

Titel:

Erfolgreicher Eilantrag einer Standortgemeinde gegen die Nutzungsänderungsgenehmigung von Werkstätten und Lagerflächen für eine Asylunterkunft

Normenketten:

VwGO§ 80 Abs. 5, § 80a Abs. 3, § 146 Abs. 4 S. 6

BauGB § 1 Abs. 3, Abs. 6, § 29 Abs. 1, § 30 Abs. 1, Abs. 2, § 33, § 246 Abs. 14

Leitsätze:

1. Unter der Voraussetzung der Abgabe einer Verpflichtungserklärung des Vorhabensträgers zum Rückbau des Vorhabens kann bei Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder sonstigen Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende befristet von den Vorschriften des Baugesetzbuches oder den aufgrund des Baugesetzbuches erlassenen Vorschriften unter bestimmten im Gesetz geregelten Voraussetzungen abgewichen werden. (Rn. 8 – 9) (redaktioneller Leitsatz)

2. Einer Rückbauanordnung für die Nutzungsänderung des Bestandsgebäudes bedarf es dann nicht, wenn die Baugenehmigung eine (konkrete) Anschlussnutzung z. B. die Geltung der früheren Baugenehmigung anordnet. (Rn. 12) (redaktioneller Leitsatz)

3. Wegen der grundsätzlichen Unteilbarkeit einer Baugenehmigung führt eine fehlende Rückbauverpflichtung bzgl. neu zu errichtenden baulichen Anlagen zur Unwirksamkeit der Baugenehmigung insgesamt. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Eilantrag einer Standortgemeinde gegen Flüchtlingsunterkunft, Nutzungsänderung von Werkstätten und Lagerflächen, Abweichungsentscheidung mit Befristung der Baugenehmigung, Fehlende Rückbauverpflichtung für die (zusätzliche) Errichtung von Sanitärcontainern, Eilantrag, Beschwerdeverfahren, Baugenehmigung, Unteilbarkeit einer Baugenehmigung, Nutzungsänderung, Bauplanungsrecht, Standortgemeinde, Planungshoheit, Veränderungssperre, Rückbauverpflichtung, Sanitärcontainer

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 04.06.2025 – M 1 S 25.940

Tenor

I. In Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 4. Juni 2025 wird die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage der Antragstellerin gegen die Baugenehmigung des Antragsgegners vom 18. Dezember 2024 angeordnet.

II. Die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen tragen der Antragsgegner und die Beigeladenen – diese jeweils zu 1/5 – je zur Hälfte mit Ausnahme ihrer außergerichtlichen Kosten, die sie jeweils selbst tragen.

III. Der Streitwert wird für beide Rechtszüge – in Abänderung des verwaltungsgerichtlichen Beschlusses – auf jeweils 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin begehrt als Standortgemeinde die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen eine vom Antragsgegner erlassene und bis zum 30. September 2028 befristete Baugenehmigung für die Nutzungsänderung von Werkstätten und Lagerflächen in eine Asylunterkunft für 270 Personen und die Errichtung von Sanitärcontainern auf dem Grundstück FINr. ...3, Gemarkung F. („Vorhabengrundstück“).

2

Das Vorhabengrundstück liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. ... „A. E.“ i.d.F. vom 25. März 1999, der ein Gewerbegebiet festsetzt. Die Antragstellerin versagte ihr Einvernehmen zum geplanten Vorhaben, fasste einen Aufstellungsbeschluss für die 2. Änderung des Bebauungsplans und beschloss eine Veränderungssperre. Durch die Änderung des Bebauungsplans sollen insbesondere die nach § 8 Abs. 3 BauNVO zugelassenen Nutzungen sowie Wohnnutzungen ausgeschlossen werden und der Standort für produzierende Unternehmen, Logistiker, Handwerkerbetriebe und Dienstleistungsbetriebe optimiert und weiterentwickelt werden. Die Antragstellerin verweigerte auch zu einer Ausnahme von der Veränderungssperre ihr Einvernehmen. Nach vorheriger Anhörung erteilte der Antragsgegner mit Bescheid vom 18. Dezember 2024 unter Abweichung von den Vorschriften des Baugesetzbuches und den aufgrund des Baugesetzbuches erlassenen Vorschriften die beantragte Baugenehmigung, u.a. befristet ab dem Zeitpunkt der Erteilung bis zum 30. September 2028 sowie unter der aufschiebenden Bedingung, dass die Wohnnutzung der Räume ME 3 im Erdgeschoss und ME 7 (Nord) im Obergeschoss nur aufgenommen werden darf bei Vorlage eines Sachverständigengutachtens, das den Nachweis für die Unterschreitung des Richtwertes I hinsichtlich der Quecksilberkonzentration erbringt.

3

Über die dagegen erhobene Klage der Antragstellerin wurde noch nicht entschieden. Den Antrag der Antragstellerin, die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen, hat das Verwaltungsgericht abgelehnt. Die Klage werde voraussichtlich keinen Erfolg haben. Für den Fall, dass die Anhörung einer Gemeinde nach § 246 Abs. 14 Satz 3 BauGB anstelle des Einvernehmens trete, könne für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage entsprechend der von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei einer Klage einer Gemeinde gegen die Ersetzung des erforderlichen Einvernehmens aufgestellten Grundsätze auf den Zeitpunkt des Bescheidserlasses abgestellt werden. Die nach § 246 Abs. 14 BauGB erteilte Baugenehmigung sei voraussichtlich rechtmäßig. Sie enthalte zwar keine Betriebsbeschreibung, jedoch ergäben sich die für die Antragstellerin zur Beurteilung ihrer Betroffenheit erforderlichen Informationen aus dem übrigen Inhalt der Baugenehmigung. Die Veränderungssperre könne hier nicht durch die Zulassung einer Ausnahme nach § 14 Abs. 2 Satz 2 BauGB überwunden werden. Die Dringlichkeit für das Vorhaben sei auch nicht entfallen, weil die dem Landratsamt angebotenen Alternativgrundstücke lediglich für Unterkünfte von maximal 100 bzw. 180 Personen vorgesehen seien. Die Abweichungsentscheidung sei auch unter Berücksichtigung der öffentlichen und nachbarlichen Interessen erforderlich und verhältnismäßig. Eine Gesundheitsgefahr für die Bewohner der Unterkünfte durch Lärm sei nicht zu befürchten. Die Erschließung sei gesichert, insbesondere sei zur Wasserversorgung mitgeteilt worden, dass die Trinkwasserbrunnen ertüchtigt worden seien. Mögliche sinkende Grundwasserstände stellten ein allgemeines Risiko dar. Auch die Abwasserentsorgung sei gegeben, eine Kollusion mit dem Wohnbauvorhaben der Antragstellerin sei nicht zu befürchten. Die Belange der Wahrung gesunder Wohnverhältnisse von Flüchtlingen und Asylbegehrenden seien gewahrt. Die Befristung stelle sich im Hinblick auf die Planungshoheit nicht als unverhältnismäßig dar. Eine Rückbauverpflichtung sei nicht erforderlich, weil für das Bestandsgebäude eine dem Bebauungsplan entsprechende Anschlussnutzung zulässig sei und es sich bei den Sanitärcontainern um einen unselbständigen Teil der Hauptnutzung handle, deren Nutzung bauplanungsrechtlich nicht relevant sei. Die Ermessensausübung sei nicht zu beanstanden.

4

Hiergegen wendet sich die Antragstellerin mit ihrer Beschwerde. Der Antragsgegner und die Beigeladenen treten der Beschwerde entgegen.

5

Ergänzend wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegte elektronische Behördenakte verwiesen.

II.

6

Die zulässige Beschwerde hat Erfolg. Nach der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage unter Zugrundelegung des nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO zu berücksichtigenden Beschwerdevorbringens wird die Klage der Antragstellerin gegen die Baugenehmigung voraussichtlich Erfolg haben, sodass das Aussetzungsinteresse der Antragstellerin gegenüber dem Vollzugsinteresse des Antragsgegners vorrangig ist.

7

Die Baugenehmigung für die Nutzungsänderung von Werkstätten und Lagerflächen in eine Asylunterkunft für 270 Personen und Errichtung von Sanitärcontainern unter Abweichung von den Vorschriften des Baugesetzbuches und den aufgrund des Baugesetzbuches erlassenen Vorschriften ist nach der gebotenen summarischen Prüfung rechtswidrig und verletzt die Antragstellerin, in deren Gebiet das Vorhaben verwirklicht werden soll, in ihrer Planungshoheit. Denn sie enthält keine Rückbauverpflichtung für die neu zu errichtenden Sanitärcontainer.

8

Gemäß § 246 Abs. 14 Satz 1 BauGB kann bei Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünften oder sonstigen Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende bis zum Ablauf des 31. Dezember 2027 von den Vorschriften des Baugesetzbuches oder den aufgrund des Baugesetzbuches erlassenen Vorschriften im erforderlichen Umfang abgewichen werden, soweit auch bei Anwendung von § 246 Abs. 8 bis 13 BauGB dringend benötigte Unterkunftsmöglichkeiten im Gebiet der Gemeinde, in der sie entstehen sollen, nicht oder nicht rechtzeitig bereitgestellt werden können.

9

Voraussetzung hierfür ist nach § 246 Abs. 14 Satz 5 i.V.m. § 35 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 1 und Satz 3 BauGB die Abgabe einer Verpflichtungserklärung durch den Vorhabenträger, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung bzw. im Falle einer Befristung spätestens nach Ablauf der Geltungsdauer zurückzubauen. Die Erfüllung dieser – ihrem Wortlaut nach, anders als § 246 Abs. 13 Satz 1 BauGB, auf alle Vorhaben (vgl. auch BT-Drs. 18/6185, S. 55; 18/6386, S. 14 f.) anwendbaren – Verpflichtung soll von der Baugenehmigungsbehörde nach Maßgabe von § 35 Abs. 5 Satz 3 BauGB gesichert werden.

Hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Verpflichtungserklärung für einen Rückbau folgt – jedenfalls im Hinblick auf die nach der Ausnahmenvorschrift § 246 Abs. 14 BauGB genehmigungsfähigen und neu zu errichtenden Sanitärcontainer – nichts Anderes aus § 246 Abs. 14 Satz 7 Alt. 2 BauGB. Nach dieser Vorschrift entfällt die Rückbauverpflichtung, wenn sich die Zulässigkeit der nachfolgenden Nutzung aus § 30 Abs. 1, 2 oder § 33 BauGB ergibt. Eine Nachfolgenutzung der Sanitärcontainer, die im Einklang mit dem Bebauungsplan der Antragstellerin steht, haben die Beigeladenen selbst nicht benannt und auch nicht zur Genehmigung gestellt. Die im Tenor der Baugenehmigung unter Buchst. B für das Bestandsgebäude aufgeführte Nachfolgenutzung in Gestalt der (früheren) Baugenehmigung vom 31. Januar 2023, die nach Ablauf der Befristung wieder gilt, erstreckt sich nicht auf die im Zusammenhang mit dem Vorhaben zu errichtenden Sanitärcontainer.

10

Bei diesen handelt sich um ein Vorhaben im Sinn des § 29 Abs. 1 BauGB, insbesondere um eine bauliche Anlage (vgl. BayVGh, B.v. 26.4.2021 – 1 CS 21.449 – juris Rn. 13 zur vergleichbaren Frage der baulichen Anlage eines Mobile-Home). Für den Zeitraum der genehmigten Nutzungsänderung sind die Sanitärcontainer, obwohl sie in räumlicher Hinsicht eigenständig sind, weil sie nach der Darstellung im Eingabeplan baulich selbständig und ohne konstruktive Verbindung zum Hauptgebäude geplant sind, jedoch ersichtlich funktionell der (neuen) Hauptanlage zugeordnet, weil sie die neue Hauptnutzung des Bestandsgebäudes als Asylunterkunft (erst) ermöglichen (vgl. BVerwG, B.v. 22.5.2025 – 4 BN 25.24 – ZfBR 2025, 475; U.v. 14.12.2017 – 4 C 9.16 – BauR 2018, 647; U.v. 28.4.2004 – 4 C 10.03 – NVwZ 2004, 1244; BayVGh, U.v. 14.5.2024 – 1 N 23.2256 – juris Rn. 24). Nach Ablauf der genehmigten Nutzungsänderung entfällt diese dienende Funktion wieder und es handelt sich dementsprechend um eine bauliche Anlage, die typischerweise als Nebenanlage anzusehen ist. Diese ist auch planungsrechtlich relevant gemäß § 29 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 BauGB. Die bodenrechtliche Relevanz ist dann gegeben, wenn das Vorhaben die in § 1 Abs. 3 und 6 BauGB genannten Belange in einer Weise berührt oder berühren kann, die geeignet ist, das Bedürfnis nach einer ihre Zulässigkeit regelnden verbindlichen Bauleitplanung hervorzurufen. Dabei ist nicht allein das einzelne Objekt in den Blick zu nehmen, sondern nach einer verallgemeinernden Betrachtungsweise zu beurteilen, ob die bauliche Anlage auch und gerade in ihrer unterstellten Häufung Anlass zu einer ihre Zulässigkeit regelnden verbindlichen Bauleitplanung gibt (vgl. BVerwG, U.v. 7.5.2001 – 6 C 18.00 – BVerwGE 114, 206). Hierbei sind nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB auch die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen städtebaulichen Planung zu beachten. Die Antragstellerin verfolgt ausweislich der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats vom 16. November 2023 mit ihrem Rahmenplan das Ziel, den Bebauungsplan für die Unterbringung auch von störenden und stark emittierenden Betrieben zu optimieren und bei Neuausweisungen Betriebsleiterwohnungen auszuschließen. Die (allein) zu Sanitärzwecken

ausgestattenden vier doppelstöckigen Container mit einer Grundfläche von rd. 64 m² stehen dieser Entwicklungsplanung entgegen. Ob es außerdem erforderlich ist, dass die bauliche Anlage in ihrer konkreten Ausgestaltung Gegenstand einer planerischen Festsetzung im Sinn von § 9 Abs. 1 BauGB sein kann (vgl. BVerwG, U.v. 16.12.1993 – 4 C 22.92 – NVwZ 1994, 1010) oder ob es offen bleiben kann, ob an diesem Kriterium weiterhin festzuhalten ist (vgl. BVerwG, U.v. 7.5.2001 a.a.O.), kann dahinstehen. Jedenfalls wäre das Vorhaben als möglicher Gegenstand einer Festsetzung zur Höhenentwicklung als Teil des Maßes der baulichen Nutzung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, § 16 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO einer solchen Festsetzung zugänglich. Im Übrigen spricht nach dem Wortlaut der Vorschrift, wonach die Zulässigkeit „der“ nachfolgenden Nutzung und damit eine konkrete Nutzung vorausgesetzt wird und nicht „eine“ – beliebige – nachfolgende Nutzung, einiges dafür, dass diese Regelung nicht die Verpflichtung zur Abgabe einer Rückbauverpflichtung an sich entfallen lässt, sondern erst nachgelagert die Verpflichtung zum Rückbau, wenn sich die Zulässigkeit einer nachfolgenden konkreten Nutzung nach § 30 Abs. 1, 2 oder 33 BauGB ergibt. Auch lässt sich die Frage der Zulässigkeit der Nachfolgenutzung nach § 30 Abs. 1, 2 und § 33 BauGB nur anhand eines konkreten Vorhabens beurteilen. Die Sicherstellung der Rückbauverpflichtung entfällt zudem weder nach § 246 Abs. 14 Satz 8 BauGB noch stellt die im Schreiben des Antragsgegners vom 22. Juli 2025 angeführte Anmietung der Sanitärcontainer durch das Landratsamt eine hinreichende Sicherstellung des Rückbaus der Container in anderer Weise (§ 246 Abs. 14 Satz 5 i.V.m. § 35 Abs. 5 Satz 3 BauGB) dar (vgl. BVerwG, U.v. 17.10.2012 – 4 C 5.11 – BVerwGE 144, 341). Die Verpflichtung zur Abgabe einer Rückbauverpflichtung für die Sanitärcontainer ist daher nicht entfallen.

11

Im Hinblick auf die eng auszulegende Sonderregelung in § 246 Abs. 14 Satz 5 i.V.m. § 35 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 1 und Satz 3 BauGB kann es auch keine Rolle spielen, dass die Sanitärcontainer nach Ablauf der Befristung leicht wieder entfernt werden können bzw. nur befristet genehmigte bauliche Anlagen nach Ablauf der Genehmigung zu beseitigen sind, sofern sie nicht erneut genehmigungsfähig sind (vgl. BayVGh, B.v. 3.6.2025 – 1 CS 25.586 – juris Rn. 15 zur Rückbauverpflichtung für den Neubau einer Containeranlage).

12

Einer Rückbauanordnung für die Nutzungsänderung des Bestandsgebäudes bedurfte es hingegen nicht. Denn die Baugenehmigung enthält im Tenor unter Buchst. B, wie vorstehend dargelegt, eine (konkrete) Anschlussnutzung, weil für die Zeit nach Ablauf der Befristung der Baugenehmigung die Geltung der (früheren) Baugenehmigung vom 31. Januar 2023 verfügt wurde. Die Frage, ob ein vollständiger Rückbau einer zum Zeitpunkt einer Nutzungsänderung vorhandenen baulichen Anlage grundsätzlich nicht gefordert ist, weil sich die Rückbauverpflichtung in ihrem Umfang nur auf die durch das Vorhaben veranlassten Baumaßnahmen und Bodenversiegelungen bezieht (vgl. BT-Drs. 18/6185, S. 55), bzw. ob der Rückbau „gebäudeinterner Baumaßnahmen“, die ohne städtebauliche Außenwirkung bleiben, notwendig ist (vgl. Blechschmidt in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Februar 2025, § 246 Rn. 90), stellt sich daher nicht.

13

Da die Baugenehmigung grundsätzlich nicht teilbar ist, weil sie die einheitliche und deshalb grundsätzlich unteilbare Feststellung enthält, dass das im Bauantrag beschriebene und zur Genehmigung gestellte Bauvorhaben in seiner Gesamtheit nicht gegen zu prüfende öffentlich-rechtliche Vorschriften verstößt (vgl. BayVGh, U.v. 29.1.2019 – 1 BV 16.232 – BayVBI 2019, 562; B.v. 7.8.2012 – 15 CS 12.1147 – juris Rn. 14; OVG Saarl, B.v. 22.10.1996 – 2 W 30/96 – BauR 1997, 283; Decker in Busse/Kraus, BayBO, Stand Januar 2025, Art. 68 Rn. 50), führt die fehlende Rückbauverpflichtung für die neu zu errichtenden Sanitärcontainer zur Unwirksamkeit der Baugenehmigung.

14

Mit dieser Entscheidung wird der Antrag auf Erlass einer Zwischenentscheidung (sog. Hängebeschluss) gegenstandslos.

15

Die Kosten beider Instanzen sind zwischen dem Antragsgegner und den Beigeladenen gleichmäßig aufzuteilen. Den Antragsgegner trifft die Kostentragungspflicht, weil er unterlegen ist (§ 154 Abs. 1 VwGO). Da der von den Beigeladenen gestellte Antrag ebenfalls ohne Erfolg geblieben ist, entspricht es der Billigkeit, sie zur Hälfte an den Verfahrenskosten zu beteiligen (§ 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO).

16

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG i.V.m. Nr. 1.5 und 9.9 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit i.d.F. vom 21. Februar 2025, die Abänderungsbefugnis für die Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts auf § 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG.

17

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).