

**Kurzgutachten  
zur Zulässigkeit einer Erstaufnahmeeinrichtung (EA)  
im Gewerbepark Breisgau, Gemarkung Eschbach**

**erstattet von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Alexander Simon,  
Dohle Simon Schurig Tilgener Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, Freiburg**

**Freiburg, 23.01.2026**

**I.**

**Einleitung:**

Das Land Baden-Württemberg beabsichtigt, eine Erstaufnahmestelle (EA) für im Regelbetrieb bis zu 950 Geflüchtete auf dem Gebiet des Gewerbeparks Breisgau, Gemarkung Eschbach, zu errichten. Da dieser Standort von vielen Bürgern als höchst problematisch erachtet wird, wurde der Unterzeichner von einer Bürgerinitiative beauftragt, die baurechtliche Zulässigkeit dieses Vorhabens zu prüfen. Dem dienen die nachfolgenden Ausführungen.

**II.**

**Sachverhalt:**

1. Mehrere Städte und Gemeinden haben am 01.10.1994 einen Zweckverband Gewerbepark Breisgau auf dem Gelände eines ehemaligen Militärflughafens gegründet. Zweck des Verbandes war und ist, die Konversion des ehemaligen Militärflugplatzes Bremgarten durchzuführen. Dies umfasst im Wesentlichen die Planung und Erschließung des Verbandsgebiets, den Erwerb und die Veräußerung der Grundstücke, die Ansiedlung von Betrieben, die Errichtung und Unterhaltung der dafür erforderlichen öffentlichen Einrichtungen sowie die Durchführung der verbindlichen Bauleitplanung im Verbandsgebiet, die Aufstellung von Grünordnungsplänen und die Schaffung der Gas-, Strom-, Wasser- und sonstigen Versorgungseinrichtungen sowie der Entwässerungs- und sonstigen Erschließungsanlagen.

Der Zweckverband ist zudem mit 75% an der Gewerbepark Breisgau GmbH beteiligt. Die restlichen Gesellschaftsanteile halten mehrere örtliche Banken sowie die Freiburg-S-Wirtschaft-Immobilien GmbH %& Co. KG.

2. Die Gewerbepark Freiburg GmbH ist Eigentümerin der Grundstücke Flst.Nr. 6273, 6273/2 und 6273/3 (möglicherweise bereits verschmolzen zum Grundstück Flst.Nr. 6273, da dies jedoch im Moment ungewiss ist, wird nachfolgend weiter von „den Grundstücken“ gesprochen) der Gemarkung Eschbach. Die Grundstücke liegen an der Ballrechten-Dottinger-Straße/Freiburger Straße mitten im Gebiet des Gewerbeparks Breisgau. Dieser wiederum liegt auf dem Gebiet eines ehemaligen Militärflugplatzes auf den Gebieten der Gemeinden Eschbach, Hartheim (Bremgarten) und Heitersheim. Das Gebiet befindet sich in einer Entfernung von jeweils ca. 2 km westlich bzw. südlich von Eschbach bzw. Bremgarten in exponierter Lage. Die Grundstücke besitzen eine Größe von rund 16.000 m<sup>2</sup>.

3. Die Grundstücke liegen im Geltungsbereich des Bebauungsplans III „Westliches Industriegebiet“ als 4. Änderung und Neufassung vom 07.06.2023. Für diese Grundstücke setzt der Bebauungsplan als Art der baulichen Nutzung ein Industriegebiet (GI) nach § 9 BauNVO fest, in dem Betriebe der Kategorien I bis III des nordrhein-westfälischen Abstandserlasses nicht zulässig sind. In vorangegangenen Änderungen wurden zudem auch selbständige Lagerplätze und selbständige Garagen und Stellplätze und schließlich auch Aufsichts- und Betriebsleiterwohnungen sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes ausgeschlossen.

Die genannten Grundstücke sind bislang unbebaut.

4. Das Land hat durch das Landratsamt als untere Aufnahmebehörde und das Justizministerium eine Vereinbarung mit dem Zweckverband Breisgau, dem Gewerbepark Breisgau GmbH über die Nutzung der genannten drei Grundstücke als Erstaufnahmeeinrichtung (EA) für Geflüchtete für bis zu 950 Personen im Regelfall geschlossen, in dem der Zweckverband, die Gewerbepark GmbH und der Landkreis dieser Nutzung zustimmt. Bei besonders hohen Zugängen von Geflüchteten wollen sich die Vertragsparteien über eine höhere Belegung austauschen. Als durchschnittliche Unterbringungsdauer wird ein Zeitraum von drei bis fünf Monaten angestrebt. Die Kosten der Einrichtung trägt das Land.

Im Gegenzug verpflichtet sich das Land, die Zuteilung von Asylsuchenden an den Landkreis während des aktiven Betriebs der EA zu reduzieren und die Standortgemeinde von Zuteilungen ganz oder teilweise auszunehmen. Besonders betroffene Nachbargemeinden, die nicht Standortgemeinde sind, sollen ähnlich behandelt werden.

5. Die Grundstücke sollen auf der Grundlage einer unbefristeten Baugenehmigung im Rahmen eines Erbpachtvertrags für mindestens 15 Jahre dem Land zur Verfügung gestellt werden.
6. Für das baurechtliche Verfahren wurde zwischen dem Zweckverband, der GmbH, dem Landkreis und dem Land ein „einvernehmliches Vorgehen für eine Befreiung nach § 246 Abs. 14 BauGB bzw. § 37 BauGB vereinbart.
7. In jüngerer Zeit sind die Zahlen der Geflüchteten deutlich geringer geworden. Zudem hat die Bundesrepublik in der Vergangenheit sehr viele Geflüchtete aufgenommen, was dazu führt, dass sie z.B. im Jahr 2026 überhaupt keine Geflüchteten aufnehmen muss (vgl. Badische Zeitung vom 12.11.2025, S. 6).

In einer Fernsehsendung des Südwestdeutschen Rundfunks („Zur Sache Baden-Württemberg“ vom 16.10.2025) hat die zuständige Ministerin des Landes, Frau Gentges, mitgeteilt, dass die geplante Einrichtung keineswegs nur für Geflüchtete zur Verfügung stehen soll, sondern auch als Vorsorgeeinrichtung für andere „Sonderfälle“ mit kurzfristigen Unterbringungserfordernissen zur Verfügung stehen soll.

### III.

#### Rechtliche Würdigung:

#### 1. Planungsrechtliche Grundlagen:

Einleitend stellt sich die Frage nach der planungsrechtlichen Grundlage für das geplante Vorhaben.

##### 1.1 Wirksamkeit des Bebauungsplans:

Eine abschließende Prüfung der Wirksamkeit des Bebauungsplans erfolgt im Rahmen dieser Untersuchung nicht, da dessen Wirksamkeit derzeit von niemandem in Frage gestellt wird und es auch keinen Hinweis auf eine etwaige Unwirksamkeit gibt. Es kommt hinzu, dass bei einer – einmal unterstellten – Unwirksamkeit die planungsrechtliche Beurteilung kaum anders ausfallen dürfte, da die tatsächlichen Nutzungen im Umfeld der hier untersuchten Grundstücke der planungsrechtlichen Festsetzung entsprechen, sodass auch bei einer planungsrechtlichen Beurteilung auf der Basis von § 34 BauGB kein anderes Ergebnis erzielt würde.

#### 2. Zweckbestimmung

Die Errichtung einer Erstaufnahmestelle für Geflüchtete auf der Basis des geltenden Bebauungsplans ist indes sicher nicht möglich, da wohnähnliche Nutzungen

- vgl. hierzu **VGH München**, Beschl. v. 09.01.2024, Az. 2 CS  
23.2010, juris Rn. 15 -

in einem Industriegebiet regelmäßig unzulässig sind.

#### 3. Zulässigkeit über § 246 BauGB:

Allerdings kann die Prüfung mit diesem Befund noch nicht abgeschlossen werden. Kann doch nicht übersehen werden, dass der Gesetzgeber mit den Vorschriften des § 246 Abs. 8 bis 16 BauGB ein reichhaltiges Instrumentarium zur Verfügung gestellt hat, um bauplanungsrechtliche Hindernisse angesichts der zum Zeitpunkt der Gesetzgebung großen Anzahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden überwinden zu können. Daher ist zunächst der Blick auf die genannten Vorschriften zu lenken, um zu klären, ob eine Zulassung des Vorhabens aufgrund dieser Vorschriften erfolgen kann.

- 3.1 Eine Zulassung nach § 246 Abs. 8 BauGB scheidet im vorliegenden Falle aus, da diese Bestimmung eine bestehende Anlage voraussetzt, deren Nutzung geändert würde. Da das fragliche Grundstück derzeit baulich nicht genutzt wird, ist eine Regelung über eine mögliche Nutzungsänderung bestehender Gebäude offensichtlich nicht einschlägig.
- 3.2 Die Regelung von § 246 Abs. 9 BauGB ermöglicht ausdrücklich die Zulassung von Vorhaben im bauplanungsrechtlichen Außenbereich, soweit die Vorhaben der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen. Da die Grundstücke im überplanten Innenbereich liegen, ist diese Vorschrift offensichtlich hier nicht einschlägig.
- 3.3 Dagegen könnte vorliegend § 246 Abs. 10 BauGB zur Anwendung kommen, da diese Vorschrift Einrichtungen und Unterkünfte für Flüchtlinge in einem durch einen Bebauungsplan festgesetzten Gewerbegebiet unter gewissen Umständen ausdrücklich zulässt.

Doch auch diese Vorschrift scheitert vorliegend, da – wie im Sachverhalt – der Bebauungsplan hier kein Gewerbegebiet nach § 8 BauNVO, sondern ein Industriegebiet nach § 9 BauNVO festsetzt.

- vgl. **VG München**, Urteil vom 18. November 2020 – M 9 K 19.6444 –, juris Rn. 20 –

- 3.4 Auch eine Zulassung nach § 246 Abs. 11 BauGB scheitert, da Grundvoraussetzung für die Anwendung dieser Vorschrift die Lage des Grundstücks in einem Baugebiet nach den §§ 2 – 8 der BauNVO ist, in dem zusätzlich Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können. Da – wie ausgeführt – die hier Betracht kommende Fläche in einem Industriegebiet nach § 9 BauNVO liegt, ist

auch die Anwendung von Abs. 11 ausgeschlossen. Ergänzend wäre noch anzumerken, dass im Bebauungsplan in seiner aktuellen Fassung auch Anlagen für soziale Zwecke nicht zulässig sind.

- 4.5 Auch die Sondervorschrift des § 246 Abs. 12 BauGB ermöglicht die geplante Errichtung einer EA an der hier angedachten Stelle nicht. Voraussetzung für die Anwendung dieser Vorschrift wäre es zum einen, dass es entweder um die Errichtung mobiler Unterkünfte oder um die Nutzungsänderung zulässigerweise bereits errichteter baulicher Anlagen in Gewerbe- und Industriegebieten ginge. Schon an diesen Voraussetzungen scheitert der vorliegende Fall, da weder mobile Einrichtungen geplant noch Gebäude, deren Nutzung geändert werden könnte, vorhanden sind. Hinzu kommt, dass § 246 Abs. 12 BauGB eine baurechtliche Zulassung nur befristet (bis maximal Ende 2030) ermöglichen würde, was angesichts der geplanten Investitionshöhe nicht mit den Plänen des Landes Baden-Württemberg korrespondieren dürfte.
- 4.6 Die Regelung in § 246 Abs. 13 BauGB entspricht im Wesentlichen der zuvor behandelten Regelung in Abs. 12. Die einzig wichtige Unterscheidung liegt darin, dass bei diesem Absatz das Grundstück auch im Außenbereich liegen kann. Angesichts der Tatsache, dass die hier zu prüfenden Grundstücke im Geltungsbereich eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans liegen, ist diese Vorschrift hier offensichtlich nicht einschlägig.
- 4.7 Da somit auch bei Anwendung der Abs. 8 – 13 in § 246 BauGB Unterkunftsöglichkeiten unabhängig davon, wie man das Gebiet planungsrechtlich einstuft (also ob als Sondergebiet oder als Außenbereichsfläche), nicht geschaffen werden können, erscheint zunächst der Anwendungsbereich von § 246 Abs. 14 BauGB eröffnet (Vergl. § 246 Abs. 14 S. 1 BauGB).

#### **4.7.1 Alternativenprüfung:**

Dabei würde allerdings übersehen werden, dass § 246 Abs. 14 BauGB nicht die Zulassung eines bestimmten Vorhabens an einem gewünschten Ort ermöglichen soll, sondern, wie die Einleitungsformulierung dieser Vorschrift eindeutig zeigt, die Errichtung des geplanten Vorhabens trotz der Regelungen in den Abs. 8 – 13 auf dem gesamten Gebiet der Gemeinde nicht möglich ist.

Hierzu bedürfte es zunächst einer ausführlichen Darlegung seitens des Landes, weshalb es auf dem Gebiet der Gemeinden Eschbach, Bremgarten und Heitersheim nicht möglich ist, eine vergleichbare Einrichtung an anderer Stelle zu errichten. Bei dieser Frage waren die Gerichte in der Vergangenheit eher restriktiv und

haben den Vorhabenträger mehrfach als verpflichtet angesehen, zur Prüfung der Subsidiarität ausführliche Darlegungen zu unterbreiten.

- Vergl. **OVG Hamburg**, Beschl. v. 09.05.2016, Az. 2 BS 38/16, Beck online Rn. 9; **VG Hamburg**, Beschl. v. 09.03.2016, Az. 7 E 6767/15, juris Rn. 87 -

#### 4.7.2 Verfassungsmäßigkeit von § 246 Abs. 14 BauGB:

Fraglich ist allerdings, ob § 246 Abs. 14 BauGB verfassungsgemäß ist. Hieran werden sowohl in der Rechtsprechung als in der Literatur erhebliche Zweifel angemeldet. Sehr eindrücklich hat das Verwaltungsgericht Hamburg darauf hingewiesen, dass diese Vorschrift am Maßstab zahlreicher verfassungsrechtlicher Gewährleistungen einen erheblichen Rechtfertigungsbedarf begründet. Durch die Verwendung einer Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe die „dringend benötigt“, „rechtzeitig“ und, insbesondere, „in erforderlichem Umfang“ deren Zusammenspiel auf Rechtsfolgenseite einer Ermächtigung zur Abweichung von baurechtlichen Anforderungen von bislang unbekannter Reichweite auslöst, werde das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot in Frage gestellt.

- Vergl. **VG Hamburg**, Beschl. v. 28.10.2015, Beck RS 2015, 5056082; offen gelassen in: **VG Berlin**, Beschl. v. 14.02.2019, Az. 13 L 396.18, juris Rn. 31 -

Vergleichbare Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift finden sich auch in der Literatur. Auch dort wird die Ansicht vertreten, dass die Vorschrift mangels Bestimmtheit unter dem grundgesetzlichen Grundsatz der Normenklarheit und dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot nicht mehr haltbar sei.

- Vergl. **Hornmann**, NVwZ 2016, 436 (438); auch **Ewer/Mutschler-Siebert**, NJW 2016, 11 (13)

Andere Stimmen halten die Vorschrift indes für verfassungsrechtlich unbedenklich. Insoweit wird insbesondere auf die Parallelen dieser Vorschrift mit § 37 BauGB verwiesen. Diese Vorschrift sei in der Vergangenheit stets als verfassungsgemäß erachtet worden.

- Vergl. **Kment/Wirth**, ZfBR 2016, 748 (752); offengelassen:  
**Scheidler NVwZ** 2016, 744 (745)

Da § 246 Abs. 14 BauGB ein sehr weitreichendes Abweichen von bauplanungsrechtlichen Regelungen im BauGB ermöglicht, wodurch insbesondere die Planungshoheit einer Gemeinde im Außenbereich weitgehend eingeschränkt und im beplanten Innenbereich sogar bei festgesetzten Baugebieten diese zu einem bloßen „Belang“ werden, erscheint der Eingriff in Art. 28 Abs. 2 GG doch beträchtlich.

- so auch **VG Hamburg**, Beschl. v. 28.10.2015, a.a.O., juris  
Rn. 67 -

Dabei kann allerdings nicht übersehen werden, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden zwar gegenüber dem Land und den Ländern das Recht gewährt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Diese Gewährleistung sichert den Gemeinden jedoch lediglich grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte in diesem Bereich. Der Vorbehalt des „Rahmens der Gesetze“ erlaubt es dem Gesetzgeber daher nicht, die kommunale Selbstverwaltung völlig zu beseitigen oder derart auszuhöhlen, dass den Gemeinden kein ausreichender Spielraum zu ihrer Ausübung mehr bleibt.

Dagegen verbürgt Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG als institutionelle Garantie den Gemeinden nicht die Selbstverwaltungsrechte in allen Einzelheiten. Gesetzliche Beschränkungen der Selbstverwaltung sind vielmehr mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar, wenn und soweit sie deren Kernbereich unangetastet lassen.

- Vergl. **BVerfG**, Beschl. v. 07.10.1980, NJW 1981, 1659  
(1660); **BVerfG**, BVerfGE 38, 258 (278) -

Allerdings ist die Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Planungshoheit der Gemeinde zu dem unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gehört, bedauerlicherweise noch immer umstritten. In einer grundlegenden Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht hierzu ausgeführt, dass eine gesetzliche Regelung, die keine allgemeine Einschränkung oder gar vollständige Beseitigung der kommunalen Planungshoheit als Institution vorsieht, sondern nur ausnahmsweise zu Einschränkungen der Planungshoheit einzelner Gemeinden in

räumlich streng abgegrenzten Gebieten ermächtigt, keinen Eingriff in den Kernbereich der Selbstverwaltung darstellt. Dies folgere daraus, dass der Gesetzgeber den aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden Beschränkungen für staatliche Eingriffe unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen und das aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Willkürverbot im Verhältnis zwischen Hoheitsträgern beachten müsse. Eine Einschränkung der Planungshoheit ist demnach nur zulässig, wenn und soweit sich bei der vorzunehmenden Güterabwägung ergibt, dass schutzwürdige überörtliche Interessen diese Einschränkungen erfordern.

- Vergl. **BVerfG**, Beschl. v. 07.10.1980, a.a.O. (1660);  
**BVerwG**, Urt. v. 14.12.2000, Az. 4 C 13/99, juris Rn. 43 -

Unter Anwendung dieser Grundsätze wird man im vorliegenden Falle wohl zu dem Ergebnis kommen müssen, dass eine Einschränkung der Planungshoheit durch die Regelung in § 246 Abs. 14 BauGB wegen der Dringlichkeit der Flüchtlingssituation und der Einzelfallbezogenheit den vorgenannten verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine Beschränkung der Planungshoheit der Gemeinden wohl noch entspricht.

Dies muss indes nicht in gleicher Weise auch für die erheblichen Bedenken bezüglich der Bestimmtheit der Regelung in der genannten Vorschrift gelten, die in der häufig als Parallelnorm herangezogenen Regelung des § 37 BauGB nun gerade keine Entsprechung findet. Gerade, weil durch diese Vorschrift ein erheblicher Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit ermöglicht wird, erscheint es verfassungsrechtlich geboten, durch entsprechend eindeutige Formulierungen den Rahmen für solch mögliche Eingriffe eng und vor allem klar und präzise zu bestimmen. Hiervon ist die genannte Vorschrift weit entfernt.

Gleichwohl kann nicht übersehen werden, dass verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Vorschrift von der weit überwiegenden Mehrheit in Rechtsprechung und Literatur mittlerweile nicht geteilt werden.

- vgl. **OVG Greifswald**, Beschluss vom 13.11.2023, Az. 3 M 459/23 OVG –, juris Rn. 26 ff.; **VG Würzburg**, Beschluss vom 12.06.2024, Az. W 5 S 24.502 –, juris Rn. 39; **Blechsmidt**, in: **Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger**, BauGB, 152. EL Oktober 2023, § 246 Rn. 52d; **Kment/Wirth**, ZfBR 2016, 748

Daher geht der Unterzeichner vorliegend – trotz weiterhin bestehender Zweifel – von der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift aus.

#### 4.7.3 Standortwahl:

Die nächste Frage ist, welche Anforderungen an die Standortwahl im Zusammenhang mit der hier relevanten Regelungen des § 246 Abs. 14 BauGB zu stellen sind. Hier ist der Gesetzgeber der Ansicht, dass eine besondere Ortsgebundenheit regelmäßig nicht erforderlich sei.

- Vergl. **BT-Drs.** 18/6185 S. 55; **Battis/Mitschang/Reidt**, NVwZ 2015, 1633 (1637) -

Vielmehr soll es genügen, dass der Vorhabenträger plausibel darlegt, welche Anstrengungen er unternommen hat, um geeignete Grundstücke und Gebäude für die Unterbringung innerhalb des Landesgebiets er unternommen hat und warum aus seiner Sicht letztlich alleine die Option verbleibt, die entsprechende Einrichtung am geplanten Ort zu schaffen.

- Vergl. **VG Schwerin**, Urt. v. 29.08.2023, Az. 2 B 1269/23 SN, juris Rn. 37 -

Hierbei kann allerdings nicht übersehen werden, dass es sich um einen Beschluss im Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes handelte. Das Gericht hat ausdrücklich betont, dass die Frage, welche Grenzen für die Standortwahl im Einzelnen bestehen mögen und ob diese dann im dort entschiedenen Fall tatsächlich auch eingehalten wurden, einem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben müsse. Die Entscheidung in der Hauptsache liegt bislang nicht vor. Die in diesem Zusammenhang ergangenen Entscheidungen des OVG Greifswald sind für diese Frage leider nicht dienlich, da sich diese Entscheidungen nur mit der Frage befassen, ob die der Baugenehmigung zugrunde liegende Abweichungsentscheidung der Aufsichtsbehörde einen separat angreifbaren Verwaltungsakt darstellt.

Zusammengefasst erscheint es somit zumindest fraglich, ob die Regelung von § 246 Abs.14 BauGB tatsächlich so zu verstehen ist, dass der jeweilige Vorhabenträger, hier also das Land Baden-Württemberg, bei der Standortwahl nahezu völlig frei ist.

Gerade weil – wie oben ausgeführt – die Gerichte bei der Frage der Alternativenprüfung eher streng sind, könnte es sich für einen Vorhabenträger ja geradezu anbieten, eine möglichst kleine Gemeinde mit einer geeigneten Fläche zu

suchen, um nachweisen zu können, dass im Gemeindegebiet keine Alternativflächen zur Verfügung stehen. Es liegt daher zumindest nahe, die vorgenannte Regelung insoweit einzuschränken, als bei der Standortwahl zumindest eine Relation zwischen der Größe der Anlage und der beabsichtigten Nutzungsdauer einerseits sowie der Größe der Gemeinde andererseits herzustellen. Erst innerhalb dieses Rahmens wird man auch unter dem Gesichtspunkt einigermaßen gleichmäßiger Lastenverteilung eine gewisse Freiheit bei der Standortwahl zubilligen müssen.

Dies führt nach Auffassung des Unterzeichners zu dem Ergebnis, dass es zwar nicht einer geradezu mathematisch nachvollziehbaren Ableitung der Standortwahl bedarf, der Vorhabenträger indes aber auch nicht gerade willkürlich vorgehen darf. Sollte es im vorliegenden Fall dem Land gelingen, plausibel darzulegen, weshalb es z. B. im Sinne einer landesweit einigermaßen gleichmäßigen Verteilung von Flüchtlingen

- Vergl. hierzu auch: **Battis/Mitschang/Reidt**, NVwZ 2015,1633 (1637) -

gerade den Standort des Gewerbeparks gewählt hat, dürfte eine Argumentation gegen die Standortwahl vermutlich nicht zum Erfolg führen. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass nach nahezu einstimmiger Auffassung eine besondere Ortsgebundenheit an die betreffende Gemeinde gerade nicht gefordert wird und eine Prüfung, ob an anderer Stelle außerhalb der Gemeinde noch Raum für anderweitige Aufnahmemöglichkeiten bestehen, nicht erforderlich sein soll.

- Vergl. **BT-Drs.** 18/6185, S. 55; **Dürr** in: **Brügelmann**, BauGB, § 246 Rn. 48; **VG Schwerin**, Beschl. v. 29.08.2023, a.a.O., juris Nr. 37 -

Dass bei einer so angedachten Relation die Schaffung einer EA mit geplanten 850-900 Flüchtlingen in Gemeinden rund 2.500 (Eschbach), rund 5.000 (Hartheim) und rund 6.500 (Heitersheim) Einwohnern als plausibel und sachgerecht erscheint, erscheint zwar nicht von vorneherein als ausgeschlossen, ruft aber gerade mit Blick auf den Umstand, dass die Einrichtung auf der Gemarkung der kleinsten Gemeinde Eschbach entstehen soll, doch erhebliche Zweifel auf.

#### **4.7.4 Erstaufnahmestelle von § 246 Abs. 14 BauGB erfasst?**

Weiter stellt sich die Frage, ob eine Erstaufnahmeeinrichtung (EA) auch in den Anwendungsbereich von § 246 Abs. 14 BauGB fällt. Wie die Regelung in § 246 Abs. 14 Satz 1 BauGB zeigt, soll – wie gerade ausgeführt – auch die Alternativenprüfung nur für eine bestimmte Gemeinde erfolgen. Dies hat zur Folge, dass das Land – vorbehaltlich des soeben Ausgeführten – die Lage einer EA weitestgehend eigenständig festlegen kann und dann nur noch auf eine Alternativenprüfung am jeweiligen Standort verpflichtet ist.

Führt man diesen Gedanken bis zum Schluss, könnte eine Standortwahl für eine Anlage zur Flüchtlingsunterbringung mit nahezu tausend Flüchtlingen auch auf eine Gemeinde mit wenigen hundert Einwohnern entfallen. Bräuchte das Land doch lediglich vorzutragen, dass man dort über ausreichende Flächen verfügt, die eine gewisse Infrastruktur aufweisen und hinreichend erschlossen sind. Der Nachweis, dass im gesamten Gemeindegebiet keine Alternativen bestehen, wäre dann höchst einfach zu führen. Dies kann indes mit der Beschränkung auf das Gemeindegebiet in § 246 Abs. 14 BauGB nicht gewollt sein. Vielmehr deutet Vieles darauf hin, dass diese Regelung mehr den Fall im Visier hatte, dass der Gesetzgeber für kleinere Einrichtungen eine praktikable Sonderlösung schaffen wollte, die keiner aufwändigen Standortsuche unterworfen werden sollten, während größere Anlagen wie im vorliegenden Fall von dieser Regelung nicht umfasst würden.

Insoweit erscheint die Frage, ob auch Erstaufnahmeeinrichtungen der geplanten Größe zu den Anlagen gehören, die von § 246 Abs. 14 BauGB umfasst sein sollen, zumindest offen.

Dabei wird nicht übersehen, dass der Wortlaut der Vorschrift, in der es ausdrücklich heißt, dass sie auch bei „Aufnahmeeinrichtungen“ Anwendung findet, für die Anwendbarkeit der genannten Vorschrift spricht. Entspricht doch der Begriff der „Aufnahmeeinrichtung“ exakt demjenigen in § 47 AsylG, also der Regelung, die die gesetzliche Grundlage für die Schaffung von solchen Erstaufnahmeeinrichtungen bildet.

Zudem wird zu Recht auch darauf hingewiesen, dass es sich bei solchen Erstaufnahmeeinrichtungen weniger um Flüchtlingsunterkünfte im Sinne der Sonderregelungen des § 246 Abs. 9-16 BauGB, als vielmehr um eine spezielle Art von Verwaltungsgebäuden handelt. Dort würden im Wesentlichen neben der Ersterfassung und Erstversorgung der Flüchtlinge und Asylbegehrenden auch die medizinischen Untersuchungen sowie die Antragstellung erfolgen.

- Vergl. **Bieneke/Reidt**, BauR 2015, 422 (423 f.) -

Für reine oder doch weit überwiegende Verwaltungsgebäude gäbe aber selbst die häufig bemühte Parallelnorm des § 37 BauGB keine Rechtfertigung. So hat das Bundesverwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass die besonderen Anforderungen an ein Gebäude, das nach dieser Vorschrift zugelassen werden soll, erforderten, dass sich das Vorhaben nach Standort, Art, Ausführung und Auswirkungen von „sonstigen Verwaltungsbauten“ deutlich unterscheidet.

- Vergl. **BVerwG**, Beschl. v. 16.06.1981, Az. 4 B 96/81, juris  
Rn. 4 zum weitgehend inhaltsgleichen § 37 BBauG;  
Vergl. auch **Scheidler**, ZfBR 2016, 756 -

Dann aber wäre § 246 Abs. 14 BauGB im vorliegenden Falle nicht einschlägig. Auch hierzu gibt es jedoch bislang keine Entscheidungen, sodass vorliegend nicht mit Sicherheit prognostiziert werden kann, ob diese Zweifel im Rahmen einer verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung durchgreifen würden. Mit Blick auf den doch sehr eindeutigen Gesetzeswortlaut steht indes zu erwarten, dass die Gerichte sich hieran orientieren werden und diese Einrichtungen doch noch zu den umfassten Anlagen des § 246 Abs. 14 BauGB zählen werden.

- vergl. so auch **Battis/Mitschang/Reidt**, a.a.O. S. 1637 -

#### 4.7.5 „Dringend benötigt“:

Lässt man einmal die oben aufgeführten Bedenken wegen der Unbestimmtheit des Begriffs „dringend benötigt“ außer Acht, ist davon auszugehen, dass dann Unterkunftsmöglichkeiten dringend benötigt werden, wenn die vorhandenen und geplanten Unterbringungskapazitäten nicht mit dem tatsächlichen oder prognostizierten Zustrom von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden nicht mehr Schritt halten.

- Vergl. **Scheidler**, ZfBR 2016, 756 (757) -

Mit Blick darauf, dass die Zahl der Geflüchteten in den vergangenen zwei Jahren deutlich zurückgegangen ist und sich mittlerweile bei ca. 30% der Zahlen von 2023 bzw. bei ca. 10% der Zahlen von 2015 (das Jahr, in dem § 246 Abs. 14 BauGB

erlassen wurde) bewegen, bestehen an dem Merkmal „dringend benötigt“ im hier zu beurteilenden Fall erhebliche und auch durchgreifende Bedenken.

In diesem Zusammenhang ist auch die Äußerung der zuständigen Landesministerin im dritten Programm des SWR zu würdigen, die ausdrücklich erklärte, dass die geplante Einrichtung nun gerade nicht nur für Geflüchtete, sondern auch für – hoffentlich nie eintretende – andere Notfälle zum Einsatz kommen könnte.

Berücksichtigt man zudem, dass die genannte Vorschrift, die zum Ergebnis hat, dass nahezu alle einschlägigen bauplanungsrechtlichen Vorschriften nicht zur Anwendung gelangen (Stichwort: „Not kennt kein Gebot“), nur für den Fall gedacht war, dass eine menschenwürdige Unterbringung von Geflüchteten umgehend gewährleistet werden musste, kann eine Anwendung dieser Vorschrift in einer Situation, die sich deutlich entspannt hat, nicht in Betracht kommen, um nahezu 10% der Geflüchteten, die in Baden-Württemberg ankommen, an der geplanten Stelle konzentriert werden.

Es ist schlechterdings nicht erkennbar, weshalb es nicht möglich sein sollte, den Bebauungsplan entsprechend zu ändern und damit eine rechtsstaatlich bedenkenfreie baurechtliche Grundlage zu schaffen, die zudem den Vorteil hat, dass die berechtigten Argumente der Menschen, die im unmittelbaren Umfeld der geplanten Einrichtung schon heute arbeiten und zum Teil auch – berechtigterweise – leben, in der Abwägung das ihnen gebührende Gewicht zu erhalten.

Dass der Zweckverband dies bis vor Kurzem offensichtlich in gleicher Weise eingeschätzt hatte, ergibt sich auch daraus, dass dieser im Jahr 2024 zunächst ein B-Plan-Änderungsverfahren nach § 31a BauGB angedacht hatte und schon einen Entwurf zur Änderung des Bebauungsplans für die Unterbringung von Flüchtlingen durch Änderungen des Gebiets in ein Gewerbegebiet mit der Zulässigkeit von Einrichtungen für soziale Zwecke auf die TO der Verbandsversammlung gesetzt hatte (Sitzung der Verbandsversammlung vom 03.07.2024). Die Planungen wurden dann aber nicht weiterverfolgt und in der Verbandsversammlung das Thema (Top 2 „Änderung des Bebauungsplans westliches Industriegebiet“) von der Tagesordnung genommen sowie kein entsprechender Aufstellungsbeschluss herbeigeführt.

Um das ganze abzurunden, ist zu erwähnen, dass in der Folgezeit zur Stärkung der gewerblichen Nutzungen sogar Betriebsleiterwohnungen insgesamt abgeschlossen wurden.

#### 4.7.6 „Nicht“ oder „nicht rechtzeitig“:

Im Ergebnis Gleiches dürfte auch für die Anforderung gelten, dass eine entsprechende Einrichtung nicht oder nicht rechtzeitig ohne Anwendung des § 246 Abs. 14 BauGB errichtet werden kann. Dabei spricht vieles dafür, dass der maßgebliche Zeitpunkt, an dem die Frage der Rechtzeitigkeit beantwortet werden muss, derjenige ist, an dem die Entscheidung darüber, eine Baugenehmigung mit einer Abweichungsentscheidung auf der Basis von § 246 Abs. 14 BauGB zu erteilen, getroffen wird.

#### 4.7.7 „erforderlich“:

Die zweite entscheidende Frage neben der Dringlichkeit, ob eine solche Erstaufnahmeeinrichtung nahezu vollständig losgelöst von allen bauplanungsrechtlichen Vorschriften auf der Basis von § 246 Abs.14 BauGB zugelassen werden kann, stellt sich somit beim Begriff der „Erforderlichkeit“. Nur dann, wenn eine solche Einrichtung tatsächlich auch an dieser Stelle erforderlich ist, kommt eine Zulassung auf der Basis der genannten Vorschrift in Betracht.

Die meisten Gerichtsentscheidungen und Kommentierungen verweisen im Zusammenhang mit der genannten „Erforderlichkeit“ auf den engen Bezug von § 246 Abs. 14 BauGB zu § 37 Abs. 1 BauGB. Zu dieser Vorschrift gibt es eine umfangreiche Judikatur, die man im Wesentlichen so zusammenfassen kann, dass ein dort geregeltes Vorhaben erforderlich ist, wenn es „vernünftigerweise geboten“ erscheint.

- Vergl. **BVerwG**, Beschl. v. 16.07.1981, Az. 4 B 96/81, juris Rn. 4; **BVerwG**, Urt. v. 14.02.1991, Az. 4 C 20/88, juris Rn. 17 ff. -

Notwendig ist also, dass die Gründe, die für das Vorhaben sprechen, diejenigen, die diesem entgegenstehen könnten, überwiegen. Dies lässt sich sachgerecht und abschließend nicht ohne einen Blick auf mögliche Alternativen beurteilen. Denn an der Erforderlichkeit kann es auch dann fehlen, wenn die besondere öffentliche Zweckbestimmung des Vorhabens im Wesentlichen auch bei Errichtung des Vorhabens an einer anderen Stelle erreicht und gleichzeitig ein Verstoß gegen das Bauplanungsrecht vermieden oder erheblich gemildert werden könnte. Dabei sind die widerstreitenden öffentlichen Belange zur Prüfung der Erforderlichkeit zunächst zu ermitteln und danach zu gewichten und gegenüberzustellen. Mit dem Gewicht der dem Vorhaben entgegenstehenden Belange erhöhen sich

zugleich auch die Anforderungen an die Erforderlichkeit der Abweichung vom Planungsrecht.

- Vergl. **BVerwG**, Urt. v. 14.02.1991, a.a.O., juris Rn 20 ff.; **BVerwG**, Beschl. v. 16.07.1981, Az. 4 B 96/81, juris Rn. 4; **OVG Hamburg**, Beschl. v. 09.05.2016, a.a.O., juris Rn. 26; **Blechtschmidt** in: **Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger**, BauGB, § 37 Rn. 18; **Battis/Krautzberger/Löhr**, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 37 Rn. 4; **Scheidler**, ZfBR 2016, 756 (757 f.) -

Zu den zu ermittelten und gewichtenden Belangen gehört im Übrigen auch das Rücksichtnahmegebot.

- Vergl. **Blechtschmidt** in: **Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger**, BauGB, § 37 Rn. 18

Überträgt man diese Grundsätze auf den hier vorliegenden Fall, ist im Rahmen der notwendigen Abwägung zu berücksichtigen, dass es um die zeitlich unbefristete Errichtung einer Erstaufnahmestelle für 950 Flüchtlinge geht.

Dabei widerspricht das geplante Vorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplans, der in den vergangenen Jahren mehrfach geändert wurde, um insbesondere ein Wohnen im Industriegebiet gänzlich zu verhindern, sogar ein Wohnen von Betriebsinhabern oder Aufsichtspersonen. Es bestehen auch erhebliche Zweifel daran, dass aufgrund der Vorbelastungen gesunde Wohnverhältnisse geschaffen werden können. Dies gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass sich in nur sehr geringfügiger Entfernung die Sammelstandort-Schießanlage Eschbach befindet. Es dürfte nahe liegen, dass vom Kriegsgeschehen traumatisierte Geflüchtete eine Schießanlage in unmittelbarer Nachbarschaft als wenig passend empfinden dürften.

Hinzu kommen die Lärmimmissionen vom Flugbetrieb mit über zehntausend Flügen pro Jahr.

- Die Zahl der Flugbewegungen auf dem jetzigen Niveau bei etwa 15.000 pro Jahr einpendeln werden (vgl. **Schuler**, Badische Zeitung. [05.07.2024](#)) –

Es liegt bereits eine erste gutachterliche Einschätzung vor, die schon jetzt erhebliche Immissionswerte von bis zu 70 dB(A) ermittelt hat (Gutachten Heine und Jud vom 19.06.2024). Lärmspitzenpegel, welche bei den dortigen Gewerbetrieben

auch nachts z.B. bei Abladevorgängen o.ä. im üblichen Betriebsablauf immer wieder vorkommen, wurden soweit ersichtlich dabei noch gar nicht berücksichtigt. Es befinden sich mit der Müllverbrennungsanlage TREA, der Firma Gutex, GLS und weiteren großen Speditionen sowie vielen anderen 24/7-Betrieben im Gewerbegebiet vielfach Unternehmen mit erheblichen Lärmemissionen auch im Nachtzeitraum.

Aber selbst dann, wenn man davon ausgeht, dass nach der Rechtsprechung die Lärmbelastungen, die Flüchtlingen zugemutet werden kann, bis hin zu denjenigen gehen kann, die in einem Gewerbegebiet (und im Einzelfall sogar einem Industriegebiet) zulässig sind,

Vergl. **VGH BW**, Ur. v. 23.06.2020 – 3 S 2781/18 –, juris Rn. 36

scheint es angesichts dieser Werte keineswegs ausgeschlossen, sondern sogar naheliegend, dass einerseits gleichwohl gesundheitsgefährdende (Lärm-)Immissionen auf die Einrichtung (zumindest in Teilbereichen) einwirken

Vergl. **VGH BW**, Ur. v. 23.06.2020, a.a.O., juris Rn. 38 f. -

und insbesondere gegenüber den bereits vorhandenen unmittelbar benachbarten Gewerbebetrieben das Gebot der Rücksichtnahme verletzt werden könnte und diese Betriebseinschränkungen befürchten müssen.

- Vergl. **Kment/Wirth**, a.a.O. S. 754 f. -

In diesem Zusammenhang wird schließlich betont, dass neben der konkreten Lage des Vorhabens inkl. etwaiger Alternativstandorte im Gemeindegebiet auch die Größe der genannten Einrichtung sowie die geplante Nutzungsdauer in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle spielen.

- Vergl. **Scheidler**, NVwZ 2016, 744 (746); **Battis/Mitschang/Reidt**, NVwZ 2015, 1633 (1638); **Kment/Wirth**, ZfBR 2016, 748 (752) -

Bei einer voraussichtlichen Zahl von bis zu 950 Flüchtlingen und einer derzeit nicht ersichtlichen zeitlichen Befristung der Einrichtung wiegen diese Argumente bei der Ermessensausübung sicher schwer.

#### IV.

#### Ergebnis:

Fasst man die vorstehenden Ausführungen zusammen, ist folgendes Ergebnis festzuhalten:

1. Die geplante Errichtung einer Erstaufnahmestelle im Bereich des Gewerbeparks Breisgau ist auf der Grundlage des bestehenden Bebauungsplans nicht zulässig.
2. Eine Baugenehmigung auf der Grundlage der Sonderbauvorschriften des § 246 Abs. 9-13 BauGB scheidet ebenfalls aus, da die dort genannten Voraussetzungen für die Anwendung dieser Vorschriften nicht vorliegen.
3. Eine Baugenehmigung nach einer Abweichungsentscheidung nach § 246 Abs. 14 BauGB erscheint im Moment praktisch ausgeschlossen, da
  - die Vorschrift nach wie vor nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet
  - vor allem aber die für die Anwendung dieser Vorschrift erforderliche Dringlichkeit und Erforderlichkeit derzeit offensichtlich nicht vorliegen
  - die Lärmsituation sowohl gegenüber den Bewohnern der Einrichtung als auch gegenüber den benachbarten Betrieben bestenfalls ungeklärt erscheint
  - und schließlich auch erhebliche Zweifel daran bestehen, dass im Rahmen einer zwingend erforderlichen Abwägungsentscheidung zwischen den für und wider das Vorhaben streitenden Interessen die Interessen des Landes überwiegen



Alexander Simon  
Rechtsanwalt  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht