

## Inhaltsübersicht

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

# Inhaltsverzeichnis

<b>VORWORT .....</b>	VII
<b>INHALTSÜBERSICHT .....</b>	IX
<b>EINLEITUNG .....</b>	1

## 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

<b>A. Bauplanungsrechtliche Zulassung in den drei Gebietskulissen der §§ 29 ff. BauGB .....</b>	10
<b>I. Vorhaben mit bodenrechtlicher Relevanz i.S.v. § 29 I BauGB .....</b>	10
1. Reine Notquartiere .....	11
2. Keine bodenrechtlich relevanten Nutzungsänderungen i.S.v. § 29 I BauG .....	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-)Berührungen 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
<b>II. Zulässigkeit im Außenbereich .....</b>	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
<b>III. Zulässigkeit im Innen- und Planbereich .....</b>	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>B.</b>	<b>Bauordnungsrechtliche Beurteilung .....</b>	<b>64</b>
<b>C.</b>	<b>Der zeitintensive Weg über die Bauleitplanung nach §§ 1 ff. BauGB .....</b>	<b>66</b>
<b>I.</b>	<b>Normales Bebauungsplanverfahren gem. §§ 2 ff. BauGB .....</b>	<b>66</b>
<b>II.</b>	<b>Subsidiärer Zulassungstatbestand des § 33 BauGB .....</b>	<b>67</b>

<b>III. Vorhabenbezogener Bebauungsplan gem. § 12 BauGB</b> .....	67
<b>IV. Vereinfachtes Verfahren gem. § 13 BauGB</b> .....	68
<b>V. Beschleunigtes Verfahren gem. §§ 13a, 13b BauGB</b> .....	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

<b>A. Der ursprüngliche Gesetzesentwurf des Bundesrates</b> .....	78
I. Eigenständiges „Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz“ .....	79
II. Einführung einer Länderöffnungsklausel.....	79
III. Einheitliche Befristung sämtlicher Neuregelungen bis zum 31.12.19 ...	79
IV. „Ausnahmeloösung“ in Bezug auf Flüchtlingsunterkünfte im Gewerbegebiet .....	80
<b>B. Die Änderungsvorschläge der Bundesregierung</b> .....	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 Ausnahmeloösung .....	88
<b>V. Zwischenergebnis .....</b>	<b>90</b>
<b>C. Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens .....</b>	<b>91</b>

#### § 4

Entstehungsgeschichte des „Art. 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes“  
vom 20.10.2015

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

### Drittes Kapitel

Sinn und Zweck sowie Ziele der BauGB-Flüchtlingsnovellen

#### § 5

Ratio des BauGB-Flüchtlingsunterbringungsgesetzes I

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

#### § 6

Ratio des BauGB-Flüchtlingsunterbringungsgesetzes II

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

## Viertes Kapitel

### Anwendungsbereich der Sonderregelungen des § 246 VIII bis XVII BauGB

#### § 7

##### Personeller Anwendungsbereich

<b>A. Keine klaren Begrifflichkeiten durch den Gesetzgeber .....</b>	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>B. Zwischenfazit .....</b>	125

#### § 8

##### Sachlicher Anwendungsbereich

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

<b>III. Reine Notquartiere sind nicht vom sachlichen Anwendungsbereich erfasst.....</b>	129
<b>IV. Keine Rechtsgrundlage zur Schaffung von Dauerwohnraum und die „Flüchtlingsunterkunft“ als untechnischer Oberbegriff.....</b>	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
<b>V. Zwischenfazit .....</b>	137
<b>B. Detaillierte Differenzierung des sachlichen Anwendungsbereichs .....</b>	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 Flüchtlingen 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

<b>A. Beginn des zeitlichen Anwendungsbereichs mit Inkrafttreten der Sondervorschriften.....</b>	146
<b>B. Ende des zeitlichen Anwendungsbereichs .....</b>	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

<i>A. Konstitutive Wirkung</i> .....	159
<i>B. Einschränkungen bei der Anwendung auf private Vorhabenträger</i> .....	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
<i>C. Ausschließlich Privilegierungen auf Zulassungsebene</i> .....	168
<i>D. Keine eigene bodenrechtliche Nutzungskategorie und keine Rechtsgrundlage zur Schaffung von dauerhaftem und der Allgemeinheit zur Verfügung stehendem Wohnraum</i> .....	170
<i>E. „Negativer Abweichungscharakter“</i> .....	170
<i>F. Reine Übergangsregelungen</i> .....	171
<i>G. Keine Spezialität gegenüber dem allgemeinen Bauplanungsrecht</i> .....	172
<i>H. Nachbarliche Interessen sind stets zu berücksichtigen</i> .....	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

<i>A. Materiell-rechtliche Privilegierungstatbestände des § 246 VIII bis XIV BauGB</i> .....	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 Unberührtheitbleibens der Grundzüge der Planung .....	184
(b) Mögliche Berücksichtigung des Prüfungsinhalts des Unberührtheitbleibens 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
<b>II. Innenbereich i.S.v. § 34 BauGB .....</b>	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
<b>III. Außenbereich i.S.v. § 35 BauGB .....</b>	<b>223</b>
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
<b>IV. Generalklausel des § 246 XIV BauGB .....</b>	<b>247</b>
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>B. Verfahrenserleichterungen des § 246 XV und XVI BauGB .....</b>	<b>265</b>
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

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

#### § 13

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

<b>A. Keine analoge Anwendung der Vorschrift des § 246 XIII 3 HS. 1 BauGB..</b>	<b>274</b>
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 Asylbegehrnde .....	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>B. Beurteilung der Zulässigkeit der Anschlussnutzung nach den allgemeinen bauplanungsrechtlichen Regeln.....</b>	280
<b>I. Rückgriff auf die allgemeinen Regeln .....</b>	280
<b>II. Teleologische Beeinflussung der allgemeinen Regeln durch die Sondervorschriften für Flüchtlingsunterkünfte.....</b>	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
<b>III. Anforderungen an eine Änderung oder Nutzungsänderung von Flüchtlingsunterkünften in eine städtebaulich abweichende Anschlussnutzung .....</b>	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

### Siebtes Kapitel

#### Gültigkeit der Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte

## § 15

Formelle Verfassungsmäßigkeit der Sonderregelungen

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

<b>B. Verwaltungsverfahrensrechtliche Regelungen in § 246 XII 1, XIII 1 Nr. 1, XIV 2 und XVI BauGB .....</b>	303
--	-----

## § 16

Rechtsstaatliches Bestimmtheitsgebot, Art. 20 III GG

<b>A. Der Bestimmtheitsgrundsatz.....</b>	307
<b>B. Ausreichende Bestimmtheit des § 246 XIV 1 BauGB .....</b>	309

## § 17

Kommunales Selbstverwaltungsrecht, Art. 28 II 1 GG

<b>A. Gewährleistungsgehalt der Selbstverwaltungsgarantie .....</b>	311
<b>B. Eingriff .....</b>	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
<b>C. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....</b>	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) Milderes 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

<b>A. Schutzbereich des Rechts auf körperliche Unversehrtheit .....</b>	339
<b>B. Beeinträchtigung .....</b>	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

<b>A. Schutzbereich der Berufsausübungsfreiheit .....</b>	344
<b>B. Eingriff in Art. 12 I GG .....</b>	345
<b>C. Wirtschaftliche Betätigungsfreiheit i.S.v. Art. 2 I GG .....</b>	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

<b>A. Schutzbereich .....</b>	353
<b>B. Beeinträchtigung .....</b>	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

<b>C. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....</b>	359
<b>I. Rechtfertigung im Falle des § 246 X BauGB .....</b>	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
<b>II. Rechtfertigung im Falle des § 246 XII BauGB .....</b>	381
<b>III. Rechtfertigung im Falle des § 246 XIV BauGB .....</b>	383

## § 21

### Der Gleichheitssatz

<b>A. Gleichheitssatz als subjektives Recht auf Gleichbehandlung .....</b>	387
<b>I. Diskriminierungsverbot des Art. 3 III 1 GG als spezielles Gleichheitsgrundrecht .....</b>	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
<b>II. Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 I GG .....</b>	396
1. Rechtlich relevante Ungleichbehandlung .....	396
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	398
<b>B. Gleichheitsgerechte Gesetzgebung und das Gebot der Folgerichtigkeit .....</b>	400
<b>I. Begriff und Bedeutung im Allgemeinen .....</b>	400
<b>II. Systembindung und Systemwidrigkeit im deutschen Rechtssystem und seine Folgen .....</b>	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 Schutzkonzeptes.....	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

<b>A. Bauplanungsrechtliche und naturschutzrechtliche Systemwidrigkeit der Sonderregelungen und ihre Rechtfertigung .....</b>	<b>428</b>
<b>I. Anhebung des zulässigen Immissionsniveaus im Zusammenhang mit Flüchtlingsunterkünften .....</b>	<b>428</b>
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
<b>II. Planbereiche und Innenbereiche dürfen sich nur verdichten oder „nach oben wachsen“ .....</b>	<b>439</b>
1. Grundsatz .....	439
2. Teilweise Durchbrechung .....	440
3. Rechtfertigung.....	441
<b>III. Kein Wohnen bzw. keine wohnähnliche Nutzung im Außenbereich..</b>	<b>441</b>
1. Grundsatz .....	441
2. Durchbrechung.....	442
3. Rechtfertigung.....	443
<b>IV. Kein Wohnen bzw. keine wohnähnliche Nutzung im Gewerbe- und Industriegebiet.....</b>	<b>445</b>
1. Grundsatz .....	445
2. Durchbrechung .....	446
3. Rechtfertigung.....	447
<b>V. Klassische Befreiungen i.S.d. Bauplanungsrechts lassen Grundzüge der Planung unberührt .....</b>	<b>448</b>
1. Grundsatz .....	448
2. Durchbrechung .....	450
a. Tatbestandsfordernis, 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
<b>VI. Rückbauverpflichtung zielt auf privilegierte Vorhaben i.S.v. § 35 I BauGB .....</b>	<b>454</b>
1. Grundsatz .....	454
2. Durchbrechung .....	456
3. Rechtfertigung.....	456

<b>VII. Bauliche Anlagen sollen nicht solitär wie Fremdkörper in der Landschaft stehen .....</b>	457
1. Grundsatz .....	457
2. Durchbrechung .....	457
3. Rechtfertigung .....	458
<b>VIII. Jedes planerisch relevante Vorhaben ist an den Vorschriften der §§ 29 ff. BauGB zu messen .....</b>	458
1. Grundsatz .....	459
2. Durchbrechung .....	459
3. Rechtfertigung .....	459
<b>IX. Bodenrechtlicher Bestandsschutz gilt nur, sobald und solange Nutzung ausgeübt wird .....</b>	460
1. Grundsatz .....	460
a. „Sobald“ eine Nutzung ausgeübt wurde .....	460
b. „Solange“ eine Nutzung ausgeübt wird .....	461
2. Durchbrechung .....	461
3. Rechtfertigung .....	462
<b>X. Natur und Landschaft sind vor Verschlechterung zu bewahren .....</b>	464
1. Grundsatz .....	464
2. Durchbrechung .....	464
3. Rechtfertigung .....	465
<b>B. Kein „Dammbau“ .....</b>	465
<b>C. Keine „milderen“ Alternativen .....</b>	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
<b>D. Zwischenergebnis .....</b>	475

## § 24

### Fehlende Zweckmäßigkeit einzelner Sondervorschriften

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

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

## § 25

Fehlerhaftigkeit aufgrund von gesetzgeberischen Ungenauigkeiten und entsprechende Ergänzungsvorschläge

<i>A. Begrifflichkeiten in Bezug auf den personellen und sachlichen Anwendungsbereich .....</i>	484
I. Ungenauigkeit .....	484
II. Reformvorschlag .....	485
<i>B. Beginn des administrativen Fristenlaufs i.S.v. § 246 XII und XIII 1 Nr. 1 BauGB .....</i>	486
I. Ungenauigkeit .....	486
II. Reformvorschlag .....	487
<i>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 .....</i>	492
I. Ungenauigkeit .....	492
II. Reformvorschlag .....	493
<i>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 .....</i>	494
<i>E. Ungenauigkeiten bei den verwaltungsverfahrensrechtlichen Regelungen des § 246 XIV 2 und 3 BauGB .....</i>	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
<i>F. Redaktioneller Änderungsvorschlag in Bezug auf die Nummerierung der Sonderregelungen .....</i>	500
<i>G. Ergänzung der Sonderregelungen um verwaltungsprozessuale Verfahrensbeschleunigung .....</i>	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> .....	504
<i>B. Fortgeltung der Sonderregelungen durch eine Verlängerung der Befristung über 2019 hinaus</i> .....	506
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	515
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b> .....	519