

Inhaltsübersicht

VORWORT	VII
INHALTSVERZEICHNIS	XI
 EINLEITUNG.....	 1
ERSTES KAPITEL: NOTWENDIGKEIT DER BAUPLANUNGSRECHT- LICHEN SONDERREGELUNGEN DES § 246 VIII BIS XVII BAUGB.....	9
ZWEITES KAPITEL: ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER BEIDEN GESETZE	77
DRITTES KAPITEL: SINN UND ZWECK SOWIE ZIELE DER BAUGB-FLÜCHTLINGSNOVELLEN	99
VIERTES KAPITEL: ANWENDUNGSBEREICH DER SONDER- REGELUNGEN DES § 246 VIII BIS XVII BAUGB	111
FÜNFTES KAPITEL: GEMEINSAMKEITEN UND UMFASSENDE EINZELDARSTELLUNG DER SONDERVORSCHRIFTEN	159
SECHSTES KAPITEL: STÄDTEBAULICHE ZULÄSSIGKEIT DER FOLGENUTZUNG IM ANSCHLUSS AN DIE FLÜCHTLINGS- UNTERBRINGUNG	269
SIEBTES KAPITEL: GÜLTIGKEIT DER SONDERREGELUNGEN FÜR FLÜCHTLINGSUNTERKÜNFTE	293
ACHTES KAPITEL: RECHTSPOLITISCHE KRITIK, ALTERNATIVEN, REFORMBEDARF UND AUSBLICK.....	427
ZUSAMMENFASSUNG	515
 LITERATURVERZEICHNIS	 519

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	VII
INHALTSÜBERSICHT	IX
EINLEITUNG	I

Erstes Kapitel

Notwendigkeit der bauplanungsrechtlichen Sonderregelungen des § 246 VIII bis XVII BauGB

§ 1

Die baurechtliche Situation in Bezug auf die Flüchtlingsunterbringung nach den
allgemeinen Vorschriften

A. Bauplanungsrechtliche Zulassung in den drei Gebietskulissen der §§ 29 ff. BauGB	10
I. Vorhaben mit bodenrechtlicher Relevanz i.S.v. § 29 I BauGB.....	10
1. Reine Notquartiere	11
2. Keine bodenrechtlich relevanten Nutzungsänderungen i.S.v. § 29 I BauGB	11
a. Voraussetzungen an eine Nutzungsänderung i.S.v. § 29 I BauGB	11
b. Nutzungsänderungen in Bezug auf Flüchtlingsunterkünfte	13
aa. Strukturierte Darstellung ausgewählter Rechtsprechung.....	13
(1) Erfordernis der Überschreitung der der bisherigen Nutzung eigenen Variationsbreite.....	13
(2) Erfordernis der möglichen (Neu-)Berührung bodenrechtlicher Belange	17
bb. Zusammenfassung der Kriterien, bei deren Vorliegen in Bezug auf Flüchtlingsunterkünfte bereits eine Nutzungsänderung i.S.v. § 29 I BauGB ausscheidet.....	19
II. Zulässigkeit im Außenbereich	20
1. Begriff des Außenbereichs.....	20
2. Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften als sonstige Vorhaben i.S.v. § 35 II BauGB	21
a. Differenzierung zwischen privilegierten und sonstigen Vorhaben	21
b. Flüchtlingsunterkünfte als sonstige Vorhaben i.S.v. § 35 II BauGB	22
c. Keine Teilprivilegierung i.S.v. § 35 IV BauGB	24
III. Zulässigkeit im Innen- und Planbereich	25
1. Begrifflichkeiten	25

a.	Planbereich i.S.v. § 30 BauGB	25
b.	Innenbereich i.S.v. § 34 BauGB	25
2.	Zulässigkeit im heterogenen Innenbereich	26
a.	Allgemeines	26
b.	Flüchtlingsunterkünfte im heterogenen Innenbereich	27
aa.	Flüchtlingsunterkünfte im gewerblich geprägten Innenbereich	28
bb.	Flüchtlingsunterkünfte in dem durch Wohnnutzung geprägten Innenbereich	28
(1)	Finanzielle Belange der Nachbarn	28
(2)	Fremde, unbekannte oder „unschöne“ Lebensweise	30
(3)	„Soziale Spannungen“	31
(4)	Menschlicher Lärm und sonstiges rechtswidriges Nutzerverhalten ..	32
(5)	Gefahr terroristischer Anschläge	36
3.	Zulässigkeit in Wohn- und Mischgebieten und damit in Baugebieten i.S.d. Baunutzungsverordnung, die zumindest auch dem Wohnen dienen	37
a.	Flüchtlingsunterbringung als Wohnnutzung i.S.d. Baunutzungsverordnung	37
aa.	Beurteilung in der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung und in der Literatur	39
bb.	Bodenrechtlicher Begriff des Wohnens	40
cc.	Stellungnahme und Zwischenfazit	44
b.	Flüchtlingsunterkünfte als Anlagen für soziale Zwecke	50
aa.	Allgemeine oder ausnahmsweise Zulässigkeit	50
(1)	Abstrakte (bzw. generelle) Gebietsverträglichkeit	51
(2)	„Konkrete“ Gebietsunverträglichkeit im Einzelfall und Gebot der Rücksichtnahme i.S.v. § 15 I 1, 2 BauNVO	53
bb.	Befreiung i.S.v. § 31 II BauGB	55
c.	Zwischenfazit	56
4.	Zulässigkeit in Gewerbe- und Industriegebieten i.S.d. Baunutzungsverordnung	56
a.	Funktionaler Zusammenhang	57
b.	Grundsatz der (abstrakten) Gebietsverträglichkeit	57
aa.	Flüchtlingsunterkünfte in Industriegebieten, § 9 III Nr. 2 BauNVO	58
bb.	Flüchtlingsunterkünfte in Gewerbegebieten, § 8 III Nr. 2 BauNVO ...	58
(1)	Argumente gegen eine generelle Gebietsunverträglichkeit	59
(2)	Argumente für eine generelle bzw. abstrakte Gebietsunverträglichkeit	60
cc.	Befreiung i.S.v. § 31 II BauGB	63
5.	Zulässigkeit in Sondergebieten i.S.d. Baunutzungsverordnung	63
B.	Bauordnungsrechtliche Beurteilung	64
C.	Der zeitintensive Weg über die Bauleitplanung nach §§ 1 ff. BauGB	66
I.	Normales Bebauungsplanverfahren gem. §§ 2 ff. BauGB	66
II.	Subsidiärer Zulassungstatbestand des § 33 BauGB	67

III. Vorhabenbezogener Bebauungsplan gem. § 12 BauGB	67
IV. Vereinfachtes Verfahren gem. § 13 BauGB	68
V. Beschleunigtes Verfahren gem. §§ 13a, 13b BauGB	68
1. Das beschleunigte Verfahren: „mehr Risiko für eine etwas kürzere Verfahrensdauer“	69
a. Mehr Risiko für die planende Gemeinde.....	69
b. Verhältnismäßig geringe Zeitersparnis durch die Verfahrensvereinfachungen.....	71
2. Keine praktische Option für die Schaffung von kurzfristig erforderlichen Unterkünften	73

§ 2

Zwischenfazit: Notwendigkeit einer gesetzgeberischen Reaktion

Zweites Kapitel

Entstehungsgeschichte der beiden Gesetze

§ 3

Entstehungsgeschichte des „Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur
Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen“
vom 20.11.2014

A. Der ursprüngliche Gesetzesentwurf des Bundesrates	78
I. Eigenständiges „Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz“	79
II. Einführung einer Länderöffnungsklausel	79
III. Einheitliche Befristung sämtlicher Neuregelungen bis zum 31.12.19...	79
IV. „Ausnahmelösung“ in Bezug auf Flüchtlingsunterkünfte im Gewerbegebiet	80
B. Die Änderungsvorschläge der Bundesregierung	81
I. Integration der Sonderregelungen in das Baugesetzbuch	81
II. Bundesweite Geltung der Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte	82
1. Kein Gestaltungsauftrag des Bundesgesetzgebers aus Bundesgesetzgebungskompetenzen.....	82
2. Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung	83
III. Befristung nur für konstitutive Regelungen	84
IV. „Befreiungslösung“ in Bezug auf Flüchtlingsunterkünfte im Gewerbegebiet	85
1. Einführung einer erweiterten Befreiungsregelung.....	85
a. Dogmatisch „saubere“ Lösung	85

b. Flüchtlingsunterkünfte im Gewerbegebiet als einzelfallabhängiger Sonderfall.....	86
c. Unbeabsichtigte Nutzungskonflikte können besser vermieden werden...	87
2. Keine Rückwirkung der Ausnahmelösung	88
V. Zwischenergebnis	90
C. Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens	91

§ 4

Entstehungsgeschichte des „Art. 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes“ vom 20.10.2015

A. Notwendigkeit und rechtliche Anknüpfung weiterer Privilegierungen	92
B. Weiterer Gang und Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens	96

Drittes Kapitel

Sinn und Zweck sowie Ziele der BauGB-Flüchtlingsnovellen

§ 5

Ratio des BauGB-Flüchtlingsunterbringungsgesetzes I

A. Heranziehung der Begründung des ursprünglichen Gesetzesentwurfs des Bundesrates und der Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzesentwurf des Bundesrates.....	99
I. Ermöglichung einer erleichterten, zügigen und vorübergehenden Unterbringung von Flüchtlingen	100
II. Stärkung des Gewichtes der öffentlichen Belange von Flüchtlingen sowie deren Unterbringung	101
B. Heranziehung der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	102
C. Sonstige Anhaltspunkte für den Sinn und Zweck der Regelungen des § 246 VIII bis X BauGB	103
I. Nur vorübergehende Auswirkungen der Sonderregelungen	103
II. Vermehrte Unterbringung auch in Wohn- und Mischgebieten.....	104

§ 6

Ratio des BauGB-Flüchtlingsunterbringungsgesetzes II

A. Hinweise auf abweichende Zielsetzung gegenüber dem BauGB-Flüchtlingsunterbringungsgesetz I	105
B. Stellungnahme zur Frage der abweichenden Zielsetzung des BauGB-Flüchtlingsunterbringungsgesetzes II	106

Viertes Kapitel

Anwendungsbereich der Sonderregelungen des § 246 VIII bis XVII BauGB

§ 7

Personeller Anwendungsbereich

A. Keine klaren Begrifflichkeiten durch den Gesetzgeber	111
I. Grammatikalische Auslegung	112
II. Systematische Auslegung	113
1. Vergleich mit § 44 I, II AsylG, § 3 I AsylG, Art. 16a GG und Art. 1a Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28.07.1951	113
a. Asylbegehrender	113
b. Flüchtling	114
2. Verhältnis der beiden Begrifflichkeiten zueinander	115
a. Überflüssigkeit des Begriffs des Asylbegehrenden	115
b. Begrifflichkeiten stehen nebeneinander	115
III. Historische Auslegung	116
1. Stellungnahme der Bundesregierung zu erster BauGB- Flüchtlingsnovelle	116
2. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zum Entwurf der ersten BauGB-Flüchtlingsnovelle	118
a. Keine zwingende Erforderlichkeit einer Asylantragstellung	118
b. Bestehen einer Unterbringungsverpflichtung bzw. -verantwortung	119
aa. Ausländer, über deren Asylantrag noch nicht abschließend entschieden wurde	119
bb. Asylsuchende	119
cc. Ausländer gem. §§ 15a, 22, 23 und 24 AufenthG	120
dd. Möglicherweise auch anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte	120
ee. Rechtskräftig abgelehnte Asylbegehrende	122
3. Gesetzesbegründung zur zweiten BauGB-Flüchtlingsnovelle	124
IV. Teleologische Auslegung	124
1. Weite Auslegung	124
2. Keine Obdachlosen ohne Flüchtlingshintergrund	125
B. Zwischenfazit	125

§ 8

Sachlicher Anwendungsbereich

A. Ausgangslage und grobe Differenzierung	127
I. Keine klare gesetzliche Begrifflichkeit	127
II. Flüchtlingsunterkünfte begründen keine eigene bodenrechtliche Nutzungskategorie	128

III. Reine Notquartiere sind nicht vom sachlichen Anwendungsbereich erfasst	129
IV. Keine Rechtsgrundlage zur Schaffung von Dauerwohnraum und die „Flüchtlingsunterkunft“ als untechnischer Oberbegriff	130
1. Keine Rechtsgrundlage zur Schaffung von dauerhaftem und der Allgemeinheit zur Verfügung stehendem Wohnraum	130
2. „Flüchtlingsunterkunft“ i.S.d. amtlichen Überschrift des § 246 BauGB als untechnischer Oberbegriff der in § 246 VIII bis XVII BauGB geregelten Nutzungsarten.....	131
3. Rechtliche Umsetzung dieses Ergebnisses	135
V. Zwischenfazit	137
B. Detaillierte Differenzierung des sachlichen Anwendungsbereichs	137
I. Aufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte und sonstige Unterkünfte i.S.v. § 246 X bis XIV BauGB	137
II. Bauliche Anlagen bzw. Vorhaben, die der Unterbringung von Flüchtlings dienen i.S.v. § 246 VIII und IX BauGB	142
1. Ausschließlich Anlagen für soziale Zwecke.....	142
2. Sowohl Anlagen für soziale Zwecke als auch Wohngebäude sowie Wohnungen	143

§ 9

Zeitlicher Anwendungsbereich

A. Beginn des zeitlichen Anwendungsbereichs mit Inkrafttreten der Sondervorschriften	146
B. Ende des zeitlichen Anwendungsbereichs	147
I. Die Flüchtlingsunterbringung als temporäre Problematik in den Augen des Gesetzgebers	147
II. Befristung bis zum 31.12.2019 und die sog. Fortnutzung als Flüchtlingsunterkunft	147
1. Bezugspunkt der Befristung.....	148
2. Regelungen des § 246 VIII bis XIV BauGB als Ausprägung des passiven Bestandsschutzes.....	151
a. Problemstellung	151
b. Voraussetzungen des für den passiven Bestandsschutz notwendigen „legal geschaffenen Bestandes“	151
c. Vorrang des vom parlamentarischen Gesetzgeber angeordneten Bestandsschutzes	154
3. Möglichkeit der Befristung als Nebenbestimmung i.S.v. § 36 II Nr. 1 Landes-VwVfG.....	154
III. Erneute Zulassung einer vormals nach § 246 XII oder XIII 1 Nr. 1 BauGB genehmigten Anlage	155
IV. Abgrenzung zum Problembereich der sog. Anschlussnutzung	157

Fünftes Kapitel

Gemeinsamkeiten und umfassende Einzeldarstellung der Sondervorschriften

§ 10

Gemeinsamkeiten der baurechtlichen Gesetzesänderungen zur Flüchtlingsunterbringung

A. Konstitutive Wirkung	159
B. Einschränkungen bei der Anwendung auf private Vorhabenträger	161
I. Abstimmungsverpflichtung privater Vorhabenträger mit den unterbringungsverantwortlichen Körperschaften	161
II. Keine darüberhinausgehenden Einschränkungen im Falle des § 246 XIV BauGB	165
1. Enge Auslegung	165
2. Weite Auslegung	166
C. Ausschließlich Privilegierungen auf Zulassungsebene	168
D. Keine eigene bodenrechtliche Nutzungskategorie und keine Rechtsgrundlage zur Schaffung von dauerhaftem und der Allgemeinheit zur Verfügung stehendem Wohnraum	170
E. „Negativer Abweichungscharakter“	170
F. Reine Übergangsregelungen	171
G. Keine Spezialität gegenüber dem allgemeinen Bauplanungsrecht	172
H. Nachbarliche Interessen sind stets zu berücksichtigen	173
I. Geltung der besonderen Befreiungsregelungen sowie der Ausnahmemodifikation auch im faktischen Baugebiet i.S.v. § 34 II BauGB	173
J. Fiktionswirkung der Verfahrensvorschriften	174

§ 11

Darstellung der konstitutiven Sonderregelungen im Einzelnen

A. Materiell-rechtliche Privilegierungstatbestände des § 246 VIII bis XIV BauGB	174
I. (Festgesetztes oder faktisches) Baugebiet i.S.d. Baunutzungsverordnung	174
1. Erweiterte Befreiungsmöglichkeit des § 246 X BauGB	174
a. Anwendungsbereich	176
b. Voraussetzungen des § 246 X BauGB	177
aa. Allgemeine oder ausnahmsweise Zulässigkeit von Anlagen für soziale Zwecke am konkreten Standort	177
bb. Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen unter Würdigung nachbarlicher Interessen	180

(1) Würdigung nachbarlicher Interessen	180
(2) Wahrung gesunder Wohnverhältnisse und Menschenwürdigkeit der Unterkunft.....	182
(3) Planvorstellungen der Gemeinde.....	183
(a) Ähnlichkeit mit Prüfungsinhalt des Kriteriums des Unberührtbleibens der Grundzüge der Planung	184
(b) Mögliche Berücksichtigung des Prüfungsinhalts des Unberührtbleibens der Grundzüge der Planung in § 246 X BauGB	187
(c) Grundzüge der Planung nicht Prüfungsmaßstab des § 246 X BauGB	188
c. Verhältnis zu § 31 II BauGB	192
2. Erweiterte Befreiungsmöglichkeit des § 246 XII BauGB	195
a. Anwendungsbereich	195
b. Administrative Befristung auf längstens drei Jahre	196
c. Begünstigte Vorhaben i.S.v. § 246 XII 1 BauGB	197
aa. Errichtung mobiler Unterkünfte für Flüchtlinge, Nr. 1	197
bb. Nutzungsänderungen, Nr. 2	198
d. Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen unter Würdigung nachbarlicher Interessen	199
aa. Nachbarliche Interessen und gesunde Wohnverhältnisse	199
bb. Planvorstellungen der Gemeinde	202
e. Verhältnis zu § 31 II BauGB und § 246 X BauGB	207
aa. Verhältnis zu § 31 II BauGB	207
bb. Verhältnis zu § 246 X BauGB	207
3. Intendiertes Ermessen bei Erteilung einer Ausnahme, § 246 XI BauGB..	209
a. Ziele und Folgen des § 246 XI BauGB	210
aa. Ziele des § 246 XI BauGB	210
bb. Herstellung des Einklangs von Flüchtlingsunterkünften mit der allgemeinen Zweckbestimmung der Wohn- und Mischgebiete	210
cc. Statuierung eines sog. intendierten Ermessens	211
b. Voraussetzungen.....	213
aa. Baugebiete nach §§ 2 bis 7 BauNVO oder vergleichbare „alte“ Planungen	213
bb. Allgemeine oder ausnahmsweise Zulässigkeit von Anlagen für soziale Zwecke am konkreten Standort	215
II. Innenbereich i.S.v. § 34 BauGB	217
1. Rechtsfolge des § 246 VIII BauGB	217
2. Voraussetzungen	218
a. Vorhaben im unbeplanten heterogenen Innenbereich, die sich nicht nach § 34 I 1 BauGB in Umgebungsbebauung einfügen	218
b. Tatbestandsvoraussetzungen des § 34 IIIa 1 Nr. 2 und Nr. 3 BauGB....	220
c. Zulässige Errichtung der umzunutzenden Anlage.....	220

d. Nutzungsänderungen und deren Erweiterung, Änderung und Erneuerung.....	221
aa. Nutzungsänderung i.S.v. § 29 I BauGB.....	221
bb. Erweiterung, Änderung oder Erneuerung.....	222
III. Außenbereich i.S.v. § 35 BauGB	223
1. Erweiterte Zulässigkeit im Außenbereich nach § 246 IX BauGB.....	224
a. Unmittelbarer räumlicher Zusammenhang mit nach § 30 I oder § 34 BauGB zu beurteilenden bebauten Flächen	225
b. Innerhalb des Siedlungsbereichs	225
aa. Gesetzesmaterialien	227
bb. Grammatikalische Auslegung.....	228
cc. Teleologische Auslegung.....	230
(1) Ratio der Sondervorschriften oder Ratio des konkreten Tatbestandsmerkmals	230
(2) Keine Einbeziehung von Flächen, die Gegenstand einer Ergänzungssatzung i.S.v. § 34 IV 1 Nr. 3 BauGB sein können	231
dd. Systematische Auslegung	234
(1) Auslegung des Begriffs „Siedlungsbereich“ im Rahmen des § 13a BauGB	235
(2) Übertragung der zu § 13a BauGB entwickelten Begrifflichkeit auf § 246 IX BauGB	236
(3) Gesetzeskonsistente Auslegung.....	240
ee. „Innerhalb“.....	241
ff. Zwischenfazit	242
c. Besonderheit im Falle der Schaffung einer Flüchtlingsunterkunft in Gestalt von „Flüchtlingswohnen“.....	242
2. Erweiterte Zulässigkeit im Außenbereich nach § 246 XIII BauGB	243
a. Anwendungsbereich	244
b. Begünstigte Vorhaben i.S.v. § 246 XIII 1 BauGB	244
c. Rückbauverpflichtung, Sicherung der Rückbauverpflichtung und zulässige Anschlussnutzung gem. § 246 XIII 2 bis 5 BauGB.....	245
IV. Generalklausel des § 246 XIV BauGB	247
1. Verhältnis zu § 37 BauGB	248
2. Vorhabenträger	250
3. Gegenstand der Abweichung	250
4. Dringender Bedarf an Flüchtlingsunterkünften im Gemeindegebiet.....	251
a. Dringender Bedarf	251
b. Gemeindegebiet als räumliches Bezugsobjekt	252
5. Erforderlichkeitsprinzip	253
a. Anwendbarkeit.....	254
b. Umfang der Anwendung	256
aa. Abwägung als Teil der tatbestandlichen Erforderlichkeitsprüfung	257
bb. Abwägung nicht Teil der tatbestandlichen Erforderlichkeitsprüfung	259

6. Nachweis der Dringlichkeit und Erforderlichkeit.....	261
7. Rechtsfolge: Abweichungsmöglichkeit von sämtlichem Bauplanungsrecht.....	262
8. Anhörungsrecht, Rückbauverpflichtung und deren Sicherung, zulässige Anschlussnutzung und Kostenerstattungsanspruch der Gemeinde gem. § 246 XIV 3 bis 9 BauGB	263
B. Verfahrenserleichterungen des § 246 XV und XVI BauGB	265
I. Verkürzung der Fiktionsfrist zum gemeindlichen Einvernehmen, § 246 XV BauGB	265
II. Entsprechende Geltung der Fiktionsfrist des § 18 III 2 BNatSchG bei Außenbereichsvorhaben, § 246 XVI BauGB	267

Sechstes Kapitel

Städtebauliche Zulässigkeit der Folgenutzung im Anschluss an die Flüchtlingsunterbringung

§ 12

Gesetzlich geregelte Fälle einer Anschlussnutzung in § 246 VIII bis XIV BauGB

A. Privilegierungen in § 246 VIII bis XIV BauGB bilden für sich keinen Zulässigkeitsmaßstab für eine Anschlussnutzung	271
B. Ausdrückliche Regelungen zur Anschlussnutzung in § 246 XIII 3 HS. 1 und XIV 6 BauGB.....	271

§ 13

Rechtliche Beurteilung der gesetzlich nicht ausdrücklich zugelassenen Folgenutzung
im Anschluss an eine Flüchtlingsunterbringung

A. Keine analoge Anwendung der Vorschrift des § 246 XIII 3 HS. 1 BauGB..	274
I. § 246 XIII 3 HS. 1 BauGB als Ausnahmeregelung	274
II. Voraussetzungen für die Bildung einer Analogie.....	274
1. Keine vergleichbare Interessenlage	275
a. Heterogene Innenbereichsflächen sowie Wohn- und Mischgebiete	275
b. Gewerbe- und Industriegebiete.....	276
c. Mobile Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende	276
d. Standortabhängige Außenbereichsflächen (in räumlicher Nähe zu bebauten Flächen).....	277
e. Vergleichbare Schutzbedürftigkeit aber im Falle der Generalklausel des § 246 XIV BauGB.....	278
2. Keine Regelungslücke	279
3. Keine Planwidrigkeit der Regelungslücke.....	279

B. Beurteilung der Zulässigkeit der Anschlussnutzung nach den allgemeinen bauplanungsrechtlichen Regeln	280
I. Rückgriff auf die allgemeinen Regeln	280
II. Teleologische Beeinflussung der allgemeinen Regeln durch die Sondervorschriften für Flüchtlingsunterkünfte	281
1. Anschlussnutzung an eine auf Grundlage des § 246 IX BauGB zugelassene Flüchtlingsunterbringung	282
2. Beeinflussung der Einordnung des bodenrechtlichen Bereichs durch den Zweck der Sonderregelungen	283
III. Anforderungen an eine Änderung oder Nutzungsänderung von Flüchtlingsunterkünften in eine städtebaulich abweichende Anschlussnutzung	286
1. Änderung i.S.v. § 29 I BauGB	286
2. Nutzungsänderung i.S.v. § 29 I BauGB	287
a. Begriff und Anforderungen an eine bauplanungsrechtliche Nutzungsänderung	287
b. Änderung der Nutzungskategorie i.S.d. Baunutzungsverordnung sowie Änderung der Nutzungsweise von einer der Flüchtlingsunterbringung dienenden Anlage für soziale Zwecke in eine andersartig genutzte Anlage für soziale Zwecke	288
c. Änderung der Nutzungsweise von Flüchtlingswohnen in allgemeine Wohnnutzung	289

§ 14

Idealfall der planerisch gezielt vorbereiteten und gesteuerten Anschlussnutzung

Siebttes Kapitel

Gültigkeit der Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte

§ 15

Formelle Verfassungsmäßigkeit der Sonderregelungen

A. Bauplanungsrechtliche Regelungen	294
I. Materielle Privilegierungstatbestände des § 246 VIII bis XIV BauGB	295
II. Anhörungsrecht i.S.v. § 246 XIV 3 BauGB und Fiktionsverkürzung des § 246 XV BauGB i.V.m. § 36 II 2 BauGB	295
III. Regelungen zur Rückbauverpflichtung in § 246 XIII 2, 4, 5 und § 246 XIV 5, 7, 8 BauGB	299
1. Bauplanungsrecht oder Bauordnungsrecht	299
2. Argumente für eine eigenständige bauplanungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage	300

B. Verwaltungsverfahrenrechtliche Regelungen in § 246 XII 1, XIII 1 Nr. 1, XIV 2 und XVI BauGB	303
---	------------

§ 16

Rechtsstaatliches Bestimmtheitsgebot, Art. 20 III GG

A. Der Bestimmtheitsgrundsatz.....	307
B. Ausreichende Bestimmtheit des § 246 XIV 1 BauGB	309

§ 17

Kommunales Selbstverwaltungsrecht, Art. 28 II 1 GG

A. Gewährleistungsgehalt der Selbstverwaltungsgarantie	311
B. Eingriff	313
I. Durch § 246 X BauGB	313
1. Argumentation gegen das Vorliegen eines Eingriffs	314
2. Argumente für das Vorliegen eines Eingriffs	315
II. Durch § 246 XII und XIV BauGB	316
C. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	318
I. Gesetzesvorbehalt, Art. 28 II 1 GG	319
II. Kernbereichsschutz	319
III. Randbereichsschutz bzw. Verhältnismäßigkeit	321
1. Rechtfertigung des Eingriffs durch § 246 X BauGB	321
a. Legitimer Zweck und Geeignetheit	321
b. Erforderlichkeit.....	322
aa. Gezielte Standortsteuerung durch Bauleitplanung mit entsprechender Verfahrensbeschleunigung.....	322
bb. Änderung des bauplanungsrechtlichen Wohnbegriffs.....	324
(1) Milderer Mittel	324
(2) Nicht ebenso effektives und sinnvolles Mittel	325
c. Angemessenheit und Zumutbarkeit (sog. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)	326
2. Rechtfertigung des Eingriffs durch § 246 XII BauGB	328
a. Eingeschränkter Anwendungsbereich	329
b. Gemeindliches Einvernehmen als stärkstes kommunales Mitwirkungsrecht.....	329
c. Administrative Befristung auf längstens drei Jahre und Berücksichtigung der Grundzüge der Planung auf Rechtsfolgenseite	330
3. Rechtfertigung des Eingriffs durch § 246 XIV BauGB.....	331
a. Anhörungsrecht gem. § 246 XIV 3 BauGB	331
b. Vergleich mit § 37 BauGB und staatliches Unterbringungsinteresse	333
c. Korrektiv der Erforderlichkeit	335

d. Eingeschränkter Anwendungsbereich, Rückbauverpflichtung, Erstattungsansprüche der Gemeinde und Berücksichtigung der Grundzüge der Planung auf Rechtsfolgenseite	335
e. Notsituation, Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums	337

§ 18

Körperliche Unversehrtheit, Art. 2 II 1 GG

A. Schutzbereich des Rechts auf körperliche Unversehrtheit	339
B. Beeinträchtigung	341
I. Art der Beeinträchtigung.....	341
II. Keine Beeinträchtigung aufgrund tatbestandlicher und systematischer Einschränkungen des Anwendungsbereichs von § 246 X, XII und XIV BauGB	342

§ 19

Berufsfreiheit i.S.v. Art. 12 I GG und wirtschaftliche Betätigungsfreiheit i.S.v. Art. 2 I 1 GG

A. Schutzbereich der Berufsausübungsfreiheit	344
B. Eingriff in Art. 12 I GG	345
C. Wirtschaftliche Betätigungsfreiheit i.S.v. Art. 2 I GG	346
I. Eingriffsqualität	347
II. Eingriff durch § 246 X und XII BauGB	349
III. Eingriff durch § 246 XIV BauGB und verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....	351

§ 20

Eigentumsgarantie, Art. 14 GG

A. Schutzbereich	353
B. Beeinträchtigung	355
I. Auswirkungen des § 246 X, XII und XIV BauGB auf den Gebietserhaltungsanspruch der Nachbarn.....	355
II. Differenzierung zw. Enteignung und Inhalts- und Schrankenbestimmung	356
III. Differenzierung zwischen Ausgestaltung des Eigentums und Eingriff in das Eigentum	357

C. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	359
I. Rechtfertigung im Falle des § 246 X BauGB	360
1. Legitimer Zweck und Geeignetheit	360
2. Erforderlichkeit	361
a. Zulassung „gebietsfremder“ Vorhaben als wesensmäßige Folge einer jeden Abweichung	361
b. Anmietung oder Beschlagnahme von Privatwohnungen	362
aa. Anmietung leerstehender privater Immobilien	362
bb. Beschlagnahme von Privatimmobilien	362
(1) Möglichkeiten und Grenzen der sicherheits- und polizeirechtlichen Beschlagnahme von Immobilien	364
(a) Aufgabeneröffnung und einschlägige Befugnisnorm	364
(b) Konkrete oder gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Sicherheit	368
(c) Die Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	370
(2) Beschlagnahme von Privatwohnraum als milderes und ebenso effektives Mittel	374
c. Verwaltungsprozessuale Alternativen	378
3. Angemessenheit	380
II. Rechtfertigung im Falle des § 246 XII BauGB	381
III. Rechtfertigung im Falle des § 246 XIV BauGB	383

§ 21

Der Gleichheitssatz

A. Gleichheitssatz als subjektives Recht auf Gleichbehandlung	387
I. Diskriminierungsverbot des Art. 3 III 1 GG als spezielles Gleichheitsgrundrecht	388
1. Diskriminierung wegen eines der in Art. 3 III 1 GG genannten Kriterien	389
2. Mittelbare Ungleichbehandlung	390
3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	393
II. Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 I GG	396
1. Rechtlich relevante Ungleichbehandlung	396
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	398
B. Gleichheitsgerechte Gesetzgebung und das Gebot der Folgerichtigkeit	400
I. Begriff und Bedeutung im Allgemeinen	400
II. Systembindung und Systemwidrigkeit im deutschen Rechtssystem und seine Folgen	402
1. Gebot der Folgerichtigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	403
a. Kurze Darstellung ausgewählter verfassungsgerichtlicher Entscheidungen	403

b. Behandlung der Folgerichtigkeit durch das Bundesverfassungsgericht	407
aa. Folgerichtigkeit im Rahmen des Art. 3 I GG.....	408
bb. Folgerichtigkeit im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Freiheitsgrundrechte	410
2. Bewertung der Folgerichtigkeit und der diesbezüglichen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung im Schrifttum.....	411
a. Systembindung oder keine Systembindung	411
b. Kritik an der Prüfung des Folgerichtigkeitsgebots im Rahmen des Art. 3 I GG.....	414
c. Kritik am Einbezug der Folgerichtigkeit in die Verhältnismäßigkeitsprüfung der Freiheitsgrundrechte	415
3. Stellungnahme.....	416
a. Folgerichtigkeit als Kompromiss bei der Frage der Systembindung	416
b. Teilweise Eigenständigkeit, aber Überflüssigkeit des Gebots der Folgerichtigkeit gegenüber dem allgemeinen Gleichheitsgrundrecht des Art. 3 I GG.....	417
c. Folgerichtigkeit im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Freiheitsgrundrechte	418
aa. Dogmatische Unbedenklichkeit dieses Lösungsansatzes	418
bb. Nur mittelbare Auswirkung auf Gewichtung der Belange	420
cc. Inkonsequenz in Bezug auf Verfolgung des gesetzgeberischen Schutzzkonzeptes.....	420
4. Folgerichtigkeit in Bezug auf die Sonderregelungen des § 246 VIII bis XVII BauGB	421

§ 22

Unionsrechtliche Vorgaben des Umweltschutzes

Achtes Kapitel

Rechtspolitische Kritik, Alternativen, Reformbedarf und Ausblick

§ 23

Systemwidrigkeit, aber Alternativlosigkeit

A. Bauplanungsrechtliche und naturschutzrechtliche Systemwidrigkeit der Sonderregelungen und ihre Rechtfertigung	428
I. Anhebung des zulässigen Immissionsniveaus im Zusammenhang mit Flüchtlingsunterkünften	428
1. Grundsatz	428
2. Durchbrechung.....	429

a. Ein „Mehr an Beeinträchtigungen“ zumutbar	429
b. Verhältnis dieser gesetzgeberischen Anpassung des zulässigen Immissionsniveaus zu den unverändert gebliebenen und verbindlichen Exekutivregelungen der TA-Lärm	432
aa. Keine Anwendbarkeit der TA-Lärm auf Wohngebäude und Anlagen für soziale Zwecke	433
bb. Änderung der TA-Lärm durch den Gesetzgeber zwar möglich, aber nicht erforderlich	434
(1) Möglichkeit der Änderung durch den Gesetzgeber	434
(2) Keine Erforderlichkeit der Änderung durch den Gesetzgeber	436
(a) Subsumtion unter Ausnahmeregelung für Notsituationen i.S.v. Nr. 7.1 TA-Lärm	436
(b) Anwendung im Lichte der durch den Gesetzgeber geschaffenen Sonderregelungen	437
3. Rechtfertigung	438
II. Planbereiche und Innenbereiche dürfen sich nur verdichten oder „nach oben wachsen“	439
1. Grundsatz	439
2. Teilweise Durchbrechung	440
3. Rechtfertigung	441
III. Kein Wohnen bzw. keine wohnähnliche Nutzung im Außenbereich ..	441
1. Grundsatz	441
2. Durchbrechung	442
3. Rechtfertigung	443
IV. Kein Wohnen bzw. keine wohnähnliche Nutzung im Gewerbe- und Industriegebiet	445
1. Grundsatz	445
2. Durchbrechung	446
3. Rechtfertigung	447
V. Klassische Befreiungen i.S.d. Bauplanungsrechts lassen Grundzüge der Planung unberührt	448
1. Grundsatz	448
2. Durchbrechung	450
a. Tatbestandserfordernis, dass am Standort des Vorhabens Anlagen für soziale Zwecke als Ausnahme zugelassen werden können oder allgemein zulässig sind	450
b. Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Belange	452
c. Keine „echte“ Durchbrechung und Reformvorschlag	453
VI. Rückbauverpflichtung zielt auf privilegierte Vorhaben i.S.v. § 35 I BauGB	454
1. Grundsatz	454
2. Durchbrechung	456
3. Rechtfertigung	456

VII. Bauliche Anlagen sollen nicht solitär wie Fremdkörper in der Landschaft stehen	457
1. Grundsatz	457
2. Durchbrechung.....	457
3. Rechtfertigung.....	458
VIII. Jedes planerisch relevante Vorhaben ist an den Vorschriften der §§ 29 ff. BauGB zu messen	458
1. Grundsatz	459
2. Durchbrechung.....	459
3. Rechtfertigung.....	459
IX. Bodenrechtlicher Bestandsschutz gilt nur, sobald und solange Nutzung ausgeübt wird.....	460
1. Grundsatz	460
a. „Sobald“ eine Nutzung ausgeübt wurde.....	460
b. „Solange“ eine Nutzung ausgeübt wird.....	461
2. Durchbrechung.....	461
3. Rechtfertigung.....	462
X. Natur und Landschaft sind vor Verschlechterung zu bewahren	464
1. Grundsatz	464
2. Durchbrechung.....	464
3. Rechtfertigung.....	465
B. Kein „Dammbruch“	465
C. Keine „milderen“ Alternativen	468
I. Möglichkeiten des Verzichts auf das bauordnungsrechtliche Verfahren nach der bisherigen Rechtslage einschließlich der Sonderregelungen i.S.d. § 246 VIII bis XVII BauGB	468
1. Polizeiliche Generalklausel.....	469
2. Auffangtatbestand des § 246 XIV BauGB	471
II. Verzicht auf das bauordnungsrechtliche Verfahren als neuer, alternativer Lösungsansatz zu § 246 VIII bis XVII BauGB	472
D. Zwischenergebnis.....	475

§ 24

Fehlende Zweckmäßigkeit einzelner Sondervorschriften

A. Zweckmäßigkeit der Ermöglichung einer Unterbringung im Gewerbe- und Industriegebiet sowie im „tiefen“ Außenbereich fernab jeder Siedlungsstruktur gem. § 246 X, XII und XIII BauGB	476
B. Zweckmäßigkeit einer Verkürzung der zweimonatigen kommunalen Einvernehmensfrist des § 36 II 2 BauGB auf einen Monat gem. § 246 XV BauGB.....	480

C. Zweckmäßigkeit einer Erstreckung der einmonatigen naturschutzrechtlichen Prüfungsfrist des § 18 III 2 BNatSchG auf Außenbereichsvorhaben gem. § 246 XVI BauGB	481
---	-----

§ 25

Fehlerhaftigkeit aufgrund von gesetzgeberischen Ungenauigkeiten und entsprechende Ergänzungsvorschläge

A. Begrifflichkeiten in Bezug auf den personellen und sachlichen Anwendungsbereich	484
I. Ungenauigkeit	484
II. Reformvorschlag	485
B. Beginn des administrativen Fristenlaufs i.S.v. § 246 XII und XIII 1 Nr. 1 BauGB	486
I. Ungenauigkeit	486
II. Reformvorschlag	487
C. Erstreckung der Regelungen zur Entbehrlichkeit der Sicherstellung der Rückbauverpflichtung i.S.v. § 246 XIII 5 und XIV 8 BauGB auf sämtliche öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften	492
I. Ungenauigkeit	492
II. Reformvorschlag	493
D. Fehlende Regelung zur Anschlussnutzung i.S.v. § 246 XIII 3 HS. 1 BauGB in den übrigen Privilegierungstatbeständen sowie fehlende Erwähnung der Berücksichtigung nachbarlicher Interessen im Rahmen der Abweichungsregelung des § 246 XIV BauGB	494
E. Ungenauigkeiten bei den verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen des § 246 XIV 2 und 3 BauGB	495
I. Zuständigkeit für die Entscheidung über die Abweichung, § 246 XIV 2 BauGB	496
1. Ungenauigkeit	496
2. Reformvorschlag	497
II. Anhörung der Gemeinde gem. § 246 XIV 3 BauGB	497
1. Anhörende Behörde i.S.v. § 246 XIV 3 HS. 1 BauGB	497
a. Ungenauigkeit	497
b. Reformvorschlag	498
2. Keine Irreführung durch die Regelung des § 246 XIV 3 HS. 2 BauGB ..	499
F. Redaktioneller Änderungsvorschlag in Bezug auf die Nummerierung der Sonderregelungen	500
G. Ergänzung der Sonderregelungen um verwaltungsprozessuale Verfahrensbeschleunigung	501
I. Sinnvolle und für den Gesetzgeber erkennbare, (bisher) jedoch nicht umgesetzte Regelung	501
II. Reformvorschlag	503

§ 26

Die Sonderregelungen im Wandel der Zeit - Wegfall oder Fortbestand
ihrer Notwendigkeit?

<i>A. Änderung der Bedarfslage.....</i>	<i>504</i>
<i>B. Fortgeltung der Sonderregelungen durch eine Verlängerung der Befristung über 2019 hinaus.....</i>	<i>506</i>
ZUSAMMENFASSUNG	515
LITERATURVERZEICHNIS.....	519