DeutscherAnwaltVerein

Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch den Ausschuss Verwaltungsrecht

zum Entwurf einer Formulierungshilfe der Bundesregierung für die Fraktionen der CDU und der SPD Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung (Stand: 04.06.2025)

Stellungnahme Nr.: 21/2025 Berlin, im Juni 2025

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwalt Dr. [redacted], Köln (Vorsitzender und Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. [redacted], München
- Rechtsanwältin [redacted], Berlin
- Rechtsanwalt Dr. [redacted], Erfurt
- Rechtsanwalt Prof. Dr. [redacted], Berlin (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Prof. Dr. [redacted], Düsseldorf
- Rechtsanwalt Prof. Dr. [redacted], Münster (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Dr. [redacted], Freiburg (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. [redacted], Berlin

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwältin [redacted], Geschäftsführerin, Berlin

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

I. Einleitung

Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum ist Anlass für die mit vorliegendem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen des Baugesetzbuchs (BauGB). Bereits in der letzten Legislaturperiode hatte der Deutsche Bundestag über die Einführung einer befristeten Sonderregelung beraten, um den Bau von bezahlbarem Wohnraum für alle zu vereinfachen und zu beschleunigen. Ebenso lagen ein Vorschlag zur Erweiterung der Befreiungs- bzw. Abweichungsmöglichkeiten nach § 31 Abs. 3 BauGB und § 34 Abs. 3a BauGB sowie die Verlängerung bzw. Entfristung der mit dem Baulandmobilisierungsgesetz befristet eingeführten Instrumente dem Deutschen Bundestag zur Beratung vor. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die vorgenannten Erleichterungen von Wohnbauvorhaben den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden, indem ein sog. „Wohnungsbauturbo“ unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit geschaffen, die Erleichterung von Lärmschutzfestsetzungen ermöglicht sowie die Vorschriften über den Umwandlungsschutz und die Bestimmung der Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt verlängert werden soll.

Aus Sicht der Anwaltschaft können die Regelungen Grundlage für die vom Gesetzgeber gewünschte Zielerreichung sein. Dies setzt aber eine mutige Umsetzungspraxis auf der kommunalen und Genehmigungsebene voraus, die mit den nachfolgend angeregten Änderungen zu mehr Klarheit und Rechtssicherheit erreicht werden könnte. Gleichzeitig sollte dafür Sorge getragen werden, dass tragende Prinzipien des BauGB, die sich über Jahrzehnte bewährt haben, wie etwa das Planmäßigkeitsprinzip, aus Anlass politisch motivierter Beschleunigungsinteressen nicht voraussetzungslos geopfert werden.

II. Zu den Regelungsvorschlägen im Einzelnen:

1. Zu Art. 1 Nr. 2 (Immissionsschutz)

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt zunächst die bereits im zurückliegenden Referentenentwurf vom 29.07.2024 enthaltene gesetzgeberische Absicht, insbesondere den Wohnungsbau in lärmvorbelasteten Siedlungszusammenhängen durch klarstellende oder neue Regelungen hinsichtlich der Bewältigung von Schallimmissionskonflikten in der Bauleitplanung zu erleichtern. Auf die DAV-Stellungnahmen Nr. 56/2024 sowie Nr. 42/2024 (zum Referentenentwurf betreffend die TA Lärm) soll hier verwiesen werden.

Mit **§ 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a) aa) 1. Alt. BauGB-E**, also der Ermöglichung einer Festsetzung von Geräusch-Immissionswerten, wird der entsprechende Vorschlag aus dem Referentenentwurf vom 29.07.2024 wieder aufgegriffen, zu dem sich der Deutsche Anwaltverein in seiner Stellungnahme Nr. 56/2024 (Seite 7) bereits zustimmend geäußert hatte. Die verbindliche Festsetzung bestimmter Immissionswerte, die für das geplante Baugebiet – auch und gerade unter Anwendung der Gemengelagenregelung nach Nr. 6.7 TA Lärm oder einer Sonderfallprüfung gemäß Nr. 3.2.2 der TA Lärm – nach sachgerechter Ermittlung und Bewertung der gegebenen Immissionssituation im Rahmen des Bauleitplanverfahrens festgelegt wurden, erhöht die Plausibilität und Verlässlichkeit der Planung. Der seinerzeitige Hinweis des Deutschen Anwaltvereins darauf, dass zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen regelmäßig eigenständige Immissionswerte festzusetzen sind, wenn für die jeweilige Lärmquelle spezifische Vorgaben in Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften des Bundesrechts bestehen und solange es keine verbindliche Grundlage für eine (wünschenswerte) quellenunabhängige Gesamtlärmbetrachtung gibt, gilt allerdings weiterhin. Allerdings sollte, um Wertungswidersprüche zu vermeiden, eine Einhaltung der Grundstrukturen des Lärmimmissionsrechts gewährleistet werden. Dies bedeutet insbesondere, dass für Lärm aus Lärmquellen, für die spezifische Vorgaben in Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften des Bundesrechts bestehen, jeweils eigenständige Immissionswerte festgesetzt werden können, soweit erforderlich, sofern nicht der Ausnahmefall einer notwendigen Gesamtbetrachtung bei Erreichen der Schwelle zur Gesundheitsgefahr vorliegt. Bei Festsetzung eines quellenunabhängigen einheitlichen

Immissionswertes bestünde die Gefahr, dass dieser durch die Kumulation der Immissionsbeiträge aus den verschiedenen Quellen zumeist schon mit Erlass der Festsetzung überschritten sein wird oder dass jedwede Zusatzbelastung zu einer Überschreitung führt, wodurch kein städtebaulich sachgerechter Ausgleich der widerstreitenden Interessen von Emittenten und Immissionsbetroffenen erreicht werden könnte.

Der Regelungsvorschlag hat in der aktuellen Fassung des Entwurfs nunmehr dahingehend eine Ergänzung erfahren, dass „in begründeten Fällen“ Abweichungen von der TA Lärm in ihrer jeweils gültigen Fassung zulässig sein sollen. Ungeachtet der Stellung dieses Zusatzes im Satzgefüge soll sie sich ausweislich der Begründung des Entwurfs offenbar nur auf die erste Festsetzungsalternative des § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) BauGB-E, also die Möglichkeit der Festsetzung von Geräusch-Immissionswerten, beziehen. Die Begründung enthält leider keine Konkretisierung dieser Abweichungsmöglichkeit. Insbesondere bleibt offen, ob diese Öffnungsklausel auch die Festlegung des maßgeblichen Immissionsorts nach Ziff. A.1.3 lit. a) des Anhangs der TA Lärm erfasst, also die im Anwendungsbereich dieser Verwaltungsvorschrift geltende Festlegung der Immissionswerte als Außenwerte anstelle von Innenpegeln. In einem Vorentwurf dieses aktuellen Referentenentwurfs war noch eine Regelung enthalten, nach der die Festsetzung von Geräusch-Immissionswerten ausdrücklich auch Innenraumpegel in Aufenthaltsräumen umfassen durfte. Dadurch wäre eine in der Planungspraxis und Literatur, nicht zuletzt seitens des Deutschen Anwaltvereins, wiederholt vorgetragene Forderung erfüllt worden, normativ ausdrücklich klarzustellen, dass im Rahmen der planerischen Abwägung auch Maßnahmen des passiven Schallschutzes bei der Planung von schutzbedürftigen Baugebieten im Einwirkungsbereich von Gewerbelärmimmissionen zulässig sind. Es ist bedauerlich, dass diese eindeutige Regelung in dem aktuellen Entwurf nunmehr durch einen vergleichsweise unklaren Formelkompromiss ersetzt wurde.

Der Deutsche Anwaltverein regt dringend an, den ursprünglichen Vorschlag einer ausdrücklichen Zulassung der Festsetzung von Innenraumpegeln wiederaufzunehmen. Zumindest sollte die Begründung der aktuellen Fassung deutlich klarer formuliert werden und den Anwendungsbereich der Abweichungsregelung konkretisieren. In der Begründung des Entwurfs wird bereits zutreffend ausgeführt, dass die TA Lärm im

Rahmen der Bauleitplanung nicht unmittelbar zur Anwendung kommt. Sie dient bei der Zulassung lärmsensibler Nutzungen als quasi spiegelbildliche Konkretisierung des Rücksichtnahmegebotes gemäß § 15 Abs. 1 S. 2 Baunutzungsverordnung (BauNVO), in der Bauleitplanung indes lediglich als Orientierungshilfe im Rahmen der planerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB – neben weiteren relevanten städtebaulichen Belangen. Bei einer umfassenden Ermittlung, Bewertung und planerischen Lösung von Schall-Immissionskonflikten bleibt für die Anwendung des Rücksichtnahmegebotes auf der Zulassungsebene in Gebieten nach § 30 Abs. 1 BauGB kein Raum (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.09.2013 - 4 C 8/12 -). Daraus folgt allerdings auch, dass bei der Bauleitplanung in gewerbelärminduzierten Gemengelagen auf der Grundlage einer fehlerfreien Ermittlung der Immissionssituation im Rahmen der Abwägung zur planerischen Konfliktbewältigung ohnehin eine kaskadenartige Prüfung unterschiedlicher Instrumente vorzunehmen ist, beginnend bei dem Trennungsgrundsatz gemäß § 50 S. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), der Möglichkeit einer Gliederung des Baugebietes, Maßnahmen des aktiven Schallschutzes, Maßnahmen der architektonischen Selbsthilfe (Stellung der Gebäude, Anordnung schutzbedürftiger Räume innerhalb der Gebäude, verglaste Vorbauten etc.) mit dem Ziel der Einhaltung der Richtwerte nach Nr. 6.1 oder auch Nr. 6.7 TA Lärm als Außenpegel. Insoweit wird indes mit guten Gründen die Auffassung vertreten, dass als ultima ratio der planerischen Abwägung unter Berücksichtigung der notwendigen Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse auch bei Gewerbelärmimmissionen schon nach geltender Rechtslage ein Abstellen auf ausreichende Innenpegel (etwa 30 dB(A)) zulässig ist, weil eine Bindung an die Vorgaben der TA Lärm, insbesondere zum maßgeblichen Immissionsort (siehe oben), als Konkretisierung des Rücksichtnahmegebots bei einer – fehlerfreien – Abwägung des Immissionskonfliktes und einer planerischen Konfliktlösung nicht bestehe.

Für die Rechtsanwendung und Planungspraxis wäre es dessen ungeachtet notwendig, die Festlegung von Geräusch-Immissionswerten als Innenraumpegel normativ ausdrücklich zuzulassen. Sie ist bautechnisch umsetzbar, beendet oder relativiert zumindest die kaum noch zu rechtfertigende Privilegierung des Verkehrslärms gegenüber dem Gewerbelärm und ermöglicht in entsprechenden Planungssituationen überhaupt nur eine Innenbereichsentwicklung zugunsten des Wohnungsbaus, die ja ausdrückliches gesetzgeberisches Ziel ist. Dass sie nicht am Anfang, sondern am Ende

einer Abarbeitung geeigneter Instrumente der planerischen Konfliktbewältigung steht, was im Anwendungsfall auch in der Begründung des Bebauungsplans erkennbar sein muss, wurde oben bereits ausgeführt. In diesem Sinne müsste nach Ansicht des Deutschen Anwaltvereins auch die Formulierung „in begründeten Fällen“ zu verstehen sein. Auch insoweit sollte aber dringend eine Ergänzung und Konkretisierung der Gesetzesbegründung erfolgen.

Ungeachtet der Tatsache, dass Festsetzungen eines Bebauungsplans auf der Grundlage einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage im Baugesetzbuch nach der Normenhierarchie umfassenden Vorrang vor Regelungen in einer Verwaltungsvorschrift wie der TA Lärm haben, sollte zur Vermeidung von neuen Problemen im Verwaltungsvollzug, insbesondere bei der Genehmigung und Überwachung von Gewerbebetrieben, eine mit § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a) aa) 1. Alt. BauGB-E korrespondierende Regelung in die TA Lärm aufgenommen werden. Diese sollte sicherstellen, dass an Gewerbebetriebe bei der unmittelbaren Anwendung von Nr. 6.1, gegebenenfalls auch Nr. 6.7 TA Lärm keine strengeren Anforderungen angelegt werden, als immissionsseitig durch die Festsetzung des maßgeblichen Geräusch-immissionswertes im Bebauungsplan gilt.

Mit **§ 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. a) aa) 2. Alt. BauGB-E** erfolgt die ebenfalls bereits im Referentenentwurf vom 29.07.2024 vorgeschlagene und seitens des Deutschen Anwaltvereins grundsätzlich begrüßte Einführung einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung von Emissionskontingenten in Bebauungsplänen. Der dringende Bedarf nach einer solchen Ermächtigungsgrundlage wird in der Gesetzesbegründung zutreffend referiert. Zu kritisieren ist allerdings, dass sich diese nunmehr ausdrücklich auf Geräuschemissionen beschränkt, also insbesondere Geruchsemissionen nach Maßgabe des Anhanges 7 der TA Luft nicht erfasst.

2. Zu Art. 1 Nr. 4 (§ 31 Abs. 3 BauGB-E)

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt weiterhin die Absicht, auf das Einzelfallerfordernis bei der Befreiung nach § 31 Abs. 3 BauGB-E zu verzichten. Das Erfordernis hat sich

auch aufgrund der restriktiven Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dazu als Hemmnis in der Anwendung der Regelungen erwiesen.
Eine Verbesserung ist im Vergleich zum zurückliegenden Referentenentwurf vom 29.07.2024 die deutlich schlankere Formulierung, insbesondere durch die Einbeziehung sämtlicher Wohnbauvorhaben. Zur Vereinheitlichung schlägt der Deutsche Anwaltverein vor, die Formulierung aus § 34 Abs. 3a BauGB-E zu übernehmen, also in Satz 1 „zugunsten des Wohnungsbaus“ zu streichen und nach dem Wort „wenn“ die Wörter „das Vorhaben dem Wohnungsbau oder für den Wohnungsbau erforderlichen Einrichtungen dient“ einzufügen. Die für den Wohnungsbau erforderlichen Einrichtungen wie Kita, Spielplatz, Park oder (ambulante) Pflegedienste sollten im Gesetz Erwähnung finden, um eine lange Rechtsunsicherheit wie bei der Anwendung von § 13b BauGB zu vermeiden und städtebaulich hochwertige Vorhaben umsetzen zu können (siehe dazu ausführlich unten zu § 246e BauGB-E). Jedenfalls sollte ein Hinweis in die Gesetzesbegründung aufgenommen werden, dass auch solche Einrichtungen begünstigt werden sollen.
Die Anwendung der Regelung „in mehreren vergleichbaren Fällen“ wirft Fragen auf. Nach der Gesetzessystematik ist dies der Fall, wenn kein Einzelfall vorliegt. Im Referentenentwurf vom 29.07.2024 war vorgesehen, dass die Befreiung in vergleichbaren Fällen erteilt **werden soll.** Daran hält der Gesetzgeber nicht mehr fest. Die Gesetzesbegründung legt nahe, dass damit alleine die Unterscheidung zwischen dem „Einzelfall“ und „über den Einzelfall hinaus“, also in mehreren Fällen, gemeint ist. Dem Gesetzgeber geht es primär darum, das als einengend empfundene Einzelfallerfordernis aufzuheben, wie dies in den Fachexperten-Gesprächen 2023 gefordert wurde, auf die sich die Gesetzesbegründung bezieht. In diesen Fachexperten-Gesprächen wurde gleichzeitig aber die Besorgnis geäußert, eine einschränkungslose Zulassung von Befreiungen werde insbesondere bei Abweichungen von der festgesetzten Art der baulichen Nutzung zu einer weiteren Abkehr von dem dem BauGB immanenten Planmäßigkeitsprinzip führen. Diesen Bedenken könne durch das Zustimmungserfordernis der Kommunen begegnet werden.
Der Gesetzgeber sieht den Anwendungsbereich, wie sich aus der Begründung ergibt, nicht auf das Maß der baulichen Nutzung oder die überbaubare Grundstücksfläche beschränkt. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich allerdings nicht ohne weiteres, welche Bedeutung das Tatbestandsmerkmal „in mehreren vergleichbaren Fällen“ hat. Es wird nur auf die Folge der Abweichung von Festsetzungen eines Bebauungsplans in

mehreren vergleichbaren Fällen verwiesen: da diese den Geltungsanspruch der Festsetzungen des Bebauungsplans relativierten, sei in diesen Fällen eine Veröffentlichung des Inhalts der Befreiung erforderlich. Dies legt nahe anzunehmen, dass der Gesetzgeber als einengende Kriterien alleine die Würdigung nachbarlicher Interessen und die Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen ansieht, wozu insbesondere die Frage zusätzlicher erheblicher Umweltauswirkungen in Satz 2 zählt.
Aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins wäre eine klare gesetzgeberische Entscheidung und Klarstellung dazu wünschenswert, was mit dem Tatbestandsmerkmal „in mehreren vergleichbaren Fällen“ gemeint ist, um die voraussehbaren Anwendungsschwierigkeiten in der Praxis zu vermeiden.
Wenn der Gesetzgeber eine quantitative oder qualitative Begrenzung der Abweichungsmöglichkeiten im Blick hat, sollten Maßstäbe gesetzt werden. Das Planmäßigkeitsprinzip des BauGB hat sich bewährt. Seine voraussetzungslose Preisgabe im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, dem eine souveräne Entscheidung des Trägers der kommunalen Selbstverwaltung zugrunde liegt (Art. 28 GG), bedarf jedenfalls der Rechtfertigung. Das Zustimmungserfordernis stärkt zwar die Rechte der Gemeinde, gewährleistet alleine aber nicht die Aufrechterhaltung des gesetzesimmanenten Planmäßigkeitsprinzips. Als steuernder Maßstab könnten die Kriterien heranzuziehen sein, die den Einfügensmaßstab in § 34 BauGB ausmachen (vgl. hierzu die DAV-Stellungnahme 56/2024 zum Gesetzentwurf 2024). Für Befreiungen nach § 31 Abs. 2 BauGB hatte das BVerwG (BVerwG, Urteil vom 09.06.1978 - 4 C 54.75) in einer früheren Entscheidung als Faustregel geprüft, ob ein Vorhaben wegen Unvereinbarkeit mit bodenrechtlichen Belangen dann nicht durch Befreiung ermöglicht werden durfte, wenn es bei unterstellter Anwendbarkeit des § 34 BauGB wegen des von ihm ausgehenden bodenrechtlich relevanten Widerspruchs nicht zugelassen werden dürfte. Wenn also nur mit Planung zu bewältigende bodenrechtliche Spannungen ausgelöst werden, sollte die Grenze der öffentlichen Belange erreicht und Abweichungen von einem Bebauungsplan nicht mehr möglich sein. Dies könnte aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins auch ein in der Praxis handhabbarer Maßstab sein.
Der Deutsche Anwaltverein empfiehlt daher klarzustellen, ob und welche Bedeutung das Tatbestandsmerkmal „in mehreren vergleichbaren Fällen“ hat und eine praxistaugliche Konkretisierung.

Zum Entfall der Einschränkung auf Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt wird auf die Stellungnahme zu § 246e BauGB-E verwiesen.

3. Zu Art. 1 Nr. 5 (§ 34 Abs. 3a BauGB-E)

a) Zu Buchstabe a)

Die Regelung ist konsequente Folgeänderung des § 31 Abs. 3 BauGB-E. Grundsätzlich ist § 31 Abs. 3 BauGB-E – zumindest nach der Regelungsabsicht – darauf zugeschnitten, Befreiungen von Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung und zur überbaubaren Grundstücksfläche zu erleichtern. Abweichungen von der Art der baulichen Nutzung, also Wohnungsbau in Gewerbe- oder Industriegebieten, dürfte nur in Ausnahmefällen mit öffentlichen Belangen vereinbar sein und sich regelmäßig auf nicht aufgesiedelte Gebiete beschränken. Denkbar wäre sie allerdings in faktischen Kerngebieten und könnte hier zu einer weitergehenden Zulassung von Wohnnutzungen führen.

b) Zu Buchstabe b)

Der Deutsche Anwaltverein befürwortet weiterhin die Absicht, § 34 Abs. 3a BauGB-E auf neue Wohnbauvorhaben zu erweitern. Er befürwortet die im Vergleich zur bisherigen und auch zur im Referentenentwurf vom 29.07.2024 enthaltenen Regelung deutlich schlankere und eindeutigere Fassung. Auch geht der Entwurf auf die in der Stellungnahme Nr. 56/2024 des Deutschen Anwaltverein geäußerte Forderung ein, im Gleichlauf mit § 31 Abs. 3 BauGB-E ein Zustimmungserfordernis der Gemeinde vorzusehen.
Der Entfall des Einzelfallerfordernisses gilt nach dem Regelungsvorschlag auch für die Gewerbe- und Handwerksbetriebe. Dies ist – wie sich aus der Gesetzesbegründung ergibt, die darauf abstellt, dass insoweit die bisherige Regelung fortgelten solle – offenbar nicht gewollt. Um dies umzusetzen, ist eine entsprechende Ergänzung im Gesetzestext erforderlich.
Die Fragen, die sich zum Tatbestandsmerkmal „in mehreren vergleichbaren Fällen“ in § 31 Abs. 3 BauGB-E gestellt haben, stellen sich auch hier. Außer einer Klarstellung, welche praktische Folge aus diesem Tatbestandsmerkmal folgt, wäre auch eine

Abgrenzung zum Tatbestandsmerkmal in § 31 Abs. 3 BauGB-E wünschenswert. Denn – wie zuvor dargestellt – gebietet es das Planmäßigkeitsprinzip und die Souveränität der planenden Kommune im Falle der Abweichung von Festsetzungen des Bebauungsplans andere Maßstäbe anzulegen als bei einer Abweichung von dem sich aus dem tatsächlich Vorhandenen ergebenden Rahmen. Daher ist im Falle von Abweichungen nach § 31 Abs. 3 BauGB-E auch der Einfügensmaßstab als Begrenzung gerechtfertigt, der bei § 34 Abs. 3a BauGB-E offenbar keine Rolle mehr spielen soll. Ob hier die Grenze bodenrechtlich beachtlicher Spannungen bei der Prüfung öffentlicher Belange eine Rolle spielt, sollte in der Begründung klargestellt werden.

4. Zu Art. 1 Nr. 6 (§ 36a BauGB-E)

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt die Ausgestaltung des Zustimmungserfordernisses durch den Gesetzgeber. Damit wird klargestellt, was der Gesetzgeber in Abgrenzung zum erforderlichen Einvernehmen unter einer Zustimmung versteht. Rechtsunsicherheiten bis zu einer Klärung durch die Rechtsprechung werden damit gemindert. Die Regelung verdeutlicht einerseits, dass der Gesetzgeber die Befreiungsmöglichkeiten in §§ 31 Abs. 3, 34 Abs. 3a und 246e BauGB-E als Planersatz sieht, jedenfalls soweit sie sich nicht auf Einzelfälle beschränken. Insofern bestätigt die Ausgestaltung des § 36a BauGB-E die in der DAV-Stellungnahme 77/23 geäußerten Bedenken, dass planlos gebaut werden und damit „Wildwuchs“ entstehen kann und durch § 36a BauGB-E letztlich die europarechtlichen Anforderungen an die Aufstellung von Plänen umgangen werden. Größere Projekte dürften daher an europarechtlichen Vorgaben scheitern, siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen zu § 246e BauGB-E. Andererseits wird den Kommunen durch § 36a BauGB-E zumindest ein Mindestmaß an Struktur ermöglicht und abverlangt, da § 36a BauGB-E voraussetzt, dass sich die Kommune Vorstellungen von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung macht und damit letztlich zumindest informell plant. Ergänzt wird dies durch die Möglichkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung. Will der Gesetzgeber den Weg über die Ausdehnung von Abweichungsmöglichkeiten im Genehmigungsverfahren weiterverfolgen anstatt das Planverfahren europarechtskonform zu erleichtern, so wird die durch § 36a BauGB-E vorgegebene Strukturierung begrüßt.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Abs. 1 Satz 1: Das Zustimmungserfordernis ergibt sich bereits aus den §§ 31 Abs. 3, 34 Abs. 3a und 246e BauGB-E selbst. Dass eine Zustimmung auch bei einer Gemeinde mit Baurechtszuständigkeit erforderlich ist, ist lediglich eine Klarstellung.
Satz 1 könnte daher entfallen.
Abs. 1 Satz 3: Es ist ein allgemeiner Grundsatz, dass ein Verwaltungsakt an Bedingungen und damit auch an den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags geknüpft werden kann, wenn erst dadurch die Voraussetzungen für den Verwaltungsakt geschaffen werden. Da kein Anspruch auf eine Zustimmung besteht, wie die Gesetzesbegründung hervorhebt, kann sie daher auch vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrags abhängig gemacht werden. Die Regelung ist daher eine Klarstellung. Dies sollte zumindest in der Gesetzesbegründung erwähnt werden, um einen Umkehrschluss, etwa für den Fall einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB, auszuschließen.
Abs. 1 Satz 4: Der Verweis auf § 36 Abs. 2 S. 2 BauGB und die damit verbundene Zustimmungsfiktion wird abgelehnt. Die erforderlichen planerischen Erwägungen werden in vielen Fällen längere Zeit in Anspruch nehmen. Die Verlängerung der Frist durch Abs. 2 im Falle der Öffentlichkeitsbeteiligung greift zu kurz, da die Stellungnahmen auch ausgewertet werden müssen. In der Praxis werden sich daher die Gemeinden damit behelfen, dass sie die Zustimmung vorsorglich – und sanktionslos – verweigern, um ausreichend Zeit zur Prüfung zu erhalten. Damit ist niemandem geholfen. Der Verweis sollte daher gestrichen werden.
Abs. 2 Satz 2: Bleibt es bei der Frist nach Abs. 1 Satz 4, ist die Verlängerung der Frist um die Dauer der Stellungnahmefrist zu kurz bemessen, da die Stellungnahmen auszuwerten sind. Zudem kann Streit darüber entstehen, welche Frist angemessen ist, mit der Rechtsfolge, dass bei einer unangemessen langen Frist die Zustimmungsfiktion greifen würde. Die Frist sollte daher um einen bestimmten Zeitraum verlängert werden können.
Abs. 3: Da die Zustimmungsentscheidung eine Zwischenentscheidung ist, dürfte sich bereits aus § 44a VwGO ergeben, dass sie nur zusammen mit der Befreiung angreifbar ist. Abs. 3 kann daher entfallen.

5. Zu Art. 1 Nr. 9 (§ 246e BauGB-E)

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt weiterhin den Ansatz, mit dem „Bau-Turbo“ die Wohnungsnot zu bekämpfen und damit wesentlich zur Vereinfachung und Beschleunigung beizutragen, hält aber auch seine Kritik an der weitgehenden Aushebelung des Planungsrechts aufrecht (vgl. bereits Stellungnahme Nr. 77/2023 zum ersten Entwurf).

Positiv sieht der Deutsche Anwaltverein, dass wesentliche Kritikpunkte an dem ursprünglichen Entwurf aufgegriffen und die Lösung vorrangig in einer Fortentwicklung der §§ 31 Abs. 3 und 34 Abs. 3a BauGB-E gesehen wird, neben denen der Bau-Turbo nur subsidiär zur Anwendung gelangen soll („in erforderlichem Umfang“). Positiv wird vor allem auch gesehen, dass über die Zustimmung der Gemeinde in Kombination mit dem neuen § 36a BauGB-E die Tür für die Anwendung der Modelle der Kooperativen Baulandentwicklung und Sozialgerechten Bodennutzung geöffnet wird. Damit sind zwei wesentliche Kritikpunkte an dem ursprünglichen Gesetzentwurf ausgeräumt.

Dessen ungeachtet sieht der Deutsche Anwaltverein den Gesetzentwurf weiterhin kritisch und fordert wesentliche Nachschärfungen im Detail:

- Im Gegensatz zum bisherigen Entwurf ist die Anwendbarkeit nicht mehr an § 201a BauGB-E und das Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarkts geknüpft. Der Sondertatbestand für den Wohnungsbau sollte aber nur dort greifen, wo unmittelbarer Handlungsdruck besteht, also in förmlich bestimmten angespannten Wohnungsmärkten (§ 201a BauGB-E), so dass schnell und unbürokratisch das Wohnungsangebot ausgeweitet werden kann. Wo dies nicht der Fall ist, braucht es keine Sondertatbestände. Vielmehr ist dort auf die hergebrachten Instrumente de Städtebaurechts zurückzugreifen, zumal diese mit den neuen §§ 31 Abs. 3 und 34 Abs. 3a BauGB-E im selben Zuge ergänzt werden.

- Nach dem geplanten Wortlaut der Norm dient der Bau-Turbo zunächst der Zulassung „der Errichtung eines Wohnzwecken dienenden Gebäudes mit mindestens sechs Wohnungen“. Es wird zum einen angeregt klarzustellen, dass

durchaus auch mehrere Gebäude mit dem Bau-Turbo zugelassen werden können, also „die Errichtung Wohnzwecken dienender Gebäude“.

- Aufrechterhalten werden schließlich die europarechtlichen Bedenken gegen die Anwendung im Außenbereich. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Entscheidung des BVerwG vom 18. Juli 2023 – 4 CN 3.23 zu § 13b BauGB und vor dem Hintergrund, dass nach Gesetzeswortlaut und -begründung weder die Lage in einem Siedlungsbereich noch ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang mit dem Siedlungszusammenhang erforderlich ist. Es ist davon auszugehen, dass der Verweis auf die Abs. 1 und 2 in § 246e Abs. 3 BauGB-E als Rechtsfolgenverweisung zu verstehen ist und damit die dort aufgeführten Prüfpflichten auch im Außenbereich gelten. Es werden damit aber bestehende praktische Unklarheiten in Zusammenhang mit der Anwendung der Prüfpflichten nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) nicht gelöst. Denn zum einen handelt es sich bei der überschlägigen Prüfung der Umweltauswirkungen i. S. d. Anlage 2 zum BauGB nicht um eine Vorprüfung des Einzelfalls nach UVPG (OVG Lüneburg Beschl. v. 11.10.2021 - 1 ME 110/21-) und zum anderen finden die in Bezug genommenen Nummern 18.7 und 18.8 der Anlage 1 zum UVPG nur auf Vorhaben Anwendung, für die ein Bebauungsplan aufgestellt wird. Ohne ein derartiges Bauleitplanverfahren kommen die genannten Vorschriften bei der Zulassung von Einzelvorhaben nur über einen landesrechtlichen Verweis oder eine analoge europarechtskonforme Anwendung zum Tragen (vgl. insoweit auch BVerwG Urt. v. 24.4.2024 - 4 CN 2.23 -). Zwar handelt es sich bei Vorhabenzulassungen nicht um Pläne oder Programme im Sinne der Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (SUP-Richtlinie). Es besteht jedoch die Gefahr, dass sich die Zulassung von Vorhaben im Außenbereich ohne die grundsätzlich gebotene Bauleitplanung als Umgehung der Vorgaben der SUP-Richtlinie erweist. Die vom Gesetzgeber unter Hinweis auf Nummern 18.7 und 18.8 der Anlage 1 zum UVPG für offenbar möglich gehaltene Größenordnung der Vorhaben und die Anregung in der Begründung, durch Bauleitplanung nachzusteuern, untermauern diesen Verdacht. Da die UP-Pflicht nach der SUP-Richtlinie nicht von den in Anlage 1 zum UVPG genannten Schwellenwerten abhängt, könnte die Anwendung dieser Vorschrift zu den gleichen Rechtsproblemen in der Praxis führen wie die unionsrechtswidrige Regelung in § 13b BauGB (BVerwG, Urt. v. 18.07.2023 - 4 CN 3.22). Aufgrund

der erheblichen unionsrechtlichen Bedenken sollte daher die Anwendung der Vorschrift im Außenbereich stets von einer strategischen Umweltprüfung abhängig gemacht werden. Der Verweis auf Anlage 2 zum BauGB ist nicht ausreichend, da dessen Kriterien nur den Kriterien der Anlage 6 zum UVPG für eine Vorprüfung des Einzelfalls entsprechen.

- Darüber hinaus sollte § 246e BauGB-E auch die Zulassung von Anlagen für soziale oder kulturelle Zwecke ermöglichen, soweit diese in einem funktionalen Zusammenhang mit dem Wohnungsbauvorhaben stehen. Eine entsprechende Regelung war für Flüchtlingsunterkünfte bereits im „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung“ BR-Drs. 436/24 (dort Nr. 63 e) auf S. 26) vorgeschlagen worden.

  Soziale Infrastruktur – wie etwa Kitas, Nachbarschaftstreffs, kleinere kulturelle Einrichtungen oder soziale Beratungsangebote – trägt entscheidend zur Qualität und sozialen Balance von neuen Wohnquartieren bei. Die Integration solcher Nutzungen im unmittelbaren räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit neuen Wohnungsbauprojekten ist nicht nur städtebaulich wünschenswert, sondern auch im Sinne nachhaltiger Quartiersentwicklung geboten. Die Beschränkung des § 246e BauGB-E auf reine Wohnnutzungen greift demgegenüber zu kurz und verhindert eine integrierte Betrachtung.

  Zudem entspricht eine solche Erweiterung dem bereits im Gesetz angelegten Ziel, durch schnellere Zulassungsverfahren zukunftsfähige und lebenswerte Stadtviertel zu schaffen. Gerade in angespannten Wohnungsmärkten ist die Bereitstellung von ergänzender sozialer Infrastruktur ein entscheidender Faktor für die Akzeptanz und Funktionsfähigkeit neuer Wohngebiete.

6. Zu Art. 1 Nr. 10 (§ 250 BauGB-E)

Der Deutsche Anwaltverein empfiehlt klarzustellen, dass die Teilung nach § 250 BauGB-E nicht untersagt werden kann, wenn durch bauliche Maßnahmen zusätzlicher Wohnraum geschaffen wird, etwa durch eine Aufstockung oder den Ausbau des Dachgeschosses.

§ 250 BauGB-E zielt mit Recht auf den Schutz bestehender Mietverhältnisse und die Vermeidung von Verdrängung. Allerdings besteht die Gefahr, dass diese Schutzwirkung auch in den Fällen greift, in denen durch eine Maßnahme wie eine Aufstockung oder einen Dachgeschossausbau neue, zusätzliche Wohnungen entstehen. Gerade solche Maßnahmen tragen in erheblichem Maße zur Wohnraumschaffung bei – häufig im innerstädtischen Bestand, auf bereits versiegelten Flächen und ohne zusätzlichen Planungsaufwand. Entsprechende Maßnahmen der Nachverdichtung zu stärken, ist aber gerade auch Ziel des Entwurfs.

Wirtschaftlich tragfähig sind solche Nachverdichtungsmaßnahmen aber häufig nur, wenn eine anschließende Aufteilung und Veräußerung in Wohnungseigentum möglich ist. Die Versagung einer Teilungsgenehmigung nach § 250-E BauGB auch in diesen Fällen wirkt daher investitionshemmend und konterkariert die städtebaulich erwünschte Nachverdichtung im Bestand. Der Schutzzweck der Norm – der Schutz bestehender Mietverhältnisse – ist hier dagegen überhaupt nicht tangiert.

Der Deutsche Anwaltverein empfiehlt daher, § 250 Abs. 1 BauGB-E um einen Satz wie folgt zu ergänzen:

> *„Satz 1 gilt nicht für die Begründung von Wohnungseigentum an neu geschaffenen Wohnungen, die im Zusammenhang mit einer baulichen Erweiterung des Gebäudes, insbesondere durch Aufstockung oder Dachgeschossausbau, entstehen.“*

Verteiler

- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
- Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit
- Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz
- Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Bauminister und -ministerinnen/Bausenatoren und -senatorinnen der Länder
- Umweltminister und -ministerinnen/Umweltsenatoren und -senatorinnen der Länder
- Justizminister und -ministerinnen/Justizsenatoren und -senatorinnen der Länder
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag
- Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
- Präsidenten und Präsidentinnen der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen
- Bundesverband der Freien Berufe
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Neue Richtervereinigung
- Zentraler Immobilien Ausschuss e. V. (ZIA)
- Vorstand und Geschäftsführung des DAV
- Vorsitzende der Landesverbände des DAV
- Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV
- Vorsitzende der Landesarbeitsgemeinschaften Verwaltungsrecht des DAV
- Mitglieder Verwaltungsrechtsausschuss des DAV
- Mitglieder Umweltrechtsausschuss des DAV

Presse

- Redaktion FAZ, SZ, NJW, DVBI, NVwZ, ZUR, NuR, AbfallR und UWP