GdW
Die Wohnungswirtschaft
Deutschland

GdW Stellungnahme

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung

Verbändeanhörung

Stand: 10. März 2025

Inhaltsverzeichnis

Präambel		1
1	Allgemeine Anmerkungen	2
1.1	Entwurf stellt wichtige Weichen zur Beschleunigung des Wohnungsbaus – Korrekturen notwendig	2
1.2	Entwurf muss um Rechtsgedanken des § 2 EEG und dem Gebäudetyp E ergänzt werden	2
1.2.1	Schaffung von Wohnraum in Mangelgebieten muss als „überragendes öffentliches Interesse“ gelten	3
1.2.2	Gebäudetyp E – variable Anwendung von Standards durch Bundesrecht absichern	5
2	Wohnungsbauturbo - § 246e BauGB	6
2.1	Wohnungsbauturbo ist ein richtiger und wichtiger Schritt für den Wohnungsbau – praxistaugliche Umsetzung notwendig	6
2.2	Ermessensspielräume für Anwendung des Bauturbos müssen auf Notwendigkeit überprüft werden – Zustimmung bedingungslos ausgestalten	7
2.2.1	Zu § 36a BauGB-E	7
2.2.2	§ 36a BauGB-E im Verhältnis zu weiteren Ermessenstatbeständen	9
2.3	Anwendbarkeit auf nicht angespannte Wohnungsmärkte richtig – Gewerbe aber „mitdenken“	9
3	Festsetzung von Immissionswerten in Bebauungsplänen –Neufassung des § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa BauGB-E	10
4	Abweichungen und Befreiungen - § 31 Abs. 3 BauB-E	11
5	Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile - § 34 Abs. 3a BauGB-E	12
6	Zu § 201a BauGB-E (Verordnungsermächtigung zur Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte)	12
7	Zu § 250 BauGB-E (Umwandlungsverbot)	13
8	Für bezahlbaren Wohnraum müssen alle Register gezogen werden	13

Präambel

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. vertritt als größter deutscher Branchendachverband bundesweit und auf europäischer Ebene rd. 3.000 kommunale, genossenschaftliche, kirchliche, privatwirtschaftliche, landes- und bundeseigene Wohnungsunternehmen. Sie bewirtschaften rd. 6 Mio. Wohnungen, in denen über 13 Mio. Menschen wohnen. Der GdW repräsentiert damit Wohnungsunternehmen, die fast 30 % aller Mietwohnungen in Deutschland bewirtschaften.

Ferner ist der GdW genossenschaftlicher Spitzenverband im Sinne des Genossenschaftsgesetzes und vertritt zusammen mit seinen regionalen Prüfungsverbänden über 1.800 Wohnungsgenossenschaften.

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unter der Nummer R000112 eingetragen und übt seine Interessenvertretung auf der Grundlage des Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes aus.

1 Allgemeine Anmerkungen

1.1 Entwurf stellt wichtige Weichen zur Beschleunigung des Wohnungsbaus – Korrekturen notwendig

Der GdW begrüßt es ausdrücklich, dass mit dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt wird, in den ersten 100 Tagen einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Wohnungsbauturbos unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit vorzulegen und Lärmschutzfestsetzungen zu erleichtern. Eine praxistaugliche Umsetzung wäre ein wichtiger Schritt zur Beschleunigung des Wohnungsbaus. Daneben sollen die Vorschriften der §§ 201a und 250 BauGB über den Umwandlungsschutz und die Bestimmung der Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt jeweils um fünf Jahre zu verlängern werden.

Die Vorgängerregierung verfehlte das Ziel, 400.000 Wohnungen pro Jahr zu bauen, deutlich. Statt mehr zu bauen, sank die Zahl der Baugenehmigungen seit 2022 um 48 %. Damit diese Entwicklung umgekehrt wird und es mit dem Bauen schnell und spürbar vorangeht, die Bagger also wieder rollen, müssen alle Register gezogen werden.

Mit der schnellen Vorlage des Entwurfs hält die neue Bauministerin ihr Versprechen ein, mehr Tempo beim Wohnungsbau zu machen.

Mit dem Entwurf wird der Anwendungsbereich zur Baulandfreigabe bzw. Innenentwicklung erheblich ausgeweitet. Durch das vorgesehene Einfügungsgebot würde Wohnen auch in Gewerbegebieten verstärkt möglich, vgl. § 34 Abs. 3a BauGB-E.

Die Einführung des Wohnungsbauturbos war bereits Teil des am 25. September 2023 von der vorherigen Bundesregierung im Rahmen des „Bündnisses bezahlbarer Wohnraum“ verabschiedeten Maßnahmenpakets für zusätzliche Investitionen in den Bau von bezahlbarem und klimagerechtem Wohnraum und zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Bau- und Immobilienwirtschaft. Das Vorhaben wurde jedoch nicht weiterverfolgt. Insofern bestärkt der GdW die neue Bundesregierung den Wohnungsbauturbo endlich umzusetzen.

Die neue Vorschrift des § 36a BauGB-E wird kritisch gesehen. Sie kann in Einzelfällen in der jetzigen Fassung zu einer nicht gewollten Verlängerung der Genehmigungsprozesse führen und sollte im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens im Hinblick auf die Intention des Gesetzes (§ 246e BauGB-E) überprüft werden, vgl. hierzu **2.1.**

1.2 Entwurf muss um Rechtsgedanken des § 2 EEG und dem Gebäudetyp E ergänzt werden

Die notwendige Wende auf dem Bausektor wird nur gelingen, wenn jetzt schnell alle Register für bezahlbaren Wohnungsbau gezogen werden. Hierzu gehört insbesondere die Übernahme des Rechtsgedankens des § 2 EEG, wonach die Schaffung von

Wohnraum in Mangelgebieten künftig im „überragenden öffentlichen Interesse“ gelten muss. Weiter wäre die Aufnahme des „Gebäudetyps E“ in das Gesetzgebungsverfahren ein wichtiger Baustein zu schnellem und kostengünstigem Bauen.

1.2.1 Schaffung von Wohnraum in Mangelgebieten muss als „überragendes öffentliches Interesse“ gelten

Zentrale Forderung des GdW ist, dass die Schaffung von Wohnraum gerade in Mangelgebieten im „überragenden öffentlichen Interesse“ gelten muss.

Warum?

In angespannten Wohnungsmärkten gilt zum Schutz der Mieter, die in einer Wohnung leben, eine Kappungsgrenze für die Miethöhe nach § 558 Abs. 1 BGB. Geschützt werden also diejenigen, die eine Wohnung haben. Entsprechendes gilt für die Mieterhöhung nach Modernisierung.

Die immer weiterwachsende Zahl von vergeblich Wohnungssuchenden wird hingegen nicht annähernd gleichermaßen geschützt oder unterstützt.

Insbesondere der Bau von neuen Wohnungen in angespannten Wohnungsmärkten würde der Verwirklichung des Menschenrechts auf bezahlbaren Wohnraum dienen.

„Wohnen ist die soziale Frage unserer Zeit.“

Die Schaffung von Wohnraum in angespannten Wohnungsmärkten liegt unzweifelhaft im „überragenden öffentlichen Interesse“ zur Verwirklichung dieses Menschenrechts und zur Lösung dieser sozialen Frage.

Ein wesentliches Hindernis, das der Verwirklichung entgegensteht, sind die vielen Vorschriften, in denen im Rahmen des Planungs- und Genehmigungsverfahrens eine Abwägung mit zahlreichen anderen Schutzgütern zu treffen ist; hingewiesen wird allein auf § 1b BauGB-E (Grundsätze der Abwägung).

Diese Abwägungen sind auch für die Fachebene in den Bauämtern schwierig und streitanfällig.

Zum Zeitpunkt der Entscheidung ist unklar, wie das Ergebnis der Abwägung von den Betroffenen aufgenommen wird und wie ggf. Gerichte entscheiden. Vielfach wird deshalb der sichere Weg gewählt – gegen das Interesse an der schnellen Realisierung des Wohnungsbauvorhabens.

Eine Lösung zur Überwindung dieses „Abwägungsdilemmas“ bietet eine Übertragung des Rechtsgedankens von § 2 EEG 2023 auf das Baurecht.

§ 2 EEG bestimmt u. a., dass die Errichtung und der Betrieb von Erneuerbare-Energien-Anlagen im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen und als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden soll.

Eine Übertragung des in § 2 EEG normierten Rechtsgedankens auf andere Rechtsgebiete wäre nicht neu.

So wurden im Anschluss die § 2 EEG-Regelungen zu einem „überragenden öffentlichen Interesse“ zwischenzeitlich auch in zahlreichen anderen Bundesgesetzen eingeführt, und zwar im Schnellladegesetz für die Errichtung von Schnellladepunkten (§ 1a SchnellLG), im Fernstraßenausbaugesetz für bestimmte Bundesfernstraßen (§ 1 Abs. 3 FStrAbG), im Bundesschienenwegeausbaugesetz für bestimmte Schienenwege (§ 1 Abs. 3 BSWAG), im Wärmeplanungsgesetz für Erneuerbare-Wärme-Anlagen und Wärmenetze (§ 2 Abs. 3 WPG), im Netzausbaubeschleunigungsgesetz für das Übertragungsnetz (§ 1 Abs. 2 NABEG) und im aktuellen Referentenentwurf für ein Beschleunigungsgesetz zur Genehmigung von Geothermieanlagen, Wärmepumpen sowie Wärmespeichern (§ 2 Abs. 3 GeoWG3).

Mittlerweile ist die Regelung in § 2 EEG auch vielfach in der Praxis der Gerichte angewendet worden und hat sich dabei als wirkungsvoll erwiesen.

Und:

Die Bundesregierung sieht eine solche Regelung nunmehr ausdrücklich für den Ausbau der Breitbandbeschleunigung im Rahmen des TKG vor.

Eine entsprechende Regelung, die sowohl an die Gemeinden als Planungsträger der Bauleitpläne und die Baugenehmigungsbehörden als zuständige Behörden im Baugenehmigungsverfahren adressiert wäre, ist mit der Planungshoheit der Gemeinden gem. Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar. So müssen etwa die Gemeinden ihre Pläne an die Ziele der übergeordneten Raumordnung gem. § 1 Abs. 4 BauGB anpassen.

Der GdW hat den Vorschlag durch die Rechtsanwaltskanzlei bbh (Becker Büttner Held) überprüfen lassen. Wir überreichen die Stellungnahme der Kanzlei vom 29. Juli 2024, die sowohl auf dem Gebiet des Energierechts als auch auf dem Gebiet des Baurechts renommiert ist**,** als **Anlage 1**.

Der GdW schlägt vor:

- Bis sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt deutlich entspannt hat, soll der bezahlbare Wohnungsbau in angespannten Wohnungsmärkten als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen – also die Festlegung durch die Kommune, welche Bereiche prioritär zu behandeln sind – eingebracht werden.

- Um den Baubehörden die Entscheidung für das bezahlbare Bauen zu erleichtern, bedarf es dazu einer Generalklausel im Baurecht, so wie § 2 EEG 2023 zugunsten von z. B. Windrädern bestimmt, dass die Errichtung und der Betrieb von Erneuerbare-Energien-Anlagen im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen und als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden sollen.

Uns sollte die Schaffung von Wohnraum bei Knappheit mindestens so wichtig sein, wie der Bau eines Windrades oder der Breitbandausbau!

1.2.2 Gebäudetyp E – variable Anwendung von Standards durch Bundesrecht absichern

Der Koalitionsvertrag sieht vor, Baustandards zu vereinfachen und den Gebäudetyp E rechtlich abzusichern. Eine praxistaugliche Umsetzung dieser Vereinbarung wäre eine wesentliche Voraussetzung für mehr bezahlbares Wohnen.

Es gibt viele hervorragende Initiativen der Länder, z. B. der sog. „Hamburg-Standard", der Regelstandard in Schleswig-Holstein oder jüngst der Bremer Weg. Weitere Bundesländer werden folgen und arbeiten bereits an „ihrem" Gebäudetyp E.

Wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, müssen diese Ansätze aber auch bundesrechtlich abgesichert und kodifiziert werden.

Eine schnelle und juristisch einfache Lösung zeigt der Koalitionsvertrag auf, indem er auf die technischen Baubestimmungen der Länder referenziert. Es soll eine „gesetzliche Verknüpfung mit den technischen Baubestimmungen der Länder" vorgenommen werden. Schließlich soll das Abweichen von den anerkannten Regeln der Technik (i. d. R. DIN-Normen) keinen Mangel darstellen – dies muss sowohl für das Mietrecht als auch für das Bauvertragsrecht gelten.

Diese wenigen Vorgaben im Koalitionsvertrag könnten durch einen separaten und kurzen Abschnitt im BGB umgesetzt werden. Dies könnte enorm helfen, den Gebäudetyp E praxistauglich zu gestalten.

Der GdW schlägt vor:

- Einführung des Gebäudetyps E durch einen separaten Abschnitt im BGB.

  Wesentlicher Inhalt:

  - Orientierung an den technischen Bestimmungen der Länder. Sofern nichts anderes geregelt, ist grundsätzlich ein Werk geschuldet, das den bauordnungsrechtlichen Bestimmungen der Länder entspricht. Damit würde der Einfluss der Normungssetzung – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen – zurückgeführt.

  - Regelung, wonach eine Abweichung von den aaRdT sowohl im Mietrecht als auch im Bauvertragsrecht keinen Mangel darstellt. Dies schafft Rechtssicherheit.

2 Wohnungsbauturbo - § 246e BauGB

Kerninhalt ist die Einfügung eines § 246e BauGB, der zur Beschleunigung des Wohnungsbaus befristet ein Abweichen vom BauGB und den auf seiner Rechtsgrundlage erlassenen Vorschriften erlaubt.

Das gemeindliche Zustimmungserfordernis wird – so die Begründung – aufgewertet und ergänzend in einem neuen § 36a BauGB-E näher ausgestaltet.

Durch die Vorhabenzulassungen wird nach der vorgeschlagenen Regelung in die kommunale Planungshoheit und gegebenenfalls in Nachbarrechte eingegriffen. Von § 246e BauGB kann daher nach allgemeinen Regeln nur unter Beachtung der Grundsätze des Verhältnismäßigkeitsprinzips Gebrauch gemacht werden; im Wortlaut der Vorschrift wird dies dadurch betont, dass die Neuregelung Abweichungen nur in erforderlichem Umfang gestattet.

Ausgestaltet wird dies in dem Entwurf dadurch, dass eine Abweichung von Vorgaben des Bauplanungsrechts unter folgenden Vorgaben möglich ist:

1. Errichtung eines Wohnzwecken dienenden Gebäudes mit mindesten sechs Wohnungen,

2. Erweiterung, Änderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gebäudes, wenn hierdurch neue Wohnungen geschaffen oder vorhandener Wohnraum wieder nutzbar wird oder

3. Nutzungsänderung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu wohnzwecken, einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung.

Schließlich setzt § 246e BauGB-E voraus, dass die Abweichung unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Eine Prüfung der Umweltauswirkungen ist vorzunehmen.

Die Vorschrift ist bis zum 31. Dezember 2030 befristet.

2.1 Wohnungsbauturbo ist ein richtiger und wichtiger Schritt für den Wohnungsbau – praxistaugliche Umsetzung notwendig

Die Einführung des Wohnungsbauturbos war bereits Teil des am 25. September 2023 von der vorherigen Bundesregierung im Rahmen des „Bündnisses bezahlbarer Wohnraum“ verabschiedeten Maßnahmenpakets für zusätzliche Investitionen in den Bau von bezahlbarem und klimagerechtem Wohnraum und zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Bau- und Immobilienwirtschaft. Es war absolut unverständlich, warum eine entsprechende Formulierungshilfe aus November 2023 nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung war und nicht mehr verfolgt wurde.

Der GdW begrüßt es als wichtiges Signal in die Branche und als notwendigen Schritt zur Schaffung von Wohnungen ausdrücklich, dass der Wohnungsbauturbo endlich kommt. Im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens muss jedoch geprüft werden, ob der Wohnungsbauturbo auch in der Praxis zu einem „Turbo" wird.

Hierzu im Einzelnen:

2.2 Ermessensspielräume für Anwendung des Bauturbos müssen auf Notwendigkeit überprüft werden – Zustimmung bedingungslos ausgestalten

Die Anwendung des Bauturbos tangiert die kommunale Planungshoheit. Insofern muss die Kommune am Ende selbst entscheiden können, ob sie vom Bauturbo Gebrauch macht oder nicht.

Deshalb erscheint es geboten, dass den Kommunen bei Anwendung des § 246e BauGB-E ein Ermessensfenster für ein mögliches Abweichen vom Bebauungsplan an die Hand gegeben wird.

Nach dem Entwurf ist die Ermessenssystematik des Bauturbos wie folgt ausgestaltet:

- Zustimmung der Gemeinde nach § 36a BauGB-E;

- Abweichung ist mit nachbarlichen Interessen und öffentlichen Belangen (Umweltprüfung) vereinbar.

Die Überprüfung auf Wahrung nachbarlicher Interessen und öffentlicher Belange ist nicht zu beanstanden. Die Prüfung öffentlicher Belange, insbesondere die Umweltprüfung, ist europarechtlich vorgegeben. Kritisch könnte aber – auch vor dem Hintergrund der übrigen Ermessensvorschriften – der neu eingeführte § 36a BauGB-E sein.

2.2.1 Zu § 36a BauGB-E

§ 36a BauGB-E war nicht Gegenstand der Formulierungshilfe aus November 2023. Sie wurde nunmehr neu eingeführt. Zuvor verlangte der Bauturbo unbeschadet der Prüfung nachbarlicher Interessen und öffentlicher Belange allein die Zustimmung der Gemeinde.

In Abs. 1 Satz 1 soll geregelt werden, dass die positive Erteilung der Zustimmung zwingende Voraussetzung für die Zulassung des beantragten Vorhabens und folglich – anders als das gemeindliche Einvernehmen – stets und auch dann erforderlich ist, wenn die Gemeinde selbst Bauaufsichtsbehörde ist. Abs. 1 Satz 2 bestimmt, dass die Gemeinde ihre Zustimmung erteilt, wenn das Vorhaben auch ohne Durchführung eines Planverfahrens, mit ihren Vorstellungen von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung vereinbar ist.

Anders als beim Einvernehmen (vgl. § 36 Ab. 2 Satz 3 BauGB-E) besteht daher auf die Erteilung der Zustimmung grundsätzlich kein Rechtsanspruch und die Zustimmung kann nicht durch die höhere Verwaltungsbehörde ersetzt werden.

Verlangt der Vorhabenträger nunmehr eine Befreiung nach § 246e BauGB-E, so hat die Gemeinde zu prüfen:

- Wahrung nachbarlicher Interessen.
- Öffentliche Belange.
- Städtebauliche Entwicklung und Ordnung.

Die Vereinbarkeit mit den Vorstellungen der Gemeinde zur städtebaulichen Entwicklung und Ordnung eröffnet nicht nur eine Handreiche zur Ausübung des Ermessens, sondern auch einen Diskussionsprozess in der Kommune und vielfach im Rat. Dies setzt ein stärkeres Begründungserfordernis zur Erteilung der Befreiung voraus und damit – trotz Zustimmungsfiktion binnen zwei Monaten – die Gefahr von langwierigeren Entscheidungsprozessen. Denn für diese besteht dann kein Raum, wenn die Zustimmung nicht ausdrücklich verweigert oder die Zustimmung unter einer Bedingung gestellt wurde.

Wenn nun aber § 36a Abs. 1 Satz 3 BauGB-E bestimmt, dass die Gemeinde ihre Zustimmung unter der Bedingung erteilen kann, dass der Vorhabenträger sich verpflichtet, städtebauliche Anforderungen einzuhalten, eröffnet dies ein unbefristetes Zeitfenster zur Erteilung der Befreiung. So werden Verwaltung und Rat zu prüfen haben, ob der Vorhabenträger die Bedingungen erfüllt oder nicht.

Gegenüber der Formulierungshilfe aus November 2023 wird also mit § 36a BauGB-E eine zusätzliche Ermessenshürde geschaffen, deren Notwendigkeit im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen ist.

Der GdW schlägt vor,

- die Notwendigkeit des § 36a BauGB-E im weiteren Gesetzgebungsverfahren kritisch zu prüfen,
- § 36a Abs. 1 Satz 3 BauGB-E zu streichen.

§ 36a Abs. 1 lautet dann wie folgt:

„Vorhaben nach den §§ 31 Absatz 3 und 34 Absatz 3a sind nur mit Zustimmung der Gemeinde zulässig, auch wenn die Gemeinde selbst die zuständige Bauaufsichtsbehörde ist. Die Gemeinde erteilt die Zustimmung, wenn das Vorhaben mit ihren Vorstellungen von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung vereinbar ist.“ [Streichen: *„Sie kann ihre Zustimmung unter der Bedingung erteilen, dass der Vorhabenträger sich verpflichtet, bestimmte städtebauliche Anforderungen einzuhalten“*]. § 36 Abs. 2 Satz 2 über die Einvernehmensfiktion gilt entsprechend.

2.2.2 § 36a BauGB-E im Verhältnis zu weiteren Ermessenstatbeständen

§ 36a BauGB-E bestimmt in Satz 2, dass die Zustimmung erteilt wird, wenn das Vorhaben mit den Vorstellungen der Gemeinde von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung vereinbar ist.

Unklar ist, in welchem Verhältnis § 36a Satz 2 BauGB-E mit den weiteren Ermessensregelungen in Einklang zu bringen ist.

Was passiert, wenn die nachbarschaftlichen Interessen negativ berührt sind, aber hiervon unabhängig die Voraussetzungen für eine zwingende Erteilung der Befreiung nach Satz 2 vorliegen, ggf. auch nach Einhaltung der städtebaulichen Vorgaben des Vorhabenträgers nach Satz 3?

Wie ist das im Fall der Umweltprüfung, deren Einhaltung auch europarechtlichen Vorgaben entsprechend muss?

Auch wenn es auf die Zustimmung der Gemeinde keinen Anspruch gibt, so ist das Verhältnis der Ermessensvoraussetzungen klarzustellen.

Der GdW schlägt vor,

> das Verhältnis der Ermessensvoraussetzungen in § 36a-E BauGB zu § 246e-E BauGB klarzustellen.

2.3 Anwendbarkeit auf nicht angespannte Wohnungsmärkte richtig – Gewerbe aber „mitdenken“

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die Vorschrift nicht auf angespannte Wohnungsmärkte begrenzt ist. Damit wäre die Vorschrift auf nicht angespannte Wohnungsmärkte, etwa ländliche Räume, anwendbar.

Ob diese Erweiterung zu einer substanziellen Verbesserung führt, erscheint zweifelhaft. Denn zum einen wurde die Vorschrift – ähnlich wie § 201 BauGB (der für angespannte Wohnungsmärkte gilt und ebenfalls bis 2031 erweitert werden soll) – befristet. Zum anderen ist es gerade für den ländlichen Raum entscheidend, dass Gewerbe und Wohnen neben § 34 BauGB-E auch bei § 246e BauGB-E zusammengedacht werden. Aus den Regelbeispielen des § 246e-E BauGB ergibt sich dies nicht zwingend. Das Verfahren nach § 246e BauGB muss also auch dann möglich sein, wenn Wohnen und Gewerbe geplant werden, wobei der Schwerpunkt beim Wohnungsbau zu liegen hat.

Nur dies führt zu einer Attraktivitätssteigerung des ländlichen Raums und damit zu einer Entlastung angespannter Wohnungsmärkte.

Der GdW schlägt vor,

dass der Bau-Turbo auch bei einer Verbindung von Wohnen und Gewerbe Anwendung findet.

3 Festsetzung von Immissionswerten in Bebauungsplänen –Neufassung des § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa BauGB-E

Mit § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa BauGB-E soll die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt werden, Lärmschutzfestsetzungen zu erleichtern. Die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA-Lärm) soll nach ihrer Ziffer 1 unmittelbar nicht für die Bauleitplanung, sondern nur für die Zulässigkeit von Anlagen, die als genehmigungsbedürftige oder nicht genehmigungsbedürftige Anlagen den Anforderungen des Zweiten Teils des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) unterliegen.

Mit der neuen Festsetzungsmöglichkeit in Bebauungsplänen soll den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt werden, bestimmte Lärmwerte zum Schutz vor Geräuschimmissionen oder Geräuschemissionskontingente festzulegen.

Das Bemühen, Abweichungen von den Regelungen der TA-Lärm in Abhängigkeit von den konkreten Standortbedingungen zu schaffen, wird grundsätzlich gewürdigt.

Die Klarstellung des § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchstabe a BauGB-E mit Bezug auf § 3 Abs. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetztes ist nachvollziehbar und wird begrüßt.

Aber: Die Wirksamkeit des neuen § 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchstaben aa ist deutlich eingeschränkt und entspricht keinem „Bauturbo".

Dies aus folgenden Gründen:

1. Die notwendige Begründung für das Abweichen von der TA-Lärm ist mit zusätzlichen Abwägungen innerhalb der Gemeinde verbunden und vor dem Hintergrund der zunehmenden Personalknappheit in den Gemeinden nicht nachvollziehbar. Die Tatsache, dass die Gemeinde bei Aufstellung eines B-Plans die Immissionsbelastung von auszuweisenden Flächen bereits ermittelt, reicht nicht aus, um ein „zusätzliches“ Abwägungserfordernis zu begründen und stellt dementsprechend auch keine Erleichterung dar.

2. Aufgrund des unklaren Ausgangs der finalen Festsetzung von Immissionswerten nach Abschluss von mehrjährigen Bebauungsplanverfahren stellt die Regelung für Investoren beim Ankauf von potenziellen Baugrundstücken eine rechtliche Unsicherheit über die Bebaubarkeit des Grundstücks und damit ein Hemmnis für den Wohnungsbau dar.

3. Die Festsetzungen von Immissionswerten im Rahmen von B-Plänen in Abweichung zur TA-Lärm ist mit einer umfangreichen Prüfkaskade (Baukörperstellung, Grundrissgestaltung und Schutzmaßnahmen an Gebäuden) verbunden.

4. Welche Begründungen tatsächlich als rechtssicher anerkannt werden, um von der TA-Lärm abzuweichen, muss sich im Rechtsraum erst beweisen.

5. Darüber hinaus ist mit einer solchen Regelung noch keine Lösung für Wohnungsbauvorhaben in § 34er-Gebieten gefunden, die in der Regel etwa 50 % der Baugenehmigungen ausmachen. Siehe dazu auch die Stellungnahme des GdW vom 24. Juni 2024 – Verbändebeteiligung gem. § 51 BImSchG „Zum Referentenentwurf der Zweiten Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA-Lärm)“, die wir als **Anlage 2** beifügen. Zudem werden durch die Regelung lediglich Angebotsbebauungspläne erfasst, denn vorhabenbezogene Bebauungspläne werden nach § 12 BauGB entschieden, bei denen die Gemeinde entsprechend § 12 Abs. 3 nicht an die Festsetzungen nach § 9 BauGB gebunden ist.

Der GdW schlägt vor,

§ 9 Abs. 1 Nr. 23 Buchstaben aa BauGB zu streichen.

4 Abweichungen und Befreiungen - § 31 Abs. 3 BauB-E

Es ist vorgesehen, den § 31 Abs. 3 BauGB-E wie folgt neu zu fassen.

„Mit Zustimmung der Gemeinde kann im Einzelfall oder in mehreren vergleichbaren Fällen von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus befreit werden, wenn die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Die Befreiung nach Satz 1 ist nur dann mit öffentlichen Belangen vereinbar, wenn sie unter Berücksichtigung der Kriterien der Anlage 2 voraussichtlich keine zusätzlichen erheblichen Umweltauswirkungen hat. Die Gemeinde hat den Inhalt einer nach diesem Absatz erteilten Befreiung ergänzend zum Bebauungsplan zu jedermanns Einsicht bereitzuhalten und in das Internet einzustellen.“

Es wird begrüßt, dass die Abweichungsmöglichkeiten von den Grundzügen der Planung in Abs. 3 nicht mehr nur auf Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten beschränkt sind. Damit können nunmehr auch kleinere Gemeinden sowie Gemeinden in solchen Bundesländern diese Erleichterung nutzen, die bislang keinen Gebrauch von der Verordnungsermächtigung in § 201a BauGB gemacht haben. Auch die Erweiterung der Einsichtsmöglichkeiten der von der Gemeinde erteilten Befreiungen auf die Veröffentlichung im Internet wird ausdrücklich begrüßt.

Allerdings stellt das Zustimmungserfordernis der Gemeinde aufgrund des damit verbundenen additiven Prüfprozesses eine zusätzliche Hürde dar, die Genehmigungsverfahren verzögern dürften (siehe dazu unsere Anmerkungen zu § 36a BauGB-E).

Ob die vorgesehene Frist, die für eine Evaluierung der Regelung vorgesehen ist (31. Dezember 2029 bzw. 1 Jahr vor Auslaufen der Befristung des § 246e) ausreicht, ist fraglich.

5 Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile - § 34 Abs. 3a BauGB-E

Der § 34 Abs. 3a BauGB-E soll neu gefasst werden.

„Mit Zustimmung der Gemeinde kann im Einzelfall oder in mehreren vergleichbaren Fällen vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach Absatz 1 Satz 1 abgewichen werden, wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist und das Vorhaben dem Wohnungsbau oder der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs dient. Satz 1 findet keine Anwendung auf Einzelhandelsbetriebe, die die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung beeinträchtigen oder schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden haben können."

Grundsätzlich wird begrüßt, dass vom Erfordernis des „Einfügens" in die Nachbarschaft abgewichen werden kann. Bei der Neuformulierung handelt es sich im Wesentlichen um eine Umformulierung des bisherigen § 34 Abs. 3a BauGB. Lediglich Ziffer 2 der bisherigen Regelung „städtebauliche Vertretbarkeit" findet sich in der neuen Regelung nicht mehr wieder. Die Bewertung der städtebaulichen Einordnung durch die Baubehörde wird nunmehr auf die Gemeindeebene gehoben, die über die städtebauliche Einordnung von Bauvorhaben entscheiden soll. Das Zustimmungserfordernis durch die Gemeinde stellt eine zusätzliche Hürde im Rahmen von Genehmigungsverfahren dar und dürfte die Genehmigungsverfahren eher verlangsamen als beschleunigen (vgl. dazu unsere Anmerkungen zu § 36a BauGB-E weiter oben).

Ob die vorgesehene Frist, die für eine Evaluierung der Regelung vorgesehen ist (31. Dezember 2029 bzw. 1 Jahr vor Auslaufen der Befristung des § 246e) ausreicht, ist fraglich.

6 Zu § 201a BauGB-E (Verordnungsermächtigung zur Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte)

§ 201a BauGB-E wird entsprechend der Vereinbarung im Koalitionsvertrag bis 2031 verlängert. Aus der Verweisliste wurde § 31 Abs. 3 BauGB-E entfernt.

Damit bleiben die dort aufgeführten Befreiungstatbestände bis zum Ablauf der Frist möglich. § 31 Abs. 3 BauGB-E wird entfristet.

7 Zu § 250 BauGB-E (Umwandlungsverbot)

Die Regelung zum Umwandlungsschutz nach § 250 BauGB-E soll bis 2030 verlängert werden.

Obwohl sich § 250 BauGB-E auf Wohngebäude bezieht, hat die Regelung in § 250 BauGB-E zum Umwandlungsschutz allein eine mieterschützende Funktion. Entsprechend wurde in § 577a BGB eine Kündigungsbeschränkung bei Wohnungsumwandlung normiert. Sie beträgt 3 Jahre, in angespannten Wohnungsmärkten 10 Jahre. Für die Bestimmung angespannter Wohnungsmärkte bedarf es, wie auch für § 250 BauGB-E, einer entsprechenden Verordnung.

Im Ergebnis bestehen damit zwei konkurrierende Normen mit derselben Schutzrichtung.

Da das Baurecht aber auf die Funktion des Bauens beschränkt sein sollte, reicht eine entsprechende Bestimmung im Mietrecht auch zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen aus.

Der GdW schlägt vor,

§ 250 BauGB zu streichen.

8 Für bezahlbaren Wohnraum müssen alle Register gezogen werden

In ihrer ersten Rede vor dem Deutschen Bundestag hat die Bundesbauministerin gesagt, dass die Wende auf dem Bausektor nur mit Tempo, Technologien und Toleranz gelingen kann. In der Tat müssen alle Register für bezahlbaren Wohnungsbau gezogen werden. Es muss ressortübergreifend gedacht und nach Lösungen auch außerhalb des Baugesetzbuches gesucht werden.

Dies bedeutet etwa:

1. Eine dreisäulige Förderung mit sozialem Wohnungsbau, einem mittleren Preissegment und steuerlichen Erleichterungen für den freifinanzierten Neubau.

- Neben der sozialen Wohnraumförderung eine dritte Fördersäule für bezahlbaren Wohnraum (8 bis 12 EUR/m²) dauerhaft zu etablieren. Das KfW-Programm „Klimafreundlicher Neubau im Niedrigpreissegment“ (KNN) muss dafür praxistauglich ausgestaltet werden. Wenn der Bund keine Mietpreisbeschränkungen vorsehen kann, dann sollten die Mittel zweckgebunden den Ländern für dieses Segment zur Verfügung gestellt werden.

- Zur Beseitigung des Bauüberhangs die KfW-Effizienzhaus 55 Neubauförderung (EH55) zeitlich befristet wiederbeleben zu lassen. Hier bietet es sich an, alle zum 31.12.2024 nicht realisierten Bauprojekte, die baureif sind, förderfähig zu machen. Die Förderung ist haushaltsrechtlich zulässig, da der EH55-Standard strenger als

der aktuelle gesetzliche GEG-Standard ist. Darüber hinaus ist zur Belebung des Bauträgergeschäftes auch in § 7b EstG die Anforderung EH40 QNG sofort zu streichen.

2. Einsatz der Bundesregierung für temporäres Aussetzen des EU-Vergaberechts bei Schaffung von bezahlbarem Wohnraum. Kommunale Wohnungsunternehmen unterliegen vielfach dem Vergaberecht. Dies bedeutet einen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Rechtsformen.

   Um EU-Wirtschaftsteilnehmern die Teilnahme nicht zu verschließen, soll auf geeigneten Plattformen auf das Verfahren hingewiesen werden. In diesem Zusammenhang gilt auch, dass staatliche Förderungen generell nicht die Einhaltung des Vergaberechts voraussetzen. Denn gerade das Vergaberecht verlängert Bauprozesse um Monate.

3. Bauprozesse, die eine Baugenehmigung zum Gegenstand haben, müssen beschleunigt werden. Hierzu muss zumindest befristet in der Verwaltungsgerichtsordnung die Möglichkeit für beschleunigte Verfahren geschaffen werden.

4. Die Kosten für Makler und Notare sind zu flexibilisieren. Es muss die Möglichkeit geschaffen werden, dass sich Verträge von geringer Schwierigkeit – insbesondere Standardverträge – nicht am Wert des Grundstücks oder der Immobilie orientieren. Für den privaten Ersterwerb in definierter Höhe ist die Grunderwerbsteuer auf eine reine Handling-Charge von 1 % abzusenken. Auch die vom Bundesgesetz festgelegten Notariatskosten und die Gebühren der Grundbuchämter sind für diese Fälle entsprechend zu reduzieren.

Impressum

Herausgeber:
GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.
Klingelhöferstraße 5
10785 Berlin

Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199
Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles

Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: http://www.gdw.de

@ GdW 2025

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung eingetragen und übt seine Interessenvertretung auf der Grundlage des Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes aus

BECKER BÜTTNER HELD

Vorschlag für eine gesetzliche Regelung zur Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum als „überragendes öffentliches Interesse"

Kurz-Stellungnahme für den GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.

A. Hintergrund

Um den hohen Bedarf an bezahlbarem Wohnraum in Deutschland zu decken, soll der Wohnungsbau deutlich beschleunigt werden. Als Hemmnis erweisen sich dabei u.a. die Planungs- und Genehmigungsverfahren für den Neubau von Wohnungen. Der GdW prüft daher als mögliches Instrument, die Regelung zum Vorrang der erneuerbaren Energien nach § 2 EEG 2023 auf das Interesse an bezahlbarem Wohnungsbau zu übertragen. § 2 EEG 2023 bestimmt u.a., dass die Errichtung und der Betrieb von Erneuerbaren-Energien-Anlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegen und als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden soll. Das Ziel des GdW ist es, durch eine entsprechende Regelung im Baurecht dem Bedarf an bezahlbarem Wohnraum im Planungs- und Genehmigungsverfahren stärkeres Gewicht einzuräumen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich dem GdW die Frage, ob eine Übertragung der Regelungstechnik des § 2 EEG 2023 auf das Baurecht und den Belang des bezahlbaren Wohnraums rechtlich zulässig ist und welche Auswirkungen dies hätte.

B. Rechtliche Kurzbewertung

I. Überragendes öffentliches Interesse in § 2 EEG und anderen Gesetzen

Die Bewertung eines Belangs als **überragendes öffentliches Interesse** wurde – soweit ersichtlich – erstmals in § 2 EEG gesetzlich geregelt. Für Erneuerbare-Energien-Anlagen wurde als besonderes Hemmnis identifiziert, dass entgegenstehenden Belange wie solche des Naturschutzrechts oder des Denkmalsschutzrechts oftmals der Vorrang eingeräumt wurde, wohingegen der Ausbau der erneuerbaren Energien wenig Berücksichtigung fand. § 2 EEG ist allerdings allgemein formuliert und entfaltet seine Wirkung im Hinblick auf alle möglichen konkurrierenden Belange und in allen Planungs- und Zulassungsentscheidungen der Behörden.

Die Regelung in § 2 EEG, der zum 01.01.2023 eingeführt wurde, ist mittlerweile auch vielfach in der **Praxis der Gerichte** angewendet worden und hat sich dabei als **wirkungsvoll erwiesen**. Etliche auch obergerichtliche Entscheidungen haben den erneuerbaren Energien z.B. bei der Abwägung mit anderen Belangen den Vorrang eingeräumt – jeweils ausdrücklich mit Verweis auf § 2 EEG 2023. [1] Die Entscheidungen beziehen sich nicht nur auf Aspekte des Denkmalschutzes oder das

[1] VGH Mannheim, Urt. v. 12.10.2022 – 10 S 2903/21, BeckRS 2022, 39407; OVG Münster, Urt. v. 27.10.2022 – 22 D 243/21.AK –, juris; OVG Greifswald, Urt. v. 07.02.2023 – 5 K 171/22, NordÖR 2023, 212; OVG Münster, Urt. v. 31.10.2023 – 7 D 187/22.AK = BeckRS 2023, 31410

Naturschutzrecht/ Artenschutzrecht, sondern erfassen auch das Bauplanungsrecht, das Bauordnungsrecht und das Prozessrecht.[2]

Im Anschluss an § 2 EEG wurden Regelungen zu einem überragenden öffentlichen Interesse zwischenzeitlich auch in **zahlreichen anderen Bundesgesetzen** eingeführt, und zwar im Schnellladegesetz für die Errichtung von Schnellladepunkten (§ 1a SchnellLG), im Fernstraßenausbaugesetz für bestimmte Bundesfernstraßen (§ 1 Abs. 3 FStrAbG), im Bundesschienenwegeausbaugesetz für bestimmte Schienenwege (§ 1 Abs. 3 BSWAG), im Wärmeplanungsgesetz für Erneuerbare-Wärme-Anlagen und Wärmenetze (§ 2 Abs. 3 WPG), im Netzausbaubeschleunigungsgesetz für das Übertragungsnetz (§ 1 Abs. 2 NABEG) und im aktuellen Referentenentwurf für ein Beschleunigungsgesetz zur Genehmigung von Geothermieanlagen, Wärmepumpen sowie Wärmespeichern (§ 2 Abs. 3 GeoWG[3]).

II. Bezahlbarer Wohnraum als überragendes öffentliches Interesse ist rechtlich zulässig

Nach unserer Einschätzung wäre eine gesetzliche Regelung, wonach die Schaffung von bezahlbarem Wohnungsbau im überragenden öffentlichen Interesse liegt und als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführende Schutzgüterabwägung eingebracht werden soll, rechtlich zulässig.

Eine solche Regelung, die sowohl an die Gemeinden als Planungsträger der Bauleitpläne und die Baugenehmigungsbehörden als zuständige Behörden im Baugenehmigungsverfahren adressiert wäre, ist mit der **Planungshoheit der Gemeinden gem. Art. 28 Abs. 2 GG** vereinbar. Eingriffe in die planerische Gestaltungsfreiheit der Gemeinden sieht das BauGB auch an anderer Stelle vor, z.B. indem Gemeinden ihre Pläne an die Ziele der übergeordneten Raumordnung anpassen müssen, § 1 Abs. 4 BauGB oder Planungen in überörtlichen Planfeststellungsbeschlüssen von Festsetzungen in Bebauungspläne abweichen können, § 38 BauGB.

Einer solchen Regelung dürfte auch nicht entgegenstehen, dass dem Interesse an bezahlbarem Wohnraum – im Gegensatz etwa zum Ausbau der erneuerbaren Energien als Teil des Klimaschutzgebots gem. Art. 20a GG[4] – **kein Verfassungsrang** zukommt.[5] Dem Gesetzgeber kommt ein weiter Spielraum bei der Entscheidung zu, was er einfachgesetzlich als überragendes öffentliches Interesse einstuft. So hat der Gesetzgeber z.B. auch die Errichtung von Schnellladepunkten[6] oder den Bau von bestimmten Bundesfernstraßen[7] zum überragenden öffentlichen Interesse erklärt,

---

2 Siehe die ausführliche Darstellung bei Sailer/Militz, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31 vom 02.11.2023 sowie Birkhölzer, Ein Jahr § 2 EEG – eine Rechtsprechungsübersicht, ZNER 2023, 374 ff.

3 Entwurf des BMWK vom 28.06.2024.

4 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, - 1 BvR 2656/18 -.

5 Einige Bundesländer sehen in ihren Verfassungen hingegen ein „Recht auf angemessenen Wohnraum" vor; Vgl. *zum „Recht auf Wohnen" im Grundgesetz, den Verfassungen der Bundesländer und der EU-Mitgliedstaaten* Sachstand des Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags vom 29.05.2019 WD 3 – 3000 – 120/19; Die Fraktion DIE LINKE hatte 2020 einen Antrag in den Deutschen Bundestag eingebracht, ein Grundrecht auf Wohnen in das Grundgesetz mitaufzunehmen, war damit aber gescheitert, Vgl. BT Drucksache 17/3433.

6 § 1a Schnellladegesetz.

7 § 1 Abs. 3 Fernstraßenausbaugesetz.

ohne dass deren Errichtung Verfassungsrang zukommt. Zur Begründung, dass bezahlbarer Wohnraum im überragend öffentlichen Interesse liegt, ließe sich u.a. auf entsprechende Rechte in den Verfassungen der Bundesländer, das Sozialstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 GG oder den von Deutschland ratifizierten Art. 11 Abs. 1 des UN-Sozialpakts verweisen.

III. Auswirkungen einer entsprechenden Regelung auf Wohnungsbauvorhaben

1. Wirkungsweise des überragenden öffentlichen Interesses

Die Wirkungsweise der Schaffung eines besonderen öffentlichen Interesses liegt darin, dass der zu schützende Belang – die Schaffung (bezahlbaren) Wohnraums – bei bestimmten Entscheidungen der Gerichte und Behörden vorrangig zu beachten ist. Dies setzt voraus, dass die gesetzlichen Regelungen der Behörde oder dem Gericht einen Entscheidungsspielraum geben und die Entscheidung nicht durch einen eindeutigen gesetzlichen Wortlaut vorbestimmt ist. Ein solcher Entscheidungsspielraum besteht insbesondere bei Schutzgüterabwägungen bzw. Abwägungsentscheidungen, z.B. im Planungsrecht, bei Ermessensentscheidungen, bei unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln oder in der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Bei § 2 EEG ist es anerkannt, dass der Vorrang auch bei landesrechtlichen Regelungen zu beachten ist.[8]

Zu beachten ist, dass die Berücksichtigung als überragendes öffentliches Interesse nicht zu einem umfassenden und absoluten Vorrang des Belangs führt. Es wird lediglich ein relativer Vorrang gegenüber anderen Belangen geregelt, wobei im Einzelfall andere Belange gleichwohl insgesamt stärker gewichtet werden. Da es sich bei der Schaffung von Wohnraum nicht um ein unmittelbar verfassungsrechtlich geschütztes Gut handelt, kann die Einführung eines überragenden öffentlichen Interesses auch nicht allein zu einem Überwiegen gegenüber verfassungsrechtlich geschützten Gütern führen, soweit diese in der Abwägung zu berücksichtigen sind.

2. Wirkungsweise bei Wohnungsbauvorhaben

Für die Errichtung von Wohnungen ist eine Baugenehmigung erforderlich. Die Erteilung der Baugenehmigung ist zwar keine Ermessensentscheidung.[9] Der Baugenehmigungsbehörde sind jedoch im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit des Vorhaben nach dem Bauplanungsrecht (BauGB) auf Tatbestandsebene einige Abwägungsentscheidungen eröffnet. Dies betrifft beispielhaft (und ohne Anspruch auf Vollständigkeit) die folgenden Aspekte:

- Befreiung von Festsetzungen des Bebauungsplans im Einzelfall gem. § 31 Abs. 2, 3 BauGB.
- Abweichung vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung im unbeplanten Innenbereich gem. § 34 Abs. 3a BauGB
- Unzulässigkeit von baulichen Nutzungen im Einzelfall wegen Verstoß gegen Gebot der Rücksichtnahme

---

8 Zu § 2 EEG siehe im Einzelnen Sailer/Militz, Das überragende öffentliche Interesse und die öffentliche Sicherheit nach § 2 EEG 2023, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 31, C. IV.

9 Vgl. den Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung in den Bauordnungen der Bundesländer.

- Ausnahme von der Veränderungssperre gem. § 14 Abs. 2 BauGB
- Abweichungen vom (im Landesrecht geregelten) bauordnungsrechtlichen Abstandsgebot.[10]

Wohngebiete sind außerdem regelmäßig Gegenstand eines Bebauungsplans. Dabei kann die Einführung des überragenden öffentlichen Interesses Abwägungsentscheidungen beeinflussen, z.B. in folgenden Bereichen (ebenfalls ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

- Bei der Aufstellung von Bebauungs- wie auch von Flächennutzungsplänen sind Gemeinden gem. § 1 Abs. 6, 7 BauGB verpflichtet, private und öffentliche Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.
- Gemeinden haben im Rahmen von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gem. § 136 Abs. 4 BauGB, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen gem. § 165 Abs. 3 BauGB und der Festlegung von Stadtumbaugebieten gem. § 171b Abs. 2 BauGB private und öffentliche Belange abzuwägen.

IV. Spezifische Fragen bei Einführung einer entsprechenden Regelung

Bei einer Regelung, wonach die Schaffung von bezahlbarem Wohnungsbau im überragend öffentlichen Interesse liegt und als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführende Schutzgüterabwägung eingebracht werden soll, wären aus unserer Sicht folgende Punkte noch genauer zu erwägen bzw. ggf. zu prüfen:

1. Schutzgut

Zunächst müsste geklärt werden, welches konkrete Schutzgut von der Vorrangwirkung umfasst sein sollte. So könnte fraglich sein, was genau unter „bezahlbarem Wohnungsbau" oder „angemessenem Wohnraum"[11] zu verstehen ist. Dies sollte, ggf. auch in der Gesetzesbegründung, klar bestimmt werden. Es erscheint auch nicht ausgeschlossen, die Vorrangwirkung auf den gesamten Wohnungsbau zu erstrecken.

Auch ist denkbar, die Regelung auf Gebiete zu beschränken, in denen bezahlbarer Wohnraum besonders knapp und notwendig ist. So könnte die Regelung auf Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten im Sinne des § 250 BauGB beschränkt werden. Ggf. ist diese Beschränkung aber zu eng, und es könnte auf andere Kriterien (Miethöhe, Grundstückspreise etc.) zurückgegriffen werden.

[10] Vgl. OVG Berlin, Urt. v. 07.06.2023 – OVG 3a A 57/23 für Windkraftanlagen.

[11] So der Wortlaut in den Landesverfassungen von Berlin und Bayern.

BECKER BÜTTNER HELD

2. Befristung

Mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit und die politische Akzeptanz der Regelung könnte erwogen werden, die Regelung – wie im SchnelladeG[12] – zeitlich zu befristen und regelmäßig zu evaluieren.

3. Regelungsort

Die Aufnahme der Regelung in das BauGB wäre inhaltlich naheliegend. Da das überragende öffentliche Interesse nicht nur auf Abwägungen durch die Gemeinden beim Aufstellen der Bauleitpläne wirken, sondern allgemein für alle behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen gelten soll, sollte die Regelung nicht nur an die Abwägung im Bauleitverfahren gem. § 1 Abs. 7 BauGB anknüpfen. Dies müsste durch die systematische Stellung der Regelung und den Regelungsinhalt klar normiert werden.

Zu überlegen wäre auch, ob über das BauGB hinaus auch eine Regelung auf der höheren Planungsebene, z.B. im Raumordnungsgesetz, sinnvoll wäre, um dem Belang des bezahlbaren Wohnraums auch bei der Aufstellung von Regional- und Raumordnungsplänen stärkeres Gewicht einzuräumen.

Berlin, 4. November 2024

[redacted]
Rechtsanwalt

[redacted]
Rechtsanwältin

[12] § 1a SchnellLG: „Die Errichtung und der Betrieb von Schnellladepunkten und Schnellladestandorten an Bundesfernstraßen liegt im überragenden öffentlichen Interesse, **solange und soweit eine bedarfsdeckende Ausstattung noch nicht erreicht ist.** Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr gibt den Zeitpunkt, zu dem die bedarfsdeckende Ausstattung mit Schnellladepunkten und Schnellladestandorten erreicht ist, im Bundesanzeiger bekannt."

Die Wohnungswirtschaft
Deutschland

GdW Stellungnahme – Verbändebeteiligung gem. § 51 BImSchG

Zum Referentenentwurf der Zweiten Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA-Lärm)

24.06.2024

Der GdW

Der GdW vertritt als größter deutscher Branchendachverband bundesweit und auf europäischer Ebene rund 3.000 kommunale, genossenschaftliche, kirchliche, privatwirtschaftliche, landes- und bundeseigene Wohnungsunternehmen. Sie bewirtschaften rund 6 Mio. Wohnungen, in denen über 13 Mio. Menschen wohnen. Der GdW repräsentiert damit Wohnungsunternehmen, die fast 30 % aller Mietwohnungen in Deutschland bewirtschaften. Rund 61 % der deutschen Sozialwohnungen werden von den Wohnungsunternehmen bewirtschaftet. Durch diese Mitgliederstruktur ist der GdW Spitzenverband der deutschen Wohnungswirtschaft.

Der GdW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unter der Nummer R000112 eingetragen und übt seine Interessenvertretung auf der Grundlage des Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes aus.

Inhalt

	Seite
1 **Einleitung**	**1**
2 **Im Einzelnen**	**2**
2.1 Nr. 7.5 Ziff. 2	2
2.2 Nr. 7.5 Ziff. 3	3
2.3 Nr. 7.5 Ziff. 4	3
2.4 Keine Begrenzung auf Vorliegen eines Bebauungsplanes – Anwendung auf § 34 BauGB ermöglichen	3
2.5 Immissionswerte anpassen	4
2.6 Klarstellende Regelung für Messpunkt in Schlafräumen	5
2.7 Ausnahmen bei denen zukünftig Änderungen oder Erweiterungen zu erwarten sind	5

1
Einleitung

Mit dem "Entwurf einer zweiten Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA- Lärm)“ soll in Nr. 7.5 eine "Experimentierklausel“ im Fall des Heranrückens von Wohnbebauung an gewerblich, industriell oder vergleichbar genutzte Gebiete eingeführt werden.

- Mit einer zeitlich befristeten Sonderregelung sollen nachts erhöhte Immissionsrichtwerte im Fall des Heranrückens an gewerblich oder industriell genutzte Gebiete festgelegt werden. Voraussetzung hierfür ist ein Bebauungsplan, der vier Voraussetzungen kumulativ vorsieht.

- Erstmalig sollen für den Gebäudetyp "dörfliches Wohngebiet“ Immissionsrichtwerte eingeführt werden.

Im Weiteren erfolgen aktualisierende und redaktionelle Änderungen.

Die Ressortabstimmung ist noch nicht abgeschlossen.

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. begrüßt die mit der Änderung der "TA-Lärm“ verbundene Zielsetzung, durch eine Flexibilisierung und Änderung der "TA-Lärm“, ein Heranrücken von Wohnbebauung in urbanen Gebieten, in Kern- und Mischgebieten sowie in allgemeinen Wohngebieten an gewerblich, industriell oder hinsichtlich ihrer Geräuscheinwirkung vergleichbar genutzte Gebiete durch in der Nacht erhöhte Immissionsrichtwerte zu ermöglichen.

Die richtige Zielsetzung wird mit dem Entwurf allerdings nicht gelingen.

Es ist zu erwarten, dass die in Nr. 7.5 aufgeführten vier Voraussetzungen, die ausnahmslos vorliegen müssen, die Anwendbarkeit der "Experimentierklausel“ massiv einschränken. Die gesetzlichen Hürden sind – insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich um eine zeitlich befristete "Experimentierklausel" handelt – zu hoch.

Ziff. 4 in Nr. 7.5 des Entwurfes macht deutlich, dass ein Heranrücken als "ultima ratio“ vorgesehen ist. Dies erschwert die Begründung für die Möglichkeiten des Heranrückens im Rahmen der Beratungen zum B-Plan-Verfahren.

Weiter ist nicht verständlich, warum die Anwendung auf Bebauungspläne beschränkt ist und nicht auf Verfahren nach § 34 BauGB erweitert wird.

Insgesamt aber sind deutliche Veränderungen vorzunehmen, um die mit dem Entwurf vorgesehene Zielsetzung zu erreichen.

Der GdW fordert,

- die Voraussetzungen für ein Heranrücken von Wohnbebauung in Nr. 7.5 zu vereinfachen und

- eine Anwendung auf Verfahren nach § 34 BauGB zu ermöglichen.

2
Im Einzelnen

2.1
Nr. 7.5 Ziff. 2

Gemäß Nr. 7.5 Ziff. 2 sollen durch Festsetzungen im Bebauungsplan Fensterkonstruktionen festgelegt werden, die eine ausreichende Luftzufuhr im teilgeöffneten Zustand ermöglichen.

Für das gesamte bewertete Bau-Schalldämm-Maß der Außenbauteile von schutzbedürftigen Räumen wird eine Begrenzung von wenigstens 30 dB nach Maßgabe der DIN 4109-1:2018 verlangt. Eine ausreichende Luftzufuhr durch die Fensterkonstruktionen kann nach der Begründung anhand des Lüftungskonzepts für Neubauten nach DIN 1946-6 nachgewiesen werden.

Zur Erreichung des vorgesehenen Mindestschalldämmmaßes dürften zweischalige Fensterkonstruktionen erforderlich sein, deren Öffnungsmaße deutlich begrenzt werden müssten. Anderenfalls wäre der Nachweis nach DIN 1946-6 nicht möglich.

Neubauten weisen jedoch ohnehin Lüftungskonzepte auf, die i. d. R. nicht auf das gekippte Fenster angewiesen sind. Insofern ist die hier genannte Verknüpfung entbehrlich.

Auch darf es nicht auf die Einhaltung von DIN-Vorschriften ankommen. Wichtig und entscheidend ist die Einhaltung der Immissionswerte. Wie dies gelingt, ist Sache der Bauherren, vgl. RiBGH a.D. Prof. Leupertz, "Bezahlbar Wohnen und nachhaltig Bauen – Rechtsgutachten zu neuen Regelungskonzepten für die kostengünstige und nachhaltige Durchführung von Bauvorhaben im Bereich des Wohnungsbaus“, https://www.gdw.de/media/2023/12/rechtsgutachten-bid_bezahlbar_wohnen_und_nachhaltig_bauen_leupertz.pdf.

Überdies obliegt den Baubehörden die Aufgabe sicherzustellen, dass die Festsetzungen im Bebauungsplan umgesetzt werden. Dies erfolgt nach den vorgegebenen Prüfungsmethoden der Baubehörden.

Der GdW fordert,

- die Anforderung, dass die besonderen Fensterkonstruktionen im teilgeöffneten Zustand nach den Vorgaben der DIN über eine ausreichende Luftzufuhr verfügen müssen, zu streichen.

2.2
Nr. 7.5 Ziff. 3

Gem. Nr. 7.5 Ziff. 3 soll der Bebauungsplan Bereiche im Freien vorsehen, die zum Aufenthalt für die Bewohner bestimmt sind und auf denen Immissionsrichtwerte nach Nr. 6.1 am Tag eingehalten werden.

Die mit Ziff. 3 verbundene Zielsetzung erscheint verständlich. Lärmgeschützte Außenwohnbereiche sollten für die Anwohner zur Verfügung stehen.

Diese Zielsetzung wird jedoch nicht nur durch ausdrückliche Aufnahme im Bebauungsplan realisiert, sondern auch innerhalb der Baugebiete bzw. innerhalb des Quartiers, etwa durch Innenhöfe oder vergleichbare Freiflächen. Diese Möglichkeit muss sich in Ziff. 3 ebenfalls abbilden.

Der GdW fordert,

- dass die in Ziff. 3 verlangten Freibereiche nicht nur innerhalb der engen Grenzen des Bebauungsplangebietes zu ermöglichen sind, sondern auch in den direkt benachbarten Baugebieten bzw. Quartieren nachgewiesen werden können.

2.3
Nr. 7.5 Ziff. 4

Gem. Nr. 7.5. Ziff. 4 soll in der Abwägung des Bebauungsplans die vorrangigen Maßnahmen des Lärmschutzes, wie Nutzungszuordnung, aktiver Schallschutz, Baukörperstellung und Grundrissgestaltung berücksichtigt und dokumentiert werden.

Diese Vorschrift zeigt, dass ein Heranrücken die "letzte denkbare Möglichkeit" darstellen soll. Der Sinn und Zweck der "Experimentierklausel" wird damit konterkariert.

Bei Erstellung von Bebauungsplänen werden Alternativen immer mitgedacht und im Rat der kommunalen Gebietskörperschaft diskutiert. Die ausdrückliche Aufnahme von Ziff. 4 in Nr. 7.5 erscheint daher entbehrlich.

Zudem wird die Nachrangigkeit des Heranrückens durch die Verordnung ausdrücklich unterstrichen. In der Praxis bedeutet dies ein weiteres Hemmnis für die Umsetzung des Heranrückens und damit für den Wohnungsbau.

2.4
Keine Begrenzung auf Vorliegen eines Bebauungsplanes – Anwendung auf § 34 BauGB ermöglichen

Die Sonderregelung soll anwendbar sein für Bebauungspläne, deren Satzungsbeschluss bis zum Ablauf des 31. Dezember 2032 gefasst wurde.

Die Regelung ist auf Vorhaben nach § 34 BauGB zu erweitern.

§ 34 BauGB verlangt, dass sich das Vorhaben nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gem. Abs. 1 Satz 2 BauGB gewahrt bleiben. Abweichungen sind gem. Abs. 3a im Einzelfall zulässig.

Die in § 34 BauGB genannten Voraussetzungen sind so gefasst, dass es nicht ersichtlich ist, warum die "Experimentierklausel“ nur auf Gebiete anwendbar sein soll, für die ein B-Plan besteht. Insbesondere verlangt § 34 gesunde Wohnverhältnisse, die durch die Begrenzungen der TA-Lärm auch bei Neufassung der Immissionsrichtwerte gesichert sind.

Schließlich dürfte die Aufstellung von Bebauungsplänen mit der vorgesehenen Befristung kollidieren, so dass auch schon deshalb ein Heranrücken nicht an das Vorliegen eines Bebauungsplans geknüpft sein sollte.

Die Aufstellung bzw. Umwidmung eines Bebauungsplans ist deutlich zeitaufwendiger als das Bauen nach § 34 BauGB (vgl. nachfolgend 2.4.2).

In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob die zeitliche Befristung bis zum 31. Dezember 2032 ausreichend ist.

Der GdW fordert,

- die Möglichkeit des Heranrückens auf Gebiete gem. § 34 BauGB zu erweitern.

2.5
Immissionswerte anpassen

Für urbane Gebiete wird ein Immissionsrichtwert für nachts von 50 dB (A), für Kern- und Mischgebiete von nachts 48 dB(A) sowie in allgemeinen Wohngebieten nachts von 43 dB(A) vorgeschlagen.

Gleichzeitig wird in Nr. 7.5 Ziff. 2 ein Mindestbauschalldämmmaß für die Außenfassade in Höhe von 30 dB unter Berücksichtigung eines teilgeöffneten Fensters vorausgesetzt.

Nach diesen Vorgaben würde ein Innenraumpegel in allgemeinen Wohngebieten von ca. 25 dB(A) verlangt, in Kern- und Mischgebieten ein Innenraumpegel von ca. 23 dB(A) sowie in allgemeinen Wohngebieten von ca. 18 dB(A).

In Nr. 6.2 sieht die TA-Lärm jedoch Werte unterhalb von 25 dB(A) für die Geräuschübertragung innerhalb von Gebäuden nicht vor. Verlangt wird also ein Schutzniveau, dass teilweise deutlich oberhalb des normalen Schutzniveaus der TA-Lärm liegt. Dies ist nicht verständlich, da der Schutz vor Geräuschimmissionen in dieser Sonderregelung höher gewichtet wird als im Regelfall.

Der GdW regt daher an,

- die hier aufgezeigten Schutzniveaus zu überprüfen und gegenüber dem normalen Schutzniveau der TA-Lärm auch bei teilgeöffneten Fenster zu erhöhen.

2.6
Klarstellende Regelung für Messpunkt in Schlafräumen

Der Regelungsvorschlag sieht vor, dass durch Festsetzungen in einem Bebauungsplan zu gewährleisten ist, dass die Fassade ein Mindestschalldämmmaß von 30 dB bei teilgeöffneten Fenster aufweisen muss.

Der Entwurf regelt nicht "wo“ bzw. "für welche Räume“ das Mindestschalldämmmaß zu gewährleisten ist.

Da die erhöhten Lärmwerte für die Nacht greifen sollen, ist eine klarstellende Regelung erforderlich, dass das Mindestschalldämmmaß in Schlafräumen einschließlich Kinderzimmer zu gewährleisten ist.

2.7
Ausnahmen bei denen zukünftig Änderungen oder Erweiterungen zu erwarten sind

Nr. 7.5 bestimmt in Abs. 6 (letzter Absatz), dass die Möglichkeiten des Heranrückens nicht im Falle des Heranrückens von Wohnbebauung in urbanen Gebieten sowie in Kern- und Mischgebieten an Anlagen gilt, bei denen zukünftig eine im öffentlichen Interesse liegende Änderung und/oder Erweiterung zu erwarten ist. Die betroffenen Anlagen werden in einer "insbesondere Aufzählung“ erwähnt.

Bei Einhaltung der im Entwurf vorgesehenen Regelung sind zunächst keine schädlichen Umwelteinwirkungen zu erwarten.

Streitanfällig und mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist die im Entwurf genannte Kombination von Anlagen im öffentlichen Interesse mit einer "zukünftig zu erwartenden Änderung/Erweiterung“ des öffentlichen Interesses.

Fraglich ist etwa, auf welchen Zeitraum sich die zukünftig zu erwartende Änderung/Erweiterung beziehen soll. Schließlich würde die Regelung dazu führen, dass in zahlreichen Fällen die Experimentierklausel nicht angewendet werden kann. Gebiete von öffentlichen Interesse, wie etwa der Hamburger oder der Duisburger Hafen, wären ausgenommen. Auf neue Entwicklungsgebiete wäre die Sonderregelung nicht anwendbar.

Der GdW fordert:

- Abs. 6 in Nr. 7.5 zu streichen.

Herausgeber:

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.
Klingelhöferstraße 5
10785 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: http://www.gdw.de

© GdW 2024