



Dohle · Simon
Rechtsanwälte

Kurzugutachten
zur Zulässigkeit einer Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA)
in Ludwigsburg, Gewinn Schanzacker

erstattet von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Alexander Simon, Dohle · Simon Rechtsanwälte, Freiburg

Freiburg, 19.01.2024

Rolf Dohle (-2013)

Alexander Simon
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Jan Dohle LL.M.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Wilhelmstraße 17a
D-79098 Freiburg

Tel.: +49 (0)7 61/70 30 9-0
Fax: +49 (0)7 61/70 30 9-22
kanzlei@dsfr.de

www.dsfr.de

Volksbank Freiburg
BLZ: 680 900 00
Konto: 12 200 102
IBAN: DE38680900000012200102
BIC: GENODE61FR1

Raiffeisenbank Kaiserstuhl eG
Vogtsburg
BLZ: 680 634 79
Konto: 21 333 301
IBAN: DE30680634790021333301
BIC: GENODE61VOK

Sparkasse Hochschwarzwald
BLZ: 680 510 04
Konto: 4352548
IBAN: DE36680510040004352548
BIC: SOLADES1HSW

USt.-Id-Nr.: DE 166799848



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

I. Einleitung:

Das Land Baden-Württemberg beabsichtigt, eine Landeserstaufnahmestelle (LEA) auf dem Gebiet der Stadt Ludwigsburg im Gewinn Schanzacker zu errichten. Der Gemeinderat der Stadt Ludwigsburg hat sich eindeutig ablehnend zu diesem Vorhaben geäußert. Die Stadt hat daher den Unterzeichner damit beauftragt, im Rahmen eines Kurzgutachtens die baurechtliche Zulässigkeit dieses Vorhabens zu prüfen. Dem dienen die nachfolgenden Ausführungen.

II. Sachverhalt:

1. Das Land Baden-Württemberg ist Eigentümerin des Grundstücks Flst. Nr. 7727 der Gemarkung Ludwigsburg. Das Grundstück liegt im äußersten Nordwesten der Stadt mit direkter Nachbarschaft im Norden mit der Gemeinde Tamm sowie im Süden und Westen mit der Gemeinde Asperg. Das Grundstück besitzt eine Größe von rund 155.000 m².
2. Im Regionalplan des Regionalverbands Raum Stuttgart ist das Gebiet, in dem das genannte Grundstück liegt, als regionaler Grünzug ausgewiesen. Nach dem Ziel 3.1.1 des Regionalplans sind regionale Grünzüge Vorranggebiete für Freiraumschutz mit dem Ziel der Erhaltung und Verbesserung des Freiraums und der Sicherung des großräumigen Freiraumzusammenhangs. Regionale Grünzüge dürfen keiner weiteren Belastung, insbesondere durch Bebauung ausgesetzt werden. Funktionswidrige Nutzungen sind ausgeschlossen.

Nach Abs. 2 des gleichen Ziels sind neue raumbedeutsame, auf den Außenbereich angewiesene privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB in den regionalen Grünzügen ausnahmsweise zulässig, wenn diese einer bereits rechtskräftig bestehenden baulichen Anlage zugeordnet werden.

Im hier fraglichen Gebiet existiert bislang keinerlei Bebauung. Darüber hinaus wird erkennbar keine landwirtschaftliche Nutzung angestrebt.



Dohle · Simon
Rechtsanwälte

3. Im Flächennutzungsplan der Stadt Ludwigsburg ist das Gebiet zu 50 % als Gewerbefläche dargestellt, die anderen 50 % sehen eine landwirtschaftliche Nutzung vor.

4. Das Grundstück liegt auch im Geltungsbereich eines Bebauungsplans mit der Nr. 070/04, „Ludwigsburg-Nord/Sozialtherapeutische Anstalt“ vom 09.09.1978, welcher für den dortigen Bereich ein Sondergebiet „Vollzugsanstalten“ festsetzt. Die sozialtherapeutische Anstalt befindet sich indes seit Jahrzehnten in unmittelbarer Nachbarschaft (Hohenasperg). Nach mehr als 45 Jahren gibt es keinerlei Absichten des Landes mehr, eine solche Anstalt an dieser Stelle zu errichten. Die aktuellen Überlegungen gehen in die Richtung eines Katastrophenschutzentrums, das hier auf der Basis der vorliegenden Planung mit Sicherheit nicht errichtet werden kann.

5. Das Grundstück ist nach wie vor unbebaut und wird derzeit ausschließlich landwirtschaftlich genutzt.

6. Auf dem Grundstück befindet sich im östlichen Bereichs als archäologisches Kulturdenkmal nach § 2 Abs. 1 DSchG eine neuzeitliche Übungsschanze, die sowohl im Laserscanning (Lidar) als auch auf Orthobildern noch sehr gut erkennbar ist. Ein solches Denkmal darf nur mit Genehmigung der Denkmalschutzbehörde zerstört werden.

7. Die Erschließung des Gebietes erfolgt derzeit ausschließlich über die Straße „Lehenfeld“, die auf der Gemarkung der Gemeinde Asperg liegt. Die Straße weist in ihrem östlichen Bereich, der unmittelbar an das oben genannte Grundstück angrenzt, eine Breite von ca. 5,5 bis maximal 7 m auf.

Ab dem Baugrundstück biegt die Straße in südlicher und nördlicher Richtung ab. Im Norden verläuft sie bis zu Bahnlinie und knickt dann noch Osten ab, wo sie in einer Wendeschlaufe endet. In südlicher Richtung führt sie zu weiteren Verkehrsflächen.



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

8. Im Nordwesten des Grundstücks grenzt ein Gewerbegebiet an, welches im östlichen Teil einen Entsorgungsbetrieb mit einem Schrottplatz beherbergt, westlich davon sind mehrere Werke der Firma Porsche angesiedelt. Nach dem zur Verfügung stehenden Luftbild wird die Erschließungsstraße im östlichen Teil offensichtlich auch als Abstellfläche für den dort benachbarten Entsorgungsbetrieb benutzt.

Im Norden grenzt das Grundstück unmittelbar an eine viergleisige Eisenbahnlinie an. In ca. 200 m Entfernung verläuft die stark befahrene Ludwigsburger Straße.

9. Seit längerem plant das Land Baden-Württemberg auf dem vorgenannten Grundstück die Errichtung einer Landeserstaufnahmestelle (LEA) für ca. 2.000 – 2.500 Flüchtlinge.

Ginge man von der Wirksamkeit des Bebauungsplans 070/07 aus, wäre das Vorhaben offensichtlich unzulässig, da erkennbar nicht die Errichtung einer sozialtherapeutischen Anstalt (vgl. § 123 StVollzG) beabsichtigt ist.

Ginge man dagegen von der Funktionslosigkeit des Bebauungsplans aus, würde das Vorhaben im bauplanungsrechtlichen Außenbereich errichtet werden. Es wäre offensichtlich nicht privilegiert, das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB wäre nicht zu erwarten. Zudem drohen erhebliche Konflikte mit den Nachbargemeinden Tamm und Asperg, die das Vorhaben kategorisch ablehnen.

Daher wurde der Unterzeichner von der Stadt Ludwigsburg damit beauftragt, ein Kurzgutachten über die baurechtliche Zulässigkeit des Vorhabens des Landes Baden-Württemberg zu erstellen.

II.

Rechtliche Würdigung:

1. Planungsrechtliche Grundlagen:

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



1.1 Wirksamkeit des Bebauungsplans:

In Betracht kommt der Bebauungsplan der Stadt Ludwigsburg Nr. 070/04. Dieser setzt indes ein Sondergebiet „Sozialtherapeutische Anstalt“ nach § 11 Abs. 2 BauNVO fest. Damit dieser Bebauungsplan wirksam ist, wäre es zunächst erforderlich, dass eine eindeutige Zweckbestimmung in diesem enthalten ist. Ein Bebauungsplan über ein Sondergebiet ohne eindeutige Festsetzung der Zweckbestimmung ist unwirksam.

- vergl. **BVerwG**, Urt. v. 28.05.2009, Az. 4 CN 2/08, juris Rn. 15 -

Mit Blick auf die Festsetzung „Sondergebiet Vollzugsanstalten“ dürfte die Anforderung einer hinreichenden Zweckbestimmung im vorliegenden Fall allerdings erfüllt sein.

Eine andere Frage ist indes, ob der Bebauungsplan in formeller Hinsicht bedenkenlos ist. Dem Unterzeichner ist aus einem anderen Verfahren in Ludwigsburg bekannt, dass Bebauungspläne aus der etwa gleichen Zeit wie im vorliegenden Fall mitunter an Ausfertigungsmängeln leiden. Dies erscheint auch im vorliegenden Fall nicht abwegig, da zumindest auf dem dem Unterzeichner überlassenen Exemplar der zeichnerischen wie textlichen Festsetzungen eine die Ausfertigung bewirkende Unterschrift auf dem als „Urfassung“ bezeichneten Exemplar nicht zu erkennen ist. Es wurde – soweit ersichtlich – weder vom Oberbürgermeister noch von einem zuständigen Fachbürgermeister zum Zweck der Ausfertigung unterzeichnet. Die beiden Unterschriften neben dem Stempel „Urfassung“ stammen offensichtlich von einem Mitarbeiter des Stadtplanungsamts, der nicht zur Ausfertigung berechtigt ist. Gleiches gilt für die Unterschrift eines Mitarbeiters des Vermessungsamtes.

Dagegen könnte die Unterschrift des 1. Bürgermeisters „Zur Beurkundung“ eine Ausfertigung darstellen. Aber auch hier bestehen Bedenken. Ein Bebauungsplan wird vor der Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde ausfertigt, nicht erst im Anschluss an die Genehmigung. Schon deshalb kann die zeitlich nach der Genehmigung erfolgte Unterschrift des



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

Bürgermeisters keine rechtswirksame Ausfertigung des Bebauungsplans darstellen. Die Ausfertigung ist nämlich ein Verfahrensschritt, der der Bekanntmachung vorauszugehen hat.

- vgl. **BVerwG**, Beschl. v. 09.05.1996, NVwZ-RR 1996, 630 -

Bereits zuvor hatte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ausgeführt, dass die Festlegung des Datums der Ausfertigung auf einen bestimmten Tag nicht notwendig ist sei; es reiche aus, wenn feststehe, dass die Ausfertigung nach dem Satzungsbeschluss und vor der öffentlichen Bekanntmachung erfolgt ist.

- vgl. **VGH BW**, Urt. v. 08.05.1990, VBIBW 1991, 19 - 22 -

Die Bekanntmachung der Genehmigung und damit der Eintritt der Rechtswirksamkeit fand ausweislich des Bebauungsplans jedoch am 09.09.1978 statt, mithin vor der Unterschrift des Bürgermeisters, mit der erst am 12.09.1978 die Genehmigung beurkundet wurde. Damit wäre die Ausfertigung zu spät erfolgt, was sich heute, gut 46 Jahre später auch nicht mehr nachholen ließe, da die damals Beteiligten vermutlich zum Teil nicht mehr am Leben sind, aber auf jeden Fall nicht mehr in der Funktion sind, die sie zur Ausfertigung berechtigen würde.

Denkbar wäre es allerdings, dass sich aus der Unterschrift des Bürgermeisters unter das Protokoll über die Gemeinderatssitzung eine Ausfertigung ergeben könnte.

- ständige Rechtsprechung seit **VGH BW**, Beschl. v. 18.05.1988, Az. 8 S 2404/87, juris -

Da diese Dokumente derzeit hier nicht vorliegen, bleibt die Frage, ob der



Bebauungsplan wegen eines Ausfertigungsfehlers formell unwirksam ist, an dieser Stelle zunächst offen.

1.2 Bebauungsplan funktionslos?

Angesichts der Tatsache, dass der ausdrücklich für diese Nutzung erlassene Bebauungsplan seit mittlerweile mehr als 45 Jahren nicht verwirklicht wurde und diese Einrichtung mittlerweile auf dem Hohenasperg (in unmittelbarer Nachbarschaft) besteht, ist nicht erkennbar, dass der Bebauungsplan jemals umgesetzt werden würde. Er könnte somit funktionslos geworden sein.

Nach der Rechtsprechung kann eine bauplanerische Festsetzung funktionslos sein bzw. werden, wenn und soweit die tatsächlichen Verhältnisse, auf die sie sich bezieht, ihre Verwirklichung auf unabsehbare Zeit ausschließen und diese Tatsache so offensichtlich ist, dass ein in ihre Fortgeltung gesetztes Vertrauen keinen Schutz verdient. Entscheidend ist dabei, ob die jeweilige Festsetzung geeignet ist, zur städtebaulichen Ordnung im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB im Geltungsbereich des Bebauungsplans einen wirksamen Beitrag zu leisten. Die Planungskonzeption, die einer Festsetzung zugrunde liegt, wird nicht schon dann sinnlos, wenn sie nicht mehr überall im Plangebiet umgesetzt werden kann. Erst wenn die tatsächlichen Verhältnisse vom Planinhalt so massiv und so offenkundig abweichen, dass der Bebauungsplan insoweit seine städtebauliche Gestaltungsfunktion unmöglich zu erfüllen vermag, kann von einer Funktionslosigkeit die Rede sein. Das setzt voraus, dass die Festsetzung unabhängig davon, ob sie punktuell durchsetzbar ist, bei einer Gesamtbetrachtung die Fähigkeit verloren hat, die städtebauliche Entwicklung noch in einer bestimmten Richtung zu steuern.

- vgl. **BVerwG**, Urt. v. 21.03.2023, Az. 4 A 9/21, juris Rn. 39; **BVerwG**, Urt. v. 29.04.1977, BVerwGE 54, 5 (10 f.) **BVerwG**, Urt. v. 28.04.2004, Az. 4 C 10.03, juris Rn. 15 -

Bei Heranziehung dieser Grundsätze spricht im vorliegenden Fall sehr viel dafür, von der Funktionslosigkeit des Bebauungsplans auszugehen. Sowohl



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

der Zeitablauf als auch die aktuellen Planungsabsichten des Landes (bisher Katastrophenschutzzentrum, jetzt LEA) deuten überdeutlich darauf hin, dass mit der Errichtung einer Sozialtherapeutischen Anstalt an dieser Stelle auch mittel- und langfristig nicht mehr zu rechnen ist. Eine andere Nutzung lässt die Zweckbestimmung des Bebauungsplans indes nicht zu.

2. Zweckbestimmung

Selbst, wenn man jedoch von der Wirksamkeit des Bebauungsplans ausgeht, wäre die Errichtung einer Landeserstaufnahmestelle für Geflüchtete auf der Basis dieses Bebauungsplans indes sicher nicht möglich, da es sich dabei um eine völlig andere Nutzung mit voraussichtlich auch völlig anderen Anforderungen handeln würde, die von der Zweckbestimmung des Bebauungsplans mit einem Sondergebiet mit Sicherheit nicht gedeckt wäre. Hinzu kommt, dass eine sozialtherapeutische Anstalt eine ungleich geringere Zahl von Nutzern hätte (aktuell auf dem Hohenasperg ca. 60), sodass die geplante Zahl von ca. 2.000 bis 2.500 Flüchtlingen selbst bei einer evtl. angedachten Erhöhung der Anstaltsplätze um das Doppelte der bestehenden Einrichtung die Zahl der Bewohner rund um den Faktor 20 über der Zahl läge, die dem Bebauungsplan zugrunde lag. Die exorbitant höher liegende Zahl der dort Beschäftigten käme noch hinzu.

3. Planungsrechtliche Zulässigkeit im Außenbereich

Hielte man den Bebauungsplan entweder wegen formeller Fehler oder wegen der Funktionslosigkeit für unwirksam, läge das Grundstück im bauplanungsrechtlichen Außenbereich im Sinne von § 35 BauGB.

Dort wäre das Vorhaben nur dann bauplanungsrechtlich zulässig, wenn es entweder nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegiert wäre oder es nach § 35 Abs. 2 BauGB zugelassen werden könnte.

- 3.1 Da die Errichtung von Gebäuden zur Aufnahme oder Unterbringung von Flüchtlingen nicht zu den in § 35 Abs. 1 BauGB aufgeführten privilegierten Vorhaben gehört, ist eine bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach der genannten Vorschrift offensichtlich nicht gegeben.



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

- 3.2 Nach § 35 Abs. 2 BauGB wäre das Vorhaben nur zulässig, wenn keiner der Belange, die in § 35 Abs. 3 BauGB aufgeführt sind, von dem Vorhaben beeinträchtigt würde. Auch hiervon kann im vorliegenden Fall keine Rede sein. Wie dargestellt widerspricht das Vorhaben den Darstellungen des Flächennutzungsplans, es beeinträchtigt die natürliche Eigenart der Landschaft, darüber hinaus wäre es auch voraussichtlich schädlichen Umwelteinwirkungen in Form von Verkehrslärm (Bahn und Straße) ausgesetzt und möglicherweise könnte man auch noch von der Entstehung einer Splittersiedlung ausgehen.

Zusammengefasst lässt sich daher unschwer erkennen, dass das geplante Vorhaben insgesamt nach § 35 BauGB planungsrechtlich nicht zulässig ist.

4. 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 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.

- 4.1 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 ausschließlich landwirtschaftlich genutzt wird und keine Gebäude aufweist, ist eine Regelung über eine mögliche Nutzungsänderung bestehender Gebäude offensichtlich nicht einschlägig.

Darüber hinaus bezieht sich diese Vorschrift nur auf den bauplanungsrechtlichen Innenbereich i. S. v. § 34 BauGB, sodass eine Zulassung nach dieser Regelung für das hier geplante Vorhaben ausgeschlossen ist, wenn man aufgrund der Funktionslosigkeit des Bebauungsplans zu einer Lage im Außenbereich kommt.



Dohle · Simon
Rechtsanwälte

4.2 Dagegen ermöglicht die Regelung von § 246 Abs. 9 BauGB ausdrücklich auch die Zulassung von Vorhaben im bauplanungsrechtlichen Außenbereich, soweit die Vorhaben der Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden dienen. Voraussetzung ist allerdings, dass das Vorhaben im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit nach § 30 Abs. 1 oder § 34 BauGB zu beurteilenden bebauten Flächen innerhalb des Siedlungsbereiches erfolgen soll. Rechtsprechung und Kommentierung sind beim geforderten „unmittelbaren räumlichen Zusammenhang“ allerdings eher großzügig, sodass selbst eine angenommene Außenbereichslage die Anwendbarkeit dieser Vorschrift nicht von vorneherein ausschliesse.

Nachdem das Gebiet im Westen durch die bestehende gewerbliche Nutzung sowie im Norden jenseits der Bahnlinie durch umfangreiche bauliche Nutzungen vorgeprägt ist, ließe sich wohl noch vertreten, dass insoweit von einem Siedlungszusammenhang auszugehen wäre.

- Vergl. **Blechtschmidt** in: **Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger**, BauGB, § 246 Rn. 63 m.w.N. -

Würde man also im vorliegenden Fall die Voraussetzungen des § 246 Abs. 9 BauGB grundsätzlich annehmen, würde dies jedoch nicht automatisch zur Zulässigkeit des Vorhabens führen. Vielmehr gälte dann nur die Rechtsfolge des § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB. Dies würde dazu führen, dass einige der vorgenannten öffentlichen Belange i. S. v. § 35 Abs. 3 BauGB dem hier geplanten Vorhaben nicht entgegengehalten werden könnten. Dies gilt insbesondere für die Darstellung des Flächennutzungsplanes, die Beeinträchtigung der natürlichen Eigenart der Landschaft und eine möglicherweise entstehende Splittersiedlung. Nicht überwunden würde durch § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB jedoch z.B. der Widerspruch zum Regionalplan, ein etwa verletztes Rücksichtnahmegebot oder eine zu geringe Betrachtung der Belange der Flüchtlinge, wie sie zwischenzeitlich in § 1 Abs. 6 Nr. 13 BauGB ihren Niederschlag gefunden haben.

Hinzu kommt, dass für die Zulässigkeit eines solchen Vorhabens auch das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 Abs. 2 BauGB erforderlich wäre. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Gemeinderat der Stadt Ludwigsburg insoweit ein gemeindliches



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

Einvernehmen erteilen würde. Mit Blick auf die Darstellung des Flächennutzungsplans sowie den weiteren möglicherweise beeinträchtigten Belange des § 35 Abs. 3 BauGB steht auch nicht zu erwarten, dass ein versagtes Einvernehmen rechtmäßig ersetzt werden könnte. Daher kommt auch eine Zulassung des Vorhabens nach § 35 Abs. 4 Nr. 1 iVm § 246 Abs. 9 BauGB nicht in Betracht.

- 4.3 § 246 Abs. 10 BauGB käme nur dann zur Anwendung, wenn in einem durch einen Bebauungsplan festgesetzten Gewerbegebiet entsprechende Einrichtungen errichtet werden sollen. Bereits hieran fehlt es im vorliegenden Fall, sodass es auf die Frage, ob dort Einrichtungen für soziale Zwecke allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind, nicht ankommt.
- 4.4 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 – 7 der BauNVO ist, in dem zusätzlich Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können. Da – wie ausgeführt – die hier Betracht kommende Fläche entweder in einem Sondergebiet nach § 11 Abs. 2 BauNVO oder im bauplanungsrechtlichen Außenbereich liegt, ist die Anwendung von Abs. 11 ebenso wie der voranstehende behandelte Abs. 10 ausgeschlossen.
- 4.5 Auch die Sondervorschrift des § 246 Abs. 12 BauGB ermöglicht die geplante Errichtung einer LEA 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. Weitere Voraussetzung wäre, dass es einen Bebauungsplan gibt, von dem dann befreit werden könnte. Schon an diesen Voraussetzungen scheitert der vorliegende Fall. Hinzu kommt, dass § 246 Abs. 12 BauGB eine baurechtliche Zulassung nur befristet für 3 Jahre ermöglicht, was vermutlich 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



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

kann. Aber auch hier geht es entweder um die Errichtung mobiler Unterkünfte oder um die Nutzungsänderung bereits errichteter baulicher Anlagen. Hinzu kommt, dass auch in diesem Falle eine Baugenehmigung für maximal 3 Jahre (mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit um weitere 3 Jahre) gelten würde, weshalb die Anwendung dieser Vorschrift auch aus diesem Grunde unattraktiv wäre. Hierauf kommt es jedoch aus den eingangs genannten Gründen ohnehin nicht an.

- 4.7 Da somit auch bei Anwendung der Abs. 8 – 13 in § 246 BauGB Unterkunftsmöglichkeiten 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. Dies kann mangels konkreter Ortskenntnisse des Unterzeichners im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht abschließend beantwortet werden.

Allerdings bedürfte es hierfür zunächst einer ausführlichen Darlegung seitens des Landes, weshalb es auf dem Gebiet der Stadt Ludwigsburg 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); offen gelassen: **Scheidler NVwZ** 2016, 744 (745)



Dohle · Simon
Rechtsanwälte

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



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

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. Zumindest aus diesem Grund bleiben die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Vorschrift bestehen. Eine obergerichtliche oder höchstrichterliche Entscheidung zu dieser Frage liegt – soweit ersichtlich – bislang nicht vor.



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.

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



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

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 Ludwigsburg 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 LEA mit geplanten 2.000 – 2.500 Flüchtlingen in einer Stadt mit knapp 100.000 Einwohnern als plausibel und sachgerecht erscheint, erscheint allerdings nicht von vorneherein als ausgeschlossen.



4.7.4 Landeserstaufnahmestelle von § 246 Abs. 14 BauGB erfasst?

Weiter stellt sich die Frage, ob eine Landeserstaufnahmestelle (LEA) 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 LEA 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 mehreren 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 Landeserstaufnahmestellen 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 „Aufnahmestellen“ Anwendung findet, für die Anwendbarkeit der genannten Vorschrift spricht. Entspricht doch der Begriff der „Aufnahmestelle“ exakt demjenigen in § 47 AsylG, also der Regelung, die die gesetzliche Grundlage für die Schaffung von solchen Erstaufnahmestellen bildet.



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

Zudem wird zu Recht auch darauf hingewiesen, dass es sich bei solchen Landeserstaufnahmeeinrichtungen 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. **Bienek/Reidt**, BauR 2015, 422 (423 f.); siehe auch die Bedenken des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen des Landes Baden-Württemberg im Schreiben des Amtes Ludwigsburg, Vermögen und Bau, vom 02.08.2023, dort S. 6 -

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) -

Ohne dass dem Unterzeichner derzeit die aktuellen Zahlen bekannt wären, steht indes zu vermuten, dass i. S. d. vorgenannten Definition dem Land Baden-Württemberg der Nachweis gelingen dürfte, dass eine Landeserstaufnahmestelle derzeit dringend benötigt wird.

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.

Auch wenn man zugrunde legt, dass derzeit die weit überwiegende Zahl der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge aus dem Kriegsgebiet der Ukraine stammt, die nun gerade nicht in einer Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht werden müssen, ist bei einer Zahl von rund 300.000 Flüchtlingen aus anderen Gebieten im Jahr 2023 davon auszugehen, dass auf das Land Baden-Württemberg mehrere 10.000 Flüchtlinge entfallen dürften.



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

Auch wenn lebensnah davon auszugehen ist, dass diese nicht alle gleichzeitig in Erscheinung treten werden, dürfte es dem Land vermutlich gelingen, den Nachweis dafür zu führen, dass eine solche Landeserstaufnahmestelle zusätzlich zu den bereits bestehenden dringend benötigt wird und nicht oder nicht rechtzeitig ohne Anwendung der genannten Vorschrift zur Verfügung gestellt werden kann.

4.7.7 „erforderlich“:

Die entscheidende Frage, ob eine solche Landeserstaufnahmeeinrichtung 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



Dohle · Simon
Rechtsanwälte

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 nach den hier vorliegenden Informationen um die zeitlich unbefristete Errichtung einer Landerstaufnahmestelle für 2.000 bis 2.500 Flüchtlinge geht.

Dabei widerspricht das geplante Vorhaben der Ausweisung dem Ziel eines regionalen Grünzugs im Regionalplan sowie den Darstellungen des Flächennutzungsplans und ggfs. auch den Festsetzungen des Bebauungsplans. Es bestehen auch erhebliche Zweifel daran, dass aufgrund der verkehrlichen Vorbelastungen gesunde Wohnverhältnisse geschaffen werden können. Auch 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**, Urt. v. 23.06.2020 – 3 S 2781/18 –
, juris Rn. 36



Dohle · Simon
Rechtsanwälte

scheint es gleichwohl nicht ausgeschlossen, dass einerseits gleichwohl gesundheitsgefährdende (Lärm-)Immissionen auf die Einrichtung (zumindest in Teilbereichen) einwirken

Vergl. **VGH BW**, Urt. 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. -

Auch ist nicht zu übersehen, dass die Erschließung – wenn überhaupt – nur rudimentär vorhanden ist. Weiter ist auch das fehlende Einvernehmen der Stadt Ludwigsburg im Rahmen der Ermittlung und Gewichtung der entgegenstehenden Belange mit zu berücksichtigen.

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 2.000 bis 2.500 Flüchtlingen und einer derzeit nicht ersichtlichen zeitlichen Befristung der Einrichtung wiegen diese Argumente bei der Ermessensausübung sicher schwer.

Fasst man All dies zusammen, bleibt festzustellen, dass dem sicher gewichtigen Belang der Versorgung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden (hierzu vergl. auch § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB)



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

- Vergl. auch **OVG Saarland**, Beschl. v. 27.09.2016, Az. 2 B 191/16 –, juris Rn. 24 -

doch eine Vielzahl von zu gewichtenden öffentlichen Belangen entgegenstehen. Es ist Aufgabe der höheren Verwaltungsbehörde, diese Belange gegen die Belange des Landes abzuwägen. Dabei haben die große Zahl der Flüchtlinge, die derzeit nicht vorhandene zeitliche Begrenzung sowie die völlig unzureichende Erschließung einen hohen Stellenwert. Auch die mögliche Gesundheitsbeeinträchtigung durch den massiven Verkehrslärm wird dabei eine wichtige Rolle zu spielen haben. Ob es letztlich gelingt, trotz dieser erheblichen, zum Teil sogar gravierenden Belange ermessensfehlerfrei zugunsten des Vorhabens des Landes Baden-Württemberg zu entscheiden, lässt sich derzeit seriös nicht prognostizieren.

4.8 Erschließung:

Nachdem § 246 Abs. 14 BauGB eine Möglichkeit eröffnet, von sämtlichen Vorschriften des Bauplanungsrechts abzuweichen, dürfte beim ersten Hinsehen auch das Erfordernis einer gesicherten Erschließung im Sinne von § 35 Abs. 1 S. 1 BauGB zu den Regelungen gehören, von denen abgewichen werden kann.

Andererseits ist es aber auch schlechterdings nicht vorstellbar, dass ein Vorhaben wie das hier vorliegende, die Errichtung einer Erstaufnahmeeinrichtung für 2.000 – 2.500 Flüchtlinge, faktisch ohne ausreichende Erschließung zugelassen werden soll. An einer solch ausreichenden Erschließung bestehen im vorliegenden Fall jedoch ganz erhebliche Zweifel. Aus diesem Grund wurde im vorangehenden Abschnitt die mangelhafte Erschließung als wesentlicher Aspekt im Zusammenhang mit der notwendigen Ermessensentscheidung der höheren Verwaltungsbehörde benannt.

Eine andere Frage ist allerdings, ob mit Überwindung der bauplanungsrechtlichen Hindernisse der Weg für eine Zulassung des geplanten Vorhabens bereits eröffnet ist. Kann doch nicht übersehen werden, dass § 246 Abs. 14 BauGB nur bauplanungs-, nicht aber bauordnungsrechtliche Hindernisse überwinden kann. Hierzu gehört z.B. auch die Frage der öffentlich-rechtlich gesicherten Erschließung im Sinne von § 4 Abs. 1 S. 1 LBO. Eine



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

solche wäre erforderlich, wenn das Baugrundstück nicht in ausreichender Breite an einer öffentlichen Straße ausreichenden Umfangs läge.

Dies wiederum hängt entscheidend von der Frage ab, ob und gegebenenfalls wie die soweit ersichtlich einzig mögliche Erschließung über die Straße „Lehenfeld“ auch die notwendigen bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt.

Dies beginnt bereits mit der Frage, ob die Straße überhaupt ausreichend dimensioniert ist, um die Erschließung für eine Einrichtung für 2.000 – 2.500 Personen sicherzustellen. Selbst, wenn man davon ausgeht, dass Flüchtlinge in der Regel über keine eigenen Kraftfahrzeuge und möglicherweise auch nicht über in Deutschland gültige Fahrerlaubnisse verfügen dürften, ist gleichwohl davon auszugehen, dass täglich zahlreiche Fahrzeuge eine Einrichtung in dieser Dimension erreichen müssen (in der LEA Beschäftigte, Lebensmittel, sonstiger täglicher Lebensbedarf etc.). In vergleichbaren Einrichtungen addiert sich dies rasch auf mindestens deutlich drei- bis hin zu vierstelligen Zahlen.

Offen erscheint zumindest auch die Frage, ob die genannte Erschließung auch ausreicht, um insbesondere der Polizei, Rettungsfahrzeugen wie Krankenwagen oder Feuerwehr bzw. Ver- und Entsorgungsfahrzeugen eine ausreichende Erschließung zu bieten.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie die Straße „Lehenfeld“ straßenrechtlich gewidmet ist. Erforderlich wäre es, dass es sich um eine öffentliche Straße handelt.

Der dazu befragte Bürgermeister der Gemeinde Asperg hat dazu angegeben, dass es sich um einen „uralten, etwas breiteren Feldweg“ handle, für den es keine förmliche Widmung als öffentliche Straße gebe.

Das bis zum Inkrafttreten des Straßengesetzes im württembergischen Landesteil - und daher hier - anzuwendende württembergische Wegerecht, das in der württembergischen Wegeordnung vom 23. Oktober 1808 (RGBl. 1809 S. 19) seinen Niederschlag gefunden hatte, enthielt keine Regelung über die Öffentlichkeit eines Weges, sondern setzte diese vielmehr voraus.



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

Nach der gewohnheitsrechtlich verfestigten Rechtspraxis war ein öffentlicher Weg gegeben, wenn eine erkennbare Wegeanlage vorhanden war und der Weg von der zuständigen Behörde ausdrücklich oder stillschweigend zur Benutzung für jedermann oder einem bestimmten Personenkreis gewidmet worden war.

- vergl. **VGH BW**, Beschl. v. 23.05.1989, Az. 5 S 3298/88 - juris Rn. 2; **VGH BW**, Urt. v. 07.02.1986, VBIBW 1987, 101; **VGH BW**, Urt. v. 19.04.1983, VBIBW 1984, 275; **Schmid**, *Das öffentliche Wege-recht in Württemberg*, Stuttgart 1932, S. 22 -

Nach dieser Definition könnte also von einer öffentlichen Straße ausgegangen werden. Es stellt sich aber die Frage, ob der Weg auch gewidmet war.

Anhaltspunkte dafür, dass der Weg bereits nach württembergischem Wegerecht ausdrücklich der Öffentlichkeit gewidmet war, bestehen vorliegend nicht. Allerdings kommt in Betracht, dass der Weg stillschweigend als öffentliche Wegefläche gewidmet worden ist.

Für eine solche Widmung war jedenfalls die Gemeinde Asperg zuständig, da es sich bei dem beschriebenen Feldweg nicht um einen nach der württembergischen Wegeordnung in die Baulast des Staates fallende Post- und Commercialstraße, sondern um einen Gemeindeweg handelt.

Die Widmung eines solchen Weges kann durch schlüssiges, die Widmungsabsicht deutlich machendes Verhalten der Beteiligten, also des Hoheitsträgers und des Eigentümers erfolgt sein

- vergl. **VGH BW**, Urt. v. 07.02.1986 - 5 S 394/85 - a.a.O. -

Hier deutet die Bezeichnung als „Feldweg“ auf einen öffentlichen Weg hin. Zwar erbringt die Verwendung der Bezeichnung in amtlichen Flurkarten usw. für sich gesehen noch keinen vollen Beweis hierfür, stellt aber ein gewichtiges Indiz dar, zumal wenn der Weg nach seiner tatsächlichen Beschaffenheit - wie hier - für den allgemeinen landwirtschaftlichen Verkehr



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

von Fußgängern und Fuhrwerken geeignet war. Hinzu kommt als weiteres gewichtiges Indiz, dass der Feldweg selbständig vermarktet ist und mit einer eigenen Wegenummer versehen wurde

- vergl. **VGH BW**, Urt. v. 07.02.1986 - 5 S 394/85 - a.a.O.; **VGH BW**, Beschl. v. 23.05.1989 - 5 S 3298/88 - a.a.O.; **VGH BW**, Urt. v. 21.11.2019, Az. 5 S 1052/18 -

Die Annahme einer konkludenten Widmung nach altem württembergischem Wegerecht scheitert allerdings daran, dass vorliegend keinerlei Anhaltspunkte - etwa in Urkunden, Vereinbarungen zur Unterhaltslast oder anderen Unterlagen - vorliegen, die darauf schließen lassen, dass der damalige Grundstückseigentümer über eine reine Duldung hinaus mit einer sein privates Grundeigentum überlagernden öffentlichen Zweckbestimmung als Wegefläche einverstanden war. In der bloßen Duldung des öffentlichen Verkehrs auf dem Privatgrundstück allein liegt auch nach altem württembergischem Wegerecht noch keine stillschweigende Widmung.

- vergl. **Schmid** a.a.O. S. 31 und 33 -

In dieser Situation kann allerdings das Rechtsinstitut der „unvordenklichen Verjährung“ Anwendung finden. Es begründet eine widerlegliche Vermutung für die Öffentlichkeit einer Verkehrsfläche, sofern diese seit Menschengedenken in einem gebrauchsfähigen Zustand tatsächlich vorhanden war und im Bewusstsein der Rechtsausübung, insbesondere ohne Widerspruch des Grundstückseigentümers allgemein genutzt wurde. Dabei muss das Recht nachweislich in den 40 Jahren vor dem Inkrafttreten des Straßengesetzes am 1. Juli 1964 ständig ausgeübt worden sein und darf für den vor dem 1. Juli 1964 liegenden Zeitraum von 40 Jahren - zurück bis zum Jahre 1884 - keine gegenteilige Erinnerung feststellbar sein

- ständige Rechtsprechung: vergl. etwa **VGH BW**, Urt. v. 30.04.2008, Az. 5 S 2858/06 - juris Rn. 24; **VGH BW**, Urt. v. 17.12.1992, VBIBW 1993, 183 -



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

Mit Blick auf den damit verbundenen Eingriff in die Rechtsstellung des Eigentümers verlangt die Rechtsprechung allerdings hohe Anforderungen an den Nachweis dieser Voraussetzungen mit der Folge, dass im Zweifel nicht von der Existenz eines öffentlichen Weges ausgegangen werden kann.

- vergl. **VGH BW**, Urt. v. 20.08.1991, Az. 5 S 2473/89, juris Rn. 19 -

Die Wahrscheinlichkeit, dass im vorliegenden Fall der Nachweis gelingt, dass dieser Feldweg schon bis 1884 zurückliegend als öffentlicher Weg genutzt wurde, erscheint vorliegend sehr gering, die Nachweisanforderungen sehr hoch, sodass von einer Widmung kraft unvordenklicher Verjährung vorliegend wohl kaum auszugehen ist.

- Vergl. **VGH BW**, Urt. v. 11.05.1989, Az. 5 S 3379/88, juris Rn. 20 -

Es würde somit an der Lage an einer öffentlichen Straße fehlen, sodass es dann einer öffentlich-rechtlichen Sicherung (Baulast) der Erschließung, die § 4 Abs. 1 LBO in solchen Fällen fordert, bedürfte. Da nicht zu erwarten steht, dass die Gemeinde Asperg, in deren Eigentum der Feldweg stehen dürfte, eine solche Baulast übernehmen würde, läge ein bauordnungsrechtliches Hindernis vor.

Da es indes für die Baurechtsbehörde keine Möglichkeit gibt, sich über bauordnungsrechtliche Hindernisse hinweg zu setzen, wäre ihr die Erteilung einer Baugenehmigung trotz der Regelung von § 246 Abs. 14 BauGB dann nicht möglich.

Grundsätzlich könnte diese Problematik allerdings durch ein entsprechendes Erschließungsangebot des Landes überwunden werden. Ob dieses aber einerseits ausreicht, um eine hinreichende Erschließung zu sichern, und andererseits dann auch zeitnah zur Verfügung steht, erscheint zumindest vor dem Hintergrund, dass eine sinnvolle und möglicherweise auch nur realisierbare Erschließung vermutlich nur über eine Brücke in Verlängerung der Hirthstraße möglich ist, äußerst fraglich.



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

Weitere bauordnungsrechtliche Bestimmungen wie etwa Abstandsflächen, Brandschutz etc. können erst nach Vorlage konkreter Planunterlagen überprüft werden, weshalb sich dieses Gutachten zunächst auf die Aufzählung auch dieses Punktes beschränkt.

5. Natur- und Artenschutz, Bodenschutz:

Zu beachten ist schließlich auch, dass § 246 Abs. 14 BauGB nicht dazu führt, dass natur- und artenschutzrechtliche Belange in gleicher Weise wie bauplanungsrechtliche Vorschriften unbeachtlich wären. Vielmehr greift dort lediglich die Regelung von § 246 Abs. 16 BauGB ein, der wiederum auf § 18 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG verweist. Dies hat indes keine inhaltlichen Folgen, sondern lediglich verfahrensrechtliche Konsequenzen. Die zuständige Naturschutzbehörde bekommt für ihre Stellungnahme lediglich einen Monat Zeit.

Obwohl diese Abkürzung der Stellungnahmefrist bereits seit längerem für Bauvorhaben im Innenbereich gilt, kann aufgrund des in der Regel deutlich höheren Naturschutzpotenzials von Außenbereichsflächen diese Abkürzung der Stellungnahmefrist bereits als durchaus bedenklich erachtet werden. Hierauf sollte es indes (vermutlich) nicht ankommen.

Mit Blick auf die besondere Brisanz des vorliegenden Verfahrens sollte es nämlich gelingen, die Untere Naturschutzbehörde beim Landratsamt dazu zu bewegen, bereits im Vorfeld eines möglichen Bauantrags des Landes mit der Bearbeitung der naturschutzrechtlichen Fragestellungen zu beginnen, sodass es nach Eingang des Antrags innerhalb der knapp bemessenen Frist möglich sein sollte, eine profunde Stellungnahme abzugeben.

Mit Blick auf die bereits vorliegende Untersuchung des Büros Roosplan zeigt sich, dass insbesondere zeitaufwändige (mindestens eine volle Vegetationsperiode) weitere Untersuchungen auf der Fläche der geplanten LEA unvermeidlich sein dürften.

Schließlich kann nicht übersehen werden, dass es sich bei der Fläche um einen wertvollen Ackerstandort handelt, für den ein Bodenschutzkonzept zu erstellen ist, da die in Anspruch genommene Fläche deutlich größer als



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

0,5 ha ist (vergl. § 2 Abs. 3 LBodSchAG). Erstellung und Umsetzung können ebenfalls zeit- und kostenintensiv sein.

6. Regionalplan:

Einleitend wurde auch darauf hingewiesen, dass auch der Regionalplan dem Vorhaben entgegenstehen würde. Der Regionalplan ist allerdings ein Instrument der Landesplanung, das nur in Einzelfällen einem einzelnen Vorhaben entgegengesetzt werden kann. Er wird daher in der Regel nur bei entsprechenden Bauleitplanungen ggfs. problematisch. Da im vorliegenden Fall jedoch nicht davon auszugehen ist, dass die Stadt Ludwigsburg einen entsprechenden Bebauungsplan aufstellen möchte, um das Vorhaben des Landes zu ermöglichen, ist der Konflikt mit dem Regionalplan in diesem Falle unter diesem Aspekt ohne Bedeutung.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts können indes Ziele der Regionalplanung als Belang im Sinne des § 35 Abs. 3 BauGB betrachtet und somit einem einzelnen Vorhaben unter gewissen Voraussetzungen im Wege stehen.

- vgl. **BVerwG**, Urt. v. 01.07.2010, NVwZ 2011, 61 (sogar für einen in der Aufstellung befindlichen Regionalplan) -

Diese Frage kann indes im vorliegenden Verfahren außer Acht gelassen werden, da bei einer (unterstellten) berechtigten Anwendung von § 246 Abs. 14 BauGB alle planungsrechtlichen Vorschriften „im erforderlichen Umfang“ überwunden werden könnten. Dies gilt somit auch für § 35 Abs. 3 BauGB, weshalb es eines Verfahrens zur Überwindung des regionalplanerischen Ziels (Zielabweichungsverfahren) eines regionalen Grünzugs nicht bedürfte.

7. Denkmalschutz:

Schließlich erscheint es derzeit zumindest als völlig offen, ob eine denkmalrechtliche Genehmigung für die wohl kaum zu vermeidende vollständige Zerstörung des archäologischen Bodendenkmals zu erlangen wäre.



Dohle · Simon

Rechtsanwälte

Sollte eine solche Genehmigung nicht erteilt werden, würde das geplante Vorhaben auch an dieser Voraussetzung scheitern.

IV. Ergebnis:

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

1. Die geplante Errichtung einer Landeserstaufnahmestelle in Ludwigsburg im Gewann Schanzacker ist weder auf der Grundlage des bestehenden Bebauungsplans noch nach § 35 BauGB 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 ist mit hohem Risiko für das Land behaftet, da
 - die Vorschrift bereits nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet
 - nicht zweifelsfrei feststeht, dass diese Vorschrift auf so große Einrichtungen überhaupt einschlägig ist
 - damit auch in Frage steht, ob es nicht doch einer überregionalen Standortsuche bedarf
 - 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
 - die Erschließung weder bauplanungs- noch bauordnungsrechtlich gesichert erscheint



Dohle · Simon
Rechtsanwälte

- weitere bauordnungsrechtliche Aspekte wie insbesondere der Brandschutz im Zusammenhang mit der Erschließung als problematisch erscheinen
 - denkmalschutzrechtliche Fragen noch völlig ungeklärt erscheinen
 - natur- und artenschutzrechtliche Problematiken wahrscheinlich erscheinen, die zumindest zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen (wie etwa durch aufwändige Untersuchungen, CEF-Maßnahmen etc.) führen können
4. Eine abschließende Wertung zu den Erfolgsaussichten eines etwaigen Rechtsmittelverfahrens ist derzeit (noch) nicht möglich, da weder die konkreten Bauantragsunterlagen mit den zugehörigen Gutachten noch eine etwaige Abweichungsentscheidung des Regierungspräsidiums Stuttgart vorliegen. Nur anhand dieser Unterlagen könnte eine präzisere Aussage erfolgen, bei der aber gleichwohl wegen der bislang fehlenden ober- und höchstrichterlichen Rechtsprechung noch einzelne Punkte (wie z.B. Verfassungsmäßigkeit, Anwendbarkeit von § 246 Abs. 14 BauGB für Einrichtungen mit mehreren tausend Flüchtlingen etc.) noch immer offen blieben.

Alexander Simon
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht