VGH München, Beschluss v. 14.11.2025 – 1 CS 25.1415

Titel:

Erfolglose Eilbeschwerde einer Standdortgemeinde wegen sofort vollziehbarer befristeter Baugenehmigung für Nutzungsänderung eines Gewerbeobjektes in eine Gemeinschaftsunterkunft

Normenketten:

VwGO § 80 Abs. 5, § 80a Abs. 3, § 146 Abs. 4
BayBO Art. 67
BauGB § 31, § 34, § 246 Abs. 14
BauNVO § 6 Abs. 2 Nr. 5, § 8 Abs. 2 Nr. 4

Leitsätze:

1. Eine Beschwerde hat in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht schon dann Erfolg, wenn mit ihr die tragende Begründung des Verwaltungsgericht zu Recht (ganz oder teilweise) in Zweifel gezogen wird, sondern erst dann, wenn sich die Entscheidung auch nicht aus anderen Gründen als richtig erweist. (Rn. 10) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Gemeinden können auch Planungsabsichten Einzelner zum Anlass nehmen und eine Veränderungssperre erlassen, wenn sie bereits positive Vorstellungen über den Inhalt des Bebauungsplans entwickelt hat. (vgl. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die (unbefristete) Nutzungsänderung eines Gewerbeobjektes in eine Gemeinschaftsunterkunft ist sowohl im faktischen Mischgebiet als auch ausnahmsweise im faktischen Gewerbegebiet zulässig. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Eilantrag einer Standortgemeinde gegen Gemeinschaftsunterkunft für Flüchtlinge, Nutzungsänderung für ein Gewerbeobjekt, Abweichungsentscheidung mit Befristung der Baugenehmigung, Veränderungssperre, Verhinderungsplanung, Ergebnisrichtigkeit, Planungshoheit, Rechtsverletzung, Eilrechtsschutz, Beschwerdeinstanz, Bauplanungsrecht, Nutzungsänderung, Gemeinschaftsunterkunft, Gewerbeobjekt, Standortgemeine, gemeindliches Einvernehmen, Mischgebiet, Gewerbegebiet

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 14.07.2025 – M 1 S 25.3385

Tenor

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 7.500 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. März 2035 befristete Baugenehmigung für die Nutzungsänderung eines Gewerbeobjektes in eine Gemeinschaftsunterkunft für 101 Personen auf dem Grundstück FlNr. …, Gemarkung S … („Vorhabengrundstück“).

2
Das Vorhabengrundstück liegt im unbeplanten Innenbereich. Den Bauantrag der Beigeladenen nahm die Antragstellerin zum Anlass, am 30. April 2024 für das Baugrundstück und seinen Umgriff die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 78 „M. – südlich der H.straße“ zu beschließen. Damit soll das derzeit nach der in

der Baugenehmigung vertretenen Auffassung als faktisches Mischgebiet und nach Auffassung der Antragstellerin als faktisches Gewerbegebiet einzustufende Gebiet unter (alleinigem) Ausschluss von Anlagen für soziale Zwecke als Gewerbestandort gesichert werden. Zugleich beschloss die Antragstellerin den Erlass einer Veränderungssperre für das Plangebiet und lehnte das gemeindliche Einvernehmen zu dem Bauantrag ab. Auch zu einer Ausnahme von der Veränderungssperre verweigerte die Antragstellerin ihr gemeindliches Einvernehmen. Nach vorherigen Anhörungen erteilte der Antragsgegner (zuletzt) mit Bescheid vom 6. Mai 2025 unter Abweichung von den Vorschriften des Baugesetzbuches und den aufgrund des Baugesetzbuches erlassenen Vorschriften (§ 246 Abs. 14 BauGB) die beantragte Baugenehmigung, die bis zum 30. März 2035 befristet wurde.

3
Über die dagegen erhobene Klage der Antragstellerin wurde noch nicht entschieden. Ihren Antrag, die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen, hat das Verwaltungsgericht abgelehnt. Nach summarischer Prüfung sei eine Verletzung der Planungshoheit der Antragstellerin nicht ersichtlich. Die nach § 246 Abs. 14 BauGB erteilte Baugenehmigung sei voraussichtlich rechtmäßig. Die Veränderungssperre könne hier nicht durch die Zulassung einer Ausnahme nach § 14 Abs. 2 Satz 1 BauGB überwunden werden. Die erforderliche Dringlichkeit für das Vorhaben sei voraussichtlich – auch im Hinblick auf den zeitlichen Rahmen – gegeben, da die zunächst unbefristet erteilte Baugenehmigung zuletzt auf ca. 10 Jahre befristet worden sei. Es sei nachvollziehbar, dass die Beigeladene und Eigentümerin des Vorhabengrundstücks aus wirtschaftlichen Gründen einer Verpachtung der Immobilie nur zustimme, wenn ein Vertrag mit entsprechend langer Laufzeit geschlossen werde und der Antragsgegner sich angesichts der schwierigen Situation in Bezug auf die Unterbringung der Geflüchteten an den wirtschaftlichen Gegebenheiten des Immobilienmarktes orientiere. Die Abweichungsentscheidung mit Befristung der Baugenehmigung stelle sich auch nicht im Hinblick auf die Planungshoheit der Gemeinde als unverhältnismäßig dar. § 246 Abs. 14 BauGB sehe – anders als die Absätze 12 und 13 der Vorschrift – zumindest seinem Wortlaut nach keine Befristung vor. Da die Baugenehmigung gleichwohl zeitlich befristet sei, könne offenbleiben, ob es im Rahmen der verfassungskonformen Anwendung des § 246 Abs. 14 BauGB regelmäßig einer Befristung der aufgrund der Ausnahmevorschrift erteilten Genehmigungen bedürfe. Jedenfalls sei die Verwirklichung der Planungsziele nicht dauerhaft beeinträchtigt und das Vorhabengrundstück betreffe nur einen Teil des Planungsgebiets. Angesichts des hohen Unterbringungsdrucks des Antragsgegners und der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe, Flüchtlingen angemessene Unterkünfte zur Verfügung zu stellen, erscheine der Eingriff in die Planungshoheit der Antragstellerin im Hinblick auf den überschaubaren Zeitraum zumutbar. Die Ermessensausübung sei nicht zu beanstanden.

4
Mit der Beschwerde verfolgt die Antragstellerin ihr Rechtsschutzbegehren weiter. Vorliegend sei bereits der Anwendungsbereich des § 246 Abs. 14 BauGB nicht eröffnet, weil alternativ – bei Anwendung des vorrangigen § 14 Abs. 2 Satz 1 BauGB unter Berücksichtigung des Rechtsgedankens des § 246 Abs. 12 BauGB – eine Unterkunft am Vorhabenstandort – befristet für drei Jahre – auf der Grundlage des geltenden Bauplanungsrechts hätte genehmigt werden können; ein Rückgriff auf die Ausnahmevorschrift des § 246 Abs. 14 BauGB sei daher nicht nötig gewesen. Dazu werde auf den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 24. Juni 2024 (9 CS 24.458) verwiesen. Dass über § 246 Abs. 12 und 13 BauGB eine Unterkunft nicht auf unbestimmte Dauer genehmigt werden könne, könne nicht dazu führen, dass über die Anwendung des § 246 Abs. 14 BauGB die vorrangigen Absätze 12 und 13 der vorgenannten Vorschrift umgangen werden könnten. Im Übrigen könne auch mit einer dergestalt befristeten Baugenehmigung ein aktuell bestehender dringender Unterbringungsbedarf gestillt werden. Darüber hinaus fehle es an der erforderlichen Dringlichkeit und es sei angesichts des streng subsidiären Ausnahmecharakters des § 246 Abs. 14 BauGB nicht ersichtlich, weshalb eine Befristung auf ca. 10 Jahre erforderlich und im Hinblick auf § 246 Abs. 12 BauGB verhältnismäßig sei. Das öffentliche Interesse an einer ausreichenden Unterbringung von Flüchtlingen werde durch eine angemessene Befristung auf drei Jahre nicht übermäßig beeinträchtigt, ein Zeitraum von ca. 10 Jahren könne auch nicht mehr als (nur) geringfügig angesehen werden. Der Gesetzgeber habe mit den Befristungsregelungen in § 246 Abs. 12 und 13 BauGB zum Ausdruck gebracht, dass eine Befristung auf drei Jahre grundsätzlich ausreichend sei, um einen dringenden Unterbringungsbedarf erst einmal zu stillen und gehe daher selbst von einem Planungshorizont von drei Jahren aus. Aus der Forderung des Eigentümers nach einer längerfristigen Vermietung ergebe sich nichts Anderes, weil ansonsten die gesetzlichen Mechanismen zum Schutz der kommunalen Planungshoheit jederzeit umgangen werden könnten.

5
Der Antragsgegner tritt dem Beschwerdevorbringen entgegen. Auf die Frage, ob die Tatbestandsvoraussetzungen des § 246 Abs. 14 BauGB vorlägen, komme es nicht an, weil die Veränderungssperre rechtswidrig sei. Denn die zu sichernde Planung sei städtebaulich nicht erforderlich im Sinn des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB, weil das angegebene Planungsziel mit den vorgesehenen Festsetzungen nicht erreicht werden könne; zudem handle es sich um eine Negativplanung zur Verhinderung des streitgegenständlichen Vorhabens; die genannten Planungsziele seien nur vorgeschoben. Die in der Baugenehmigung erteilte Abweichung gehe somit zwar ins Leere, dies wirke sich aber nicht auf deren Rechtmäßigkeit aus. Aber auch bei Annahme, dass die Veränderungssperre wirksam sei, erweise sich die Baugenehmigung als rechtmäßig. Das Argument einer „Sperrwirkung“ des § 246 Abs. 12 BauGB überzeuge nicht, weil bei Unwirksamkeit der Veränderungssperre die vorgesehene Nutzungsänderung nach den bauplanungsrechtlichen Vorschriften bereits im angenommenen Mischgebiet allgemein oder bei Annahme eines faktischen Gewerbegebiets jedenfalls ausnahmsweise gemäß § 246 Abs. 11 BauGB unbefristet zulässig sei. Bei Wirksamkeit der Veränderungssperre sei eine Genehmigungserteilung für das Vorhaben nach § 246 Abs. 12 BauGB nicht möglich, weil eine Veränderungssperre nur über die Vorschrift des § 246 Abs. 14 BauGB, die gerade für diese Fallgestaltung geschaffen worden sei und keine Verpflichtung zu einer bestimmten Befristung vorsehe, überwunden werden könne. Unabhängig davon sei eine Befristung auf drei Jahre angesichts der Vorstellungen der Beigeladenen als Eigentümerin des Vorhabengrundstücks von vorneherein nicht zur Disposition gestanden. Die Antragstellerin könne nicht beanspruchen, dass sich ihre Belange im Rahmen der nach § 246 Abs. 14 BauGB vorzunehmenden Abwägung stets vorbehaltslos durchsetzen könnten. Von einer Umgehung der dreijährigen Befristung nach § 246 Abs. 12 und 13 BauGB könne nicht die Rede sein; bei fehlenden Angeboten zur Realisierung einer Unterkunft bzw. von Alternativgrundstücken durch die Standortgemeinde müsse die Behörde „nehmen, was sie kriegen könne“. Die Forderung der Antragstellerin nach einer Befristung auf drei Jahre überzeuge im Hinblick auf den hier maßgeblichen Zeitpunkt der Baugenehmigungs- bzw. Abweichungserteilung nicht. Die erteilte Abweichung von der Veränderungssperre erweise sich – auch im Hinblick auf die Befristung der Baugenehmigung – als erforderlich und verhältnismäßig.

6
Die Beigeladene hat sich nicht geäußert.

7
Der Antragstellerin wurde mit gerichtlichem Schreiben vom 8. Oktober 2025 Gelegenheit gegeben, ergänzend zur Frage einer Rechtsverletzung der Gemeinde angesichts des nach § 246 Abs. 14 BauGB durchgeführten Genehmigungsverfahrens und der erfolgten Anhörung Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 21. Oktober 2025 führte die Antragstellerin ergänzend dazu aus, dass auch eine formell ordnungsgemäße Durchführung des Anhörungsverfahrens nach § 246 Abs. 14 Satz 3 BauGB nicht dazu führe, dass eine Verletzung in eigenen Rechten nicht vorliege, weil diese Vorschrift – mangels Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen – nicht zutreffend angewandt worden sei und jedenfalls eine Befristung auf 10 Jahre nicht „erforderlich“ sei, insbesondere weil dem Antragsgegner nach sechs Jahren ein Sonderkündigungsrecht zustehe.

8
In Bezug auf eine mögliche Ausübung des Sonderkündigungsrechts wies der Antragsgegner darauf hin, dass eine vorzeitige Kündigung mit erheblichen finanziellen Folgen verbunden sei, weil dann eine pauschale Entschädigungszahlung für jedes bis zum Ablauf der vereinbarten Mietzeit verbleibende Jahr zu entrichten sei. Ob von diesem Recht Gebrauch gemacht werde, bedürfe daher einer sorgfältigen Abwägung.

9
Ergänzend wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegte elektronische Behördenakte verwiesen.

II.

10
Die zulässige Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Die innerhalb der Beschwerdebegründungsfrist dargelegten Gründe (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO) rechtfertigen keine Abänderung oder Aufhebung der angefochtenen Entscheidung. Das Verwaltungsgericht ist im Ergebnis zu Recht davon ausgegangen, dass die Klage der

Antragstellerin gegen die Baugenehmigung im Hauptsacheverfahren voraussichtlich erfolglos bleiben wird, sodass das Interesse an der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegenüber dem Vollzugsinteresse des Antragsgegners nachrangig ist. Eine Beschwerde hat in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes (§ 80, § 80a und § 123 VwGO) nicht schon dann Erfolg, wenn mit ihr die tragende Begründung des Verwaltungsgericht zu Recht (ganz oder teilweise) in Zweifel gezogen wird, sondern erst dann, wenn sich die Entscheidung auch nicht aus anderen Gründen als richtig erweist (§ 144 Abs. 4 VwGO in entsprechender Anwendung). Insoweit beschränkt § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO die Prüfung nicht auf die vorgebrachten Beschwerdegründe (vgl. BayVGH, B.v. 16.6.2020 – 14 CE 20.1131 – juris Rn. 19; B.v. 21.5.2003 – 1 CS 03.60 – BayVBl 2004, 437; OVG NW, B.v. 18.3.2002 – 7 B 315/02 – BauR 2002, 1684, 1686).

11
Nach der im Eilverfahren gebotenen summarischen Überprüfung ist nicht mit überwiegender Wahrscheinlichkeit festzustellen, dass die angefochtene Baugenehmigung die Antragstellerin in ihren Rechten verletzt. Eine solche Rechtsverletzung in einem absoluten (Verfahrens-)Recht (nach § 36 Abs. 1 Satz 1 BauGB bzw. nach § 246 Abs. 14 Satz 3 BauGB) liegt aufgrund der im Baugenehmigungsverfahren durchgeführten Anhörung nach § 246 Abs. 14 Satz 3 BauGB nicht vor (1.). Die Antragstellerin kann sich auch nicht mit Erfolg darauf berufen, dass die Baugenehmigung nicht nach § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 6 Abs. 2 Nr. 5 BauNVO oder § 34 Abs. 2 Halbs. 2 BauGB i.V.m. § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO; § 31 Abs. 1, § 246 Abs. 10 oder Abs. 11 BauGB erteilt wurde, was eine förmliche Ersetzung des verweigerten Einvernehmens erforderlich gemacht hätte. Der auf die Sondervorschrift des § 246 Abs. 14 BauGB gestützten Baugenehmigung steht in der vorliegenden Fallkonstellation aufgrund einer voraussichtlichen Unwirksamkeit der von der Antragstellerin beschlossenen Veränderungssperre insbesondere nicht die Subsidiarität einer Genehmigungserteilung nach diesen Bestimmungen entgegen und die Tatbestandsvoraussetzungen sind auch im Übrigen erfüllt (2.). Die Antragstellerin kann sich daher nicht mit Erfolg auf die Verletzung ihrer Planungshoheit im Hinblick auf die von ihr erlassene Veränderungssperre berufen (3.).

12
1. Eine Verletzung der Antragstellerin in einem absoluten (Verfahrens-)Recht ist vorliegend nicht gegeben. Nach § 36 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist über die Zulässigkeit von Vorhaben nach den §§ 31, 33 bis 35 BauGB von der Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde zu entscheiden; ein rechtswidrig versagtes gemeindliches Einvernehmen kann ersetzt werden (§ 36 Abs. 2 Satz 3 BauGB). Das Erfordernis des gemeindlichen Einvernehmens dient der Sicherung der in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV verankerten gemeindlichen Planungshoheit (vgl. BVerwG, B.v. 11.8.2008 – 4 B 25.08 – BayVBl 2009, 27 – juris Rn. 5). Das gemeindliche Einvernehmen ist ein als Mitentscheidungsrecht ausgestattetes Sicherungsinstrument des Baugesetzbuchs, mit dem die Gemeinde als sachnahe und fachkundige Behörde und als Trägerin der Planungshoheit an der Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen beteiligt wird (vgl. BVerwG, U.v. 14.4.2000 – 4 C 5.99 – BayVBl 2001, 22 – juris Rn. 20). Eine Rechtsverletzung der Gemeinde ist in diesen Fällen anzunehmen, wenn eine Genehmigung unter Missachtung des gesetzlich gewährleisteten Rechts der Gemeinde auf Einvernehmen erteilt wurde, ohne dass es dabei einer materiellrechtlichen Überprüfung der Rechtslage bedarf (BVerwG, B.v. 11.8.2008 a.a.O. Rn. 6). Nach der hier zugrunde gelegten (Sonder-)Vorschrift des § 246 Abs. 14 BauGB, die § 37 BauGB nachgebildet ist, war aber lediglich eine Anhörung der Gemeinde (§ 246 Abs. 14 Satz 3 BauGB) durchzuführen, wenn – wie hier – nicht die Gemeinde selbst oder ein von ihr beauftragter Dritter Vorhabenträger ist. Ebenso wie in den Fällen des § 37 Abs. 2 Satz 2 BauGB bedurfte es hingegen nicht des nach § 36 oder § 14 Abs. 2 Satz 2 BauGB ansonsten erforderlichen gemeindlichen Einvernehmens (vgl. BT-Drs. 18/6185 S. 55; Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 246 Rn. 51; Blechschmidt in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Februar 2025, § 246 Rn. 100a). Eine förmliche Ersetzung des verweigerten gemeindlichen Einvernehmens nach Art. 67 BayBO (vgl. § 36 Abs. 2 Satz 3, § 14 Abs. 2 Satz 2 BauGB) war nicht erforderlich. Ob auch § 246 Abs. 14 Satz 3 BauGB ein derartiges absolutes Verfahrensrecht einräumt, kann dahinstehen. Die danach notwendige Anhörung der Antragstellerin wurde durchgeführt.

13
2. Auf eine Verletzung in eigenen Rechten aufgrund der Heranziehung des § 246 Abs. 14 BauGB kann sich die Antragstellerin nicht mit Erfolg berufen. Dies gilt selbst bei Annahme, dass ein absolutes

Beteiligungsrecht der Gemeinde verletzt ist, wenn über das Vorhaben fehlerhaft in einem Genehmigungsverfahren entschieden wurde, in dem das erforderliche Einvernehmen ausnahmsweise entbehrlich ist, weil es nach den besonderen Verfahrensregelungen keiner (förmlichen) Ersetzung des Einvernehmens bedarf (vgl. BVerwG, B.v. 5.5.2015 – 7 B 1.15 – juris Rn. 2 in Bezug auf § 38 Satz 1 BauGB). Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 246 Abs. 14 BauGB lagen vor, insbesondere kann die Antragstellerin nicht mit Erfolg geltend machen, dass die Subsidiarität der Heranziehung dieser Bestimmung entgegenstand (2.1.), dass § 14 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 246 Abs. 12 BauGB vorrangig anzuwenden sei (2.2.) und dass die Befristungsdauer von 10 Jahren gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstößt (2.3.).

14
2.1. Einer Heranziehung des § 246 Abs. 14 BauGB kann die Antragstellerin nicht mit Erfolg die Subsidiarität der Regelung entgegenhalten.

15
2.1.1. Es trifft zwar zu, dass hier eine Genehmigungserteilung nach § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 6 Abs. 2 Nr. 5 BauNVO oder § 34 Abs. 2 Halbs. 2 BauGB i.V.m. § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO; § 31 Abs. 1, § 246 Abs. 10 oder Abs. 11 BauGB in Betracht gekommen wäre. Dem steht die von der Antragstellerin beschlossene Veränderungssperre nicht entgegen, die sich voraussichtlich als unwirksam erweisen dürfte, weil einiges dafür spricht, dass die von ihr zu sichernde Planung als sogenannte unzulässige Verhinderungs- bzw. Negativplanung gegen § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB verstößt, worauf der Antragsgegner in seiner Stellungnahme im Beschwerdeverfahren vom 21. August 2025 (erstmals) zutreffend hingewiesen hat.

16
In der obergerichtlichen Rechtsprechung ist insoweit geklärt, dass die Gemeinden nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB die Bauleitpläne aufzustellen haben, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Was in diesem Sinn erforderlich ist, bestimmt sich nach der planerischen Konzeption der Gemeinde. Der Gesetzgeber ermächtigt die Gemeinden, diejenige Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen entspricht. Dabei können auch städtebauliche Ziele verfolgt werden, die mehr auf Bewahrung als auf Veränderung der vorhandenen Situation zielen (vgl. BVerwG, B.v. 15.3.2012 – 4 BN 9.12 – BauR 2012, 1067). Die Gemeinden können auch Planungsabsichten Einzelner zum Anlass nehmen, um ihre städtebaulichen und gestalterischen Vorstellungen in Bebauungsplänen festzuschreiben (vgl. BVerwG, U.v. 19.2.2004 – 4 CN 16.03 – BVerwGE 120, 138), und eine Veränderungssperre erlassen. Wesentlich ist dabei, dass die Gemeinde bereits positive Vorstellungen über den Inhalt des Bebauungsplans entwickelt hat. Eine Negativplanung, die sich darin erschöpft, einzelne Vorhaben auszuschließen, reicht nicht aus (vgl. BVerwG, B.v. 8.9.2016 – 4 BN 22.16 – juris Rn. 5 m.w.N.). Jedoch sind Festsetzungen in einem Bebauungsplan als „Negativplanung“ auch nicht schon dann wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 3 BauGB unwirksam, wenn ihr Hauptzweck in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht. Sie sind nur dann unzulässig, wenn sie nicht dem planerischen Willen der Gemeinde entsprechen, sondern nur vorgeschoben sind, um eine andere Nutzung zu verhindern (vgl. BVerwG, B.v. 18.1.2012 – 4 BN 25.11 – juris Rn. 4; B.v. 27.1.1999 – 4 B 129.98 – BayVBl 1999, 410). Wo die Grenze zur unzulässigen Negativplanung verläuft, lässt sich dabei nicht abstrakt bestimmen, sondern kann nur anhand der Gesamtumstände beurteilt werden (vgl. BVerwG; B.v. 28.11.2005 – 4 B 66.05 – NVwZ-RR 2006, 339).

17
Gemessen an diesen Maßstäben spricht hier nach den vorliegenden Unterlagen einiges dafür, dass es sich bei der beabsichtigten Planung um eine unzulässige Verhinderungs- bzw. Negativplanung handelt. Die Antragstellerin ist nach den vorliegenden Akten aufgrund der hohen Nachfrage nach Gewerbeflächen im Gemeindegebiet seit Jahren bemüht, vorhandene Gewerbeflächen im Gemeindegebiet dauerhaft zu sichern und zu erhalten sowie eine Umnutzung dieser Flächen für andere Zwecke zu verhindern (vgl. Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats vom 30.4.2024). Nähere Angaben oder Unterlagen dazu, welche Fehlentwicklungen vorliegen und welches Konzept dieser Planung zugrunde gelegt wurde, liegen nicht vor und sind auch nicht ersichtlich. Ebenso wenig wird erkennbar, ob und ggf. welche Maßnahmen in der Vergangenheit ergriffen wurden. Die Beschlussfassung nimmt vielmehr (nur) die geplante Gemeinschaftsunterkunft auf dem Vorhabengrundstück als Anlage für soziale Zwecke in den Blick. Die planerische Zielsetzung ist zudem hinsichtlich der beabsichtigten Einbeziehung des östlich an das Vorhabengrundstück angrenzenden Grundstücks FlNr. …, auf dem sich eine ehemalige Tennishalle befindet, die derzeit als Lagerhalle genutzt wird, nicht nachvollziehbar. Insoweit bleibt unklar, wie die

beabsichtigte langfristige Sicherung der gewerblichen Nutzung der ehemaligen Tennishalle durch den alleinigen Ausschluss von Anlagen für soziale Zwecke erreicht werden soll, weil eine im Gewerbegebiet zulässige Nachfolgenutzung z.B. als Anlage für sportliche Zwecke oder erneut als Tennishalle (§ 8 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO) durch die Festsetzungen des geplanten Bebauungsplans nicht ausgeschlossen ist und hier jedenfalls nicht fernliegend erscheint. Zudem werden auch die weiteren in § 8 Abs. 2 und 3 BauNVO allgemein oder ausnahmsweise zulässigen Nutzungen nicht ausgeschlossen. Es erschließt sich daher nicht ohne Weiteres, weshalb sich die beabsichtigte Planung im Hinblick auf das verfolgte Planungsziel („die gewerbliche Nutzung langfristig zu sichern“, vgl. dazu die Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats vom 30.4.2024) allein auf den Ausschluss von Anlagen für soziale Zwecke beschränkt. Auch soweit ein Absehen von der Überplanung eines größeren Plangebiets und weitergehende Nutzungsbeschränkungen wegen fehlender Veränderungswünsche der Eigentümer mangels planerischem Handlungsbedarfs in Betracht kommen kann (vgl. BVerwG, B.v. 18.12.1990 – 4 NB 8.90 – NVwZ 1991, 875), finden sich dazu sowie zur Frage einer Erstreckung des Plangebiets auf das Gebiet des am 4. Februar 1998 bekannt gemachten, angrenzenden Bebauungsplans Nr. 35 „N.Straße“ mit integriertem Grünordnungsplan, keine Hinweise in den vorliegenden Unterlagen. Zur Frage der Unwirksamkeit der Veränderungssperre mangels Vorliegens einer sicherungsfähigen Planung hat sich die Antragstellerin im Beschwerdeverfahren weder geäußert noch ihr Planungskonzept näher erläutert oder dazu ergänzende Unterlagen vorgelegt, die eine andere Beurteilung rechtfertigen könnten. All dies lässt nach der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung den Schluss zu, dass der beabsichtigte Bebauungsplan der Antragstellerin darauf gerichtet ist, auf jeden Fall die Nutzungsänderung eines Gewerbeobjektes in eine Gemeinschaftsunterkunft zu verhindern. Die Ausweisung eines Gewerbegebiets mit dem alleinigen Ausschluss von Anlagen für soziale Zwecke erscheint angesichts der konkret in Betracht zu ziehenden möglichen nicht gewerblichen Nutzungen als lediglich vorgeschoben.

18
Das geplante Vorhaben ist voraussichtlich nach den bauplanungsrechtlichen Vorschriften als Innenbereichsvorhaben zulässig. Dabei kann dahinstehen, ob das Gebiet als faktisches Mischgebiet oder als faktisches Gewerbegebiet einzustufen ist, weil die (unbefristete) Nutzungsänderung eines Gewerbeobjektes in eine Gemeinschaftsunterkunft sowohl im faktischen Mischgebiet nach § 34 Abs. 2 i.V.m. § 6 Abs. 2 Nr. 5 BauNVO zulässig ist als auch ausnahmsweise im faktischen Gewerbegebiet nach § 34 Abs. 2 Halbs. 2 BauGB i.V.m. § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO, § 31 Abs. 1, § 246 Abs. 10 oder Abs. 11 BauGB (vgl. Blechschmidt in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Februar 2025, § 246 Rn. 73 zu einer teleologischen Reduktion der Fassung des § 246 Abs. 11 BauGB nach der Änderung im BauGBÄndG 2023 unter Hinweis auf die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 13. November 2023 – 3 M 459/23 OVG). Im Übrigen liegt der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung, BT-Drs. 436/24, S. 26 und 111 f., vor, mit dem der durch das BauGBÄndG 2023 entstandene Korrekturbedarf behoben werden soll, indem in § 246 Abs. 10 BauGB nun vorgesehen werden soll, dass die Befreiung – entsprechend der Regelung in § 246 Abs. 11 BauGB – nun erteilt werden „soll“ und die Ausweitung des § 246 Abs. 11 auf soziale Anlagen, die der weiteren Versorgung von Flüchtlingen dienen, für die Gebietskategorie der Gewerbegebiete ebenfalls in § 246 Abs. 10 zu regeln ist (zur Anwendung von § 246 Abs. 10 BauGB auf Nutzungsänderungen vgl. BVerwG, B.v. 27.2.2018 – 4 B 39.17 – BayVBl 2018, 561 – juris Rn. 7).

19
Der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit steht weder die in der Baugenehmigung erteilte Befristung entgegen noch § 246 Abs. 13a BauGB, wonach u.a. von § 246 Abs. 10 oder Abs. 11 BauGB nur Gebrauch gemacht werden darf, soweit dringend benötigte Unterkünfte im Gebiet der Gemeinde, in der sie entstehen sollen, nicht oder nicht rechtzeitig bereitgestellt werden können. Die Dringlichkeit der benötigten Unterkunft ist im angefochtenen Bescheid (S. 2 f.) und im verwaltungsgerichtlichen Beschluss (BA Rn. 36 ff.) ausreichend und zutreffend begründet. Die Kritik der Antragstellerin greift insofern nicht durch. Im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung ist zu berücksichtigen, dass § 246 Abs. 13a BauGB der entsprechenden Vorgabe in § 246 Abs. 14 BauGB nachgebildet ist (vgl. SächsOVG, B.v. 3.7.2025 – 1 B 96/25 – juris Rn. 29; Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 246 Rn. 45a; Blechschmidt in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Februar 2025, § 246 Rn. 52m) und insoweit an die Vorgaben angesichts der Dringlichkeit der Unterbringung, wie das Verwaltungsgericht im Zusammenhang mit § 246 Abs. 14 BauGB zu Recht ausführt (BA Rn. 44), keine übersteigerten Anforderungen zu stellen sind (vgl. OVG Hamburg, B.v. 9.5.2016 – 2 Bs 38.16 – NVwZ-RR 2016, 854 – juris Rn. 7). Auch kann nach

dem Wortlaut der Vorschrift von der Abweichungsmöglichkeit bereits dann Gebrauch gemacht werden, wenn dringend benötigte Unterbringungsmöglichkeiten „nicht rechtzeitig bereitgestellt“ werden können, was nach dem unwidersprochenen Vortrag des Antragsgegners im Schreiben vom 21. August 2025 (S. 13), wonach keine anderen geeigneten Unterkünfte zur Verfügung stehen, der Fall ist. Darüber hinaus ändert der in der Beschwerdebegründung angeführte zwischenzeitliche Rückgang der Flüchtlingszahlen nichts daran, dass eine Untererfüllung des Landkreises vorliegt und eine Prognose anzustellen ist, um eine menschenwürdige Unterbringung von Flüchtlingen auch in Zukunft sicherzustellen (vgl. BayVGH, B.v. 24.6.2024 – 9 CS 24.458 – juris Rn. 21).

20
2.1.2. Die Genehmigungsbehörde war vorliegend aber angesichts der von der Antragstellerin beschlossenen Veränderungssperre nicht gezwungen, von einer Genehmigung nach § 246 Abs. 14 BauGB abzusehen und das Vorhaben nach den regulären bauplanungsrechtlichen Vorschriften zu genehmigen. Denn die Frage, ob eine Behörde, die einen Bebauungsplan für unwirksam hält, befugt ist, bei ihren Entscheidungen von dessen Unwirksamkeit auszugehen und unter Nichtbeachtung des Bebauungsplans zu entscheiden, ist in der Rechtsprechung umstritten (vgl. BVerwG, B.v. 5.3.2019 – 4 BN 18.18 – BauR 2019, 1400 – juris Rn. 50; B.v. 24.10.2018 – 4 B 15.18 – NVwZ 2019, 318 – juris Rn. 13, jeweils m.w.N.). Aus diesem Grund war die Genehmigungsbehörde auch nicht ohne Weiteres in der Lage, das Einvernehmen nach Art. 67 BayBO zu ersetzen.

21
2.2. Soweit die Antragsstellerin sich darauf stützt, dass die (weiteren) Voraussetzungen des § 246 Abs. 14 BauGB nicht vorgelegen hätten, greift dies nicht durch.

22
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.

23
Soweit die Antragstellerin unter Hinweis auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs vom 24. Juni 2024 (9 CS 24.458) auf die Möglichkeit der Bereitstellung der beantragten Unterkunft bei Anwendung des vorrangigen § 14 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 246 Abs. 12 BauGB – jedenfalls mit einer Befristung auf drei Jahre – verweist und insoweit eine Sperrwirkung gegenüber der Vorschrift des § 246 Abs. 14 BauGB geltend macht, stellt sich diese Frage bereits aufgrund der nach summarischer Prüfung angenommenen Unwirksamkeit der Veränderungssperre und der zugrundeliegenden beabsichtigten Planung nicht. Der Senat weist jedoch darauf hin, dass weiterhin erhebliche Zweifel daran bestehen, ob § 246 Abs. 12 BauGB auf die Fallkonstellation einer dem Vorhaben entgegenstehenden Veränderungssperre entsprechend anwendbar ist, insbesondere weil der Gesetzgeber in § 246 Abs. 8 bis 14 BauGB Sonderregelungen für Vorhaben, die der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden betreffen, geschaffen hat, die als Ausnahmevorschriften grundsätzlich eng auszulegen und einer entsprechenden Anwendung nicht ohne Weiteres zugänglich sind (vgl. BayVGH, B.v. 3.6.2025 – 1 CS 25.586 – juris Rn. 12).

24
2.3. Auf die Unverhältnismäßigkeit der Abweichungsentscheidung mit der genehmigten Befristung auf ca. 10 Jahre kann sich die Antragstellerin in dieser Fallgestaltung ebenfalls nicht mit Erfolg berufen. Nach dem Wortlaut des § 246 Abs. 14 BauGB ist zwar, anders als in § 246 Abs. 12 und 13 BauGB, eine zeitliche Befristung einer Genehmigung nicht vorgesehen. Ob es insoweit bei verfassungskonformer Anwendung der Vorschrift aber regelmäßig einer Befristung der aufgrund der Ausnahmevorschrift erteilten Genehmigungen bedarf, kann angesichts der genehmigten Befristung, mit der entsprechend der Wertung, die § 246 Abs. 12 und 13 BauGB zugrunde liegt, eine geringere Eingriffsintensität einhergeht (vgl. Blechschmidt in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Februar 2025, Rn. 99), offen bleiben. Im Hinblick auf die eng auszulegende Sonderregelung in § 246 Abs. 14 BauGB hat der Senat bereits im Beschluss vom 1. Oktober 2024 (1 CS 21.1449) in einem vergleichbaren Fall darauf hingewiesen, dass erhebliche rechtliche Bedenken im Hinblick auf eine genehmigte Befristung der baulichen Anlage für 12 Jahre bestehen. Ob

solche erheblichen rechtlichen Bedenken hier durch die Befristung auf 10 Jahre ausgeräumt werden können, kann offen bleiben, weil in der vorliegenden Fallgestaltung nicht unberücksichtigt bleiben kann, dass nach den vorstehenden Ausführungen unter Nummer 2.1.1. für das geplante Vorhaben die bauplanungsrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen. Ohne die von der Antragstellerin beschlossene Planung hätte die Baugenehmigung nach § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 6 Abs. 2 Nr. 5 BauNVO oder § 34 Abs. 2 Halbs. 2 i.V.m. § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO, § 31 Abs. 1, § 246 Abs. 10 oder Abs. 11 BauGB unbefristet erteilt und das – insoweit rechtswidrig verweigerte – gemeindliche Einvernehmen der Antragstellerin ersetzt werden können. Angesichts dieser besonderen Umstände des Einzelfalls kann sich die Antragstellerin, die der Genehmigungsbehörde den Weg über die allgemeinen bauplanungsrechtlichen Vorschriften durch den Erlass der nach summarischer Prüfung unwirksamen Veränderungssperre versperrt hat, nicht mit Erfolg darauf berufen, dass die genehmigte Befristung für 10 Jahre unverhältnismäßig ist. Denn bei einer solchen Fallgestaltung ist das öffentliche Interesse an der dringenden Bereitstellung von Unterkünften für Flüchtlinge vorrangig gegenüber der Planungshoheit der Gemeinde. Angesichts der anzunehmenden Verhinderungsplanung fehlt es an der erforderlichen Schutzwürdigkeit der Antragstellerin, der es zudem möglich gewesen wäre, zulässige planerische Vorstellungen zu entwickeln und darzulegen. Hinzu kommt, dass auch die Antragstellerin – unter Bezugnahme auf § 246 Abs. 12 BauGB – selbst eine Befristung von drei Jahren als angemessen und erforderlich erachtet.

25
3. Auf die Verletzung ihrer Planungshoheit im Hinblick auf die Veränderungssperre und die durch sie zu sichernde beabsichtigte Planung kann sich die Antragstellerin im Übrigen schon deshalb nicht berufen, weil diese aus den oben genannten Gründen aller Voraussicht nach unwirksam sein dürfte.

26
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, dass die Beigeladene ihre außergerichtlichen Kosten selbst trägt, da sie sich zur Sache nicht eingelassen hat und keinen Antrag gestellt hat (§ 162 Abs. 3 VwGO). Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 und § 63 Abs. 2 Satz 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5 und 9.10 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Der Senat legt diesen und nicht den Streitwertkatalog 2025 zu Grunde, da der Beschwerdeantrag vor der Publikation des Streitwertkatalogs 2025 anhängig geworden ist. Dies dient dem Vertrauensschutz (vgl. BayVGH, B.v. 26.9.2006 – 11 ZB 05.2738 – juris Rn. 16) und stellt gleichzeitig den Gleichlauf zum Kostenrecht (vgl. § 71 Abs. 1 Satz 1 GKG) sicher (vgl. VGH BW, U.v. 14.8.2025 – 3 S 465/24 – juris Rn. 50). Der Streitwert entspricht dem vom Verwaltungsgericht festgesetzten Streitwert, gegen den die Beteiligten keine Einwände erhoben haben.

27
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).