könne nicht mit dem Argument verneint werden, die Nutzung des Vorhabengrundstücks zu Verwaltungszwecken sei endgültig aufgegeben worden. Auf die alte Baugenehmigung vom 6. Juni 1956 sei weder verzichtet worden, noch könne eine einmal funktionslos gewordene Festsetzung durch einen Verzicht „wiederaufleben“.

Bei diesem Einwand lässt die Antragsgegnerin außer Acht, dass bei der Prüfung der Funktionslosigkeit nicht gleichsam isolierend auf einzelne Grundstücke abgestellt, also die Betrachtung darauf beschränkt werden darf, ob die Festsetzung hier und dort noch einen Sinn ergibt. Zu würdigen ist vielmehr grundsätzlich die Festsetzung in ihrer ganzen Reichweite (siehe BVerwG, Urt. v. 29.4.1977, BVerwGE 54, 5, 11; OVG Hamburg, Urt. v. 28.2.2013, a.a.O., 476). Auch wenn das hier vorliegende Wohngebiet nur durch einen Baublock gebildet wird, umfasst dieser aber doch nicht nur so wenige Grundstücke, als dass es für die Wirksamkeit der Festsetzung ausnahmsweise allein auf die Verhältnisse auf dem Vorhabengrundstück ankäme. Das Vorhabengrundstück dominiert den Baublock auch nicht wegen seiner Größe.

c) Die Antragsgegnerin und die Beigeladene wenden sich ohne Erfolg gegen die Annahme des Verwaltungsgerichts, bei der Flüchtlingsunterkunft handele es sich um eine Anlage für soziale Zwecke, weil der Aufenthalt dort kein Wohnen sei.

aa) Zurückzuweisen ist die Rechtsansicht der Antragsgegnerin, der Aufenthalt der Menschen in der Flüchtlingsunterkunft diene Wohnbedürfnissen i.S.v. § 10 Abs. 4 Abschnitt W Satz 1 BPVO, weil die Voraussetzungen des bauplanungsrechtlichen Begriffs des Wohnens im engeren Sinne vorlägen.

Der bauplanungsrechtliche Begriff des Wohnens ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschl. v. 25.3.2004, BRS 67 Nr. 70) und im Schrifttum (Ziegler in: Brügelmann, BauGB, Stand 10/2014, § 3 BauNVO Rn. 11; Stock in: König/Roeser/Stock, BauNVO, 3. Aufl. 2014, § 3 Rn. 16 ff.; Vietmeier in: Bönker/Bischopink, BauNVO, 2014, § 3 Rn. 19; Schiller in: Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, 8. Aufl. 2014, Rn. 1510 ff.) geklärt. Zum Wohnen gehören danach eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, die Ei-

gestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie die Freiwilligkeit des Aufenthalts. Wohnen bedeutet die auf eine gewisse Dauer angelegte Nutzungsform des selbstbestimmt geführten Lebens "in den eigenen vier Wänden". Von diesem Begriffsverständnis ist auch das Verwaltungsgericht zutreffend ausgegangen.

Gemessen an diesen Begriffsmerkmalen handelt es sich bei der streitbefangenen Flüchtlingsunterkunft schon deshalb um keine Wohnnutzung, weil es an der Eigengestaltung und Freiwilligkeit des Aufenthalts fehlt. Der Aufenthalt in der Unterkunft erfolgt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Einweisung, die als Auflage zur Aufenthaltsgestattung gemäß §§ 53 Abs. 1, 60 Abs. 2 Nr. 1 AsylVfG ergeht. Danach sollen Ausländer, die einen Asylantrag - der das Begehren auf Zuerkennung internationalen Schutzes einschließt - gestellt haben und nicht mehr verpflichtet sind in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden. Die fehlende Möglichkeit, die Unterkunft frei zu wählen, setzt sich in der mangelnden Eigengestaltung des Aufenthalts dort fort. Der Aufenthalt in der Unterkunft unterliegt einem nicht unerheblichen Maß an Reglementierung durch die Mitarbeiter der Beigeladenen. Diese sollen u.a. für ein friedliches Miteinander in der Unterkunft sorgen und dabei helfen, dass sich die dort untergebrachten Ausländer im Lebensalltag in Deutschland zurechtfinden. In der Unterkunft wird das Mobiliar von der Beigeladenen gestellt und fehlt es an abgegrenzten Räumlichkeiten, die dem Einzelnen einen Rückzug in die Privatheit ermöglichen und über die er nach eigenen Vorstellungen frei verfügen kann. Lediglich Gemeinschaftsräume werden angeboten. Die Unterbringung in Mehrbettzimmern beruht nur im Idealfall auf familiärer Verbundenheit. Denn das Nutzungskonzept der Beigeladenen schließt ein gemeinsames Schlafen mit Fremden in einem Zimmer nicht aus. Der insoweit von der Antragsgegnerin gezogene Vergleich zu einer Wohngemeinschaft ist verfehlt, weil sich deren Mitglieder freiwillig zusammengefunden haben und die Gemeinschaft auch jeder Zeit wieder verlassen können. Dies gilt für Asylbegehrende oder Flüchtlinge nicht. Ihr Aufenthalt in der Unterkunft ist abhängig von öffentlich-rechtlichen Weisungen.

bb) Ebenso wenig ist der Argumentation der Antragsgegnerin und der Beigeladenen zu folgen, der Aufenthalt der Menschen in der Flüchtlingsunterkunft diene Wohnbedürfnissen i.S.v. § 10 Abs. 4 Abschnitt W Satz 1 BPVO, weil von einem gewandelten gesellschaftlichen Verständnis des Wohnbegriffs auszugehen sei bzw. es um Wohnen im weiteren Sinne gehe. Häufige Wohnortwechsel seien heute keine Seltenheit mehr, so dass die

Wohnsituation auf Dauerhaftigkeit von vornherein nicht angelegt sei. Ebenso sei es keine Seltenheit, dass sich etwa in Großfamilien oder Wohngemeinschaften eine Mehrzahl von Personen Bad und Küche teilen.

Der bauplanungsrechtliche Begriff des Wohnens kann nicht ohne weiteres ausgedehnt werden, weil ihm auch die Funktion zukommt, diese Nutzungsform von anderen bauplanungsrechtlich relevanten Nutzungsformen, wie insbesondere der Unterbringung in einer Anlage für soziale Zwecke (vgl. §§ 3 Abs. 3 Nr. 2, 4 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO), abzugrenzen. Anlagen für soziale Zwecke dienen in einem weiten Sinn der sozialen Fürsorge und der öffentlichen Wohlfahrt, u.a. durch Unterstützung, Betreuung und ähnliche fürsorgerische Maßnahmen (siehe Stock, a.a.O., § 4 Rn. 51 f.). Darunter fällt auch die Unterbringung von Menschen (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 17.6.2013, a.a.O., 992). Eine Anlage für soziale Zwecke wird gerade durch die Beschränkung der Eigenverantwortlichkeit der Lebensgestaltung, die nicht zuletzt in der Unfreiwilligkeit des Aufenthalts ihren Ausdruck findet, charakterisiert. Wie in einer Flüchtlingsunterkunft werden auch Betreuungsleistungen erbracht, die die Verweisung in bestehende Gesundheits- und Hilfesysteme und an die Krisenintervention umfassen können. Von daher ist für den bauplanungsrechtlichen Begriff des Wohnens spiegelbildlich an den Merkmalen der Eigengestaltung und Freiwilligkeit des Aufenthalts festzuhalten.

Zwar ist es zutreffend, dass das Verständnis dessen, was Wohnbedürfnissen dient, dem gesellschaftlichen Wandel unterliegt. Jedoch erfolgt die insoweit notwendige Auslegung des Begriffs durch die Orientierung an den Nutzungsartenkatalogen der jeweils geltenden Baunutzungsverordnung (siehe BVerwG, Urt. v. 17.12.1998, BVerwGE 108, 190, 199). Sie kann auch bei einem übergeleiteten Baustufenplan nicht darüber hinausgehen. Mit der Festsetzung als besonders geschütztes Wohngebiet wurde regelmäßig ein bereits vorhandener Gebietscharakter gesichert, der sich von dem eines nicht besonders geschützten Wohngebiets in ähnlicher Weise abhebt, wie nach dem neuen Bauplanungsrecht das reine Wohngebiet nach § 3 BauNVO gegenüber dem allgemeinen Wohngebiet nach § 4 BauNVO. Da im Nutzungsartenkatalog des § 3 BauNVO nach wie vor Flüchtlingsunterkünfte nicht vorkommen, verbleibt es damit bei der Aufgabe, das Wohnen von der Unterbringung in einer Anlage für soziale Zwecke abzugrenzen.

Das Argument der Beigeladenen, bei der Flüchtlingsunterkunft würde es sich um Wohnen im weiteren Sinne handeln, weil das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 17. Dezember 1998 (a.a.O., 202) dies der Sache nach auch so gesehen habe, überzeugt nicht. Das Bundesverwaltungsgericht hat dort ausgeführt,

„daß Asylbewerber untergebracht werden, weil ein spezielles Wohnbedürfnis befriedigt werden muß. Wenn dieses auch nicht dem Typ des Wohnens im allgemeinen Verständnis (...) entspricht, so ist die Nutzung jedoch zumindest dem Wohnen (im engeren Sinne) ähnlich und mit ihm verträglich; das hat das Berufungsgericht im einzelnen ausgeführt.“

Diese Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts im Anschluss an die vom Vordergesicht (OVG Hamburg, Urt. v. 10.4.1997, NordÖR 1999, 354 ff.) getroffenen Feststellungen beziehen sich aber auf die Unterbringung von Asylbegehrenden in drei Wohngebäuden vom Typ eines Einfamilienhauses und damit auf einen nicht vergleichbaren Fall. Das Obergericht ist in dieser Entscheidung im Übrigen zu dem revisionsrechtlich unbeanstandet gebliebenen Ergebnis gelangt, dass Gegenstand der angefochtenen Baugenehmigungen nicht Wohngebäude seien, sondern eine Anlage für soziale Zwecke. Die Beigeladene übersieht bei ihrer Argumentation, dass die Einordnung als Anlage für soziale Zwecke nicht ausschließt, trotzdem anzuerkennen, dass die Anlagen dem Wohnen ähnlich sind, weil sie nach ihrer gesetzlichen Zweckbestimmung für eine mehr als nur unbeachtlich kurze Dauer Lebensmittelpunkt des einzelnen Asylbegehrenden oder Flüchtlings sind (so bereits OVG Hamburg, Beschl. v. 17.6.2013, a.a.O., 992 m.w.N.).

e) Ebenso ohne Erfolg wenden sich die Antragsgegnerin und die Beigeladene gegen die Feststellung des Verwaltungsgerichts, in dem besonders geschützten Wohngebiet sei die Flüchtlingsunterkunft nur als kleine Anlage für soziale Zwecke bauplanungsrechtlich gemäß § 10 Abs. 4 Abschnitt W Satz 1 BPVO allgemein zulässig.

Das Verwaltungsgericht ist zu diesem Ergebnis auf der Grundlage der Rechtsprechung des Beschwerdegerichts gelangt, die auch von den Beteiligten in diesem Beschwerdeverfahren zugrunde gelegt wird. Danach ist der Begriff der „Wohnbedürfnisse“ i.S.v. § 10 Abs. 4 Abschnitt W BPVO weit auszulegen und umfasst über das „Wohnen“ im engeren Sinne hinaus auch solche Nutzungen, die in einem Wohngebiet erwartet werden oder mit ihm verträglich sind; dies gilt auch für „besonders geschützte Wohngebiete“ (z.B. OVG Hamburg, Urt. v. 13.2.2002, NordÖR 2002, 412 f.; v. 10.4.1997, a.a.O., 356). Gleicher-

maßen hat das Beschwerdegericht bereits entschieden, dass hierzu auch Nutzungsarten zählen können, die erstmals unter Anwendung der Baunutzungsverordnung in der Fassung von 1990 nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO in einem reinen Wohngebiet im Ausnahmeweg zugelassen werden können. Allerdings muss die Bestimmung der Nutzungsarten, die in einem besonders geschützten Wohngebiet neben dem Wohnen allgemein erwartet werden oder mit ihm verträglich sind, ausschließlich anhand typisierter Nutzungsformen erfolgen, die im Plangebiet ohne das planerische Bedürfnis nach einer weiteren Steuerung zulässig sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 17.12.1998, a.a.O., 198). Dies ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der Rechtssicherheit, damit eine klare Abgrenzung der von § 10 Abs. 4 BPVO unterschiedenen Baugebiete gewährleistet ist. Wollte man hiervon abrücken, würde die Überleitung der Baustufenpläne gemäß § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG 1960 als Instrumente einer geordneten städtebaulichen Entwicklung in Frage gestellt. Die Bestimmung der Nutzungen, die in einem besonders geschützten Wohngebiet allgemein zulässig sind, kann deshalb nicht der Entscheidung der Antragsgegnerin im Einzelfall unterliegen. Die Bestimmung des § 10 Abs. 9 BPVO ist gerade nicht durch das Bundesbaugesetz übergeleitet worden (so bereits BVerwG, Urt. v. 23.8.1996, BVerwGE 101, 364, 379).

Ohne das planerische Bedürfnis nach weiteren Steuerung sind in einem besonders geschützten Wohngebiet regelmäßig aber nur „kleine“ Anlagen allgemein zulässig (siehe OVG Hamburg, Beschl. v. 28.11.2012, NVwZ-RR 2013, 352, 354). Dem liegt zugrunde, dass bei zahlreichen Nutzungsarten der Umfang der Nutzung ein typenbildendes Merkmal darstellt, weil von der Nutzungsart mit zunehmendem Umfang gebietsunverträgliche Störungen ausgehen. Dabei ist im Bereich der Baustufenpläne im Regelfall keine andersartige, ergänzende Steuerung der Gebietsverträglichkeit einer Nutzungsart möglich (vgl. z.B. OVG Hamburg, Beschl. v. 15.10.2008, NordÖR 2009, 68, 70 m.w.N. aus der Rspr. des BVerwG; Urt. v. 13.2.2002, a.a.O., 413 f.). Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Plangeber des Baustufenplans hier mit dem ausdrücklichen Ausschluss aller gewerblichen Nutzungen, die nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO auch in einem reinen Wohngebiet im Ausnahmewege zugelassen werden könnten, deutlich gemacht hat, dass Nutzungen, die nicht dem Wohnen i.e.S. zugerechnet werden können, nur dann zulässig sein können, wenn sie sich dieser Nutzungsart ohne Störung und Veränderung des Gebietscharakters unterordnen (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 15.10.2008, a.a.O.).

Die Beschwerdeführerinnen wenden ein, dass von der genehmigten Flüchtlingsunterkunft entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts gerade keine gebietsunverträglichen Störungen ausgingen, weil es sich um eine wohnähnliche Nutzung handele. Wohnen störe aber nicht Wohnen. Mit einer Zunahme des Umfangs der Nutzung der Unterkunft seien keine gebietsunverträglichen Störungen zu erwarten. Der vom Verwaltungsgericht insoweit befürchteten Möglichkeit sozialer Spannungen komme keine bodenrechtliche Relevanz zu und führe zu einem unzulässigen Milieuschutz. Daher müsse es sich bei der Flüchtlingsunterkunft auch nicht lediglich um eine kleine Anlage für soziale Zwecke handeln.

Die Festsetzung eines besonderen Schutzes für ein Wohngebiet gemäß § 10 Abs. 4 Abschnitt W BPVO schließt die Zulassung einer Unterkunft für Asylbegehrende bzw. Flüchtlinge nicht grundsätzlich aus. Bereits aus der parallelen Wertung in § 3 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO ergibt sich aber, dass Anlagen für soziale Zwecke, die nicht gerade der (gebietsbezogenen) Kinderbetreuung dienen, nur „ausnahmsweise“ zugelassen werden können. Für nicht besonders geschützte Wohngebiete ergibt sich dagegen aus dem Vergleich zu § 4 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO, dass Anlagen für soziale Zwecke allgemein zulässig sind. An die Zulässigkeit einer Flüchtlingsunterkunft in einem besonders geschützten Wohngebiet müssen daher strengere Anforderungen gestellt werden. Da in einem besonders geschützten Wohngebiet eine Flüchtlingsunterkunft neben dem Wohnen auch nicht allgemein erwartet wird, muss sie jedoch gebietsverträglich sein. Allgemein erwartet werden in einem besonders geschützten Wohngebiet nur die beim Wohnen üblichen bzw. zweckmäßigen Infrastruktureinrichtungen. Beim Wohnen entsteht aber kein Bedarf an Flüchtlingsunterkünften. Angesichts der Offenheit des Begriffs der Wohnbedürfnisse kann nicht jeder formal unter den Tatbestand fallender Vorhabentyp allgemein zulässig sein. Maßstab für die Zulässigkeit ist daher die Gebietsverträglichkeit, bei der es um die Frage geht, ob ein Vorhaben - unabhängig vom Einzelfall - mit der Eigenart des Gebiets städtebaulich verträglich ist. Das Vorhaben ist gebietsunverträglich, wenn es aufgrund seiner typischen Nutzungsweise störend wirkt. Zu fragen ist, ob ein Vorhaben dieser Art generell geeignet ist, das Wohnen in einem besonders geschützten Wohngebiet zu stören. Gegenstand der Betrachtung sind die Auswirkungen, die typischerweise von einem Vorhaben der beabsichtigten Art, insbesondere nach seinem räumlichen Umfang, der Art und Weise der Nutzung und dem vorhabenbedingten An- und Abfahrtsverkehr, ausgehen. Entscheidend ist dabei nicht, ob die mit der Nutzung verbundenen immissionsschutzrechtlichen Lärmwerte

eingehalten werden. Die geschützte Wohnruhe ist nicht gleichbedeutend mit einer immis-
sionsschutzrechtlich relevanten Lärmsituation (siehe BVerwG, Urt. v. 21.3. 2002, BVerw-
GE 116, 155, 160; Beschl. v. 28.2.2008, Buchholz 406.12 § 4 BauNVO Nr. 19).

Der Hinweis der Antragsgegnerin - das Beschwerdegericht (Beschl. v. 12.1.2015, 2 Bs
247/14) habe festgestellt, dass von einer Flüchtlingsunterkunft mit 300 Plätzen typischer-
weise keine unzumutbaren Lärmimmissionen ausgingen, weil es sich um eine wohnähnli-
che Nutzung handele - verfährt nicht. Denn der Maßstab für das dem besonders ge-
schützten Wohngebiet immanente „Ruhebedürfnis“ würde deutlich verfehlt, wenn es erst
auf das Überschreiten der Schwelle unzumutbarer Lärmimmissionen ankäme. Ebenso
fehlt der Einwand der Beigeladenen, das Verwaltungsgericht habe versäumt, das
konkrete Störpotenzial der Flüchtlingsunterkunft zu ermitteln. Denn bei der Prüfung der
Gebietsverträglichkeit kommt es nur auf die Auswirkungen an, die typischerweise von
einem Vorhaben der beabsichtigten Art ausgehen. Anders als bei der Prüfung von § 15
Abs. 1 Satz 2 BauNVO geht es nicht um die konkreten Auswirkungen des Vorhabens im
Einzelfall.

Dagegen spricht für die Annahme des Verwaltungsgerichts, eine nicht mehr „kleine“ Anla-
ge für soziale Zwecke sei in einem besonders geschützten Wohngebiet gebietsunverträg-
lich, dass bei der gebotenen typisierenden Betrachtungsweise eine Abhängigkeit der
Emissionen von der Belegungszahl bzw. dem räumlichen Umfang der Unterkunft besteht.
Denn es entspricht einer allgemeinen Erfahrungstatsache, dass eine große Flüchtlingsun-
terkunft mit einer entsprechend hohen Belegungszahl typischerweise einen verstärkten
Ziel- und Quellverkehr auslöst, der die Verkehrsbelastung im Wohngebiet spürbar erhöht.
Dass für die genehmigte Flüchtlingsunterkunft nur zwei Kfz-Stellplätze vorgesehen sind,
weil die 220 Personen von 2,75 Vollzeitkräften betreut werden sollen, dürfte einen typi-
schen Ziel- und Quellverkehr nur unvollständig abbilden. So wird in einer Entscheidung
des VGH München (Urt. v. 13.9.2012, BayVBl. 2013, 241), bei der es um eine Erstauf-
nahmeeinrichtung für Asylbewerber ging, ein Stellplatzschlüssel von einem Stellplatz je
zehn Betten zugrunde gelegt. Nach diesem Maßstab wären hier 22 Kfz-Stellplätze zu er-
warten. Zum typischen verkehrsauslösenden Betreuungsaufwand bei einer öffentlich-
rechtlichen Unterbringung dürfte auch gehören, dass die Bewohner mit Essen versorgt
werden müssen. Wenn das Nutzungskonzept hier vorsieht, dass von den Bewohnern in
den Küchen selbst gekocht werden soll, so heben die Antragsgegnerin und die Beigela-

dene dies gerade als Besonderheit hervor. Die typischerweise bestehende räumliche Enge in einer Flüchtlingsunterkunft wird zudem häufig dazu führen, dass sich die Bewohner nicht nur in den Gemeinschaftsräumen, sondern in größerer Zahl auch im Freien vor der Unterkunft aufhalten werden. Dies ist ebenfalls geeignet, eine Unruhe in das Gebiet zu bringen, die eine erhebliche Auswirkung auf die im besonders geschützten Wohngebiet erstrebte gebietsbezogene Wohnruhe darstellt, wie sie der Plangeber durch das Verbot jeder Art gewerblicher und handwerklicher Betriebe, Läden und Wirtschaften deutlich zum Ausdruck gebracht hat. Bei diesen Auswirkungen einer Flüchtlingsunterkunft handelt es sich auch nicht bloß um wohnähnliche Störungen, die ungeeignet sind, in einem Wohngebiet eine Gebietsunverträglichkeit zu begründen. Denn die Auswirkungen beruhen auf den besonderen Verhältnissen in einer Flüchtlingsunterkunft, die in vergleichbarer Weise in einem Wohngebäude so regelmäßig nicht anzutreffen sind.

Schließlich bemessen sich die Störungen der Gebietsverträglichkeit nicht allein nach dem Maß der Lärmimmissionen, sondern auch an den sonstigen Maßstäben der städtebaulichen Ordnung. Entgegen der Auffassung der Beschwerde ist darauf hinzuweisen, dass zu einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB u.a. die Berücksichtigung der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen gehört. Das Verwaltungsgericht hat daher zu Recht auch die Auswirkungen einer Flüchtlingsunterkunft auf den sozialen Wohnfrieden in den Blick genommen, ohne dem allerdings ein maßgebliches Gewicht beizumessen. Flüchtlingsunterkünfte mit hoher Belegungsdichte weisen damit tatsächliche und rechtliche Besonderheiten auf, die dazu führen, dass das Vorhaben der Nutzungsänderung boden- bzw. bauplanungsrechtliche Relevanz hat (so auch VGH München, Urt. v. 13.9.2012, a.a.O., 242).

f) Die Einwände der Antragsgegnerin und der Beigeladenen gegen die Einstufung der genehmigten Flüchtlingsunterkunft als nicht „kleine“ Anlage für soziale Zwecke greifen nicht durch.

Das Verwaltungsgericht hat für die Frage, wie groß eine Flüchtlingsunterkunft sein könne, die sich der gebietstypischen Wohnnutzung noch ohne Störung und Veränderung des Gebietscharakters unterordne, als Orientierungsmaßstab eine gedachte Bebauung des 3.308 m² großen Vorhabengrundstücks nach den Richtlinien zur Förderung des Wohnungsbaus im 1. Förderweg (Sozialwohnungsbau) zugrunde gelegt. Die Antragsgegnerin

und die Beigeladene monieren, das Verwaltungsgericht habe von dem auf dieser Grundlage gefundenen Ergebnis von Wohnraum für ca. 200 Menschen keinen rechnerischen Abschlag in Ansatz bringen dürfen.

Das Gegenargument der Beigeladenen, der Plangeber habe mit einer geschlossenen dreigeschossigen Bebauung ein hohes Maß zulässiger Bebauung bestimmt, das auch ein hohes Maß an Immissionen für das Nachbargrundstück zumutbar mache, verfängt nicht, weil das Verwaltungsgericht ebenfalls von einer geschlossenen Bauweise bzw. einer baulichen Ausnutzbarkeit der Grundstücke im oberen Bereich des für Wohngebiete nach § 10 Abs. 4 Abschnitt W BPVO Möglichen ausgegangen ist. Entgegen dem Einwand der Antragsgegnerin lässt sich nicht feststellen, dass die vom Verwaltungsgericht zur Rechtfertigung angenommenen Störungen keine bodenrechtliche Relevanz hätten und sich die Nutzungsformen Wohngebäude und Flüchtlingsunterkunft im relevanten Störungspotenzial nicht unterschieden (siehe dazu bereits oben auf S. 17 ff.).

2. Entgegen den Darlegungen der Antragsgegnerin war das Verwaltungsgericht bei der Prüfung der Erfolgsaussichten des Widerspruchs der Antragsteller nicht gehalten, zu prüfen, ob die seiner Ansicht nach rechtswidrige Baugenehmigung durch die Erteilung einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB legalisiert werden kann.

Der Hinweis der Antragsgegnerin - in der Rechtsprechung des Beschwerdegerichts (Beschl. v. 19.7.2001, 2 Bs 370/00, juris Rn. 16 ff.; v. 18.12.2006, 3 Bs 218/05, NordÖR 2007, 163 f.) sei für Verfahrensfehler eines Verwaltungsaktes anerkannt, dass eine im Widerspruchsverfahren zu erwartende Heilung nach § 45 VwVfG bei einer Interessenabwägung nach § 80 Abs. 5 VwGO zu berücksichtigen sei - greift zu kurz. Denn das Verwaltungsgericht ist nicht von einem bloßen Verfahrensfehler ausgegangen, sondern hat die materielle Rechtswidrigkeit der Baugenehmigung festgestellt. Zudem wird in diesen ebenso wie in den übrigen von der Antragsgegnerin zitierten Entscheidungen (OVG Hamburg, Beschl. v. 26.2.1996, juris Rn. 10; OVG Münster, Beschl. v. 14.11.2006, 1 B 1886/06, juris Rn. 23 ff.), die die Heilung von Ermessensfehlern betreffen, jeweils vorausgesetzt, dass sich im gerichtlichen Aussetzungsverfahren bereits mit hoher Wahrscheinlichkeit prognostizieren lässt, dass der Verfahrens- oder Ermessensfehler im Widerspruchsverfahren geheilt wird. Von einer solchen hohen Wahrscheinlichkeit für die Erteilung einer Befreiung ist aber nach den Darlegungen der Antragsgegnerin nicht auszugehen. Denn wenn die An-

tragsgegnerin ausführt, bei der Erteilung einer Befreiung für die Flüchtlingsunterkunft sei davon auszugehen, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt würden, weil die Unterkunft keine relevanten bodenrechtlichen Spannungen auslösen würde und gebietsverträglich sei, so ist dies - wie oben auf S. 17 ff. dargelegt - unzutreffend. Angesichts ihrer Größe ist auch durch die vorgesehene Gestaltung im Einzelfall nicht offensichtlich, dass diese beachtlichen Spannungen auszuschließen sind.

3. Die beiden Beschwerden bleiben auch insoweit erfolglos, als mit ihnen die Interessenabwägung durch das Verwaltungsgericht insgesamt angegriffen wird.

Mit der Rechtsprechung des Beschwerdegerichts (Beschl. v. 17.6.2013, a.a.O., 993) ist das Verwaltungsgericht zutreffend davon ausgegangen, dass an der sofortigen Vollziehung einer aller Voraussicht nach rechtswidrigen Baugenehmigung weder ein privates noch ein öffentliches Interesse besteht. Ein überwiegendes Vollziehungsinteresse der Antragsgegnerin und der Beigeladenen lässt sich nicht allein auf ihre Behauptung stützen, durch den weiteren Innenausbau der Unterkunft und eine Nutzungsaufnahme würden keine später nur schwer wieder rückgängig zu machenden Tatsachen geschaffen. Außerdem ist bei der Interessenabwägung einzustellen, dass der zu schützende Gebietserhaltungsanspruch der Antragsteller gerade ohne Rücksicht darauf besteht, ob ihnen durch die gebietsunverträgliche Nutzung konkrete Beeinträchtigungen erwachsen.

4. Schließlich war das Verwaltungsgericht nicht gehalten, die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragsteller nur insoweit anzuordnen, als die Belegungszahl der Unterkunft die Kapazität einer kleinen Anlage für soziale Zwecke übersteigt.

Eine nur eingeschränkte Anordnung des Widerspruchs kommt nicht in Betracht, weil das Vorhaben hinsichtlich der Größe des Gebäudes nicht teilbar ist. Die Überschreitung der zulässigen Größe der Unterkunft ergibt sich nicht nur, wovon das Verwaltungsgericht ausgegangen ist, aus einer zu hohen Belegungszahl, sondern auch aus ihrem zu großen räumlichen Umfang. Denn für die Frage, wann eine Anlage für soziale Zwecke als klein zu bewerten ist, ist maßgeblich auch auf ihre äußere Erscheinungsform abzustellen (siehe OVG Hamburg, Urt. v. 13.2.2002, a.a.O., 414). Obwohl die Beigeladene nur eine Nutzungsänderung erstrebt, ist das gemäß § 29 Abs. 1 BauGB von ihr zur Genehmigung gestellte „Vorhaben“ nicht das Gebäude des ehemaligen K.-amtes zuzüglich der neu zu-

gedachten Nutzung als Flüchtlingsunterkunft, sondern die bauliche Anlage in ihrer durch die Nutzung bestimmten Funktion als Einheit (vgl. BVerwG, Urt. v. 15.11.1974, BVerwGE 47, 185, 188; v. 17.6.1993, Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 158). Dies erfordert es, dass auch der räumliche Umfang der Flüchtlingsunterkunft geprüft wird.

Das Gebäude auf dem Vorhabengrundstück wurde aber schon seinerzeit nur unter rechtlichen Bedenken und Erteilung einer speziellen für nicht Wohnzwecken dienenden Gebäude geregelten Ausnahme für die Überschreitung der gemäß § 11 Abs. 1 BPVO i.V.m. Spalte 6 der Baustufentafel zulässigen Bautiefe von maximal 12 m genehmigt. Tatsächlich beträgt die Bautiefe des Gebäudes 22 m bzw. bis zu 28 m. Die in Spalte 6 der Baustufentafel zu § 11 Abs. 1 BPVO enthaltene Regelung zur Bautiefe war zwar bauordnungsrechtlicher Natur und gilt gemäß § 117 Abs. 1 Nr. 23 HBauO 1969 nicht mehr fort (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 10.2.2012, 2 Bs 145/11, m.w.N.), so dass sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens hinsichtlich der überbaubaren Grundstücksfläche heute nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB beurteilt. Mit einer Gebäudegrundfläche von 996 m² ist das Gebäude aber mehr als doppelt so groß wie jedes andere Gebäude in dem Baublock, deren Gebäudefläche ganz überwiegend unter 300 m² liegt.

5. Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2 und 3, 159 Satz 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 47 Abs. 1 Satz 1, 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG.