

Titel:

Zulassung von Unterkünften für Asylbewerber und Flüchtlingen in einem Gewerbegebiet, zur Frage, inwieweit § 246 Abs. 13a BauGB eine Befristung erfordert, inwieweit § 246 Abs. 13a BauGB drittschützend ist, zur Abgrenzung, ob ein Bebauungsplan zwei separate Gewerbegebiete oder ein Gewerbegebiet mit Binnendifferenzierungen festsetzt, Gebietserhaltungsanspruch, Baugenehmigung, Bebauungsplan, wohnähnliche Nutzung, Nachbarschutz, Gebietsverträglichkeit, Auslegung von Bauplänen

Normenketten:

BauGB § 246 Abs. 10

BauGB § 246 Abs. 11

BauGB § 246 Abs. 13a

BauNVO § 1

BauNVO § 8 Abs. 2 Nr. 3

Schlagworte:

Zulassung von Unterkünften für Asylbewerber und Flüchtlingen in einem Gewerbegebiet, zur Frage, inwieweit § 246 Abs. 13a BauGB eine Befristung erfordert, inwieweit § 246 Abs. 13a BauGB drittschützend ist, zur Abgrenzung, ob ein Bebauungsplan zwei separate Gewerbegebiete oder ein Gewerbegebiet mit Binnendifferenzierungen festsetzt, Gebietserhaltungsanspruch, Baugenehmigung, Bebauungsplan, wohnähnliche Nutzung, Nachbarschutz, Gebietsverträglichkeit, Auslegung von Bauplänen

Tenor

I. Die Bescheide des Landratsamts W. -S.

vom ...10.2023 (Az. ...*)

vom ...06.2024 (Az. ...*)

vom ... (Az. ...*)

und die Änderungs- bzw. Ergänzungsbescheide

vom ...07.2024 (Az. ...*)

vom ...07.2024 (Az. ...*)

vom ...07.2024 (Az. ...*)

werden aufgehoben.

II. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin wendet sich gegen drei Baugenehmigungen für Flüchtlingsunterkünfte einschließlich darauf bezogener Änderungs- bzw. Ergänzungsbescheide.

2

Sie ist Eigentümerin des Grundstücks FINr. 1059/1 der Gemarkung W. , das mit verschiedenen gewerblich genutzten Gebäuden bebaut ist (Nachbargrundstück). An dieses Grundstück grenzt südlich das Grundstück FINr. 6495/2 an, das wiederum das Grundstück FINr. 6495/1 nahezu vollständig umschließt (Vorhabengrundstücke).

3

Alle drei Grundstücke liegen im Umgriff des im Juli 2017 ortsüblich bekannt gemachten einfachen Bebauungsplans „Gewerbegebiet T. “ der Beigeladenen (Ausgangsbebauungsplan), der räumlich in die beiden Bereiche „GE 1“ und „GE 2“ aufgeteilt ist, wobei das Nachbargrundstück im Bereich GE 1 und die Vorhabengrundstücke im Bereich GE 2 liegen. Der Ausgangsbebauungsplan traf unter C) folgende „Festsetzungen durch Text“:

4

„Art der baulichen Nutzung

5

Das Gebiet wird als „Gewerbegebiet“ gemäß § 8 BauNVO festgesetzt.

6

Im Bereich GE 1 sind abweichend von den Regelungen des § 8 Abs. 2 BauNVO Betriebe des Beherbergungsgewerbes nicht zugelassen.

7

Im Bereich GE 2 sind Nutzungen nach § 8 Abs. 2 BauNVO zugelassen.

8

Ausnahmsweise können in GE 1 und GE 2 Nutzungen nach § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO (betriebsbedingte Wohnungen) und nach § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO (für Anlagen für kirchliche, kulturelle und gesundheitliche Zwecke) zugelassen werden. Ebenso kann ausnahmsweise eine Nutzung nach § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO für Kindertagesstätten als Anlagen für soziale Zwecke zugelassen werden.

9

Andere Anlagen für soziale Zwecke im Sinne von § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO sowie Vergnügungsstätten nach § 8 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO sind in GE 1 und GE 2 ausgeschlossen.“

10

Das Landratsamt W. -S. (Landratsamt) beantragte für den Beklagten für drei Bestandsgebäude auf den Vorhabengrundstücken am ... August 2023 (Az. ...*), *. Oktober 2023 (Az. ...*) und am ... November 2023 (Az. ...*) jeweils separat eine Baugenehmigung für die Umnutzung des jeweiligen Gebäudes in eine „Asylunterkunft“. Den Baubeschreibungen zufolge sollten die Unterkünfte über 96, 85 bzw. 56 Betten verfügen.

11

Die Beigeladene erteilte auf der Grundlage eines Beschlusses ihres Bauausschusses vom ... September 2023 zu dem ersten Vorhaben das Einvernehmen mit der Maßgabe, dass die Nutzung längstens bis zum ... Dezember 2049 betrieben werden dürfe.

12

Mit Bescheid vom ... Oktober 2023 erteilte das Landratsamt dem Beklagten für das unter dem Aktenzeichen ... geführte Vorhaben eine – zunächst unbefristete – Baugenehmigung, die der Klägerin am ... Oktober 2023 zugestellt wurde.

13

Am 5. März 2024 wurde die „1. vereinfachte Änderung“ des Bebauungsplans „Gewerbegebiet T. “ (Änderungsbebauungsplan) ortsüblich bekannt gemacht. Räumlicher Geltungsbereich der Änderung war nach der Planzeichnung i.V.m. § 1 Nr. 1 der Festsetzungen des Änderungsbebauungsplans der Bereich GE 2 des Ausgangsbebauungsplans. In § 1 Nr. 2 der Festsetzungen wurde folgende Regelung (Hervorhebungen im Original) getroffen:

14

„Der Abschnitt C) Festsetzungen durch Text erhält folgende neue Formulierung:

15

Art der baulichen Nutzung

16

Das Gebiet wird als „Gewerbegebiet“ gemäß § 8 BauNVO festgesetzt.

17

Im Bereich GE 1 sind abweichend von den Regelungen des § 8 Abs. 2 BauNVO Betriebe des Beherbergungsgewerbes nicht zugelassen.

18

Im Bereich GE 2 sind Nutzungen nach § 8 Abs. 2 BauNVO zugelassen.

19

Ausnahmsweise können in GE 1 und GE 2 Nutzungen nach § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO (betriebsbedingte Wohnungen) und nach § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO (für Anlagen für kirchliche, kulturelle und gesundheitliche Zwecke) zugelassen werden. Ebenso kann ausnahmsweise eine Nutzung nach § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO für Kindertagesstätten als Anlagen für soziale Zwecke zugelassen werden. Darüber hinaus können in GE 2 Nutzungen nach § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO für die vorübergehende, nicht auf Dauer angelegte Unterbringung von Asylsuchenden und Kriegsflüchtlingen als Anlagen für soziale Zwecke bis längstens ...12.2049 ausnahmsweise zugelassen, sofern die Nutzung einem Umfang von max. 300 Bettenplätzen nicht überschreitet.

20

Andere Anlagen für soziale Zwecke im Sinne von § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO sowie Vergnügungsstätten nach § 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO sind in GE 1 und GE 2 ausgeschlossen.“

21

Mit getrennten Bescheiden vom ... Juni 2024 erteilte das Landratsamt dem Beklagten für die beiden weiteren, unter den Aktenzeichen ... und ... geführten Vorhaben ebenfalls jeweils eine bis ... Dezember 2049 befristete Baugenehmigung. Die beiden Bescheide wurden der Klägerin jeweils am *. Juni 2024 zugestellt.

22

Mit Änderungsbescheid vom ... Juli 2024 änderte das Landratsamt die im Verfahren ... unter dem ... Oktober 2023 erlassene Baugenehmigung dahingehend ab, dass die Genehmigung bis zum ... Dezember 2049 befristet und um folgende Regelung ergänzt wurde:

23

„Nach § 246 Abs. 10 BauGB wird eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans „Gewerbegebiet T. , 1. Änderung“ von der Art der baulichen Nutzung erteilt. Hilfsweise wird eine Ausnahme nach § 31 Abs. 1 BauGB zugelassen.“

24

Eine wortgleiche Ergänzungsregelung wurde mit zwei getrennten Ergänzungsbescheiden vom ... Juli 2024 in die in den Verfahren ... und ... unter dem *. Juni 2024 erlassenen beiden Baugenehmigungen aufgenommen.

25

Die Klägerin hat am 8. November 2023 Klage gegen die Baugenehmigung vom ... Oktober 2023 und am *. Juli 2024 eine weitere, zunächst unter dem Aktenzeichen M 11 K 24.3946 geführte Klage gegen die beiden Baugenehmigungen vom *. Juni 2023 erhoben. Nach Verfahrensverbund sind am 14* August 2024 der Änderungsbescheid vom ... Juli 2024 und die beiden Ergänzungsbescheide vom ... Juli 2024 von der Klägerin in das Verfahren einbezogen worden.

26

Die Klägerin macht zusammengefasst im Wesentlichen geltend: Die Bebauungsplanänderung sei eine reine Gefälligkeitsplanung gewesen. Eine Änderung im vereinfachten Verfahren sei nicht zulässig gewesen, weil die Grundzüge der Planung berührt gewesen seien. Es habe ein vollständiger Abwägungsausfall vorgelegen. Fehler im Abwägungsergebnis seien stets beachtlich. Die auf 25 Jahre festgelegte Befristung sei eine auf Dauer angelegte Nutzungsänderung, die den Gebietserhaltungsanspruch der Klägerin grob

verletze. Zwischen den beiden Bereichen GE 1 und GE 2 sei aufgrund der ursprünglichen Festsetzung ein typisch wechselseitiges Verhältnis begründet worden. Die Baugenehmigungen widersprächen dem Gebot der Rücksichtnahme.

27

Die Klägerin beantragt,

28

I. Der Bescheid des Landratsamts W. -S. vom ...06.2024 bezüglich der Nutzungsänderung der Wissenschaftlichen Technischen Werkstätten als Asylunterkunft in der Dr.-K. -Straße 8, ... W. , Gemarkung W. , FlurNr. 6495/1 und 6495/2, Az. SB 40.1 sowie der Ergänzungsbescheid des Landratsamts W. -S. vom ...07.2024 bezüglich der Nutzungsänderung der Wissenschaftlichen Technischen Werkstätten zu einer Asylunterkunft Dr.-K. -Straße 47b, ... W. , Gemarkung W. , FlurNr. 6495/1, 6495/2, Az. SB 40.1, werden aufgehoben.

29

II. Der Bescheid des Landratsamts W. -S. vom ...06.2024 bezüglich der Nutzungsänderung eines Forschungs-, Entwicklungs- und Konstruktionsgebäudes zu einer Asylunterkunft in der Dr.-K. Straße 8, ... W. , Gemarkung W. , FlurNr. 6495/2, Az. SB 40.1 sowie der Ergänzungsbescheid des Landratsamts W. -S. vom ...07.2024 bezüglich der Nutzungsänderung eines Forschungs-, Entwicklungs- und Konstruktionsgebäudes zu einer Asylunterkunft Dr.-K. -Straße 8, 82362 W. , Gemarkung W. , FlurNr. 6495/2, Az. SB 40.1, werden aufgehoben.

30

Der Bescheid des Landratsamts W. -S. vom ...10.2023 bezüglich der Nutzungsänderung der Fabrikationsräume als Asylunterkunft in der Dr.-K. -Straße 8, ... W. , Gemarkung W. , FlurNr. 6495/2 in der Form des Änderungsbescheides vom ...07.2024, Az. SB 40.1 wird aufgehoben.

31

Der Beklagte beantragt,

32

die Klage abzuweisen.

33

Er wendet im Wesentlichen ein: Die Änderung des Bebauungsplans sei bei allen Baugenehmigungen zu beachten, da eine neue Sach- und Rechtslage zum Vorteil des Bauherrn im laufenden Nachbarprozess zu berücksichtigen sei. Einen Gebietserhaltungsanspruch besitze die Klägerin nicht, weil, wie näher ausgeführt wurde, das Nachbargrundstück und die Vorhabengrundstücke in unterschiedlichen Plangebieten lägen. Die Teile „GE 1“ und „GE 2“ unterlägen einem eigenständigen Nutzungsregime und nähmen nicht am Schicksal des jeweils anderen Bereichs teil. Sofern man von einer gebietsinternen Gliederung ausgehe, intendierte eine solche jedenfalls keinen übergreifenden Drittschutz. Ein Gebietsprägungserhaltungsanspruch scheide ebenfalls aus. Die Baugenehmigungen seien mit dem Gebot der Rücksichtnahme vereinbar. Die Klägerin habe für die diversen Nutzungen auf ihrem Grundstück keine Legalitätsnachweise vorgelegt. Der Vortrag zum Rücksichtnahmegebot sei ungeachtet dessen nach § 6 Satz 1 UmwRG präkludiert. Die erteilten Befreiungen von der Art der baulichen Nutzung seien für die Klägerin nicht rügefähig. Der Drittschutz in Bezug auf die Art der baulichen Nutzung beschränke sich alleine auf das „GE 2“ und greife nicht auf das „GE 1“ über, in dem das Nachbargrundstück liege.

34

Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt und sich schriftsätzlich nicht geäußert.

35

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

36

1. Die zulässige Klage ist begründet. Die drei angegriffenen Baugenehmigungen in der Fassung der jeweiligen Änderungs- bzw. Ergänzungsbescheide sind jeweils rechtswidrig (nachfolgend a)) und verletzen die Klägerin in ihren Rechten (nachfolgend b)); sie waren daher aufzuheben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

37

a) Die Baugenehmigungen mit ihren Änderungs- bzw. Ergänzungsbescheiden sind objektiv rechtswidrig.

38

aa) Sie sind so auszulegen, dass mit ihnen nicht nur genehmigt worden ist, bis zum ... Dezember 2049 Asylbewerber und Flüchtlinge jeweils nur kurzfristig für wenige Tagen oder höchstens einige Wochen unterzubringen, sondern – jedenfalls auch – so lange und in einer Weise, dass von einer „Wohnähnlichkeit“ der Unterbringung gesprochen werden muss. Es gibt zu keiner der Baugenehmigungen eine Betriebsbeschreibung, die die Unterbringungsdauer der untergebrachten Personen zeitlich beschränkt und auch keine diesbezüglichen Auflagen in den Bescheiden. Die Vorhabenbezeichnungen in den Bauanträgen („Nutzungsänderung ... in Asylunterkunft“ bzw. „Nutzungsänderung ... zu einer Asylunterkunft“), die in die Tenöre der Bescheide übernommen wurden, lassen eine solche Beschränkung ebenfalls nicht erkennen. Schließlich zeigen auch die mit den Änderungs- bzw. Ergänzungsbescheiden erteilten Befreiungen von der im Änderungsbebauungsplan festgesetzten Art der baulichen Nutzung, dass die Baugenehmigungsbehörde mehr genehmigen wollte als die nach dem Änderungsbebauungsplan ohnehin schon ausnahmsweise zulässige „vorübergehende, nicht auf Dauer angelegte“ Unterbringung. Zum einen ist für die Genehmigung einer Nutzung, die ein Bauungsplan schon ausnahmsweise zulässt, nach der Systematik des Bauplanungsrechts grundsätzlich keine Befreiung nötig, es genügt die Erteilung einer Ausnahme. Außerdem kann man dem Wortlaut der Begründung aller drei Änderungs- bzw. Ergänzungsbescheide entnehmen, dass es dem Beklagten gerade um die Legalisierung einer wohnähnlichen Nutzung ging („Mit der nach § 246 Abs. 10 BauGB geschaffenen Befreiungsmöglichkeit überwindet der Gesetzgeber die grundsätzliche Gebietsunverträglichkeit einer wohnähnlichen Nutzung im Gewerbegebiet.“).

39

bb) Die bis zum ... Dezember 2049 befristet erteilten Baugenehmigungen für eine wohnähnliche Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen sind objektiv rechtswidrig, weil sie bauplanungsrechtlich unzulässig sind.

40

aaa) Die Kammer kann hierbei offen lassen, ob der Änderungsbebauungsplan wirksam ist. Allerdings bestehen an dessen Wirksamkeit erhebliche Zweifel:

41

Diese ergeben sich zum einen daraus, dass fraglich erscheint, ob der Änderungsbebauungsplan – wie geschehen – im vereinfachten Verfahren hätte erlassen werden dürfen. Nach § 13 Abs. 1 Alt. 1 BauGB hätte dies vorausgesetzt, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt sind. Im Ausgangsbebauungsplan ist in Abweichung von § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO explizit einschränkend geregelt worden, dass nur ganz bestimmte Anlagen für soziale Zwecke ausnahmsweise zulässig sein sollten, nämlich Kindertagesstätten. Diese explizite Beschränkung auf eine bestimmte Art der „an sich“ in einem Gewerbegebiet ausnahmsweise zulässigen Anlagen für soziale Zwecke setzte nach § 1 Abs. 9 BauNVO eine Rechtfertigung durch besondere städtebauliche Gründe voraus. Wenn aber eine Gemeinde für eine Regelung besondere städtebauliche Gründe anführt bzw. anführen muss, ist nicht ohne weiteres zu verneinen, dass die Grundzüge der Planung berührt sind, wenn diese Regelung der Ausgangsplanung nunmehr dahingehend geändert werden soll, dass zusätzlich auch bestimmte andere Anlagen für soziale Zwecke ausnahmsweise zulässig sein sollen.

42

Weitere erhebliche Zweifel resultieren aus dem Umstand, dass der Änderungsbebauungsplan rechtssetzungstechnisch misslungen ist. Er beschränkt einerseits in der Planzeichnung und in seinem § 1 Nr. 1 seinen Geltungsbereich auf den Bereich „GE 2“, greift aber inhaltlich dann in § 1 Nr. 2 über den Bereich „GE 2“ hinaus und formuliert die Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung explizit komplett für den gesamten Geltungsbereich des Ausgangsbauplanes neu. Der neue Text entspricht zwar den bisherigen Festsetzungen des Ausgangsbebauungsplans im Wortlaut, mit der Maßgabe des „Einschubs“ zu den Flüchtlingsunterkünften. Problematisch ist die Art und Weise, wie die Beigeladene vorgegangen ist, aber deshalb, weil es im Ergebnis rechtlich nicht unerheblich ist, ob die Beigeladene nur eine ergänzende Regelung für Flüchtlingsunterkünfte getroffen oder die gesamte Regelung zur Art der baulichen Nutzung „neu aufgestellt“ hat. Da § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO im Juli 2023 – d.h. vor Fassung des Aufstellungsbeschlusses zum Änderungsbebauungsplan – geändert wurde (Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes v.

3.7.2023, BGBl I Nr. 176), geht mit einer konstitutiven Neuregelung einher, dass für die Frage, welche Anlagen nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO allgemein zulässig sind, eine andere Fassung des § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO zugrunde zu legen wäre als in dem Fall, dass man nur von einer Ergänzung um die Passage zur ausnahmsweisen Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften ausgeht (vgl. auch § 25g BauNVO). Beide Auslegungsvarianten werfen zudem erhebliche weitere Probleme auf. Die Variante „Neuaufstellung der Art der baulichen Nutzung“ stünde in diametralem Gegensatz zu den grundlegenden Festsetzungen zum Geltungsbereich des Änderungsbebauungsplans und wohl auch zum darin zum Ausdruck gekommenen Willen der Beigeladenen, den Ausgangsbebauungsplan lediglich hinsichtlich des Bereichs „GE 2“ um einen Einschub zur ausnahmsweisen Zulässigkeit bestimmter Flüchtlingsunterkünfte zu ergänzen. Die gegenteilige Variante „Ergänzung um einen Einschub zur ausnahmsweisen Zulässigkeit bestimmter Flüchtlingsunterkünfte“ ist andererseits dem Einwand ausgesetzt, dass sich die Frage, worin die Ergänzung besteht, nur im Wege des Vergleichs mit dem Ausgangsbebauungsplan ermitteln lässt. Dies ist kein reines Auslegungsproblem in dem Sinne, dass sich – wie meist oder sogar stets – der vollständige Bedeutungsgehalt einer Normänderung erst aus der Gesamtschau mit anderen Normen, auch denjenigen die vorher gegolten haben, ermitteln lässt. Bei dieser Auslegungsvariante ist vielmehr schon fraglich, ob der Änderungstext überhaupt ordnungsgemäß bekannt gemacht worden ist, weil man dem bekannt gemachten Plan aus sich heraus nicht entnehmen kann, welcher Teil die konstitutive Ergänzung bildet und welche Teile nur deklaratorisch aus dem Ausgangsbebauungsplan übernommen wurden.

43

bbb) Die Baugenehmigungen lassen sich nicht auf § 30 BauGB stützen, weil die genehmigten Flüchtlingsunterkünfte mit wohnähnlichem Charakter – unabhängig davon, ob der Änderungsbebauungsplan wirksam ist und auch unabhängig von der Problematik der Gebietsverträglichkeit wohnähnlicher Nutzungen im Gewerbegebiet (vgl. BVerwG, U.v. 29.4.1992 – 4 C 43.89 – BVerwGE 90, 140 – juris) – in dem festgesetzten Gewerbegebiet jedenfalls nicht allgemein zulässig sind.

44

Soweit die Beigeladene im hier maßgeblichen Bereich „GE 2“ des Bebauungsplans alle „Nutzungen nach § 8 Abs. 2 BauNVO“ allgemein zugelassen hat, fallen Flüchtlingsunterkünfte mit wohnähnlichem Charakter unter keine der in § 8 Abs. 2 BauNVO genannten Kategorien. Insbesondere sind Flüchtlingsunterkünfte mit wohnähnlichem Charakter auch dann nicht unter den Begriff der „Gewerbebetriebe aller Art“ i.S.d. § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO zu fassen, wenn sie mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden oder die sonstigen Eigenschaften eines „Betriebs“ erfüllen. Sie sind vielmehr den Anlagen für soziale Zwecke zuzuordnen, die – sofern sie gebietsverträglich sind – nur ausnahmsweise nach § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO zulässig sind. § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO ist kein bloßer subsidiärer Auffangtatbestand in dem Sinne, dass die in dieser Vorschrift genannten Anlagen in den Fällen, in denen sie die Eigenschaft eines Gewerbebetriebs erfüllen, schon nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO als grundsätzlich allgemein zulässig zu behandeln sind und nur in den Fällen, in denen es an der Betriebseigenschaft fehlt, § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO einschlägig ist. § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO ist vielmehr so auszulegen, dass alle darin genannten Anlagen nach dieser Vorschrift und somit – vorbehaltlich der Problematik der Gebietsverträglichkeit – als nur ausnahmsweise zulässige Anlagen zu behandeln sind, unabhängig davon, ob eine Betriebseigenschaft i.S.d. § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO vorliegt oder nicht. Davon ist letztlich – für Flüchtlingsunterkünfte – auch der Gesetzgeber bei Schaffung der Ausnahmenvorschriften in § 246 Abs. 10 und 11 BauGB ausgegangen. Dem Aufbau, Wortlaut und der Entstehungsgeschichte (vgl. BT-Drs. 18/2752, S. 8; BT-Drs. 18/6185, S. 54) dieser Vorschriften ist ohne weiteres zu entnehmen, dass der Gesetzgeber Flüchtlingsunterkünfte den Anlagen für soziale Zwecke zugeordnet hat, aber nicht davon ausgegangen ist, dass Flüchtlingsunterkünfte – vorbehaltlich der Problematik der Gebietsverträglichkeit – in einem Gewerbegebiet ggf. schon als zur Kategorie „Gewerbebetriebe aller Art“ gehörig allgemein zulässig sein könnten.

45

ccc) Die Baugenehmigungen lassen sich nicht auf § 31 Abs. 1 BauGB in unmittelbarer Anwendung – zur Anwendbarkeit i.V.m. § 246 Abs. 11 BauGB s.u. – stützen, wonach von den Festsetzungen eines Bebauungsplans solche Ausnahmen zugelassen werden können, die in einem Bebauungsplan nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sind.

46

Für den Fall der Wirksamkeit des Änderungsbebauungsplans folgt dies daraus, dass dieser ausdrücklich nur Flüchtlingsunterkünfte „für die vorübergehende, nicht auf Dauer angelegte Unterbringung von

Asylsuchenden und Kriegsflüchtlingen“ für ausnahmsweise zulässig erklärt, nicht aber Unterkünfte, die, wie genehmigt (siehe aa), nach ihrer Zweckbestimmung keinerlei Begrenzung der Aufenthaltsdauer der einzelnen untergebrachten Personen vorsehen und somit eine wohnähnliche Unterbringung für einen nicht nur vorübergehenden, sondern für einen dauerhaften, u.U. sogar über ein Jahr oder länger andauernden Aufenthalt ermöglichen sollen. Flüchtlingsunterkünfte der genehmigten Art sind dem Änderungsbebauungsplan zufolge somit gerade nicht als Ausnahme ausdrücklich vorgesehen.

47

Im Fall der Unwirksamkeit des Änderungsbebauungsplans scheitert die direkte Anwendbarkeit von § 31 Abs. 1 BauGB daran, dass dann der Ausgangsbebauungsplan einschlägig wäre, nach dem lediglich Kindertagesstätten als soziale Einrichtungen ausnahmsweise zugelassen werden können.

48

ddd) Die Baugenehmigungen lassen sich auch nicht auf § 31 Abs. 2 BauGB stützen, weil eine Befreiung jedenfalls die Grundzüge der Planung berühren würde. Auf die Frage, ob der Änderungsbebauungsplan wirksam ist, kommt es auch insoweit nicht an. Im Falle der Wirksamkeit des Änderungsbebauungsplans folgt dies daraus, dass man dieser Planung durch die explizite Beschränkung der ausnahmsweisen Zulassung auf nur für die vorübergehende Unterbringung ausgelegte Unterkünfte entnehmen kann, dass der Ausschluss wohnähnlicher sozialer Einrichtungen ein tragender Grund dieser Planung ist, der durch die genehmigten Vorhaben berührt wird. Für den Fall der Unwirksamkeit des Änderungsbebauungsplans gilt dies ebenso. Der expliziten Beschränkung des Kreises der ausnahmsweise zulässigen Anlagen für soziale Zwecke auf Kindertagesstätten ist jedenfalls als tragender Grund der Ausgangsplanung zu entnehmen, dass im Bebauungsplangebiet keine Anlagen für soziale Zwecke zulässig sein sollen, die wegen ihres wohnähnlichen Charakters im Hinblick auf ihre Verträglichkeit mit der gewerblichen Nutzung ein höheres Konfliktpotential hervorrufen können. Dies ist kein Widerspruch zu der oben offen gelassenen Frage, ob die mit dem Änderungsbebauungsplan verfolgte Zielsetzung die Grundzüge der Ausgangsplanung i.S.d. § 13 Abs. 1 BauGB berührte. Ungeachtet der Frage, ob der Begriff der Grundzüge der Planung in § 31 Abs. 2 BauGB den gleichen Bedeutungsinhalt hat wie in § 13 Abs. 1 BauGB, ist es ein erheblicher Unterschied, ob der Kreis der ausnahmsweise zulässigen Anlagen für soziale Zwecke – hier Kindertagesstätten – lediglich um eine Nutzungsgart erweitert werden soll, die ebenfalls noch keinen wohnähnlichen Charakter hat (Unterkünfte für eine lediglich vorübergehende Unterbringung) hat, oder ob nunmehr soziale Anlagen mit wohnähnlichem Charakter (Unterkünfte für eine lediglich vorübergehende Unterbringung), die bisher im Gebiet auch nicht ausnahmsweise zulässig sind, im Gebiet errichtet werden können.

49

eee) Die Baugenehmigungen lassen sich schließlich auch nicht auf § 246 Abs. 10 Satz 1 BauGB oder § 246 Abs. 11 Satz 1 i.V.m. § 31 Abs. 1 BauGB stützen. Dabei kann dahin stehen, ob der Anwendungsbereich dieser Vorschriften auch eröffnet ist, wenn nach den Regelungen des jeweiligen Bebauungsplans nicht alle von § 8 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO erfassten Anlagen für soziale Zwecke ausnahmsweise zulässig sind, sondern nur bestimmte Arten von Anlagen für soziale Zwecke, im vorliegenden Fall entweder nur Kindertagesstätten und – im Falle der Wirksamkeit des Änderungsbebauungsplans – zusätzlich Flüchtlingsunterkünfte ohne wohnähnlichen Charakter. Jedenfalls stellt § 246 Abs. 13a BauGB die weitere Voraussetzung auf, dass von § 246 Abs. 8 bis 13 BauGB nur Gebrauch gemacht werden darf, soweit dringend benötigte Unterkunftsmöglichkeiten in dem Gebiet der Gemeinde, in der sie entstehen sollen, nicht oder nicht rechtzeitig bereit gestellt werden können. An dieser Voraussetzung fehlt es.

50

Aus der Formulierung des § 246 Abs. 13a BauGB („soweit“, „nicht oder nicht rechtzeitig“) geht hervor, dass der Anwendungsbereich der Sondertatbestände des § 246 Abs. 8 bis 13 BauGB tatbestandlich in der Weise eingeschränkt ist, dass der dringende Unterbringungsbedarf, der mit den Baugenehmigungen abgedeckt werden soll, auch dem Umfang nach gegeben sein muss. Dies betrifft zum einen die erforderliche Kapazität, beinhaltet aber auch eine zeitliche Komponente („nicht oder nicht rechtzeitig“), die im Einzelfall eine Befristung der Zulassungsentscheidung erfordern kann (vgl. auch – zu § 246 Abs. 14 BauGB – BayVG, B.v. 8.7.2025 – 1 CS 25.1369 – juris Rn. 15 ff.). Soweit das BVerwG zu § 246 Abs. 10 BauGB a.F. entschieden hat, dass eine Zulassungsentscheidung nach dieser Vorschrift keiner Befristung bedürfe (BVerwG, B.v. 27.2.2018 – 4 B 39.17 – juris. Rn. 13), folgt daraus für die aktuelle Rechtslage nichts Gegenteiliges, weil § 246 Abs. 13a BauGB erst nach Erlass dieser Entscheidung, nämlich mit Art. 1 Nr. 21 Buchst. d) des Gesetzes vom 14. Juni 2021 (BGBl I Nr. 33) in das BauGB eingefügt worden ist. Für die

Auslegung, dass § 246 Abs. 13a BauGB im Einzelfall eine Befristung erfordern kann, spricht im Übrigen auch die allgemeine Gesetzeshistorie zu den Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbewerber betreffenden Sondertatbeständen in § 246 Abs. 8 bis 13 BauGB, der man entnehmen kann, dass der Gesetzgeber die Geltungsdauer dieser Sondertatbestände bisher immer nur verhältnismäßig kurzfristig um einige wenige Jahre verlängert hat. Daraus folgt, dass der Gesetzgeber diese Vorschriften grundsätzlich weiterhin nur als Mittel zur Lösung temporärer Probleme ansieht. Dann aber liegt es auch nahe, dass sie auch nur in dieser Weise eingesetzt werden dürfen.

51

Davon ausgehend sind im vorliegenden Fall die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 246 Abs. 13a BauGB nicht erfüllt. Der Beklagte hat in den Bescheiden ohne jede nähere Begründung behauptet, dass dringend Unterkünfte benötigt würden und an anderer Stelle nicht bzw. nicht rechtzeitig bereit gestellt werden könnten. In der mündlichen Verhandlung wurde vom Beklagten lediglich angegeben, dass die Unterkünfte „zum Teil belegt“ seien. Nähere Angaben konnten nicht gemacht werden. Selbst wenn man annimmt, dass zu den Erlasszeitpunkten der jeweiligen Bescheide oder – da nachträgliche Umstände, die sich zugunsten des Bauherrn auswirken, nach den für baurechtliche Nachbarklagen geltenden Grundsätzen zu berücksichtigen sind (stRspr.; z.B. BVerwG, B.v. 4.7.2024 – 4 B 5.24 – juris Rn. 4) – zumindest gegenwärtig dem Grunde nach ein dringender Bedarf an der Schaffung weiterer Flüchtlingsunterkünfte bestand bzw. besteht, ist nicht ansatzweise dargelegt oder sonst ersichtlich, welche Tatsachen es im vorliegenden Fall rechtfertigen, die Baugenehmigungen mit einer derart langen Laufzeit bis zum ... Dezember 2049 zu versehen, um zukünftige Versorgungsengpässe zu vermeiden.

52

b) Die Klägerin ist durch die objektiv rechtswidrigen Baugenehmigungen in ihren subjektiven Rechten verletzt. Die Bescheide verletzen die Klägerin jeweils in ihrem Gebietserhaltungsanspruch.

53

aa) Nach ständiger Rechtsprechung hat „die Festsetzung von Baugebieten durch einen Bebauungsplan [...] nachbarschützende Funktion zugunsten der Grundstückseigentümer im jeweiligen Baugebiet. Dieser bauplanungsrechtliche Nachbarschutz beruht auf dem Gedanken des wechselseitigen Austauschverhältnisses. Weil und soweit der Eigentümer eines Grundstücks in dessen Ausnutzung öffentlichrechtlichen Beschränkungen unterworfen ist, kann er deren Beachtung grundsätzlich auch im Verhältnis zum Nachbarn durchsetzen. Durch Festsetzungen eines Bebauungsplans über die Art der baulichen Nutzung werden die Planbetroffenen im Hinblick auf die Nutzung ihrer Grundstücke zu einer rechtlichen Schicksalsgemeinschaft verbunden. Die Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten des eigenen Grundstücks wird dadurch ausgeglichen, dass auch die anderen Grundeigentümer diesen Beschränkungen unterworfen sind. Im Rahmen dieses nachbarlichen Gemeinschaftsverhältnisses soll daher jeder Planbetroffene im Baugebiet das Eindringen einer gebietsfremden Nutzung und damit die schleichende Umwandlung des Baugebiets unabhängig von einer konkreten Beeinträchtigung verhindern können“ (BVerwG, U.v. 29.3.2022 – 4 C 6.20 – BVerwGE 175, 192 – juris Rn. 8 m.w.N.). Eine solche Situation, die der Klägerin das Recht verleiht, die mit den angegriffenen Baugenehmigungen genehmigte Nutzung zu verhindern, liegt hier vor.

54

bb) Das Grundstück der Klägerin und die Vorhabengrundstücke liegen im selben Baugebiet. Das gilt unabhängig davon, ob der Änderungsbebauungsplan wirksam ist oder nicht. Dass die Beigeladene für das Gewerbegebiet „T.“ zwei Bereiche, GE 1“ und GE 2“ festgesetzt hat, ist als Binnendifferenzierung nach § 1 BauNVO anzusehen und nicht als Festsetzung zweier unabhängig voneinander bestehender Gewerbegebiete.

55

Die Frage, von welcher der beiden Festsetzungsmöglichkeiten eine Gemeinde Gebrauch gemacht hat, wenn wie hier grundsätzlich beide in Betracht kommen, ist eine Frage der Auslegung des Bebauungsplans, so dass es darauf ankommt, ob nach den in den Festsetzungen des Bebauungsplans zum Ausdruck gekommenen Planungskonzept das Gesamtgebiet als zusammengehörendes Baugebiet anzusehen ist oder nicht. Im vorliegenden Fall ist ersteres zu bejahen.

56

Die im Ausgangsbebauungsplan und im Änderungsbebauungsplan verwendeten Begriffe sprechen für ein einheitliches Baugebiet. So wird darin der Begriff „Gewerbegebiet“ auch dann im Singular verwendet, wenn damit die Teile „GE 1“ und „GE 2“ insgesamt gemeint sind. Insbesondere kann der einleitende zentrale Satz zur Gebietsfestlegung in den textlichen Festsetzungen des Ausgangsbebauungsplans, der sich im Wortlaut identisch auch im Änderungsbebauungsplan findet („Das Gebiet wird als ‚Gewerbegebiet‘ gemäß § 8 BauNVO festgesetzt.“), nur so verstanden werden, dass mit dem im Singular verwendeten Begriff „Gebiet“, das – wiederum im Singular verwendet – ein „Gewerbegebiet“ sein soll, beide Teile zusammengefasst gemeint sind, da sich daran Ausführungen anschließen, die sich auf beide Teile des „Gebiets“ beziehen. Wären zwei separate Gewerbegebiete gewollt gewesen, hätte es auf der Hand gelegen, anders zu formulieren (z. B. „Die Gebiete GE 1 und GE 2 werden jeweils als ein Gewerbegebiet gemäß § 8 BauNVO festgesetzt.“). Hinzukommt, dass in den sich anschließenden weiteren Festsetzungen die beiden Teile „GE 1“ und „GE 2“ auch nicht jeweils als „Gebiet“, „Gewerbegebiet“ oder „Baugebiet“, sondern nur jeweils als „Bereich“ bezeichnet werden.

57

Weiter kommt hinzu, dass der Ausgangsbebauungsplan ausschließlich die Art der baulichen Nutzung regelt und insoweit als einzigen Unterschied zwischen den beiden Bereichen festsetzt, dass im Bereich GE 1 Beherbergungsbetriebe nicht zulässig sind. In Bezug auf die ausnahmsweise zulässigen Anlagen setzt der Ausgangsbebauungsplan keine Unterschiede zwischen den beiden Bereichen fest. Der Unterschied der Festsetzungen für die beiden Bereiche GE 1 und GE 2 ist daher insgesamt so geringfügig, dass er als interne Feinsteuerung eines einheitlichen Baugebiets erscheint und nicht als tragendes Konzept für die Festsetzung zweier separater Baugebiete.

58

Zu berücksichtigen ist ferner, dass der Bereich GE 2 für sich genommen so klein ist, dass in dem Fall, dass er ein eigenständig zu beurteilendes Baugebiet wäre, sich die Frage, ob der Gebietscharakter eines Gewerbegebiets noch gewahrt ist, sehr schnell stellen kann, wenn dort die nach dem Bebauungsplan ausnahmsweise zulässigen Nutzungen zunehmen. Die Zulassung einer nach dem Bebauungsplan „an sich“ zulässigen Ausnahme darf nämlich nicht (mehr) erfolgen, wenn die Zulassung das Regel-Ausnahme-Verhältnis beseitigen würde (BVerwG, U.v. 29.3.2022 – 4 C 6.20 – BVerwGE 175, 192 – juris Rn. 17). Betrachtet man die Bereiche GE 1 und GE 2 dagegen insgesamt als ein Baugebiet, stellt sich angesichts der Größe des Bereichs GE 1 die Frage, ob das Regel-Ausnahme-Verhältnis im Baugebiet „kippt“, nicht, wenn sich im Bereich GE 2 ausnahmsweise zulässige Anlagen häufen. Im vorliegenden Fall zeigt gerade das Verhalten der Beigeladenen selbst, dass sie die beiden Bereiche GE 1 und GE 2 als interne Baugebietsdifferenzierung verstanden hat. Der Änderungsbebauungsplan wurde in Kenntnis des Umstandes aufgestellt, dass in dem kleinen Teilbereich GE 2 immerhin drei Gebäude in Flüchtlingsunterkünften umgenutzt werden sollten. Geht man von einem „großen“ Baugebiet aus, das intern in die Bereiche GE 1 und GE 2 aufgliedert ist, so ist diese Häufung in Bezug auf das Regel-Ausnahmeverhältnis unproblematisch. Wäre GE 2 dagegen als eigenständiges „kleines“ Baugebiet anzusehen, wäre diese Häufung wohl bereits zu umfangreich, um noch sagen zu können, dass das Gebiet GE 2 als eigenständiges Gewerbegebiet noch den Charakter eines solchen Gebiets wahr, d.h. dort gewerbliche Nutzung vorherrscht.

59

Für die Zusammenhörigkeit, d.h. das Vorliegen eines Baugebiets, spricht schließlich der systematische Aufbau der im Bebauungsplan getroffenen Festsetzungen. Die Beigeladene hat nach dem Einleitungssatz die weiteren Festsetzungen nicht in der Weise getroffen, dass zunächst komplett die Festsetzungen für GE 1 und sodann komplett die Festsetzungen für GE 2 erfolgt sind und jeweils innerhalb der Festsetzungen für GE 1 und GE 2 zwischen allgemein und ausnahmsweise zulässigen Anlagen differenziert wurde. Gewählt wurde vielmehr der genau umgekehrte Aufbau. Es wurde zunächst festgesetzt, welche Anlagen in den beiden Bereichen jeweils allgemein zulässig bzw. dort nicht allgemein zulässig sind und sodann geregelt, welche Anlagen in diesen beiden Bereichen ausnahmsweise bzw. dort nicht ausnahmsweise zulässig sind. Die Beigeladene hat somit die rechtliche Differenzierung zwischen allgemein und ausnahmsweise zulässigen Anlagen der räumlichen Differenzierung zwischen GE 1 und GE 2 aufbautechnisch übergeordnet, was für eine Binnendifferenzierung typisch ist, während es bei der Festlegung zweier separater Baugebiete genau umkehrt ist.

60

cc) Der Gebietserhaltungsanspruch der Klägerin ist hier verletzt, weil es im vorliegenden Fall für die Zulassung der wohnähnlichen Unterkünfte keine gesetzliche Grundlage gibt (siehe oben a)).

61

Grundsätzlich ist der Gebietserhaltungsanspruch eines Eigentümers eines in einem Baugebiet liegenden Grundstücks bereits dann verletzt, wenn für ein anderes Grundstück im selben Baugebiet eine „gebietsfremde“ Nutzungsart zugelassen wird (siehe aa)). Dies gilt jedoch dann nicht, wenn durch gesetzliche Sondervorschriften diese Nutzung zugelassen werden kann, wie dies u.a. in § 246 Abs. 10 und 11 i.V.m. § 246 Abs. 13a BauGB geregelt ist. Anderenfalls liefen diese Vorschriften praktisch ins Leere. Der Sache nach handelt es sich bei diesen Vorschriften somit um solche, die den Gebietserhaltungsanspruch gesetzlich einschränken, woraus folgt, dass ein Grundeigentümer eine Verletzung des Gebietserhaltungsanspruchs erfolgreich geltend machen kann, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschriften für die Zulassung der Nutzung nicht vorliegen. § 246 Abs. 13a BauGB ist daher nach Auffassung der Kammer zwar nicht allgemein nachbarschützend, insbesondere nicht bei Nachbarklagen gegen nach § 246 Abs. 13 genehmigte Außenbereichsvorhaben (ebenso VG Schleswig, B.v. 12.12.2025 – 2 B 19.25 – juris Rn. 23) und in Fällen, in denen ein Gebietserhaltungsanspruch unabhängig von der Anwendung von § 246 Abs. 10 und 11 BauGB nicht besteht, wohl aber dann, wenn – wie hier – ein Grundstückseigentümer grundsätzlich einen Gebietserhaltungsanspruch geltend machen kann. Denn in diesem Fall stellt die Vorschrift weitere materiellrechtliche Tatbestandsvoraussetzungen für die Zulassung dieser Nutzungen auf, die den Gebietserhaltungsanspruch nur dann rechtmäßig beschränken, wenn sie – wie hier nicht – auch vorliegen.

62

dd) Weitere Umstände, die die erfolgreiche Geltendmachung des Gebietserhaltungsanspruchs hindern, liegen nicht vor.

63

Soweit der Beklagte einem solchen Anspruch entgegen halten will, dass die Klägerin keine Legalitätsnachweise für die Nutzung ihres Grundstücks vorgelegt habe, ist dem nicht zu folgen. Es mag sein, dass im Einzelfall ein Gebietserhaltungsanspruch eines Grundeigentümers auch daran scheitern kann, dass er selbst sich nicht im Rahmen dessen hält, was im jeweiligen Gebiet nach der Art der baulichen Nutzung allgemein oder wenigstens ausnahmsweise zulässig ist. Der Beklagte hat allerdings nicht substantiiert, ob und mit welchen Nutzungen die Klägerin sich außerhalb des hier gegebenen Rahmens bewege. Dafür ist auch sonst nichts ersichtlich. Insbesondere deutet nichts darauf hin, dass die Klägerin, die sich gegen die Zulassung wohnähnlicher Anlagen wendet, selbst wohnähnliche Anlagen oder eine unzulässige Wohnnutzung auf ihrem Grundstück betreibt. In den drei Änderungs- und Ergänzungsbescheiden ist lediglich davon die Rede, dass sich auf dem Grundstück der Klägerin eine genehmigte Betriebsleiterwohnung befinde. Dies steht mit dem Bebauungsplan in Einklang.

64

Für die Frage, ob die Klägerin einen Gebietserhaltungsanspruch geltend machen kann, ist auch die Regelung in § 6 Satz 1 UmwRG ohne Bedeutung. Diese Vorschrift ist im vorliegenden Klageverfahren schon deshalb nicht anzuwenden, weil der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG nicht eröffnet ist. Nach den Auflagen der erteilten Baugenehmigungen sind umweltbezogene Rechtsvorschriften hier nicht wegen etwaiger negativer Auswirkungen der wohnähnlichen Nutzung auf die Umgebung geprüft worden, sondern – umgekehrt – ausschließlich wegen etwaiger negativer Auswirkungen benachbarter lärmemittierender Betriebe auf die Unterkünfte. Der Normzweck des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG ist daher nicht berührt und § 6 Satz 1 UmwRG von vornherein nicht einschlägig (vgl. BVerwG, U.v. 17.3.2026 – 4 C – 1.25 – Pressemitteilung des BVerwG Nr. 17/2026 vom 17.03.2026).

65

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, dass die Beigeladene ihre außergerichtlichen Kosten selbst trägt, da sie keine Anträge gestellt und sich daher keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat (§ 162 Abs. 3 i.V.m. § 154 Abs. 3 VwGO). Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

66

3. Die Berufung war zuzulassen, weil die Frage, ob und inwieweit § 246 Abs. 13a BauGB eine Befristung der Baugenehmigung erfordert und drittschützend ist, obergerichtlich nicht ausreichend geklärt ist und deshalb grundsätzliche Bedeutung hat (§ 124a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).