

Entwurf einer Formulierungshilfe der Bundesregierung [Federführendes Ressort: BMWSB]

für die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung

A. Problem und Ziel

Anlass für die mit vorliegendem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen des Baugesetzbuchs (BauGB) ist der Mangel an bezahlbarem Wohnraum, der insbesondere in vielen urbanen Räumen nach wie vor besteht. In der letzten Legislaturperiode hatte der 20. Deutsche Bundestag bereits über die Einführung einer befristeten Sonderregelung in Anlehnung an § 246 Absatz 14 BauGB 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 Absatz 3 BauGB und § 34 Absatz 3a BauGB sowie die Verlängerung bzw. Entfristung der mit dem Baulandmobilisierungsgesetz befristet eingeführten Instrumente dem 20. Deutschen Bundestag zur Beratung vor. Diese Maßnahmen waren auch Teil des zwischen Bund und Ländern am 6. November 2023 beschlossenen Pakts für Planungs- Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung, der in dieser Legislaturperiode fortgeführt wird. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die vorgenannten Erleichterungen von Wohnbauvorhaben den Gemeinden zur Verfügung gestellt und der Mietwohnungsbestand durch eine befristete Fortgeltung von Instrumenten gestärkt werden.

Der Gesetzentwurf setzt die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag um, in den ersten 100 Tagen einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Wohnungsbauturbos unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit vorzulegen, Lärmschutzfestsetzungen zu erleichtern sowie die Vorschriften über den Umwandlungsschutz und die Bestimmung der Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu verlängern (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, Z. 713 ff.).

B. Lösung

Um die vorgenannten Regelungsziele umzusetzen, werden mit diesem Gesetzentwurf unterschiedliche Rechtsänderungen vorgeschlagen. Als weitgehende Flexibilisierung für den Wohnungsbau wird – gleichsam als Experimentierklausel – die Einführung eines neuen § 246e BauGB vorgeschlagen, der befristet bis zum Ablauf des 31. Dezember 2030 für bestimmte Vorhaben, die der Schaffung von Wohnraum dienen, Abweichungen vom Planungsrecht ermöglicht. Zugleich sollen die Möglichkeiten des § 31 Absatz 3 BauGB, zugunsten des Wohnungsbaus von den Festsetzungen eines Bebauungsplans zu befreien, deutlich erweitert werden. Parallel sollen auch im unbeplanten Innenbereich in größerem Umfang Abweichungen vom Einfügungsgebot ermöglicht werden, indem der Anwendungsbereich des § 34 Absatz 3a BauGB ausgedehnt wird. Hierdurch werden zum einen Wohnbauvorhaben erleichtert und beschleunigt und zum anderen wird eine erhebliche Entlastung von Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und der Verwaltung erreicht.

Aufgrund der weiterhin angespannten Situation auf den Wohnungsmärkten sollen auch die Regelungen nach § 201a BauGB zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt und nach § 250 BauGB zur Bildung von Wohnungseigentum in Gebieten

mit angespannten Wohnungsmärkten, die sich seit ihrer Einführung im Jahr 2021 bewährt haben, jeweils um fünf Jahre bis zum 31. Dezember 2031 bzw. 2030 verlängert werden.

Zudem sollen die Möglichkeiten einer einzelfallgerechten und rechtssicheren Lösung von Lärmkonflikten im Rahmen der Bauleitplanung, insbesondere bei der Ausweisung zusätzlicher Wohnbauflächen, gestärkt werden. Dazu soll zunächst ausdrücklich klargestellt werden, dass die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) im Rahmen der planerischen Abwägung als Orientierungshilfe heranzuziehen ist. Ergänzend dazu sollen die Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen ausgeweitet werden.

C. Alternativen

Keine. Ohne die vorgeschlagenen Wohnungsbauerleichterungen und Stärkungen des Mietwohnungsbestandes würde sich die bestehende Knappheit an bezahlbarem Wohnraum fortsetzen und verfestigen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind für Bund, Länder und Kommunen nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Durch das Gesetz entsteht für Bürgerinnen und Bürger eine Entlastung von jährlichem Erfüllungsaufwand von rund 505,5 Millionen Euro.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch das Gesetz entsteht für die Wirtschaft insgesamt eine Entlastung von jährlichem Erfüllungsaufwand von rund 333,7 Millionen Euro.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Es werden weder Vorgaben noch Informationspflichten eingeführt, geändert oder aufgehoben.

Nach der „One-in, one-out“-Regel der Bundesregierung stellt die für die Wirtschaft ermittelte Entlastung ein „Out“ dar und kann ggf. als Kompensation für ein anderes Regelungsvorhaben verwendet werden.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Insgesamt reduziert sich der Erfüllungsaufwand für die Länder (Landesverwaltung und Kommunen) durch das Gesetz jährlich um etwa 1,7 Milliarden Euro. Dem Bund entstehen weder Kosten noch Entlastungen, da mit dem Vollzug des Gesetzes die Länder und Kommunen betraut sind.

F. Weitere Kosten

Das Gesetz verursacht weder weitere Kosten für die Wirtschaft noch Kosten für die sozialen Sicherungssysteme. Kostenüberwälzungen, die zu einer Erhöhung von Einzelpreisen führen, sind nicht zu erwarten. Die durch den beschleunigten Wohnungsbau bewirkte Angebotsausweisung dürfte sich dämpfend auf die Wohnungsmieten und damit auch auf das allgemeine Preisniveau auswirken.

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Baugesetzbuchs

Das Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Die Angabe zu § 36 wird durch die folgende Angabe ersetzt:

„§ 36 Einvernehmen der Gemeinde und Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde

§ 36a Zustimmung der Gemeinde“.
 - b) Nach der Angabe zu § 246d wird die folgende Angabe eingefügt:

„§ 246e Befristete Sonderregelung für den Wohnungsbau“.
 - c) Die Angabe zu Anlage 2 wird durch die folgende Angabe ersetzt:

„Anlage 2 (zu § 13a Absatz 1 Satz 2 Nummer 2, § 31 Absatz 3 und § 246e Absatz 1)“.
2. § 9 Absatz 1 Nummer 23 Buchstabe a wird durch den folgenden Buchstaben a ersetzt:

„a) zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen nach § 3 Absatz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

 - aa) bestimmte Werte zum Schutz vor Geräuschemissionen oder bestimmte Geräuschemissionskontingente nicht überschritten werden dürfen, wobei in begründeten Fällen Abweichungen von der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm vom 26. August 1998 (GMBI S. 503), die zuletzt durch Verwaltungsvorschrift vom 1. Juni 2017 (BANz AT 08.06.2017 B5) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, zulässig sind, oder
 - bb) bestimmte Luft verunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen,“.
3. § 31 Absatz 3 wird durch den folgenden Absatz 3 ersetzt:

„(3) 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.“

4. § 34 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 wird die Angabe „§ 31 Absatz 2“ durch die Angabe „§ 31 Absatz 2 und 3 über die Befreiung“ ersetzt.
- b) Absatz 3a wird durch den folgenden Absatz 3a ersetzt:

„(3a) 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.“

5. § 36 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift wird durch die folgende Überschrift ersetzt:

„§ 36

Einvernehmen der Gemeinde und Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde“.

- b) In Absatz 1 Satz 1 und in Absatz 2 Satz 1 wird jeweils die Angabe „den §§ 31“ durch die Angabe „§ 31 Absatz 1 und 2 und den §§“ ersetzt.

6. Nach § 36 wird der folgende § 36a eingefügt:

„§ 36a

Zustimmung der Gemeinde

(1) Vorhaben nach § 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. Sie kann ihre Zustimmung unter der Bedingung erteilen, dass der Vorhabenträger sich verpflichtet, bestimmte städtebauliche Anforderungen einzuhalten. § 36 Absatz 2 Satz 2 über die Einvernehmensfiktion gilt entsprechend.

(2) Die Gemeinde kann der betroffenen Öffentlichkeit sowie den berührten Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange vor der Entscheidung über die Zustimmung Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Antrag innerhalb angemessener Frist

geben, höchstens jedoch innerhalb eines Monats. In diesem Fall verlängert sich die nach Absatz 1 Satz 4 anzuwendende Entscheidungsfrist um die Dauer der Stellungnahmefrist.

(3) Die Entscheidung der Gemeinde über die Zustimmung kann nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die Zulassungsentscheidung überprüft werden.“

7. § 201a wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 2 wird die Angabe „§ 31 Absatz 3,“ gestrichen.
- b) In Satz 5 wird die Angabe „2026“ durch die Angabe „2031“ ersetzt.

8. Nach § 246d wird der folgende § 246e eingefügt:

„§ 246e

Befristete Sonderregelung für den Wohnungsbau

(1) Mit Zustimmung der Gemeinde kann bis zum Ablauf des 31. Dezember 2030 von den Vorschriften dieses Gesetzbuchs oder den aufgrund dieses Gesetzbuchs erlassenen Vorschriften in erforderlichem Umfang abgewichen werden, wenn die Abweichung unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist und einem der folgenden Vorhaben dient:

- 1. der Errichtung eines Wohnzwecken dienenden Gebäudes mit mindestens sechs Wohnungen,
- 2. der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gebäudes, wenn hierdurch neue Wohnungen geschaffen oder vorhandener Wohnraum wieder nutzbar wird, oder
- 3. der Nutzungsänderung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken, einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung.

Eine Abweichung von Bauleitplänen ist nur dann mit öffentlichen Belangen vereinbar, wenn sie unter Berücksichtigung der Kriterien der Anlage 2 voraussichtlich keine zusätzlichen erheblichen Umweltauswirkungen hat. Bei Vorhaben nach den Nummern 18.7 und 18.8 der Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung bleibt die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls unberührt.

(2) Für die Zustimmung der Gemeinde nach Absatz 1 Satz 1 gilt § 36a entsprechend.

(3) Im Außenbereich sind die Absätze 1 und 2 nur auf Vorhaben anzuwenden, die im räumlichen Zusammenhang mit Flächen stehen, die nach § 30 Absatz 1, Absatz 2 oder § 34 zu beurteilen sind. § 18 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes ist anzuwenden.

(4) Die Befristung nach Absatz 1 Satz 1 bezieht sich nicht auf die Geltungsdauer einer Genehmigung, sondern auf den Zeitraum, bis zu dessen Ende im bauaufsichtlichen Verfahren von der Vorschrift Gebrauch gemacht werden kann.“

9. § 250 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 wird die Angabe „des Inkrafttretens der Rechtsverordnung“ durch die Angabe „des erstmaligen Inkrafttretens einer Rechtsverordnung“ ersetzt.
- b) In Satz 3 wird die Angabe „2025“ durch die Angabe „2030“ ersetzt.

10. In Anlage 2 wird die Überschrift durch die folgende Überschrift ersetzt:

„Anlage 2

(zu § 13a Absatz 1 Satz 2 Nummer 2, § 31 Absatz 3 und § 246e Absatz 1)“.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Anlass für die mit vorliegendem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen des Baugesetzbuchs (BauGB) ist der Mangel an bezahlbarem Wohnraum, der insbesondere in vielen urbanen Räumen nach wie vor besteht. In der letzten Legislaturperiode hatte der 20. Deutsche Bundestag bereits über die Einführung einer befristeten Sonderregelung in Anlehnung an § 246 Absatz 14 BauGB 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 Absatz 3 BauGB und § 34 Absatz 3a BauGB sowie die Verlängerung bzw. Entfristung der mit dem Baulandmobilisierungsgesetz befristet eingeführten Instrumente dem 20. Deutschen Bundestag zur Beratung vor. Diese Maßnahmen waren auch Teil des zwischen Bund und Ländern am 6. November 2023 beschlossenen Pakts für Planungs- Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung, der in dieser Legislaturperiode fortgeführt werden soll. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die vorbenannten Erleichterungen von Wohnbauvorhaben zur Verfügung gestellt und der Mietwohnungsbestand durch eine befristete Fortgeltung von Instrumenten gestärkt werden.

Der Gesetzentwurf setzt die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag um, in den ersten 100 Tagen einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Wohnungsbauturbo unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit vorzulegen, Lärmschutzfestsetzungen zu erleichtern sowie die Vorschriften über den Umwandlungsschutz und die Bestimmung der Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt zu verlängern (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode, Z. 713 ff.).

Im Übrigen wird auf den besonderen Teil der Begründung verwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Gesetzentwurf sieht verschiedene Änderungen des BauGB vor:

- Es wird ein neuer § 246e BauGB vorgeschlagen, der befristet bis zum Ablauf des 31. Dezember 2030 für bestimmte Vorhaben, die der Schaffung von Wohnraum dienen, weitreichende Abweichungen vom Planungsrecht ermöglicht. Zur Wahrung der kommunalen Planungshoheit bedarf eine Zulassungsentscheidung der Zustimmung der Gemeinde. Im Außenbereich soll der neue § 246e BauGB nur eingeschränkt zur Anwendung kommen.
- Die Befreiungs- bzw. Abweichungsmöglichkeiten nach § 31 Absatz 3 BauGB und § 34 Absatz 3a BauGB sollen erweitert werden. Auch hier bedarf die Zulassungsentscheidung zur Wahrung der kommunalen Planungshoheit der Zustimmung der Gemeinde. Die Zustimmung soll in einem neuen § 36a BauGB näher geregelt werden.
- Verschiedene befristete Regelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes vom 14. Juni 2021 zur Mobilisierung zusätzlicher Bauflächen (in § 201a BauGB) und Stärkung des Wohnungsbestands (in § 250 BauGB) sollen um jeweils fünf Jahre auf den Stichtag 31. Dezember 2031 bzw. 2030 verlängert werden.

- Die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Absatz 1 Nummer 23 Buchstabe a BauGB sollen um Immissionswerte und Emissionskontingente erweitert werden. In begründeten Fällen sollen Abweichungen von der TA Lärm zulässig sein. Hierdurch wird die Rechtssicherheit entsprechender Festsetzungen erhöht und die Möglichkeiten der planerischen Lärmkonfliktbewältigung gestärkt.

III. Exekutiver Fußabdruck

Eine Änderung des Gesetzesentwurfs auf Basis von Stellungnahmen von Interessensvertreterinnen und Interessensvertretern oder beauftragter Dritter ist nicht erfolgt.

IV. Alternativen

Keine. Ohne die vorgeschlagenen Wohnungsbauerleichterungen und Stärkungen des Mietwohnungsbestandes würde sich die bestehende Knappheit an bezahlbarem Wohnraum fortsetzen und verfestigen.

V. Gesetzgebungskompetenz

Für die Novellierung des Baugesetzbuchs in Artikel 1 ist der Bund im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den städtebaulichen Grundstücksverkehr und das Bodenrecht (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 18 des Grundgesetzes (GG)) zuständig. Von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz hat der Bund mit dem Baugesetzbuch abschließend Gebrauch gemacht (Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 10a).

Unter den städtebaulichen Grundstücksverkehr fallen die Veräußerung, der Erwerb, die Belastung und Verpachtung von Grundstücken im Hinblick auf öffentlich-rechtliche Bedingungen, die neben die privatrechtlichen Regelungen fallen (Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl. 2021, GG Artikel 74 Rn. 66). Unter Bodenrecht sind die öffentlich-rechtlichen „Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln“ (BVerfGE 3, 407 (424)), zu fassen. Die städtebauliche Planung ist umfasst, weil sie „die rechtliche Qualität des Bodens“ bestimmt: „Das Recht, das diese Planung vorsieht und ordnet, gehört darum zum Boden im Sinne des Artikels 74 Absatz 1 Nummer 18 GG“ (BVerfGE a. a. O.). Es soll die menschliche Nutzung des Bodens so ordnen, dass Bodennutzungskonflikte vermieden werden (Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, GG Art. 74 Rn. 81).

Der Genehmigungsvorbehalt des § 250 BauGB unterfällt Artikel 74 Absatz 1 Nummer 18 GG. Zum einen geht es, anders als im zivilrechtlichen Mieterschutz, nicht um den Schutz des individuellen Mieters, sondern die Regelung ist auf ein Gebiet bezogen, in dem die Bewohnerstruktur erhalten bleiben soll. Das ist die städtebauliche Dimension, die ebenso in § 1 Absatz 6 Nummer 2 BauGB als „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ Abwägungsgrund der Bauleitplanung und somit des Städtebaus und Bodenrechts ist (Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 157. EL 2024, § 172 Rn. 45). Vergleichbar hat das Bundesverfassungsgericht zur Vorgängervorschrift des § 172 BauGB (§ 39h des Bundesbaugesetzes bis 30. Juni 1987) entschieden, dass der Denkmalschutz als städtebaulicher Denkmalschutz zur Kompetenzmaterie des Bodenrechts im Sinne des Artikel 74 Absatz 1 Nummer 18 GG gehört (BVerfG NVwZ 1987, 879; vgl. Stock, a. a. O., Rn. 204 f.). Zum anderen handelt es sich um städtebaulichen Grundstücksverkehr, weil es einer Genehmigung bedarf, bevor sich die privatrechtliche Beziehung der Beteiligten ändert. Anders als bei den §§ 577, 577a BGB, die eine gesetzliche Rechtsfolge (Vorkaufsrecht und Kündigungssperrfrist) begründen, tritt bei § 250 BauGB die

zuständige Genehmigungsbehörde dazwischen. Es entscheidet folglich eine Stelle des öffentlichen Rechts, ob öffentlich-rechtliche Bedingungen (zugunsten der sozial stabilen Bewohnerstruktur als städtebauliches Interesse) erfüllt sind, bevor dann privatrechtliche Regelungen zu wirken beginnen.

VI. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die vorgeschlagenen Regelungen stehen im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union und mit völkerrechtlichen Verträgen.

VII. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Neuregelung des § 246e BauGB ermöglicht es, Wohnbauvorhaben zuzulassen, ohne dass es dafür der Aufstellung eines Bebauungsplans bedarf. Zudem sollen die Möglichkeiten der Abweichung vom Einfügungsgebot nach § 34 Absatz 3a BauGB sowie der Befreiung von Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus in § 31 Absatz 3 BauGB erweitert werden.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf steht im Einklang mit der von der Bundesregierung beschlossenen Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in der 2025 aktualisierten Fassung (DNS), die der Umsetzung der VN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung dient. Bezugspunkt für die Prüfung sind die Prinzipien, Indikatoren und Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die sich in ihrer Systematik an den Sustainable Development Goals (SDG) der Vereinten Nationen orientieren.

Der Regelungsentwurf unterstützt insbesondere die Verwirklichung des Nachhaltigkeitsziels 11 („Nachhaltige Städte und Gemeinden“). Zielvorgabe des SDG 11 („Nachhaltige Städte und Gemeinden“) ist unter anderem, bis 2030 den Zugang zu angemessenem, sicherem und bezahlbarem Wohnraum für alle sicherzustellen. Das Regelungsvorhaben unterstützt dieses Ziel, denn es verfolgt vorrangig den Zweck, die Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum zu erleichtern.

Vom Regelungsvorhaben betroffen sind insbesondere die Indikatoren 11.1.a (Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche), 11.1.c (Siedlungsdichte), 11.3.a (Anteil der Personen mit hohen Wohnkosten) und 11.3.b (Erreichbarkeit von für die Erholung geeigneten Grünflächen in Städten).

Die Schaffung von Erleichterungen für die Bereitstellung von Bauland für den Wohnungsbau hat naturgemäß Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Flächen (Indikator 11.1.a) und kann auch zu einem Verlust von Grünflächen (Indikator 11.3.b) beitragen. Das Regelungsvorhaben betrifft aber überwiegend innerörtliche Bereiche; Außenbereichsflächen können nur über den vorgeschlagenen § 246e BauGB und nur im räumlichen Zusammenhang mit dem Siedlungsbereich in Anspruch genommen werden. Allgemein gilt, dass von der Abweichungsbefugnis nur in erforderlichem Umfang Gebrauch gemacht werden soll. Das Regelungsvorhaben trägt zur Erreichung der Ziele im Bereich „Anteil der Personen mit hohen Wohnkosten“ (Indikator 11.3.a) bei, indem es zugunsten von Wohnbauvorhaben weitreichende Abweichungen vom Planungsrecht gestattet.

Auch die Verlängerung der Regelungen in § 201a und § 250 BauGB, die den Gemeinden besondere Instrumente zur Verfügung stellen, um in angespannten Wohnungsmärkten für

Entlastung zu sorgen, zahlen auf den Indikator 11.3.a ein. Insbesondere § 250 BauGB trägt dort dazu bei, dass sich die Anzahl der Mietwohnungen im Bestand nicht durch Eigentumsumwandlung und danach mögliche Eigenbedarfskündigung verringert. Dies trägt dazu bei, den Anstieg der Wohnkosten in einem dysfunktionalen Wohnungsmarkt zu dämpfen.

Von den Prinzipien für eine nachhaltige Entwicklung sind insbesondere die Prinzipien 1, 2 und 5 berücksichtigt worden (eine nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen anwenden; global Verantwortung wahrnehmen und sozialen Zusammenhalt in einer offenen Gesellschaft wahren und verbessern).

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind für Bund, Länder und Kommunen nicht zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

Nachfolgend wird der Erfüllungsaufwand differenziert nach den betroffenen Regelungen (§ 31 Absatz 3, § 34 Absatz 3a und § 246e BauGB) dargestellt. Hierzu werden jeweils die Fallzahl sowie die Ermittlung des Aufwandes und das Ergebnis dargelegt. Für die anzusetzenden Lohnkosten werden – sofern passend – die Werte des Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung herangezogen (nachfolgend: Leitfaden).¹

Insgesamt ergeben sich jeweils die aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlichen Kosteneinsparungen.

Tabelle 1: Übersicht der Entlastungen je Norm und Normadressat

	Bürgerinnen und Bürger	Wirtschaft	Verwaltung
§ 31 Abs. 3 BauGB			72,1 Mio. Euro/Jahr
§ 34 Abs. 3a BauGB	6,5 Mio. Euro/Jahr	4,3 Mio. Euro/Jahr	21,7 Mio. Euro/Jahr
§ 246e BauGB	494 Mio. Euro/Jahr	329,4 Mio. Euro/Jahr	1,6 Mrd. Euro/Jahr
Gesamt	505,5 Mio. Euro/Jahr	333,7 Mio. Euro/Jahr	1,7 Mrd. Euro/Jahr

§ 31 Absatz 3 BauGB

Im Hinblick auf die in den § 31 Absatz 3 und § 34 Absatz 3a BauGB vorgesehenen Flexibilisierungen bei der Vorhabenzulässigkeit entfällt in den hiervon abgedeckten Fällen das Erfordernis der Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans. Hierdurch können bei den Gemeinden in erheblichem Umfang Personalressourcen und Kosten für Planungsbüros und ggf. anwaltlicher Unterstützung eingespart werden. Die Kosteneinsparung ist schwer bezifferbar, da die Frage, ob und welche Bauleitpläne aufgestellt werden, im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie je nach den lokalen Rahmenbedingungen von der Gemeinde entschieden wird. Da konkrete Zahlen hierfür nicht vorliegen, werden die Aufwandsersparnisse wie nachfolgend dargestellt geschätzt.

¹ Quelle: Statistisches Bundesamt: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publikationen/Downloads-Buerokratiekosten/erfuellungsaufwand-handbuch.pdf?__blob=publicationFile&v=14; zuletzt abgerufen am 5. Mai 2025.

Hinsichtlich der Änderungen des § 31 Absatz 3 BauGB werden die nach geltendem Recht bestehenden Befreiungsmöglichkeiten zugunsten des Wohnungsbaus dahingehend erweitert, dass von dem Einzelfallerfordernis abgewichen und eine Befreiung auch in mehreren vergleichbaren Fällen erteilt werden kann. Hierdurch wird für Fälle, bei denen beispielsweise die Aufstockung oder eine Hinterlandbebauung für die Wohnraumschaffung angezeigt ist, eine ansonsten erforderliche Änderung des Bebauungsplans hinfällig. Um die dadurch entstehende Entlastung bei den Gemeinden annäherungsweise zu ermitteln, wurde eine Hochrechnung auf Grundlage der folgenden Einzelfallbetrachtung vorgenommen:

Für die Erteilung der Befreiungen wird für die jeweils für ein Plangebiet bzw. einen Bebauungszusammenhang erstmalige Erteilung von einem Zeitaufwand von 12,5 Stunden ausgegangen, da hier die Auswirkungen der Befreiung auf das übrige Plangebiet zu prüfen sind. Nicht eingerechnet in diese Zeitspanne ist der Zeitaufwand, der für eine Baugenehmigung stets erforderlich ist. Der Zeitaufwand für Folgebefreiungen wird aufgrund des durch die erstmalige Befreiung festgelegten Maßstabs deutlich geringer ausfallen und auf 1,5 Stunden geschätzt. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es insgesamt 10 754 Kommunen (Stand 31. Dezember 2024).² Es wird angenommen, dass § 31 Absatz 3 BauGB in Gemeinden, die nach § 201a als Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt bestimmt sind (Stand 30. April 2025: 1 218 Kommunen)³ häufiger Anwendung findet als in den übrigen Kommunen, da der Druck auf den Wohnungsmarkt hoch ist. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass **im Durchschnitt in jeder Kommune mit angespanntem Wohnungsmarkt pro Jahr zwei erstmalige und jeweils 15 Folgebefreiungen erteilt werden**. Für die 9 536 Kommunen ohne angespannten Wohnungsmarkt wird davon ausgegangen, dass im Durchschnitt pro Jahr in jeder zweiten Kommune (d.h. insgesamt in 4 768 Kommunen) eine erstmalige und jeweils 5 Folgebefreiungen erteilt werden. Bei der Ermittlung der vorgenannten durchschnittlichen Fallzahlen, die zur weiteren Berechnung dienen, wurde berücksichtigt, dass das Gebrauchmachen von der Befreiungsmöglichkeit abhängig von der Gemeindegröße sehr unterschiedlich ausfallen kann. So werden beispielsweise größere Kommunen (kleine und große Großstädte mit mindestens 100 000 bzw. 500 000 Einwohnern) in aller Regel die Befreiungsmöglichkeit vermutlich weit häufiger als zweimal jährlich anwenden als Kommunen mit einer kleineren Fläche, weniger Einwohnern und damit weniger potenziellen Anwendungsfällen.

Aus den ermittelten Fallzahlen ergibt sich je betroffener Kommune mit einem angespannten Wohnungsmarkt ein Gesamtaufwand von 47,5 Stunden (2 x 12,5 Stunden + 15 x 1,5 Stunden). Bei Zugrundelegung des Lohnkostenansatzes von 40,70 Euro (vgl. Leitfaden, S. 69, durchschnittliche Lohnkosten für Kommunen) ergibt sich damit ein Kostenaufwand von rund 2,4 Millionen Euro jährlich (1 218 x 47,5 Stunden x 40,70 Euro). Je betroffener Kommune ohne angespannten Wohnungsmarkt ergibt sich ein Gesamtaufwand von rund 20 Stunden (12,5 Stunden + 5 x 1,5 Stunden) und damit ein Kostenaufwand von rund 3,8 Millionen Euro jährlich (4 768 x 20 Stunden x 40,70 Euro). Insgesamt entsteht damit ein Kostenaufwand von 6,2 Millionen Euro jährlich. Dem stehen die eingesparten Kosten für die andernfalls erforderliche Aufstellung eines Bebauungsplans gegenüber, wobei davon ausgegangen wird, dass für jede erstmalige Befreiung mitsamt den Folgebefreiungen ein Bebauungsplanverfahren entbehrlich wird. Daraus errechnet sich eine Fallzahl von 2 436 Bebauungsplänen (2 x 1 218) für Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt und eine Fallzahl von 4 768 Bebauungsplänen für Kommunen ohne angespannten Wohnungsmarkt, insgesamt also von 7 204 Bebauungsplänen. Es wird vereinfachend angenommen, dass mit § 31 Absatz 3 BauGB nur kleinräumige Plankorrekturen durch Befreiungen ersetzt werden können.

² Quelle: Statistisches Bundesamt: Verwaltungsgliederung in Deutschland am 31.12.2024 (4. Quartal) – Daten aus dem Gemeindeverzeichnis-Informationssystem (GV-ISys), 2025, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/Verwaltungsgliederung/Verwalt4QAktuell.html>; zuletzt abgerufen am 5. Mai 2025.

³ Quelle: Rechtsverordnungen zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt (§ 201a BauGB) der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

Der eingesparte Aufwand je Anwendungsfall bezieht sich auf einen kleinräumigen Bebauungsplan mit einer durchschnittlichen Komplexität. Dabei wird gemäß § 21 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) von einem eingesparten Aufwand von etwa 10 863 Euro je eingespartem Planverfahren ausgegangen. Insgesamt ergibt sich eine Ersparnis von jährlich rund **78,3 Millionen EUR** ($7\,204 \times 10\,863$ Euro).

Die bei Anwendung des § 31 Absatz 3 BauGB eingesparten Planänderungsverfahren betreffen im Regelfall Angebotsbaugebungspläne, deren Kosten üblicherweise vollständig von den Gemeinden getragen werden. Es wird daher die Annahme getroffen, dass die durch § 31 Absatz 3 BauGB eingesparten Planungskosten ausschließlich der Verwaltung zugutekommen.

Für die Verwaltung ergibt dies im Ergebnis eine Kostenersparnis von rund 72,1 Millionen Euro (78,3 Millionen Euro – 6,2 Millionen Euro).

§ 34 Absatz 3a BauGB

Die Neufassung des § 34 Absatz 3a Satz 1 BauGB erleichtert den Wohnungsbau im Innenbereich, indem die Möglichkeiten vom Einfügensgebot abzuweichen erweitert werden. Ebenso wie die Änderung des § 31 Absatz 3 BauGB (s.o.) führt die Ausweitung der Vorschrift zu Entlastungen, da zur Erzielung des Ergebnisses ansonsten die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich wäre.

§ 34 Absatz 3a Satz 1 BauGB soll im gesamten Bundesgebiet angewandt werden können. In Deutschland werden nach Angaben des Statistischen Bundesamts jährlich rund 120 000 Baugenehmigungen für Wohnungsbauvorhaben erteilt. Zu welchem Anteil es sich dabei um Vorhaben in Gebieten nach § 34 BauGB handelt, lässt sich mangels entsprechender Daten nicht feststellen. Zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes wird daher die Annahme getroffen, dass die Hälfte der Bauvorhaben in Gebieten nach § 34 BauGB liegen, jährlich 60 000 Baugenehmigungen. Es wird angenommen, dass insbesondere in den ersten Jahren nach Einführung der neuen Vorschrift weitere Nachverdichtungspotenziale im Innenbereich (z.B. Hinterlandbebauung) aktiviert werden, dass sich also die absolute Zahl der Baugenehmigungen um jährlich etwa 5 Prozent (entspricht 3 000 Baugenehmigungen) erhöht. Weiterhin wird angenommen, dass § 34 Absatz 3a BauGB zusätzlich in weiteren 5 Prozent der Fälle zur Anwendung kommt, um ein Wohnbauvorhaben in einem größeren, sich bisher nicht einfügenden Maß zuzulassen. Insgesamt ergibt sich also eine Fallzahl von 6 000 Baugenehmigungen jährlich in den ersten [10-15] Jahren.

Ferner wird angenommen, dass 50 Prozent dieser 6 000 Baugenehmigungen in einem engen räumlichen Zusammenhang zu einem anderen nach § 34 Absatz 3a Satz 1 BauGB genehmigten Vorhaben stehen und damit die für dieses Vorhaben durchgeführte Prüfung auch für sie wirkt. Bei den übrigen 3 000 Bauvorhaben wird angenommen, dass die Notwendigkeit entfällt, einen Bebauungsplan aufzustellen.

Die Planverfahren, die durch einen Anwendungsfall des § 34 Absatz 3a BauGB eingespart werden, beziehen sich notwendigerweise auf einen spezifischen Bebauungszusammenhang. Ferner kann infolge der Anwendung des § 34 Absatz 3a Satz 1 BauGB nur auf kleinere Planungen betreffend das Maß der baulichen Nutzung verzichtet werden. Es wird daher vereinfachend angenommen, dass sich der eingesparte Aufwand je Anwendungsfall auf einen Bebauungsplan mit vergleichsweise kleinem Geltungsbereich (Annahme: 1 ha) mit durchschnittlichen Anforderungen bezieht. Angelehnt an § 21 HOAI wird von einem Aufwand von etwa 10 863 Euro je eingespartem Planverfahren ausgegangen. Multipliziert mit der Fallzahl 3 000 ergibt sich eine jährliche Einsparung von insgesamt circa 32,5 Millionen Euro.

Anders als in den Fällen des § 31 Absatz 3 BauGB erspart § 34 Absatz 3a BauGB die erstmalige Aufstellung eines qualifizierten Bebauungsplans. Daher erscheint die Annahme sachgerecht, dass es sich nicht ausschließlich um Angebotsbebauungspläne, sondern auch um projektbezogene oder vorhabenbezogene Bebauungspläne nach § 12 BauGB handelt, die eingespart werden. Die Kosten für diese Bebauungspläne übernimmt in der Regel der Vorhabenträger, zu dessen Gunsten der Plan aufgestellt wird. Für die Aufteilung zwischen diesen Planarten liegen keine Zahlen vor. Jedoch hat sich der vorhabenbezogene Bebauungsplan zu einem etablierten und in der Praxis verwendeten Instrument entwickelt. Es wird daher geschätzt, dass zu zwei Dritteln Angebotsbebauungspläne und zu einem Drittel projekt- bzw. vorhabenbezogene Bebauungspläne eingespart werden.

Damit entfallen zwei Drittel der Gesamtersparnis auf Angebotsbebauungspläne, deren Kosten sonst von der jeweiligen Gemeinde getragen würden. Daraus ergibt sich für die **Verwaltung eine jährliche Kosteneinsparung in Höhe von rund 21,7 Millionen Euro**.

Das übrige Drittel (d.h. rund 10,8 Millionen Euro) der Gesamteinsparungen kommt den Vorhabenträgern zugute. Dies können sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch Unternehmen sein. Gemessen an der Eigentumsquote⁴ von rund 60 Prozent ergeben sich für die **Bürgerinnen und Bürger** Einsparungen in Höhe von circa **6,5 Millionen Euro pro Jahr** sowie für die **Wirtschaft** etwa **4,3 Millionen Euro jährlich**.

Es wird angenommen, dass gerade in den ersten [10-15] Jahren nach der Einführung die neue Möglichkeit für eine weitergehende Nachverdichtung verstärkt genutzt wird. Nach diesem Zeitraum dürften die Nachentwicklungspotenziale geringer werden und es ist von einer graduellen Verringerung der Fallzahl auszugehen.

§ 246e BauGB

§ 246e BauGB ermöglicht für Zwecke der Wohnraumschaffung ein Abweichen von den Regelungen des BauGB und den auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsvorschriften (insbesondere BauNVO und Bebauungspläne). Obwohl die Abweichungsmöglichkeit mehrere Voraussetzungen hat, eröffnet der § 246e BauGB Vereinfachungsmöglichkeiten in einer nicht vorab abschließend zu benennenden Vielfalt. Daher ist eine Schätzung der durch diese Vorschrift insgesamt verringerten Erfüllungsaufwandes nur näherungsweise möglich. Hierzu soll die Entlastungswirkung anhand von Fallkategorien dargestellt und unter Zuhilfenahme verschiedener Szenarien ermittelt werden. Volkswirtschaftlich günstige Auswirkungen von Beschleunigungs- und Vorzieheffekten bleiben mangels näherer Bestimmbarkeit bei der Betrachtung außen vor.

Vorgehensweise: Die unterschiedlichen Anwendungsfälle des § 246e BauGB je Gebiet werden zunächst anhand von Fallkategorien näher erläutert und die Kosteneinsparung je Anwendungsfall und Kategorie ermittelt. Im zweiten Schritt werden für die Ermittlung der Gesamtfallzahlen Szenarien gebildet, die die abgeschätzte Anwendung der Neuregelung nach dem Minimal- bis Maximalprinzip darstellen. Es wird angenommen, dass § 246e BauGB in den Gemeinden unterschiedlich häufig zur Anwendung kommt. Dies wird durch die Einteilung der Gemeinden in Gruppen berücksichtigt. Nachfolgend werden die ermittelten Gesamtfallzahlen je Szenario auf die zuvor definierten Kategorien verteilt, woraus sich wiederum die Entlastungen je Szenario errechnen. Schließlich werden die gemittelten Kosteneinsparungen anteilig der Verwaltung und der Wirtschaft zugeordnet.

⁴

Quelle: Statistisches Bundesamt: Wohnungen, Eigentumsform der Gebäude: <https://ergebnisse.zensus2022.de/datenbank/online/statistic/4000W/table/4000W-1011>; zuletzt abgerufen am 5. Mai 2025.

a. Entlastung je Anwendungsfall und Kategorie

Im Folgenden werden die Anwendungsfälle pro Gebiet den folgenden Fallkategorien zugeordnet und im Weiteren je Kategorie die Entlastung pro Anwendungsfall ermittelt:

- Kategorie A: Beplantes Gebiet, in dem Wohnnutzung grundsätzlich zulässig ist
- Kategorie B: Beplantes Gebiet, in dem Wohnnutzung ausnahmsweise zulässig ist
- Kategorie C: Gebiete nach § 34 Absatz 1 BauGB
- Kategorie D: Außenbereich nach § 35 BauGB

i. Kategorie A: Beplantes Gebiet, in dem Wohnnutzung grundsätzlich zulässig ist

In einem nach der BauNVO festgesetzten Baugebiet, in dem das Wohnen grundsätzlich zulässig ist (z.B. allgemeines Wohngebiet nach § 4 BauNVO), ermöglicht es § 246e BauGB, von Festsetzungen des Bebauungsplans abzuweichen, also z.B. ein abweichendes Maß der baulichen Nutzung zuzulassen. Dieses Ergebnis kann jedoch bereits nach jetziger Rechtslage durch eine Befreiung nach § 31 Absatz 2 BauGB erreicht werden, sofern die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (wovon in Gebieten mit allgemein zulässiger Wohnnutzung häufiger auszugehen sein dürfte). Der mit dem Gesetzentwurf erweiterte § 31 Absatz 3 BauGB erlaubt unter den dort genannten Voraussetzungen eine Befreiung überdies sogar, wenn die Grundzüge der Planung berührt sind. Der Anwendungsbereich des § 246e BauGB dürfte hier also eher begrenzt sein, allerdings erlaubt § 246e BauGB umfassendere Abweichungen.

Wird von § 246e BauGB Gebrauch gemacht, erspart er in der Regel die Erteilung einer Befreiung nach § 31 Absatz 2 oder Absatz 3 BauGB. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Verwaltungsaufwand für die Prüfung einer Befreiung dem Aufwand entspricht, den die Gemeinde bei der Prüfung der nach § 246e BauGB notwendigen Zustimmung aufwendet. Insofern erspart § 246e BauGB hier keinen Verwaltungsaufwand, erhöht diesen aber auch nicht.

Für die verbleibenden Fällen, in denen eine Befreiung nicht in Betracht kommt, erspart § 246e BauGB die Änderung des Bebauungsplans. Zur näherungsweisen Bestimmung des ersparten Aufwands wird auf § 21 HOAI zurückgegriffen. Anders als § 31 Absatz 3 und § 34 Absatz 3a BauGB, die von ihrer Zielrichtung eher auf einen kleinräumigeren Anwendungsbereich zielen, ermöglicht § 246e BauGB grundsätzlich auch die Erschließung größerer Flächen. Für § 246e BauGB wird daher ein Bebauungsplan mittlerer Größe mit begrenztem Änderungsumfang angesetzt (Honorarzone I) und hier der Mittelwert der Honorarspanne angenommen. Hiernach ergibt sich eine Ersparnis von rund 35 000 Euro.

Die Ausführungen gelten entsprechend für unbeplante Innenbereiche, die Gebieten entsprechen, in denen Wohnnutzung grundsätzlich zulässig ist (vgl. § 34 Absatz 2 BauGB).

ii. Kategorie B: Beplantes Gebiet, in dem Wohnnutzung ausnahmsweise zulässig ist

In einem nach der BauNVO festgelegten Baugebiet, in dem das Wohnen ausnahmsweise oder unter Voraussetzung zulässig ist (z.B. Gewerbegebiet nach § 8 BauNVO), ermöglicht § 246e BauGB die Zulassung von Wohnnutzung (die Einhaltung seiner Schranken vorausgesetzt). Dieses Ergebnis wird sich nicht durch eine Befreiung nach § 31 Absatz 2 BauGB herbeiführen lassen, da regelmäßig die Grundzüge der Planung berührt sein dürften. Eine Befreiung kommt – auch bei berührten Grundzügen der Planung – nach § 31 Absatz 3 in Betracht. Wenn die Unvereinbarkeit mit öffentlichen Belangen einer solchen Befreiung entgegensteht, kann auch § 246e BauGB nicht angewendet werden, weil dieser gleichfalls die Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen voraussetzt.

§ 246e BauGB ermöglicht jedoch umfassendere Abweichungen als § 31 Absatz 2 und 3 BauGB und führt dabei zu einer Einsparung der entsprechenden Änderung des Bebauungsplans. Anzusetzen sein dürfte ein im Vergleich zu Kategorie A aufwändigerer, standardmäßiger Bebauungsplan, der Kosten von 56 600 Euro verursacht hätte.

Die Ausführungen gelten entsprechend für unbeplante Innenbereiche, die Gebieten entsprechen, in denen Wohnnutzung nur unter bestimmten Voraussetzungen oder nur ausnahmsweise zulässig ist (vgl. § 34 Absatz 2 BauGB).

iii. Kategorie C: Gebiete nach § 34 Absatz 1 BauGB

Nach § 34 Absatz 1 BauGB ist ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich, der seinem Charakter nach keinem Baugebietstyp der BauNVO entspricht, zulässig, wenn es sich nach Art und Maß in die nähere Umgebung einfügt. Nach dem im Gesetzentwurf erweiterten § 34 Absatz 3a BauGB kann bei Wohnbauvorhaben von diesem Einfügungsgebot abgesehen werden. Der Anwendungsbereich des § 246e BauGB ist jedoch umfassender. Eine Fallzahl kann nur annähernd geschätzt werden. Wenn § 246e BauGB in solchen Konstellationen angewendet wird, erspart er die Aufstellung eines Bebauungsplans. Auch hier wird von einem Standard-Bebauungsplan ausgegangen, der Kosten in Höhe von 56 600 Euro verursacht hätte.

iv. Kategorie D: Außenbereich nach § 35 BauGB

Im Außenbereich ist eine Bebauung zu Wohnzwecken grundsätzlich unzulässig. Diese Unzulässigkeit kann durch § 246e BauGB bei Wahrung der dort festgelegten Voraussetzungen überwunden werden. Eine Bebauung hätte ansonsten nur durch Aufstellung eines Bebauungsplans erfolgen können. Hierzu wird auf einen Standard-Bebauungsplans abgestellt, der Kosten in Höhe von 56 600 Euro verursacht hätte zuzüglich der sonst entstandenen Kosten des Umweltberichts in Höhe von 7 500 Euro. Insgesamt ergibt sich daher eine Entlastung in Höhe von 64 100 Euro pro Anwendungsfall.

In Tabelle 2 sind die ermittelten Kosteneinsparungen je Anwendungsfall und Kategorie dargestellt.

Tabelle 2: Darstellung der Kosteneinsparungen für § 246e BauGB, differenziert nach Anwendungsfall

	Einsparung je Anwendungsfall
Kategorie A <i>Beplantes Gebiet, Wohnnutzung grds. zulässig</i>	35 000 Euro
Kategorie B <i>Beplantes Gebiet, Wohnnutzung ausnahmsweise zulässig</i>	56 600 Euro
Kategorie C <i>Gebiete nach § 34 Abs. 1 BauGB</i>	56 600 Euro
Kategorie D <i>Außenbereich nach § 35 BauGB</i>	64 100 Euro

b. Ermittlung der Gesamtfallzahl:

Es wird angenommen, dass die Neuregelung in § 246e BauGB in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB (derzeit 1 218 Kommunen) häufiger angewendet wird, als in Kommunen ohne einen angespannten Wohnungsmarkt (vgl. auch die Ausführungen zu § 31 Absatz 3 BauGB). In wie vielen Fällen § 246e BauGB zur Anwendung gelangt, hängt insbesondere von der Zahl der gestellten Bauanträge sowie davon ab, ob die Gemeinden die erforderliche Zustimmung erteilen. Mit Blick auf den angespannten Wohnungsmarkt und den Rückmeldungen der Länder zu § 246e BauGB, wird angenommen, dass 90 Prozent der Kommunen mit einem angespannten Wohnungsmarkt die Zustimmung nicht grundsätzlich verweigern (1096 Kommunen). Bei den übrigen 9 536 Kommunen wird eine geringere Anwendungshäufigkeit von etwa 50 Prozent (4 768 Kommunen) angenommen.

Zur Fallzahlermittlung werden im Folgenden drei Szenarien dargestellt, die je Szenario eine insgesamt eher geringe (Szenario 1) bis häufige Anwendung (Szenario 3) der Neuregelung zu § 246e BauGB beschreiben, gemessen an der Anzahl an Anträgen, die nach § 246e BauGB gestellt, bearbeitet und positiv beschieden werden. Dabei ist zu erwarten, dass die Anzahl von Anträgen in den Gemeinden unterschiedlich hoch ausfallen dürfte. Daher werden die Kommunen in drei Gruppen (I, II, III) unterteilt, um eine variable Anzahl von Anträgen je Kommunengruppe (wenig bis viele Anträge) abzubilden. Weiter werden diese Gruppen unterschieden nach Gemeinden mit einem angespannten Wohnungsmarkt (Gruppen a) und Gemeinden ohne einen angespannten Wohnungsmarkt (Gruppen b). Es wird angenommen, dass die Antragszahlen in den Gruppen a höher liegen. Bei den Gruppen a (I.a, II.a, III.a) und b (I.b, II.b, III.b) wird jeweils von einer Gleichverteilung der Gruppen ausgegangen (365 Kommunen je Gruppe a bzw. 1 589 Kommunen je Gruppe b). Die Multiplikation der Anzahl der anteiligen Kommunen mit der je Kommunengruppe abgeschätzten Antragszahl errechnet die Fallzahl je Szenario:

Tabelle 3: Darstellung der Gesamtfallzahlen für § 246e BauGB, differenziert nach Szenarien

Anträge/Jahr	Szenario 1 (minimal)	Szenario 2 (mittel)	Szenario 3 (maximal)
Gruppe I.a	2	4	8
Gruppe II.a	4	8	16
Gruppe III.a	10	20	40
Gruppe I.b	1	2	4
Gruppe II.b	2	4	8
Gruppe III.b	5	10	20
Fallzahl (Anzahl an Anträgen je Jahr)	18.552	37.104	74.208

c. Verteilung der Gesamtfallzahl auf die Kategorien A bis D

Für die Fallkategorie A „Beplantes Gebiet, in dem Wohnnutzung grundsätzlich zulässig ist“ wird aus den oben erläuterten Gründen von einer geringen Antragshäufigkeit von etwa 10 Prozent ausgegangen. Bei den verbliebenen Fallkategorien B bis D wird davon ausgegangen, dass § 246e BauGB in den Fallkategorien C und D häufiger zur Anwendung kommt als in Fallkategorie B, nämlich 35 Prozent bzw. 20 Prozent. In der Folge ergeben sich die folgenden Fallzahlen je Fallkategorie:

Tabelle 4: Anzahl der Anwendungsfälle für § 246e BauGB, differenziert nach Szenarien

Fallzahl/Kategorie	Verteilung	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
--------------------	------------	------------	------------	------------

Kategorie A <i>Beplantes Gebiet, Wohnnutzung grds. zulässig</i>	10 %	1 855	3 710	7 421
Kategorie B <i>Beplantes Gebiet, Wohnnutzung ausnahmsweise zulässig</i>	20 %	3 710	7 421	14 842
Kategorie C <i>Gebiete nach § 34 Abs. 1 BauGB</i>	35 %	6 493	12 986	25 973
Kategorie D <i>Außenbereich nach § 35 BauGB</i>	35 %	6 493	12 986	25 973

d. Kosteneinsparung pro Szenario

Bei Zugrundelegung der oben ermittelten Einsparungen (siehe unter b.) sowie der Fallzahlen pro Gebiet (siehe unter c.) ergeben sich die folgenden Kosteneinsparungen je Szenario:

Tabelle 5: Darstellung der Ersparnisse für § 246e BauGB; differenziert nach Szenarien

	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Mittelwert
Kategorie A <i>Beplantes Gebiet, Wohnnutzung grds. zulässig</i>	64,9 Mio. Euro	129,9 € Mio. Euro	259,7 € Mio. Euro	
Kategorie B <i>Beplantes Gebiet, Wohnnutzung ausnahmsweise zulässig</i>	210,0 € Mio. Euro	420,0 Mio. Euro	840,0 Mio. Euro	
Kategorie C <i>Gebiete nach § 34 Abs. 1 BauGB</i>	367,5 Mio. Euro	735,0€ Mio. Euro	1,5 € Mrd. Euro	
Kategorie D <i>Außenbereich nach § 35 BauGB</i>	416,2 € Mio. Euro	832,4 € Mio. Euro	1,7 Mrd. Euro	
Ersparnis / Jahr	1,1 Mrd. Euro	2,1 Mrd. Euro	4,2 Mrd. Euro	2,5 Mrd. Euro

e. Kosteneinsparung gesamt (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung)

Für § 246e BauGB wird – ebenso wie in den Fällen des § 34 Absatz 3a BauGB – davon ausgegangen, dass die Kosteneinsparungen zu zwei Dritteln den Gemeinden und zu

insgesamt einem Drittel den Vorhabenträgern zugutekommen. Somit ist die ermittelte durchschnittliche Kosteneinsparung anteilig zu zwei Dritteln der Verwaltung zuzurechnen (1,6 Mrd. Euro = 67 Prozent von 2,5 Mrd. Euro). Das verbleibende Drittel der Kosteneinsparung kommt den Vorhabenträgern zugute (823,4 Mio. Euro = 33 Prozent von 2,5 Mrd. Euro). Hiervon entfallen ausgehend von der Eigentumsquote (s.o.) 60 Prozent auf Bürgerinnen und Bürger und 40 Prozent auf die Wirtschaft. Demnach wird durch die Einführung des § 246e BauGB eine **jährliche Entlastung von rund 1,6 Milliarden Euro für die Verwaltung, von rund 494,0 Millionen Euro für die Bürgerinnen und Bürger** (60 Prozent von 823,4 Mio. Euro) und von **rund 329,4 Millionen Euro für die Wirtschaft** (40 Prozent von 823,4 Mio. Euro) erwartet.

5. Weitere Kosten

Das Gesetz verursacht weder weitere Kosten (Belastungen) für die Wirtschaft noch Kosten für die sozialen Sicherungssysteme. Kostenüberwälzungen, die zu einer Erhöhung von Einzelpreisen führen, sind nicht zu erwarten. Die durch den beschleunigten Wohnungsbau bewirkte Angebotsausweitung dürfte sich dämpfend auf die Wohnungsmieten und damit auch auf das allgemeine Preisniveau auswirken.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Viele der vorgeschlagenen Regelungen dienen der Sicherung und Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Diese Änderungen dürften sich insbesondere zugunsten älterer Menschen und Familien auswirken. Die Regelungen können in allen Gemeinden genutzt werden; verstärkt dürften diese jedoch in Kommunen zur Anwendung gelangen, in denen ein hoher Bedarf an zusätzlichem Wohnraum besteht.

Durch die vorgeschlagenen Änderungen des § 31 Absatz 3 und § 34 Absatz 3a BauGB sowie der Einführung des § 246e BauGB soll insbesondere durch Nachverdichtung und Umnutzung Wohnraum im Innenbereich geschaffen werden. Die Erleichterung der Umnutzung, etwa von Büro- und Gewerbeflächen zu Wohnraum, trägt somit auch zur Reduzierung des Gebäudeleerstands bei. Die Anwendung des § 246e BauGB ist im Außenbereich auf Flächen beschränkt, die im räumlichen Zusammenhang mit dem bestehenden Siedlungsbereich stehen. Dies entspricht grundsätzlich dem Vorrang der Innenentwicklung.

Die vorgesehenen Änderungen haben keine gleichstellungspolitischen Auswirkungen.

Die Verlängerung der Umwandlungsregelung in § 250 BauGB bewirkt, dass sich die Verfügbarkeit von Mietwohnungen in angespannten Wohnungsmärkten nicht noch weiter verschlechtert. Dies wird erreicht, indem es erschwert wird, dem Mietwohnungsmarkt durch Umwandlungen, die Eigenbedarfskündigungen möglich machen, Mietwohnungen zu entziehen. Auf der anderen Seite bedeutet das, dass die Verfügungsbefugnis der Eigentümerinnen und Eigentümer der betroffenen Bestandsgebäude zur Verwertung ihrer Immobilie vorübergehend eingeschränkt wird.

VIII. Befristung; Evaluierung

Vom vorgeschlagenen § 246e BauGB kann bis zum Ablauf des 31. Dezember 2030 Gebrauch gemacht werden. Die befristete Regelung des § 201a wird bis zum 31. Dezember 2031 und die ebenfalls befristete Regelung des § 250 BauGB wird bis zum 31. Dezember 2030 verlängert.

Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen evaluiert die Experimentierklausel gemäß § 246e BauGB sowie die Änderung der §§ 31 Absatz 3 und 34 Absatz 3a BauGB. Ziel ist es, die Wirksamkeit der bauplanungsrechtlichen Erleichterungen zu untersuchen. Dabei soll insbesondere betrachtet werden, inwieweit die Regelungen zur

Schaffung von Wohnraum beitragen. In Bezug auf § 246e BauGB soll zudem untersucht werden, welche (städtebaulichen) Auswirkungen, einschließlich etwaiger Fehlentwicklungen, zu beobachten sind. Weiter sollen auch die praktischen Erfahrungen der betroffenen Kommunen in die Evaluierung einfließen.

Kriterium für die Evaluierung soll dabei insbesondere die Anzahl der von den Gemeinden jeweils erteilten Zustimmungen sein. Ergänzend können ggf. die Entwicklung der Anzahl an Baugenehmigungen sowie weitere statistische Erhebungen herangezogen werden.

Die erforderlichen Daten sollen durch eine Primärerhebung ermittelt werden. Ergänzend werden bereits vorhandene Daten des Statistischen Bundesamtes und ggf. weitere Datenquellen herangezogen, die zum Zeitpunkt der Evaluation zu eruieren sind.

Die Evaluierung soll spätestens ein Jahr vor dem Auslaufen der Befristung des § 246e BauGB abgeschlossen sein.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Baugesetzbuchs)

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Es handelt sich um eine Anpassung der Inhaltsüberschrift infolge der Änderung der Überschrift des § 36 BauGB sowie der Einfügung der neuen § 36a und § 246e BauGB.

Zu Nummer 2 (§ 9)

Mit dem vorgeschlagenen § 9 Absatz 1 Nummer 23 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa BauGB soll die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt werden, Lärmschutzfestsetzungen zu erleichtern (Z. 715).

Die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) gilt 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. Darüber hinaus wird sie von der Rechtsprechung für die Beurteilung der Zulässigkeit von Wohnbauvorhaben im Genehmigungsverfahren herangezogen, wenn die Wohnbebauung an entsprechende Anlagen heranrückt. Rechtlicher Anknüpfungspunkt ist das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot (§ 15 Absatz 1 Satz 2 Alternative 2 der Baunutzungsverordnung (BauNVO)). In dessen Anwendungsbereich legt die TA Lärm anhand der Gebietsarten der Baunutzungsverordnung die Zumutbarkeitsschwelle von Lärmeinwirkungen fest.

Angesichts des als Maßnahme 4.18 erbetenen Prüfauftrags des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum der vergangenen Legislaturperiode, die Möglichkeiten der rechtssicheren Bewältigung von Lärmkonflikten im Wohnungsbau zu stärken, wird vorgeschlagen, den bisherigen § 9 Absatz 1 Nummer 23 Buchstabe a BauGB zu ergänzen.

Neben der bisherigen Festsetzungsmöglichkeit, die als Doppelbuchstabe bb erhalten bleibt, soll in Doppelbuchstabe aa die Festsetzung von Werten zum Schutz vor Geräuschimmissionen sowie die Festsetzung von Geräuschemissionskontingenten ermöglicht werden, wobei ausdrücklich klarstellend aufgenommen wird, dass in begründeten Fällen Abweichungen von der TA Lärm zulässig sind.

Die Möglichkeit, in begründeten Fällen von der TA Lärm abweichen zu können, dient insbesondere dazu, Lärmkonflikte in gewachsenen Siedlungsbereichen zu bewältigen, um

eine erleichterte Bebauung von Brachflächen oder Baulücken und die städtebaulich sinnvolle Weiterentwicklung von vormals ausschließlich gewerblich oder industriell genutzten Gebieten zu ermöglichen. Sie ist daher eine Maßnahme der Nachverdichtung und zur Stärkung der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden und dient damit zum einen der Flächensparsamkeit und zum anderen der städtebaulich erwünschten Entwicklung von Nutzungsgemischten Quartieren.

Die Festsetzung bestimmter Werte zum Schutz vor Geräuschemissionen als Immissionswerte soll dazu beitragen, die städtebauliche Feinsteuerung in Bezug auf Anlagen, die schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ausgesetzt sind, zu erleichtern. Die bestehenden Möglichkeiten der planerischen Lärmkonfliktbewältigung im Sinne der Vereinbarung des Bund-Länder-Paktes für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung (Z. 507 ff.) werden bestätigt und ihre Anwendung vereinfacht.

Ohnehin muss die Gemeinde bei Aufstellung des Bebauungsplans die Immissionsbelastung von auszuweisenden Flächen ermitteln. Es können nur solche Nutzungen festgesetzt werden, die keinen unzumutbaren Immissionen ausgesetzt sind. Mit der Festsetzungsmöglichkeit von Immissionswerten kann die Gemeinde die in diesen Überlegungen festgestellten bzw. nach den städtebaulichen Vorstellungen tolerierbaren Höchstgrenzen für Immissionen an einem Standort, also das für diese Standorte nach der bauleitplanerischen Abwägung höchstzulässige Immissionsniveau, rechtsverbindlich festsetzen. Soweit die Gemeinde bei der Bauleitplanung an immissionsschutzrechtliche Vorgaben jenseits der TA Lärm wie zum Beispiel § 50 BImSchG gebunden ist, bleibt diese Bindung unberührt.

Bei Zugrundelegung der TA Lärm können im Falle des Hineinplanens in eine Gemengelage nach Nummer 6.7 der TA Lärm auch bestimmte Zwischenwerte als Geräuschemissionswerte festgesetzt werden. Entsprechendes gilt, wenn aufgrund der planerischen Vorgaben eine Sonderfallprüfung gemäß Nummer 3.2.2 der TA Lärm durchzuführen ist. Dabei ist in begründeten Fällen auch eine Abweichung von der TA Lärm möglich, wobei die Gemeinde bei Aufstellung des Bebauungsplans das Ergebnis ihrer Abwägung begründen muss; diese Begründungspflicht wird im Regelungstext für Abweichungen von der TA Lärm ausdrücklich betont. Den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse muss weiterhin entsprochen werden.

Die Festsetzung von Immissionswerten wird davon abhängen, welche Möglichkeiten des Lärmschutzes in der konkreten städtebaulichen Situation in Betracht kommen. Die Gemeinde wird neben der Nutzungszuordnung die Erfüllung der allgemeinen Betreiberpflichten der geräuschemittierende Anlage nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz berücksichtigen. Weiterhin hat sie Maßnahmen der Baukörperstellung und Grundrissgestaltung sowie ganz allgemein des architektonischen Selbstschutzes vorrangig zu prüfen, um schädliche Umwelteinwirkungen zu vermeiden. Schließlich kann die Gemeinde zur Lösung des Lärmkonflikts auch Festsetzungen nach § 9 Absatz 1 Nummer 24 BauGB treffen. Dieser Festsetzungstatbestand ermöglicht unter anderem die Festsetzungen von baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche. Dies können Vorkehrungen bei der lärmverursachenden Anlage, auf dem Ausbreitungsweg oder bei der zu schützenden (Wohn-)Nutzung sein. Letzteres kann insbesondere angemessen sein, wenn die schutzbedürftige Nutzung neu im Einwirkungsbereich einer oder mehrerer vorhandener, geräuschemittierender Anlagen errichtet werden soll („heranrückende Wohnbebauung“) und daher den Lärmkonflikt erst auslöst.

Durch die neue Festsetzungsmöglichkeit soll beispielsweise die in der Freien und Hansestadt Hamburg praktizierte Lösung von Lärmkonflikten zwischen heranrückender Wohnbebauung und vorhandenen gewerblichen oder industriellen Anlagen bereits in der Planungsphase rechtssicher umgesetzt werden können.

Weiterhin soll anlässlich der Neufassung des § 9 Absatz 1 Nummer 23 BauGB zugleich einem Wunsch der Länder nach einer neuen Rechtsgrundlage für die Emissionskontingentierung nachgekommen werden. Emissionskontingente können nach bisheriger Rechtslage nur nach Maßgabe des § 1 Absatz 4 BauNVO festgesetzt werden. Diese Vorschrift ermöglicht Festsetzungen, „die das Baugebiet nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften gliedern.“ Als Eigenschaft der Betriebe und Anlagen wird auch deren Emissionsverhalten angesehen.

Allerdings ist es nach dieser Vorschrift nicht möglich, emissionsbeschränkende Vorschriften für das ganze Gewerbegebiet festzusetzen, da dem Begriff der Gliederung immanent ist, dass zumindest ein Teil des Gebiets für alle gewerblichen Vorhaben zur Verfügung stehen muss (BVerwG, Urteil vom 7. Dezember 2017, 4 CN 7.16). Daran kann in der Praxis die Ausweisung eines Gewerbegebietes vollständig scheitern, obwohl aufgrund besonderer städtebaulicher Konstellationen – etwa bei allseitig angrenzenden Wohn- und Mischgebieten und einer für eine Gliederung zu geringen Größe des Baugebiets – Bedarf für ein Gewerbegebiet mit geringeren Geräuschemissionen gegeben ist. Dem praktischen Bedürfnis, Emissionskontingente auch jenseits der Gliederung vorzusehen, soll mit der Änderung nachgekommen werden. Davon bleibt die Möglichkeit unberührt, die Kontingentierung auf Teile des Baugebiets zu beschränken.

Die Festsetzung von Werten zum Schutz vor Geräuschemissionen oder von Geräuschemissionskontingenten ist im Rahmen der planerischen Abwägung jeweils zu begründen; dazu gehört auch, die insoweit abwägungserheblichen Umstände und Überlegungen in der Planbegründung aufzuführen. Das Verfahren der Emissionskontingentierung wird in der DIN 45691 beschrieben. Im Übrigen bleibt es weiterhin möglich, die Lösung von Lärmkonflikten ganz oder teilweise dem nachgelagerten Zulassungsverfahren zu überlassen.

Die Regelung erweitert die Festsetzungsmöglichkeiten der Bauleitplanung und erhöht so deren Rechtssicherheit, wenn die Festsetzung von Werten zum Schutz vor Geräuschemissionen oder von Geräuschemissionskontingenten nach den mit dem Bauleitplan verfolgten Zielen städtebaulich erforderlich ist.

Zu Nummer 4 (§ 31)

Durch die vorgeschlagene Änderung soll die in der vergangenen Legislaturperiode im Bündnis bezahlbarer Wohnraum vereinbarte Maßnahme 2.14 umgesetzt werden, wonach unter anderem mittels § 31 Absatz 3 BauGB Umbauten und Aufstockungen im Bestand befördert werden sollen. Außerdem soll durch die Änderung in § 31 Absatz 3 BauGB (vgl. auch Änderungen in § 34 Absatz 3a BauGB) dem Regelungsauftrag aus dem Bund-Länder-Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung (Z. 450 ff.) Rechnung getragen werden, zusätzliche Baurechte im Siedlungsbereich zu ermöglichen, um schnell neuen Wohnraum zu schaffen.

Die Befreiungsmöglichkeit nach § 31 Absatz 3 BauGB zugunsten des Wohnungsbaus ist durch das Baulandmobilisierungsgesetz vom 14. Juni 2021 (BGBl. I S. 1802) eingeführt worden. Die Vorschrift gestattet – anders als § 31 Absatz 2 BauGB – auch dann eine Befreiung, wenn die Grundzüge der Planung berührt werden; im Gegenzug darf eine Befreiung nach Satz 1 bisher nur in Einzelfällen erteilt werden. Die Befreiung bedarf der Zustimmung der Gemeinden.

Auf Anregung von Ländern und kommunalen Spitzenverbänden soll § 31 Absatz 3 BauGB künftig generell und nicht nur in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt Anwendung finden, die nach § 201a BauGB bestimmt sind. Hierdurch sollen auch kleinere Gemeinden diese Erleichterung nutzen können sowie Gemeinden in solchen Bundesländern, die keinen Gebrauch von der Verordnungsermächtigung in § 201a BauGB gemacht haben.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist der Begriff des Einzelfalls in § 31 Absatz 3 BauGB eng auszulegen und setzt das Vorliegen eines atypischen Sonderfalls voraus (BVerwG, Urteil vom 24. April 2024 - 4 C 2.23, Rn. 27).

Zur Schaffung neuen Wohnraums kann es angezeigt sein, zum Beispiel in großflächigerem Rahmen den vorhandenen (Wohn-)Gebäudebestand aufzustocken oder eine Hinterlandbebauung zuzulassen. Entsprechende Befreiungen wären nach dem geltenden § 31 Absatz 3 BauGB aufgrund des Einzelfallerfordernisses nicht gestattet. Aus diesem Grund soll mit dem vorgeschlagenen neuen § 31 Absatz 3 BauGB die Möglichkeit geschaffen werden, zugunsten des Wohnungsbaus auch Befreiungen für mehrere vergleichbare Fälle zu erteilen. Die Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten über den Einzelfall hinaus wurde auch in den Expertengesprächen zur BauGB-Novelle angeregt.⁵

Der Begriff des Wohnungsbaus ist weit zu verstehen. In Anlehnung an § 16 Absatz 1 des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) umfasst er insbesondere auch die Schaffung von Wohnraum durch die Änderung, Nutzungsänderung oder Erweiterung von Gebäuden. Über dieses Instrument kann daher die Aufstockung oder die Erweiterung zugunsten von neuen Wohnungen für ganze Straßenzüge zugelassen werden. Die Regelung ermöglicht insbesondere Abweichungen vom Maß der baulichen Nutzung, schließt aber auch eine Abweichung von der Art der baulichen Nutzung nicht aus. Dem damit verbundenen stärkeren Eingriff in die planerischen Entscheidungen der Gemeinde wird durch das Zustimmungserfordernis Rechnung getragen.

Die Verpflichtung zur Prüfung der Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen bleibt unberührt. Insoweit folgt bei Zulassungsentscheidungen nach § 31 Absatz 3 Satz 2 BauGB eine besondere Prüfungsverantwortung aus dem Umstand, dass bei seiner Anwendung von den Grundzügen der Planung abgewichen werden kann, also in Fallkonstellationen, in denen andernfalls ein Bebauungsplanänderungsverfahren erforderlich geworden wäre. Mit öffentlichen Belangen nicht mehr vereinbar wäre es, wenn durch die Befreiung eine Änderung des Bebauungsplans entbehrlich würde, für die andernfalls eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung bestehen würde, weil erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind (Satz 2). In diesen Fällen nämlich kann ein Gebrauchmachen von dem vorgeschlagenen § 31 Absatz 3 BauGB eine unzulässige Umgehung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 vom 21. Juli 2001, S. 30) darstellen (BVerwG, Urteil vom 28. September 2023, 4 C 6/21). Hierbei ist freilich zu bedenken, dass § 31 Absatz 3 BauGB Zielsetzungen dient (insbesondere der Nachverdichtung), für deren planerische Umsetzung eine Änderung als Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB in Betracht käme. Änderungen von Bebauungsplänen der Innenentwicklung können im beschleunigten Verfahren ohne Durchführung einer Umweltprüfung aufgestellt werden. Ausgehend davon dürften öffentliche Belange gewahrt sein, so lange ein Bebauungsplan, der anstelle einer Befreiung die Zulässigkeit entsprechender Vorhaben bewirken würde, die Grenze von 20 000 Quadratmeter nach § 13a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 BauGB nicht erreicht. Die erheblichen Umweltauswirkungen beziehen sich hierbei auf die zusätzlichen Umweltauswirkungen des Vorhabens, die durch die Befreiung ermöglicht werden.

Im Übrigen ist bei Prüfung der Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen unter anderem auch den Erfordernissen der Klimaanpassung Rechnung zu tragen, indem insbesondere zusätzliche thermische Belastungen oder erhöhte Gefährdungen durch Starkregen und Sturzfluten vermieden werden.

⁵ vgl. Bunzel/Krusenotto, Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, <https://repository.difu.de/handle/difu/68>, zuletzt abgerufen am 5. Mai 2025, S. 71.

Wird voraussichtlich in mehreren vergleichbaren Fällen von Festsetzungen des Bebauungsplans abgewichen, relativiert dies den Geltungsanspruch dieser Festsetzungen. § 31 Absatz 3 Satz 3 BauGB sieht daher vor, dass die Gemeinde den Inhalt der nach dieser Vorschrift erteilten Befreiung ergänzend zum Bebauungsplan entsprechend § 10 Absatz 3 Satz 2 BauGB zur Einsicht bereitzuhalten und entsprechend § 10a Absatz 2 BauGB in das Internet einzustellen hat. Die Verpflichtung erstreckt sich nur auf den Inhalt der Befreiung, aber nicht auf die Befreiung selbst.

Zu Nummer 5 (§ 34)

Zu Buchstabe a

In § 34 Absatz 2 soll ein Verweis auf § 31 Absatz 3 BauGB ergänzt werden, damit § 31 Absatz 3 BauGB auch in faktischen Baugebieten zur Anwendung gelangen kann. Im Anwendungsbereich des § 34 Absatz 1 BauGB ist hingegen § 34 Absatz 3a BauGB anzuwenden. Im Zuge der Änderung wird der Verweis durch Ergänzung eines Hinweises auf den Inhalt der Bezugsnorm verständlicher ausgestaltet.

Zu Buchstabe b

Für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile gestattet § 34 Absatz 3a BauGB Abweichungen vom Erfordernis des Einfügens für Vorhaben im Bestand. Mit der vorgeschlagenen Änderung des § 34 Absatz 3a BauGB soll die Möglichkeit, zusätzlichen Wohnraum im unbeplanten Innenbereich ohne Aufstellung eines Bebauungsplans zuzulassen, erweitert werden. In diesem Zuge soll die Vorschrift insgesamt vereinfacht werden, indem Wohnungsbauvorhaben (vgl. § 16 Absatz 1 WoFG; s. auch Begründung zu § 31 Absatz 3 BauGB) generell erfasst werden.

Mit der Änderung entfällt zum einen die Beschränkung der bisherigen Nummer 1 Buchstabe b auf Bestandsgebäude, die Wohnzwecken dienen. Damit soll eine Regelungslücke bei Erweiterungen geschlossen werden, denn auch durch die Erweiterung eines Nicht-Wohngebäudes, beispielsweise durch entsprechende Aufstockung von Supermärkten, kann Wohnraum entstehen. Dass die Bestandsgebäude zulässigerweise errichtet sein müssen, wird aufgrund der sprachlichen Verkürzung nicht mehr ausdrücklich gefordert, ergibt sich jedoch aus dem Regelungskontext.

Weiter soll die Neufassung des § 34 Absatz 3a Satz 1 BauGB es ermöglichen, nunmehr auch bei Errichtung eines Wohnzwecken dienenden Gebäudes vom Erfordernis des Einfügens abzusehen. Da sich somit etwa das Maß der baulichen Nutzung nicht mehr einfügen muss, wird u.a. die Möglichkeit erweitert, hinterliegende Grundstücke oder Grundstücksteile „in zweiter Reihe“ oder Freiflächen innerhalb von Wohnblöcken („Höfe“) zu bebauen. Darüber hinaus können auch Wohnzwecken dienende Gebäude errichtet werden, auch wenn sie sich der Art der baulichen Nutzung nach nicht in die nähere Umgebung einfügen. Freilich dürften in diesen Fällen nachbarliche Interessen und öffentliche Belange häufiger entgegenstehen als in Gebieten, in denen sich die Wohnnutzung bereits ihrer Art nach einfügt.

Durch die vorgeschlagene Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 34 Absatz 3a BauGB wird – ebenso wie durch § 31 Absatz 3 BauGB – in stärkerem Umfang als bisher ermöglicht, Bauvorhaben in Fällen zuzulassen, in denen anderenfalls die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich wäre. Damit hierdurch keine Entwicklungen eintreten, die den städtebaulichen Vorstellungen der Gemeinde widersprechen, soll künftig – wie bei Befreiungen nach § 31 Absatz 3 – auch bei Entscheidungen nach § 34 Absatz 3a die Zustimmung der Gemeinde erforderlich sein. Durch die Einführung des Zustimmungserfordernisses sind die städtebaulichen Vorstellungen der Gemeinde hinreichend gesichert. Die Abweichung muss auch weiterhin unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein. Auf das Merkmal der städtebaulichen Vertretbarkeit der Abweichung,

das sich mit der Anforderung der Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen weitgehend überschneidet, wurde verzichtet.

Die bislang in § 34 Absatz 3a Nummer 1 Buchstabe a BauGB verordnete Regelung bezüglich zulässigerweise errichteter Gewerbe- und Handwerksbetriebe bleibt inhaltlich unverändert.

Zu Nummer 6 (§ 36)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung zu der Einführung des § 36a BauGB. Denn § 36 BauGB enthält hierdurch nicht mehr erschöpfend die Regelungen zur Beteiligung der Gemeinde, da die Zustimmung der Gemeinde, wie sie in den §§ 31 Absatz 3, 34 Absatz 3a und 246e BauGB vorausgesetzt wird, nunmehr durch § 36a BauGB ausgestaltet wird. Die Überschrift des § 36 BauGB soll daher entsprechend angepasst werden. Ebenfalls soll der Verweis auf § 31 Absatz 3 BauGB aus § 36 Absatz 1 und 2 BauGB gestrichen werden.

Zu Nummer 7 (§ 36a)

Nach bisheriger Rechtslage war die Zustimmung der Gemeinde lediglich in § 31 Absatz 3 BauGB für die dort geregelte Befreiung im Einzelfall erforderlich. Die Vorschrift wurde mit dem Baulandmobilisierungsgesetz vom 14. Juni 2021 (BGBl. I S. 1802) infolge der Bezugnahme des § 201a BauGB befristet in das Baugesetzbuch eingefügt.

Durch die mit dem vorliegenden Gesetz vorgeschlagenen Änderungen des § 31 Absatz 3 BauGB und des § 34 Absatz 3a BauGB sowie durch die vorgeschlagene Einführung des Wohnungsbauturbos in § 246e BauGB soll eine Zustimmung der Gemeinde in deutlich mehr Fällen als bislang erforderlich sein. Da die Zustimmung der Gemeinde nun – über das befristete Sonderrecht hinaus – auch Bedeutung für die allgemeinen Regelungen zur Vorhabenzulässigkeit erlangt, soll die Zustimmung nun ausdrücklich im BauGB geregelt werden, um eine einheitliche Handhabung des Zustimmungserfordernisses durch die vollziehenden Stellen zu gewährleisten.

Rechtsnatur und Funktion der Zustimmung der Gemeinde unterscheiden sich deutlich vom Erfordernis des Einvernehmens nach § 36 BauGB. Dies ergibt sich bereits – mittelbar – aus dem Verweis im geltenden § 31 Absatz 3 Satz 4 BauGB allein auf § 36 Absatz 2 Satz 2 BauGB, und damit ausdrücklich nicht auf die Sätze 1 und 3 des Absatzes. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Zustimmung, anders als das Einvernehmen, nicht allein aufgrund eines angenommenen Rechtsverstoßes gegen die Vorgaben der §§ 31, 33, 34 und 35 BauGB, sondern auch aus anderen Gründen versagt werden darf. Anders als beim Einvernehmen (vgl. § 36 Absatz 2 Satz 3 BauGB) besteht daher auf die Erteilung der Zustimmung grundsätzlich kein Rechtsanspruch und die Zustimmung kann nicht durch die höhere Verwaltungsbehörde ersetzt werden. Entsprechend führt die Begründung des Baulandmobilisierungsgesetzes aus, dass es sich bei der Zustimmung der Gemeinde im Verhältnis zum gemeindlichen Einvernehmen um eine stärkere Form der Beteiligung handelt (BT-Drs. 19/24838 S. 28).

In Absatz 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. Die gemeindeinternen Zuständigkeiten für die Prüfung des Bauantrags bzw. das nähere Verfahren der Erteilung der Zustimmung regelt das BauGB nicht; sie richten sich nach den jeweiligen landesrechtlichen Vorgaben.

Absatz 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. Hieraus wird deutlich, dass das Zustimmungserfordernis sich, anders als das gemeindliche Einvernehmen, nicht auf eine

Rechtskontrolle beschränkt, sondern die kommunale Planungshoheit im Sinne des Artikels 28 Absatz 2 des Grundgesetzes ausgestaltet. Denn welche Vorstellungen die Gemeinde von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung hat, bestimmt die Gemeinde im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung. Sie hat dabei weite Gestaltungsfreiheit und bleibt vor allem an die allgemeinen Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gebunden, insbesondere an die Anforderungen des allgemeinen und besonderen Gleichheitssatzes nach Artikel 3 des Grundgesetzes. Die Zustimmung ersetzt also funktional eine entsprechende Bauleitplanung, wenn die Gemeinde bereits anhand des Vorhabenantrags zu dem Ergebnis kommt, dass das Vorhaben ihren Vorstellungen von der der städtebaulichen Entwicklung entspricht.

Absatz 1 Satz 3 soll verdeutlichen, dass die Gemeinde ihre Zustimmung auch unter der Bedingung erteilen kann, dass der Vorhabenträger sich dazu verpflichtet, bei der Verwirklichung bestimmte städtebauliche Anforderungen zu einzuhalten, die auch im Rahmen einer Bauleitplanung beispielsweise über einen städtebaulichen Vertrag oder durch Festsetzungen gemäß § 9 Absatz 1 BauGB von ihm verlangt werden könnten. Insbesondere bei Vorhaben, durch die mehrere Wohnungen entstehen, kann dies beispielsweise auch eine Verpflichtung des Vorhabenträgers zur Einhaltung der geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung für alle oder einen Teil der Wohnungen sein. Die Zustimmung könnte überdies unter der Bedingung erteilt werden, dass mit dem Vorhaben ganz oder teilweise Wohnbedarfe von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen gedeckt werden. In diesem Zusammenhang sind auch Vorgaben zur Barrierefreiheit möglich.

Absatz 1 Satz 4 erklärt § 36 Absatz 3 Satz 3 BauGB für entsprechend anwendbar. Danach gilt die Zustimmung als erteilt, wenn die Gemeinde die Zustimmung nicht binnen zwei Monaten verweigert hat. Wird die Zustimmung nach Absatz 1 Satz 3 unter einer Bedingung erteilt, besteht kein Raum für die Anwendung der Zustimmungsfiktion. Das Zustimmungsverfahren ist demnach vorbehaltlich des Absatzes 2 innerhalb von zwei Monaten abzuschließen. Die erteilte oder fingierte Zustimmung der Gemeinde gewährleistet nur, dass das Vorhaben nicht aufgrund einer fehlenden Zustimmung versagt werden kann. Die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die Vorhabenzulässigkeit beschränken sich aber nicht auf das Zustimmungserfordernis. Die Bauaufsichtsbehörde hat also weiterhin zu prüfen, ob die sonstigen tatbestandlichen Voraussetzungen der §§ 31 Absatz 3, 34 Absatz 3a oder 246e BauGB oder andere bundes- oder landesrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen.

Absatz 2 gibt der Gemeinde die Möglichkeit, vor der Entscheidung über die Zustimmung die betroffene Öffentlichkeit oder berührten Behörden und Träger öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Antrag zu geben. Dies soll insbesondere eine vorsorgliche Versagung der Zustimmung aufgrund unsicherer Datenlage vermeiden helfen und die Möglichkeit geben, etwaige entgegenstehende nachbarliche Interesse zu ermitteln und gegebenenfalls durch entsprechende Auflagen oder vertragliche Verpflichtungen des Vorhabenträgers auszuräumen. Hierdurch kann auch eine bessere Akzeptanz des Vorhabens erreicht werden. In den genannten Fällen ist die Möglichkeit einer Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung aus Gründen der Verfahrensökonomie sinnvoll.

Der Bundesgesetzgeber setzt voraus, dass für zustimmungspflichtige Vorhaben nach dem Bauordnungsrecht der Länder ein bauaufsichtliches Verfahren durchzuführen ist, in dessen Rahmen auch über die Zustimmung entschieden werden soll. Soweit bundesrechtlich nicht näher geregelt, obliegt die Ausgestaltung dieses Verfahrens dem Landesgesetzgeber. Bundesrechtlich wird in Absatz 3 allein vorgegeben, dass die Zustimmung der Gemeinde eine Zwischenentscheidung im bauaufsichtlichen Verfahren ist. Sie hat alleine keinerlei Rechtswirkungen. Diese hat allein die Entscheidung im bauaufsichtlichen Verfahren. Daher sind Rechtsbehelfe, wie beim gemeindlichen Einvernehmen, allein gegen diese Entscheidung statthaft.

Zu Nummer 8 (§ 201a)

Zu Buchstabe a

§ 31 Absatz 3 BauGB wird aus der Verweisliste gestrichen, da die Befreiung künftig unabhängig von einer Gebietsbestimmung nach § 201a BauGB erfolgen soll (vgl. Nummer 4).

Zu Buchstabe b

Die Regelung in § 201a BauGB hat sich seit ihrer Einführung im Jahr 2021 bewährt. Stand April 2025 haben 10 Länder von der Ermächtigung, Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt festzustellen, Gebrauch gemacht. Eine Entspannung der Wohnungsmärkte ist, nicht zuletzt aufgrund des erhöhten Zustroms von Kriegsflüchtlingen, dennoch nicht eingetreten. Daher besteht das Bedürfnis für die Verordnungsermächtigung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt fort. So hat zum Beispiel aktuell das Land Niedersachsen mit der Verordnung zur Änderung der Niedersächsischen Verordnung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt im Sinn des Baugesetzbuchs den Anwendungsbereich der §§ 201a und 250 BauGB mit Wirkung zum 1. Januar 2025 ausgeweitet (Verordnung vom 20. Dezember 2024; Nds. GVBl. 2024 Nr. 121).

§ 201a BauGB wird daher auf Grundlage des Koalitionsvertrags für die 21. Legislaturperiode (Z. 717) um fünf Jahre bis zum 31. Dezember 2031 verlängert.

Zu Nummer 9 (§ 246e)

Der vorgeschlagene § 246e BauGB dient der Umsetzung der Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag, in den ersten 100 Tagen einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Wohnungsbauturbos unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit vorzulegen (Z. 714 f.). Die Einführung einer solchen Regelung 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.

Zu beachten ist, dass durch Vorhabenzulassungen nach der vorgeschlagenen Regelung in die kommunale Planungshoheit und gegebenenfalls in Nachbarrechte eingegriffen wird. 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.

Gegenstand der Abweichung können sein:

- die Errichtung eines Wohnzwecken dienenden Gebäudes mit mindestens sechs Wohnungen (Absatz 1 Satz 1 Nummer 1),
- die Erweiterung, Änderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden Gebäudes (Absatz 1 Satz 1 Nummer 2), wenn hierdurch neue Wohnungen geschaffen oder vorhandener Wohnraum wieder nutzbar wird, oder
- die Nutzungsänderung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage für Wohnzwecke, einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung (Absatz 1 Satz 1 Nummer 3).

Die Vorgabe einer Mindestanzahl von Wohnungen in Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 erklärt sich aus der Zielsetzung der Regelung: Dem dringenden Bedarf an mehr bezahlbarem

Wohnraum kann im Neubau vor allem durch den Geschosswohnungsbau effizient begegnet werden. Wohngebäude mit weniger als sechs Wohnungen tragen hingegen nur in sehr begrenztem Umfang zur Zweckerreichung bei (vgl. auch § 250 Absatz 1 Satz 2 BauGB), was angesichts der mit Neuerrichtungen verbundenen erhöhten Eingriffsintensität in die kommunalen Planungshoheit auch die Frage nach deren Verhältnismäßigkeit aufwerfen würde.

In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 2 geht es um Maßnahmen im Gebäudebestand. Der Eingriff in die kommunale Planungshoheit ist hier grundsätzlich von geringerer Intensität als in den Fällen der Neuerrichtung. Die Vorgabe einer Mindestanzahl von Wohnungen erscheint daher aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht erforderlich, zumal in einer Wohnraummangellage jedwede Wohnung benötigt wird. Mit Blick auf die Zielrichtung der Sonderregelung wird jedoch ausdrücklich klargestellt, dass die Vorschrift nur dann greift, wenn neue Wohnungen geschaffen werden oder bestehender Wohnraum wieder nutzbar wird.

Bei Nutzungsänderungen zu Wohnzwecken (Absatz 1 Satz 1 Nummer 3) wird naturgemäß neuer Wohnraum geschaffen, sodass es keiner weiteren Präzisierungen bedarf. Die Vorhaben müssen auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein (vgl. auch § 31 Absatz 2 und Absatz 3 Satz 1 BauGB). Besonders bedeutsam in diesem Zusammenhang dürften die gesunden Wohnverhältnisse (vgl. § 1 Absatz 6 Nummer 1 BauGB) und mit Blick auf die infrastrukturelle Anbindung der Vorhaben z. B. die Belange des Güter- und Personenverkehrs (vgl. § 1 Absatz 6 Nummer 9 BauGB) sein.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 28. September 2023 (Rechtssache 4 C 6/21) unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs betont, dass der SUP-Richtlinie ein funktionaler Planbegriff zugrunde liegt. Dies bedeutet, dass die SUP-Richtlinie nicht nur die Aufstellung und Änderung von Plänen, sondern auch Abweichungen von bereits bestehenden Plänen erfasst. Ein Gebrauchmachen von § 246e BauGB ist im Falle der Abweichung folglich nur dann ohne erneute Durchführung einer Umweltprüfung möglich, wenn infolge der Abweichung keine zusätzlichen erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind (Absatz 1 Satz 2). Zu prüfen sind daher nur die zusätzlichen Umweltauswirkungen des Vorhabens, die gerade durch die Anwendung des § 246e BauGB ermöglicht werden, nicht aber die Umweltauswirkungen der ursprünglichen Planung.

Absatz 1 Satz 3 stellt klar, dass bei Projekten nach den Nummern 18.7 und 18.8 der Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und/oder allgemeinen UVP-Vorprüfung unberührt bleibt.

Zur Wahrung der kommunalen Planungshoheit wird wie bei § 31 Absatz 3 BauGB nicht nur ein Einvernehmen, sondern eine Zustimmung der Gemeinde gefordert. Für die Zustimmung gilt § 36a BauGB entsprechend. Bei der Prüfung, ob sie ihre Zustimmung für ein auf § 246e BauGB gestütztes Vorhaben erteilt, dürfte sich die Gemeinde insbesondere daran orientieren können, ob die so geschaffenen städtebaulichen Verhältnisse auch mittels einer Planung hätten herbeigeführt werden können. Aus Sicht der Bundesregierung ist zu empfehlen, bei Anwendung dieser Norm im Genehmigungsverfahren Möglichkeiten der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung zu nutzen (vgl. § 36a Absatz 2 BauGB). Die Gemeinde kann die Erteilung ihrer Zustimmung vom Abschluss städtebaulicher Verträge abhängig machen oder davon, dass der Vorhabenträger sich bei Schaffung von Wohnungen auf Grundlage des § 246e BauGB verpflichtet, für einen Teil dieser Wohnungen die geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung einzuhalten. Im Übrigen wird auf die Begründung zu Nummer 7 verwiesen.

Nach Absatz 3 Satz 1 findet die Neuregelung im Außenbereich nur auf Vorhaben Anwendung, die im räumlichen Zusammenhang mit Flächen stehen, die nach § 30 Absatz 1 BauGB oder § 34 BauGB zu beurteilen sind. Hiermit soll im Interesse des Außenbereichsschutzes vermieden werden, dass Wohnbauvorhaben an nicht integrierten Standorten ohne infrastrukturelle Anbindung realisiert werden. Der Wortlaut der Vorschrift knüpft an § 246 Absatz 9 BauGB an, übernimmt dessen Tatbestandsvoraussetzungen aber nicht vollständig. Insbesondere wird nicht gefordert, dass das Vorhaben innerhalb des (bebauten) Siedlungsbereichs verwirklicht wird. Dem liegt zugrunde, dass § 246 Absatz 9 BauGB bei seiner Einführung Vorhaben in Ortsteilen im Blick hatte, die mangels Bebauungszusammenhang nicht nach § 34 Absatz 1 BauGB bebaubar sind (vgl. BT-Drs. 18/2752, S. 11; vielfach auch „Außenbereich im Innenbereich“ genannt). Eine solche Einschränkung einer möglichen Außenbereichsinanspruchnahme würde dem Ziel der Sonderregelung für den Wohnungsbau nicht gerecht werden. Anders als in § 246 Absatz 9 BauGB wird auch kein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang gefordert, sondern Voraussetzung ist, dass die Vorhaben im räumlichen Zusammenhang mit den Gebieten nach § 30 Absatz 1 BauGB und § 34 BauGB stehen. Damit soll deutlich werden, dass nicht nur solche Vorhaben erfasst werden, die sich nahtlos an Gebiete nach § 30 Absatz 1 BauGB oder § 34 BauGB anschließen, sondern beispielsweise auch solche, die sich trotz eines gewissen Abstands noch als organische Fortentwicklung des Siedlungsbereichs darstellen und von dessen Erschließungsanlagen sowie infrastruktureller Anbindung, einschließlich der sozialen Infrastruktur, profitieren können. Ob der räumliche Zusammenhang besteht, ist in jedem Einzelfall zu prüfen. Ab einer Entfernung von mehr als 100 Metern vom bestehenden Siedlungsbereich wird man aber in jedem Fall nicht mehr vom Vorliegen eines räumlichen Zusammenhangs ausgehen können.

Absatz 3 Satz 2 stellt klar, dass § 18 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) anzuwenden ist. Für Vorhaben im Außenbereich bedeutet dies, dass nach § 18 Absatz 2 Satz 2 BNatSchG die Vorschriften zur Eingriffsregelung (§§ 14 bis 17 BNatSchG) zu beachten sind und dass nach § 18 Absatz 3 Satz 1 die Zulassungsentscheidung im Benehmen mit der Naturschutzbehörde ergehen muss. Für Vorhaben in einem Gebiet nach § 34 bedeutet dies, dass die Eingriffsregelung keine Anwendung findet (§ 18 Absatz 2 Satz 1 BNatSchG) und dass die Zulassungsbehörde hinsichtlich des erforderlichen Benehmens mit der Naturschutzbehörde nach Ablauf der Äußerungsfrist davon ausgehen kann, dass Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von dem Vorhaben nicht berührt werden. Im Übrigen kann das Benehmen nach § 18 Absatz 3 Satz 1 BNatSchG auch im schriftlichen Verfahren hergestellt werden.

Absatz 4 enthält eine Klarstellung zum Verständnis der Befristung, die dem § 246 Absatz 17 BauGB nachgebildet ist.

Zu Nummer 10 (§ 250)

Die Regelung zum Umwandlungsschutz nach § 250 BauGB wird entsprechend der Vereinbarung im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode (Z. 716) um fünf Jahre verlängert. Die Landesverordnungen nach § 250 Absatz 1 BauGB müssen nach dem neuen Satz 3 nunmehr spätestens zum 31. Dezember 2030 außer Kraft treten.

Eine Änderung des Anwendungsbereiches ist damit nicht verbunden. Insbesondere werden Anbauten und Aufstockungen nicht erfasst.

Außerdem wird durch das Einfügen des Wortes „erstmalig“ in Absatz 1 Satz 1 klargestellt, dass § 250 BauGB auch weiterhin nur für solche Bestandsgebäude gelten soll, die auch nach der ursprünglichen Systematik von § 250 BauGB in dessen Anwendungsbereich einbezogen wurden. Wird für das Gebiet einer Gemeinde also ab dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Verordnung nach § 250 BauGB zum ersten Mal erlassen, ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung maßgeblich. Liegt das Gebäude aber in einem Gebiet, für das bereits zuvor eine Verordnung nach § 250 BauGB erlassen worden war, ist für die

Beurteilung, ob auf das Gebäude die Umwandlungsregelung des § 250 BauGB anzuwenden ist, der Zeitpunkt des Erlasses dieser Landesverordnung maßgeblich.

Dies bedeutet, dass im Fall einer Verlängerung (oder eines Zweiterlasses) einer Umwandlungsverordnung als Bestandsgebäude im Sinn dieser Regelung solche Gebäude gelten, die im Zeitpunkt des Erlasses der ersten Umwandlungsverordnung bereits bestanden. Wäre in einem Bundesland beispielsweise erstmalig am 5. Mai 2023 eine Rechtsverordnung in Kraft getreten, durch die Gebiete nach § 250 BauGB ausgewiesen würden, und würde diese Verordnung verlängert oder erließe das Bundesland eine neue Verordnung nach § 250 BauGB, sollen weiterhin alle Gebäude, die nach dem 5. Mai 2023 fertig gestellt wurden, von dem Genehmigungsvorbehalt ausgenommen sein (fiktives Beispiel). Diese Wirkung ist sachgerecht, denn mit Einführung von § 250 BauGB in der jeweiligen Gemeinde sollte genau diese Gruppe von später entstehenden Neubauten von der Umwandlungsregelung ausgenommen und die Errichtung von Wohnungseigentum somit vor allem in den Neubau verlagert werden. Dieses Interesse besteht fort.

Zu Nummer 11

Es handelt sich um eine Folgeänderung der Überschrift der Anlage 2, da nun auch in § 31 Absatz 3 und § 246e Absatz 1 BauGB auf diese verwiesen wird.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Änderungsgesetzes am Tag nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt. Dass als Datum des Inkrafttretens nicht der erste Tag des kommenden Quartals, sondern der Tag nach der Verkündung vorgesehen ist, ist dem dringenden Bedarf der Praxis nach den Neuregelungen geschuldet.