



Ausschussdrucksache 21(24)013-E

Datum: 02.09.2025

Stellungnahme des SV Prof. Dr. Mathias Hellriegel, LL.M. (Rechtsanwalt)
zur Anhörung am 10. September 2025
zum Thema „Bau-Turbo“

HELLRIEGEL RECHTSANWÄLTE Schlüterstraße 54 10629 Berlin

Per Mail

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung,
Bauwesen und Kommunen
Platz der Republik 1
11011 Berlin

PROF. DR. MATHIAS HELLRIEGEL LL.M.
DR. JAKUB BRUKWICKI
LUISE ZIELKE LL.M.
JACQUELINE KNOLL LL.M.
NICOLAS ARTMANN LL.B.
FRANZISKA WORTMANN LL.M.

Telefon +49 30 88 77 32 32-0
Telefax +49 30 88 77 32 32-1
hellriegel@hellriegel-rechtsanwaelte.com

Berlin, den 2. September 2025

Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung („Bau-Turbo“)
Hier: Stellungnahme zum Gesetzentwurf, BT-Drucksache 21/781 (neu)

Sehr geehrte Frau Lay,
sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung als Sachverständiger zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen zum Bau-Turbo und die Gelegenheit zur Stellungnahme danke ich sehr.

Der Gesetzentwurf erfüllt aus meiner Sicht die Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag, durch weitreichende Abweichungsmöglichkeiten den Wohnungsbau zu vereinfachen, zu beschleunigen und dadurch den Mangel an bezahlbarem Wohnraum zu bekämpfen, Lärmschutzfestsetzungen zu erleichtern sowie die Vorschriften über den Umwandlungsschutz und die Bestimmung der Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu verlängern. Positiv hervorzuheben sind insbesondere die erweiterten Zulassungsregeln für Bauvorhaben in den §§ 31 Abs. 3, 34 Abs. 3b und § 246e BauGB sowie die neuen Instrumente im Schallschutz. Die Praxis wartet seit langem auf diesen „Befreiungsschlag“ und ich bin überzeugt, dass die Regelungen dazu beitragen werden, den Wohnungsbau anzukurbeln.

Um die Rechtsanwendung zu erleichtern sowie Planungssicherheit und Rechtsklarheit zu gewährleisten, sehe ich in den aktuell vorgeschlagenen Regelungen gleichwohl noch redaktionellen Konkretisierungsbedarf. Insbesondere sollte

- § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) BauGB klarstellen, dass nicht nur von den Immissionsrichtwerten, sondern insgesamt von der TA Lärm abgewichen werden kann,
- in der Begründung zu § 31 Abs. 3 BauGB das Merkmal *mehrere vergleichbare Fälle* konkretisiert und der Wortlaut auf Bauvorhaben, die für eine Wohnnutzung *unmittelbar erforderlich* sind, erweitert werden,
- der Wortlaut des § 36a Abs. 1 Satz 2 BauGB widerspruchsfrei formuliert sowie seine Rechtsnatur und Kontrollgrenzen in der Begründung eindeutig benannt werden,
- § 216a BauGB aus diesem Gesetzesentwurf gestrichen und die Regelung gegebenenfalls in die TA Lärm verschoben werden,
- das klarstellende Merkmal *in erforderlichem Umfang* in § 246e Abs. 1 BauGB gestrichen und die Anwendung im Außenbereich aus unionsrechtlichen Gründen stets von einer strategischen Umweltprüfung abhängig gemacht werden und
- im Gesetzestext klargestellt werden, dass Anbauten, Aufstockungen und Dachausbauten vom Anwendungsbereich des § 250 Abs. 1 BauGB ausgenommen sind.

Im Einzelnen:

I. ARTIKEL 1 NR. 2 DES ÄNDERUNGSGESETZES: § 9 ABS. 1 NR. 23 A) BAUGB

Die Regelungen zum Lärmschutz sind lange überfällig und greifen wesentliche Kritikpunkte aus der Rechtsprechung und der Praxis auf. Aus meiner Sicht ist aber klarzustellen, dass Bebauungspläne nicht nur von den Immissionswerten, sondern insgesamt von der TA Lärm abweichen können (vgl. 1). Darüber hinaus erscheint es uns redaktioneller klarer, die Geräuschkontingentierung von der Abweichungsregelung zu trennen (vgl. 2.). Schließlich halten wir die Voraussetzung der „begründeten Fällen“ für überflüssig und missverständlich, so dass wir die Streichung empfehlen (vgl. 3.).

1. Klarstellung in § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) BauGB, dass nicht nur von den Immissionsrichtwerten, sondern insgesamt von der TA Lärm abgewichen werden kann

Nach dem aktuellen Wortlaut verbleiben Zweifel, ob im Bebauungsplan auch ein von Ziff. A.1.3 lit. A) des Anhangs der TA Lärm abweichender maßgeblicher Immissionsort festgesetzt werden kann. Der Gesetzeswortlaut sollte präzise klarstellen, ob von sämtlichen Vorschriften der TA Lärm abgewichen werden kann.

Für die umfassende Abweichungsmöglichkeit spricht der weite Wortlaut des § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) Alt. 1 BauGB, nach welchem in *begründeten Fällen Abweichungen von der TA Lärm zulässig sind*, sowie der Verweis in der Gesetzesbegründung auf die in der Freien und Hansestadt Hamburg praktizierte Lösung von Lärmkonflikten zwischen heranrückender Wohnbebauung und vorhandenen gewerblichen oder industriellen Anlagen.

Vgl. BT-Drucksache 21/781 (neu) vom 7. Juli 2025, S. 20 f.

So wurde vom Verwaltungsgericht Hamburg anerkannt, dass eine ordnungsgemäße Konfliktbewältigung in der Festsetzung passiver Schallschutzmaßnahmen, insbesondere kontrolliert zu öffnender Fenster, bestehen und gesunde Wohnverhältnisse gewährleisten kann.

Vgl. Verwaltungsgericht Hamburg, Beschluss vom 6. September 2013 – 7 E 1236/12, BeckRS 2013, 198913, Rn. 33; Stellungnahme der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) der Freien und Hansestadt Hamburg zum Referentenentwurf einer Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zur Änderung der TA Lärm vom 24.05.2024, 17. Juni 2024, S. 8 f.

Entsprechend sah der Gesetzesentwurf zu § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) Alt. 1 BauGB ursprünglich vor, dass bestimmte Werte zum Schutz vor Geräuschemissionen, *einschließlich Innenraumpegel in Aufenthaltsräumen*, festgesetzt werden dürfen.

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung, Bearbeitungsstand 20. Mai 2025, S. 4.

Dagegen, dass § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) Alt. 1 BauGB abweichende Festsetzungen von sämtlichen Vorschriften der TA Lärm ermöglichen soll, spricht die Bezugnahme auf bestimmte *Werte* zum Schutz vor Geräuschemissionen im Wortlaut der Norm. Auch im

Entwurf zu § 216a Abs. 1 BauGB werden wörtlich Bebauungspläne mit Festsetzungen von *Werten* zum Schutz vor Geräuschimmissionen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) BauGB, *die von der TA Lärm abweichen*, aufgegriffen.

Um Planungsunsicherheit und Rechtsunklarheit zu vermeiden, schlage ich vor, im Gesetzesentwurf ausdrücklich klarzustellen, dass mithilfe des § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) Alt. 1 BauGB Abweichungen von sämtlichen Vorschriften der TA Lärm zulässig sein sollen, die nicht lediglich auf abweichende Werte beschränkt sind. Eine solche Klarstellung ist im Baugesetzbuch als gegenüber der TA Lärm höherrangigen Normwerks erforderlich.

In der Begründung zu § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) Alt. 1 BauGB sollte als Anwendungsbeispiel für eine von der TA Lärm abweichende Festsetzung ein von Ziff. A.1.3 lit. A) des Anhangs der TA Lärm abweichender maßgeblicher Immissionsort genannt werden.

2. Unklarer Wortlaut der Abweichungsmöglichkeit von der TA Lärm in § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) BauGB

§ 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) BauGB legt seinem Wortlaut nach nahe, dass die Abweichungsmöglichkeit von der TA Lärm sowohl für die Festsetzung von Geräuschimmissionswerten, als auch für die Festsetzung von Geräuschemissionskontingenten gilt. In der Gesetzesbegründung hingegen wird die Abweichungsmöglichkeit von der TA Lärm lediglich im Zusammenhang mit der Festsetzung von Geräuschimmissionswerten abgehandelt.

Vgl. BT-Drucksache 21/781 (neu) vom 7. Juli 2025, S. 20 f.

Wie mittels Geräuschemissionskontingenten von der TA Lärm abgewichen werden soll, wird nicht erläutert und erscheint auch nicht nachvollziehbar. Denn die TA Lärm regelt die Geräuschemissionskontingentierung nicht.

Maßstab für die Klarheit der Vorschriften sollte sein, den Plangeber als Adressaten der Norm dazu zu motivieren, von den eröffneten Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Es muss eindeutig erkennbar sein, welche Festsetzungen getroffen werden können. Um Unklarheiten vorzubeugen, schlage ich vor, die beiden Festsetzungsmöglichkeiten aus § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) BauGB deutlich voneinander differenziert aufzugliedern.

3. Streichung des Merkmals *in begründeten Fällen* in § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) BauGB

Der Zusatz, dass eine Abweichung von der TA Lärm *in begründeten Fällen* zulässig sein soll, ist überflüssig.

Es ist selbsterklärend, dass nicht anlasslos von der TA Lärm abgewichen werden kann. Für jeden Bebauungsplan – und damit auch für von der TA Lärm abweichende Festsetzungen – sind nach § 1 Abs. 7 BauGB die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sowie der Bebauungsplan nach § 9 Abs. 8 BauGB zu begründen.

In diesem Sinne schlage ich vor, das Merkmal *in begründeten Fällen* zu streichen.

4. Änderungsvorschlag für § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) BauGB

Insgesamt schlage ich vor, § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) BauGB-E wie folgt zu ändern:

„[(1) Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:]

23. Gebiete, in denen

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 abweichende Festsetzungen von den Vorgaben~~ 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 Geräuschemissionskontingente nicht überschritten werden dürfen, oder

cc) bestimmte Luft verunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen,“

Ich rege zudem an, als Anwendungsbeispiel für eine von der TA Lärm abweichende Festsetzung einen von Ziff. A.1.3 lit. A) des Anhangs der TA Lärm abweichenden maßgeblichen Immissionsort zu nennen.

II. ARTIKEL 1 NR. 3 DES ÄNDERUNGSGESETZES: § 31 ABS. 3 BAUGB

Die Erweiterung der Befreiungsmöglichkeit in § 31 Abs. 3 BauGB ist insgesamt zu begrüßen. Der Begriff der vergleichbaren Fälle führt aber – ausweislich der Verbändebeeteiligung – bereits zu Fehlinterpretationen und sollte daher jedenfalls in der Begründung definiert werden (vgl. 1). Darüber hinaus empfiehlt es sich, die Befreiungsmöglichkeit nicht nur auf Wohnungsvorhaben zu beschränken, sondern auch Annexnutzungen zu erfassen (vgl. 2.).

1. Konkretisierung des Merkmals *mehrere vergleichbare Fälle* in der Begründung zu § 31 Abs. 3 BauGB

Die Gesetzesbegründung verweist auf das Ziel, in großflächigem Rahmen durch Aufstockung vorhandener (Wohn-)Gebäude oder Hinterlandbebauungen für ganze Straßenzüge neuen Wohnraum zu schaffen, indem Abweichungen von sämtlichen Festsetzungen des Bebauungsplans, also insbesondere vom Maß und der Art der baulichen Nutzung sowie zu bebaubaren Grundstücksflächen, ermöglicht werden. So solle systematisch die Zulassung von Wohnungsbauvorhaben realisiert werden, ohne hierfür ein Bebauungsplanverfahren durchführen zu müssen.

Vgl. BT-Drucksache 21/781 (neu) vom 7. Juli 2025, S. 22.

Ich rege an, in Gegenüberstellung zur anderen Alternative des § 31 Abs. 3 BauGB, des Vorliegens eines *Einzelfalls*, in der Gesetzesbegründung näher zu konkretisieren, was unter dem Merkmal *mehrere vergleichbare Fälle* zu verstehen ist.

Das Merkmal kann zunächst als Kehrseite des Einzelfalls verstanden werden: Ein Einzelfall liegt in einem atypischen Sonderfall vor. Er ist zu verneinen, wenn es an einer grundstücksbezogenen Besonderheit fehlt, wenn also etwa die Gründe, die für eine Befreiung streiten, für jedes oder nahezu für jedes Grundstück im Planbereich gegeben wären oder wenn sich eine vergleichbare Befreiungslage innerhalb des Plangebiets in einer erheblichen Zahl gleichgelagerter Fälle einstellen könnte.

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. April 2024 – 4 C 2.23, NVwZ 2024, 1419, Rn. 27.

Zudem müssen diese Fälle, die nicht nur Einzelfälle sind, *vergleichbar* sein. Eine Vielzahl baulicher Vorhaben ist vergleichbar, wenn ihre Zulässigkeitsvoraussetzungen hinsichtlich der Art und des Maßes der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren

Grundstücksflächen die gleichen Kriterien enthält. Es kann zudem darauf abgestellt werden, ob Unterschiede in den städtebaulichen Auswirkungen bestehen.

Söfker/Hellriegel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger/Hellriegel, Baugesetzbuch, Werkstand: 157. EL November 2024, § 34 BauGB, Rn. 90c.

Auf dieser Grundlage schlage ich die folgende Definition vor: „Mehrere vergleichbare Fälle liegen vor, wenn sich innerhalb eines Plangebiets eine Vielzahl von Bauvorhaben mit gleichgelagerter Befreiungslage einstellen kann, deren Zulässigkeitsvoraussetzungen insbesondere hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubarer Grundstücksfläche übereinstimmen und die keine erheblichen Unterschiede in ihren städtebaulichen Auswirkungen aufweisen.“

Die bereits in der Gesetzesbegründung genannten Beispiele – Aufstockungen vorhandener (Wohn-)Gebäude und Hinterlandbebauungen für ganze Straßenzüge – sollten um Dachausbauten ergänzt werden.

2. Erweiterung des Wortlauts auf Bauvorhaben, die für eine Wohnnutzung unmittelbar erforderlich sind

Der Wortlaut des § 31 Abs. 3 BauGB erlaubt Befreiungen *zugunsten des Wohnungsbaus*. Nach der Gesetzesbegründung umfasst der Wohnungsbaubegriff in Anlehnung an § 16 Abs. 1 des Wohnraumförderungsgesetzes die Schaffung von *Wohnraum* durch die Änderung, Nutzungsänderung oder Erweiterung von Gebäuden.

BT-Drucksache 21/781 (neu) vom 7. Juli 2025, S. 22.

Ich rege an, im Gesetzeswortlaut des § 31 Abs. 3 BauGB-E ausdrücklich auch solche Bauvorhaben aufzunehmen, die für eine Wohnnutzung *unmittelbar erforderlich* sind, wie Kitas, Spielplätze, Parkanlagen oder (ambulante) Pflegedienste. Als Anhaltspunkt, welche Nutzungen hiervon umfasst sein sollen, schlage ich als Untergrenze jene Nutzungen vor, die nach § 3 Abs. 2 BauNVO im reinen Wohngebiet allgemein zulässig wären, also Anlagen zur Kinderbetreuung, die den Bedürfnissen der Bewohner des Gebiets dienen.

Diese Klarstellung vermeidet eine Diskussion, wie sie bereits um den Anwendungsbereich des ehemaligen § 13b BauGB in der Fassung bis zum 20. Dezember 2023 geführt wurde. Dieser sah eine Bebauungsplanaufstellung im beschleunigten Verfahren vor, sofern die Zulässigkeit von *Wohnnutzungen* begründet werde, die sich an im

Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließe. Dabei blieb unklar, ob ausschließlich das Wohnen als zulässige Art der Nutzung festgesetzt werden durfte oder ob im Übrigen auch notwendige Versorgungseinrichtung legitim waren. Gegen die Verengung des Anwendungsbereichs auf Wohnnutzungen sprach dogmatisch, dass selbst in einem reinen Wohngebiet auch soziale Infrastruktureinrichtungen zulässig sind.

Vgl. Arndt/Mitschang, ZfBR 2017, 737, 740.

3. Änderungsvorschlag für § 31 Abs. 3 BauGB

Insgesamt schlage ich vor, § 31 Abs. 3 BauGB-E wie folgt zu ändern:

„(3) Mit Zustimmung der Gemeinde kann im Einzelfall oder in mehreren vergleichbaren Fällen von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus befreit werden, **wenn das Vorhaben dem Wohnungsbau oder für den Wohnungsbau erforderlichen Einrichtungen dient**, die Befreiung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Die Befreiung nach Satz 1 ist mit öffentlichen Belangen insbesondere dann nicht vereinbar, wenn sie aufgrund einer überschlägigen Prüfung voraussichtlich zusätzliche erhebliche Umweltauswirkungen hat.“

Ich rege zudem an, eine Definition des Merkmals *mehrere vergleichbare Fälle* – wie oben vorgeschlagen – in die Gesetzesbegründung aufzunehmen.

III. ARTIKEL 1 NR. 6 DES ÄNDERUNGSGESETZES: § 36A BAUGB

Der Wortlaut des geplanten § 36a BauGB und die Gesetzesbegründung lassen die Frage nach der gerichtlichen Kontrolldichte der Zustimmung offen. Wir empfehlen, dies im Wortlaut (vgl. 1.) und der Begründung (vgl. 2.) klarer zu fassen.

1. Widerspruchsfreie Formulierung des § 36a Abs. 1 Satz 2 BauGB

Die Zustimmung der Gemeinde ist als gebundene Entscheidung ausgestaltet: nach dem Wortlaut des § 36a Abs. 1 Satz 2 BauGB *muss* die Gemeinde ihre Zustimmung erteilen, wenn das Vorhaben mit ihren Vorstellungen von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung vereinbar ist. Gleichzeitig besteht nach der Gesetzesbegründung kein Rechtsanspruch auf die Erteilung der Zustimmung. Sie kann nicht von der höheren Verwaltungsbehörde ersetzt werden.

BT-Drucksache 21/781 (neu), S. 24.

Dies wird damit begründet, dass die Zustimmung der Gemeinde nach § 36a BauGB sich grundlegend von ihrem Einvernehmen nach § 36 BauGB unterscheidet. Ihre Zustimmung soll die Gemeinde nicht nur bei einem Verstoß gegen die bauplanungsrechtlichen Vorschriften der §§ 31, 33, 34 und 35 BauGB versagen können, sondern auch aus anderen Gründen. Dies zeigt, dass die Zustimmung eine deutlich intensivere Form kommunaler Beteiligung darstellt und Ausdruck ihrer kommunalen Planungshoheit ist. Sie nimmt die Rolle eines funktionalen Äquivalents zur (unterbliebenen) Bauleitplanung ein.

Vgl. BT-Drucksache 21/781 vom 7. Juli 2025, S. 24; ähnlich auch bereits zu § 31 Abs. 3 Satz 4 BauGB in seiner geltenden Fassung Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22. Februar 2023, OVG 10 B 15.18, juris, Rn 95.

Insgesamt erscheint dies richtig und geboten, auch um der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG Rechnung zu tragen. Der Wortlaut sollte dann aber keine gebundene Entscheidung („ist ... zu erteilen“) nahelegen. Um Wertungswidersprüche zu vermeiden, schlage ich vor, die Zustimmung der Gemeinde in § 36a Abs. 1 Satz 2 BauGB als offene Ermessensentscheidung zu formulieren.

2. Eindeutige Benennung der Rechtsnatur und der Kontrollgrenzen

Bei der Frage, ob ein Vorhaben mit ihren Vorstellungen von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung vereinbar ist, steht der Gemeinde ein Beurteilungsspielraum zu. Dieser wird indes in der Gesetzesbegründung nicht eindeutig benannt.

Welche Vorstellungen die Gemeinden von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung haben, bestimmen sie nach der Gesetzesbegründung im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Sie verfügen hierbei über weitgehende Gestaltungsfreiheit und bleiben an die allgemeinen Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gebunden, insbesondere an die Anforderungen des allgemeinen und besonderen Gleichheitssatzes nach Artikel 3 GG sowie das Willkürverbot – hierbei handelt es sich um die typischen Kriterien einer eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung von behördlichen Beurteilungsspielräumen.

Vgl. BT-Drucksache 21/781 vom 7. Juli 2025, S. 24 und ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16. Mai 2007 – 3 C 8/06, NJW 2007, 2790, 2794; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. März 1987 – 1 C 16/86, NJW 1987, 1429, 1492 und 1431.

Bedenklich ist, dass die Gesetzesbegründung – außer der Bezugnahme auf die Willkürkontrolle – keinen klaren Hinweis darauf enthält, ob der Gesetzgeber der Gemeinde mit § 36a Abs. 1 Satz 2 BauGB einen Beurteilungsspielraum einräumt und welche Mindestanforderung an diesen zu stellen sind. Art. 19 Abs. 4 GG verbietet jedoch eine nicht hinreichend begrenzte Rechtfertigungsmöglichkeit der Verwaltung, insbesondere weil der Identifizierung eines Beurteilungsspielraums eine weitestgehend unscharfe Kasuistik zugrunde liegt.

Riese, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: 46. EL August 2024, § 114 VwGO, Rn. 114.

Zunächst muss also benannt werden, ob ein Beurteilungsspielraum der Gemeinden beabsichtigt ist. Zudem sollte eine Konkretisierung der daraus folgenden Willkürkontrolle im Lichte des Art. 19 Abs. 4 GG durch den Gesetzgeber erfolgen. Die bloße Behauptung der Gemeinde einer abweichenden Vorstellung von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung darf nicht ausreichen, um Bauvorhaben abzulehnen. Für die Praxis besteht ansonsten die Gefahr, dass Gemeinden Zustimmungen systematisch versagen, ohne dass sie hierfür tragfähige städtebauliche Planungsziele vorweisen können. Um dieses Defizit zu schließen, bedürfte es klarer gesetzlicher Leitlinien für die Ausübung des Beurteilungsspielraums. So wäre es etwa erforderlich, dass die Gemeinde konkret nachweist, auf welcher Grundlage ihre abweichende städtebauliche Vorstellung beruht. Jedenfalls wenn bereits ein Flächennutzungsplan aufgestellt ist oder ein städtebauliches Entwicklungskonzept besteht, ist von einer hinreichenden entgegenstehenden Vorstellung auszugehen. Unterhalb dieser Schwelle müssten zumindest belastbare Indizien für eine gefestigte Planungsidee vorliegen – etwa kommunalpolitische Beschlüsse oder vorbereitende Untersuchungen und Planungen.

Zwar mag die Rechtsprechung justiziable Konkretisierungen des Willkürverbots entwickeln. Die durch den zeitlichen Vorlauf verursachte Rechtsunsicherheit dient allerdings auch den Interessen der Gemeinden nicht. Der Gesetzgeber ist gefordert, bereits jetzt für Rechtsklarheit zu sorgen.

3. Änderungsvorschlag für § 36a Abs. 1 Satz 2 BauGB

Insgesamt schlage ich vor, § 36a Abs. 1 Satz 2 BauGB-E wie folgt zu ändern:

„(1) Vorhaben nach § 31 Absatz 3 und § 34 Absatz 3b sind nur mit Zustimmung der Gemeinde zulässig, auch wenn die Gemeinde selbst die zuständige Bauaufsichtsbehörde ist. Die ~~Gemeinde erteilt die~~

Zustimmung **ist zu versagen**, wenn das Vorhaben **nicht** mit ihren Vorstellungen von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung vereinbar ist. **Sie Die Gemeinde** 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.“

In der Gesetzesbegründung sollte der durch die Norm geschaffene Beurteilungsspielraum der Gemeinden benannt werden und eine Konkretisierung des daraus folgenden Willkürverbots erfolgen. Hierzu verweise ich auf die obigen Ausführungen.

IV. ARTIKEL 1 NR. 8 DES ÄNDERUNGSGESETZES: § 216A BAUGB

Der Rechtsgedanke des § 216a BauGB geht in die richtige Richtung, will er doch Rechtssicherheit für Emittenten gewährleisten, auch wenn ein Gericht einen Bebauungsplan für unwirksam erklärt. Die Regelung gehört jedoch nicht in das BauGB und ist dort zu streichen (vgl. 1.). Denkbar wäre es, eine vergleichbare Regelung in die TA Lärm aufzunehmen (vgl. 2.).

1. Streichung des § 216a BauGB aus diesem Gesetzesentwurf

Es ist dogmatisch nicht überzeugend, Regelungen zum Verwaltungsvollzug immissionschutzrechtlicher Anforderungen im Baugesetzbuch zu verankern. Systematisch passend wäre die TA Lärm selbst, die bereits in Ziff. 5.1 und 5.2 die Prüfmaßstäbe für nachträgliche Anordnungen nach den §§ 17 und 24 BImSchG regelt. Der Entwurf für § 216a BauGB durchbricht diese Regelungssystematik ohne ersichtliche Notwendigkeit.

Vgl. auch BR-Drucksache 256/25 (Beschluss) vom 11. Juli 2025, S. 3.

Überdies werden durch die beabsichtigten Regelung in § 216a BauGB kompetenzrechtliche Fragen aufgeworfen: nach der Vorschrift sollen Behörden nachträglich Lärmschutzanordnungen gegenüber bereits bestandskräftig genehmigten Wohngebäuden erlassen dürfen. Nach aktueller Rechtslage sind Eingriffe von Bauaufsichtsbehörden nach Bestandskraft einer Baugenehmigung auf die Abwehr von konkreten Gefahren beschränkt. § 216a BauGB würde diese bauordnungsrechtliche Eingriffsbefugnis auf immissionsschutzrechtliche Konflikte erweitern. Mit § 216a BauGB begründet der Bundesgesetzgeber somit Befugnisse der Bauaufsichtsbehörde, was nach Art. 70 Abs. 1, Art. 30 GG dem Landesgesetzgeber zusteht.

Kahle/Gutt, juris PR-UmwR 8/2025, Anm. 1; vgl. auch Spannowsky, in: Spannowsky/Manssen, BeckOK Bauordnungsrecht Bayern, 33. Edition

Stand: 1. November 2019, BayBO, Grundlagen des Bauordnungsrechts
in Deutschland, Rn. 34, 39.

Ich schlage daher vor, die Regelung aus diesem Gesetzesentwurf zu streichen.

2. Gegebenenfalls Verschiebung in die TA Lärm

Teilweise wird argumentiert, es bestehe kein Regelungsbedarf für die Einführung des § 216a BauGB. Für den Fall der späteren Unwirksamkeit eines Bebauungsplans, welcher einer heranrückenden Wohnbebauung zugrunde lag, wäre bereits nach geltendem Recht die Sonderfallprüfung gemäß Nr. 3.2.2 TA Lärm durchzuführen. Dabei sei insbesondere zu berücksichtigen, ob die Wohnbebauung über passive Schallschutzmaßnahmen verfügt, die auf den Bebauungsplan zurückgehen. Sind dadurch keine schädlichen Umwelteinwirkungen mehr zu besorgen, entfalle eine Anordnung gegen den Emittenten.

So BR-Drucksache 256/25 (Beschluss) vom 11. Juli 2025, S. 3 f.

Um jedoch größtmögliche Rechtssicherheit zu gewährleisten und auch den in der Gesetzesbegründung geäußerten Bedenken, nach Unwirksamkeit eines Bebauungsplans würden Emittenten unverhältnismäßig belastet, da ihnen nachträgliche Schutzauflagen drohen könnten, empfehle ich, nach Nr. 3.2.2 TA Lärm eine spezifisch auf das identifizierte Problem zugeschnittene Ziffer einzufügen.

Zu den in der Gesetzesbegründung geäußerten Bedenken BT-Drucksache 21/781 (neu), S. 25.

In einer entsprechenden Regelung in der TA Lärm sollte zudem – übereinstimmend mit § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) Alt. 1 BauGB nF – klargestellt werden, dass die Festsetzungen im Bebauungsplan von der TA Lärm insgesamt abweichen können, nicht nur von ihren Geräuschemissionswerten. Der Wortlaut des § 216a Abs. 1 BauGB-E, nach welchem Bebauungspläne mit Festsetzungen von *Werten* zum Schutz vor Geräuschemissionen nach § 9 Absatz 1 Nummer 23 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa, die von der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm abweichen, sich als unwirksam erweisen können, steht dem aktuell noch entgegen.

Zudem sollte in der TA Lärm eine mit § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) Alt. 1 BauGB korrespondierende Regelung aufgenommen werden. Zwar haben Festsetzungen eines Bebauungsplans auf der Grundlage einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage im

Baugesetzbuch Vorrang vor Regelungen in einer Verwaltungsvorschrift wie der TA Lärm. Jedoch können durch einen solchen Hinweis in der TA Lärm mögliche weitere Probleme im Verwaltungsvollzug, insbesondere bei der Genehmigung und Überwachung von Gewerbebetrieben, vermieden werden. So sollte diese korrespondierende Vorschrift sicherstellen, dass an Gewerbebetriebe bei der unmittelbaren Anwendung von Nr. 6.1, gegebenenfalls auch Nr. 6.7 TA Lärm keine strengeren Anforderungen angelegt werden, als immissionsseitig durch die Festsetzung des maßgeblichen Geräuschimmissionswertes im Bebauungsplan gilt.

3. Änderungsvorschlag für § 216a BauGB

Insgesamt empfehle ich, § 216a BauGB zu streichen. Sollte die Norm beibehalten werden, so ist jedenfalls folgende Änderung geboten:

„Erweist sich ein Bebauungsplan mit Festsetzungen ~~von Werten zum Schutz vor Geräuschimmissionen~~ nach § 9 Absatz 1 Nummer 23 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa, die von der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm abweichen, durch gerichtliche Entscheidung als unwirksam, nachdem ein Wohnbauvorhaben entsprechend dieser abweichenden Festsetzungen verwirklicht wurde, entscheiden die jeweils zuständige Bauaufsichts- und Immissionsschutzbehörde“

V. ARTIKEL 1 NR. 9 DES ÄNDERUNGSGESETZES: § 246E BAUGB

Die Regelung des Bau-Turbos ist insgesamt zu begrüßen. Ich empfehle jedoch, auf die – an sich überflüssige und – einschränkende Voraussetzung des erforderlichen Umfangs zu verzichten (vgl. 1.). Die Anwendbarkeit auf Außenbereichsvorhaben ist europarechtlich bedenklich und sollte von einer strategischen Umweltprüfung abhängig sein (vgl. 2.).

1. Streichung des klarstellenden Merkmals in erforderlichem Umfang in § 246e Abs. 1 BauGB

Ich empfehle, die Einschränkung *in erforderlichem Umfang* im Gesetzeswortlaut zu streichen.

Zwar wird das naturgemäße Spannungsverhältnis des § 246e BauGB zum Planmäßigkeitsprinzip durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abgefedert. Dieser gilt jedoch bereits nach den allgemeinen Regeln in Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG für jedes

Verwaltungshandeln – und nicht erst durch die Klarstellung im Wortlaut *in erforderlichem Umfang* in § 246e BauGB.

BT-Drucksache 21/781 (neu), S. 26 f. und vgl. Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Art. 20 GG, Rn. 125.

Darüber hinaus ist es nicht per se problematisch, dass der Gesetzgeber das dem BauGB als einfachem Gesetz immanente Planmäßigkeitsprinzip punktuell durchbricht. Denn lediglich die kommunale Planungshoheit hat nach Art. 28 Abs. 2 GG Verfassungsrang – ihr wird durch § 36a BauGB umfassend Rechnung getragen. Gleichzeitig stellt die Zustimmung der Gemeinde ein funktionales Äquivalent zum Bebauungsplanverfahren dar. Überdies steht es der Gemeinde offen, einen Bebauungsplan zu erlassen und ihre Zustimmung zu einem diesem entgegenstehenden Bauvorhaben zu versagen.

So auch BT-Drucksache 21/781 (neu), S. 24.

§ 246e erlaubt zudem bereits tatbestandlich nur eingeschränkt Ausnahmen vom Planmäßigkeitsprinzip. Solche Durchbrechungen kommunaler Planungsentscheidungen sind dem Bauplanungsrecht auch ansonsten nicht fremd: ein Vorrang für bestimmte Bauvorhaben ist in § 37 BauGB geregelt, als Reaktion auf dringend benötigte Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbegehrende sowie für soziale Einrichtungen sind in § 246 Abs. 10 bis 12 und 14 weitreichende Befreiungs- und Abweichungstatbestände vorgesehen.

Vgl. Otto, von der Planungsbefugnis zur Planungslast, ZfBR 2025, 339 (344).

Der gesetzgeberischen Intention, ein Bauvorhaben möglich zu machen, wenn die Instrumente des § 34 Abs. 3a, 3b oder § 31 Abs. 3 BauGB nicht ausreichen, kann voraussichtlich sicherer Rechnung getragen werden, wenn der klarstellende Hinweis auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gestrichen wird. Ansonsten besteht die praktische Gefahr, dass diese Einschränkung als Vorwand zur Versagung eines Bauantrags herangezogen wird. Eine über seine Signalwirkung hinausgehende Bedeutung hat der Zusatz *in erforderlichem Umfang* – wie oben gezeigt – wegen Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG ohnehin nicht.

2. Die Anwendung im Außenbereich sollte aus unionsrechtlichen Gründen stets von einer strategischen Umweltprüfung abhängig gemacht werden

Ich schlage vor, die Anwendung des § 246e BauGB im Außenbereich von einer strategischen Umweltprüfung abhängig zu machen. Diese Empfehlung beruht auf der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu dem § 246e Abs. 3 BauGB-E inhaltlich ähnlichen § 13b BauGB in der Fassung bis zum 20. Dezember 2023:

Der ehemalige § 13b BauGB a.F. erlaubte es, im Außenbereich ohne Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB und ohne Umweltbericht gemäß § 2a Satz 2 Nr. 2 BauGB, Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren aufzustellen, sofern die Zulässigkeit von Wohnnutzungen begründet werde, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Das Bundesverwaltungsgericht erklärte die Regelung für unionsrechtswidrig.

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18. Juli 2023 – 4 CN 3.22, NVwZ 2023, 1652, Rn. 8.

Nach Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) bedürfen auch kleinräumige Pläne auf lokaler Ebene nach Art. 3 Abs. 3 der SUP-Richtlinie einer Umweltprüfung, wenn der betreffende Mitgliedstaat bestimmt, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Dies erfolgt gemäß Art. 3 Abs. 5 der SUP-Richtlinie unter Berücksichtigung der in Anhang II genannten Kriterien.

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18. Juli 2023 – 4 CN 3.22, NVwZ 2023, 1652, Rn. 11.

Den Mitgliedstaaten steht bei der Auswahl der Mittel, wie sie prüfen, ob ein Plan voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat, ein gewisser Gestaltungsspielraum zu. Dieser ist jedoch begrenzt: Pläne, die **voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen** haben, müssen auch einer Umweltprüfung unterzogen werden. Pauschale Ausnahmen für bestimmte Planarten sind nur zulässig, wenn sich erhebliche Umweltauswirkungen von vornherein ausschließen lassen.

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18. Juli 2023 – 4 CN 3.22, NVwZ 2023, 1652, Rn. 12; Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 22. September 2011 – C-295/10, NVwZ 2012, 291, Rn. 46 f.; Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 18. April 2013 – C-463/11, NVwZ-RR 2013, 503, Rn. 39.

Mit diesen Anforderungen war § 13b BauGB nicht vereinbar, da der deutsche Gesetzgeber die Pläne nach § 13b BauGB a.F. pauschal privilegierte. Unter seinen Voraussetzungen konnten nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts erhebliche Umweltauswirkungen nicht per se ausgeschlossen werden.

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18. Juli 2023 – 4 CN 3.22, NVwZ 2023, 1652, Rn. 13 ff.

Allgemein ist demnach bei Plänen und Programmen mit potenziell erheblichen Umweltauswirkungen ein Verzicht auf eine strategische Umweltprüfung unzulässig, soweit die SUP-Richtlinie anwendbar ist.

Die SUP-Richtlinie ist auf § 246e Abs. 3 BauGB-E anwendbar. Das Bundesverwaltungsgericht hat unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof festgestellt, dass der SUP-Richtlinie ein funktionaler Planbegriff zugrunde liegt, der nicht nur die Aufstellung und Änderung von Plänen, sondern auch Abweichungen von bereits bestehenden Plänen erfasst.

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28. September 2023 – 4 C 6.21, NVwZ 2024, 343, Rn. 19 und Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 9. März 2023 – C-9/22, BeckRS 2023, 3593, Rn. 39 ff.

§ 246e Abs. 3 BauGB-E stellt eine strategische Umweltprüfung nicht sicher. Denn für die Prüfung gemäß § 246e Abs. 1 Satz 2, ob infolge der Abweichung zusätzliche erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind, soll eine lediglich überschlägige Prüfung genügen, bei der die Kriterien der Anlage 2 zum BauGB als Hilfsmittel herangezogen werden können.

BT-Drucksache 21/781 (neu), S. 27.

Auch wenn die Kriterien in Anlage 2 zum BauGB denjenigen der Anlage 6 zum UVPG ähneln, ersetzt eine solche überschlägige Prüfung nicht eine Vorprüfung des Einzelfalls nach § 7 Abs. 1 UVPG in Verbindung mit Anlage 6 UVPG.

Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 11. Oktober 2021 – 1 ME 110/21, NVwZ-RR 2022, 133, Rn. 16 ff.

Zudem finden die in § 246e Abs. 1 Satz 2 BauGB-E in Bezug genommenen Nummern 18.7 und 18.8 der Anlage 1 zum UVPG nur auf Vorhaben Anwendung, für die ein Bebauungsplan aufgestellt wird. Ohne ein derartiges Bauleitplanverfahren greifen die

genannten Vorschriften bei der Zulassung von Einzelvorhaben nur über einen landesrechtlichen Verweis oder eine analoge, europarechtskonforme Anwendung.

Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24. April 2024 – 4 CN 2.23, NVwZ 2024, 1501, Rn. 21.

Insbesondere bei Großprojekten im Außenbereich besteht somit die Gefahr, dass sich die Vorhabenzulassung ohne Bauleitplanung und damit ohne echte SUP bzw. UVP-Vorprüfung als eine Umgehung der unionsrechtlichen Prüfpflichten erweist, wie sie das Bundesverwaltungsgericht bereits im Zusammenhang mit § 13b BauGB beanstandet hat. Ich empfehle daher, die Anwendung des § 246e BauGB im Außenbereich stets von einer strategischen Umweltprüfung abhängig zu machen.

3. Änderungsvorschlag für § 246e Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 BauGB

Insgesamt schlage ich vor, § 246e Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 BauGB-E wie folgt zu ändern:

„(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 Wohnzwecken dienender Gebäude, 2. der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung zulässigerweise errichteter Gebäude, wenn hierdurch neue Wohnungen geschaffen oder vorhandener Wohnraum wieder nutzbar wird, oder 3. der Nutzungsänderung zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen zu Wohnzwecken, einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung.

(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. Es ist eine strategische Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, **sofern erhebliche Umweltauswirkungen nicht von vornherein ausgeschlossen werden können**. § 18 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes ist anzuwenden.“

VI. ARTIKEL 1 NR. 10 DES ÄNDERUNGSGESETZES: § 250 ABS. 1 BAUGB

§ 250 BauGB sollte in seinem Wortlaut – und nicht nur in der Begründung – klarstellen, dass Anbauten, Aufstockungen und Dachausbauten von seinem Anwendungsbereich ausgenommen sind.

1. Klarstellung, dass Anbauten, Aufstockungen und Dachausbauten vom Anwendungsbereich des § 250 Abs. 1 BauGB ausgenommen sind

Erfreulicherweise werden nach der Gesetzesbegründung Anbauten und Aufstockungen nicht vom Umwandlungsverbot des § 250 Abs. 1 BauGB umfasst. Ein Hinweis darauf, dass auch Dachausbauten nicht in den Anwendungsbereich des Verbotes fallen, fehlt allerdings.

BT-Drucksache 21/781 (neu), S. 28.

Ein qualitativer Unterschied zwischen Anbauten, Aufstockungen und Dachausbauten besteht im Hinblick auf den Zweck des Umwandlungsverbotes, Mieter vor Verdängung zu schützen, indes nicht. Auch beim Dachausbau existierte – wie bei Anbauten und Aufstockungen – vor Abschluss der baulichen Maßnahmen kein nutzbarer Wohnraum, der Mieter hätte beherbergen können.

Vgl. Hellriegel, Das Grundeigentum, Nr. 17/2024, 836, 837.

2. Änderungsvorschlag für § 250 Abs. 1 Satz 2 BauGB

Insofern schlage ich vor, § 250 Abs. 1 Satz 2 BauGB-E wie folgt zu ändern:

„(1) Sofern Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten im Sinne von § 201a Satz 3 und 4 vorliegen und diese Gebiete nach Satz 3 bestimmt sind, bedarf bei Wohngebäuden, die bereits am Tag des Inkrafttretens der Rechtsverordnung nach Satz 3 bestanden, die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nach § 1 des Wohnungseigentumsgesetzes der Genehmigung. Das Genehmigungserfordernis nach Satz 1 gilt nicht **für Anbauten, Aufstockungen und Dachausbauten und** wenn sich in dem Wohngebäude nicht mehr als fünf Wohnungen befinden.“

VII. GESAMTERGEBNIS

Der Gesetzesentwurf ist insgesamt zu begrüßen, enthält in seiner gegenwärtigen Form aber Unklarheiten. Es bedarf präziserer Formulierungen, insbesondere zu den Abweichungsmöglichkeiten von der TA Lärm nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) BauGB-E, zur Bestimmung vergleichbarer Fälle in § 31 Abs. 3 BauGB-E sowie zur Rechtsnatur und den Kontrollgrenzen des Beurteilungsspielraums in § 36a Abs. 1 Satz 2 BauGB-E. Der mit § 216a BauGB-E verfolgte Regelungszweck sollte systematisch stimmig eingeordnet

und bei der Umsetzung des § 246e BauGB-E die Konformität mit den unionsrechtlichen Anforderungen sichergestellt werden.

Für die persönliche Erläuterung sowie für Rückfragen und Anmerkungen stehe ich Ihnen am 10. September 2025 gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Hellriegel
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht