



# NABU-Stellungnahme zur Sonderregelung für Wohnungsbau

## Entwurf einer Formulierungshilfe zur Einführung einer befristeten Sonderregelung für den Wohnungsbau (§ 246e BauGB)

**Aktenzeichen: SI3-72054/4#8**

Sehr geehrter Herr Ministerialrat Janssen, sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbände-  
beteiligung zum o.g. Entwurf. An dieser Stelle möchten wir unseren Unmut über eine  
derart kurze Fristsetzung äußern, gerade in Anbetracht der Tragweite des Entwurfs.  
Aufgrund der Kürze der Beteiligungsmöglichkeit ist es für uns nicht möglich, in zufrieden-  
stellender Tiefe eine qualifizierte Einordnung vorzunehmen. Daher konzentrieren  
wir uns in unserer Einschätzung auf die offensichtlichsten Punkte.

### Zusammenfassende Vorbemerkung

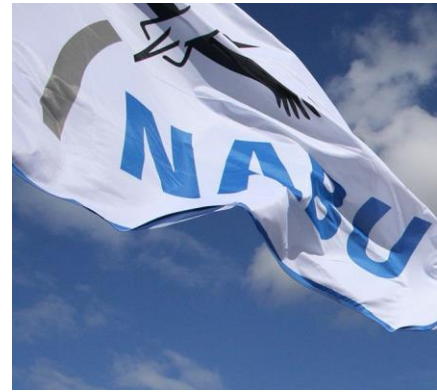
Wir möchten voraus schicken, dass wir in aller Dringlichkeit von der Umsetzung des  
Entwurfs abraten -sowohl aufgrund ausgeprägter inhaltlicher Mängel, als auch in der  
Form des Verfahrens. Wir melden erhebliche Zweifel an der Verfassungskonformität  
an, da der Vorschlag den ganzen ihn fassenden Gesetzestext diskreditiert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass § 246e BauGB an seiner Zielsetzung, be-  
zahlbaren Wohnraum zu schaffen, unverkennbar scheitern wird, der Flächenver-  
brauch erhöht wird, qualitative Elemente der Bebauungsplan vermeintlich rechtswid-  
rig ausgehebelt werden, tief in die kommunale Selbstverwaltung einschneidet und weg-  
fallende Bürger\*innenbeteiligungen Willkür und Intransparenz von Siedlungsplanun-  
gen fördern.

Effektivere und unbürokratischere Prozesse sind vom Grundsatz zu begrüßen, doch  
um die gebotene Qualität zu wahren, kommen sie nicht ohne eine rechtssichere An-  
wendung aus. Der Entwurf wird zu Unsicherheiten bei den Anwender\*innen führen  
und so genau den gegenteiligen Effekt der gewünschten Beschleunigungswirkung er-  
zielen. Gleichzeitig wird er zahlreiche Verlierer\*innen produzieren: vor allem Natur-  
und Umweltschutz, aber auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Transfor-  
mation, die zur Bewältigung der Krisen unserer Zeit notwendig ist.

### Bedarf einer großen BauGB-Novelle

Der Entwurf beseitigt durch die vorgesehene Deregulierung geordneter Verfahren der  
Bauleitplanung neben einer geordneten Siedlungsplanung die große Errungenschaft  
des deutschen Baurechts: die Freihaltung des Außenbereiches von Bebauung. In Zeiten,



### Kontakt

#### NABU Bundesverband

Stefan Petzold  
Referent für Siedlungsentwicklung und  
Stadtnatur

Tel. +49 (0) 30 284 984 - 1646

Fax +49 (0) 30 284 984 - 3646

Stefan.Petzold@NABU.de

in denen Klima- und Artenkrise bereits spürbar werden, haben wir keinerlei Verständnis dafür.

Diese unserer Meinung nach überhastete und los gelöste Gesetzesinitiative macht gerade vor dem Hintergrund der bereits kürzlich per „Omnibusverfahren“ an das fachfremde Wärmeplanungsgesetz angehängten Änderungsanträge deutlich, dass eine große BauGB-Novelle unumgänglich ist. So bleibt das deutsche Baurecht ein Flickenteppich, welches an vielen Stellen einen über 60 Jahre alten Zeitgeist atmet und nicht mit den heutigen Ansprüchen an Wohnen, Arbeiten und Erholen vereinbar ist.

Der vorliegende Entwurf ordnet sich geradezu naiv dem Credo des Deutschlandpaktes unter und ignoriert den Bären dienst, den wir kommenden Generationen damit erweisen. Entwürfe wie dieser schaffen keinen bezahlbaren Wohnraum, sondern lediglich den Leerstand von morgen. Der Entwurf beantwortet die Frage nach der Schaffung von Wohnraum mit der immergleichen, folgenschweren Reaktion: eine Erleichterung zum Bauen auf der grünen Wiese. Doch diese Scheinlösung widmet sich nicht den wahren Problemen des bezahlbaren Wohnraummangels in Ballungsgebieten: kompliziertes Baurecht, Wegfall von Sozialwohnungen, Gentrifizierung, Spekulation, steigender Wohnraumbedarf pro Kopf, Personalmangel in Fach- und Genehmigungsbehörden, Fachkräftemängel (Stichwort Genehmigungsüberhang).

Sozial-, klima- und umweltgerechtes Bauen lässt sich nur mit dem klaren Fokus auf bestehende Ressourcen umsetzen. Unser Baurecht ist jedoch nicht auf Umbau, sondern nur auf Neubau ausgerichtet und schafft so zahlreiche Hürden, die an Gebäude aus anderen Epochen oder anderen Nutzungen gelegt werden, sodass Bestrebungen zur Nachverdichtung bereits im Keim erstickt werden. Wir brauchen eine Umbauordnung, die die nötige Flexibilität schafft.

Der Entwurf erweckt den Eindruck, dass der schwächelnden Bauwirtschaft durch die Erschließung von Flächen für den Neubau ein Konjunkturboost verpasst werden soll - doch das gelänge ebenso gut mit einer Sanierungs- und Umbauoffensive im Bestand.

Ein Blick auf die Zahlen untermauert die vorgetragenen Argumente:

- in den letzten 10 Jahren wurden in Deutschland ~2,5 Mio. Wohnungen für ein Bevölkerungswachstum von ~2,2 Mio. Einwohner\*innen geschaffen
- gleichzeitig besteht ein Leerstand von 1,7 Mio. Wohnungen
- die Deutschlandstudie der TU Darmstadt beziffert das Nachverdichtungspotential durch Umnutzungen und Aufstockungen deutschlandweit auf 2,3-2,7 Mio. Wohnungen
- 1990 gab es noch 3 Mio. Sozialwohnungen, diese Zahl ist inzwischen auf 1,1 Mio. Wohnungen gesunken
- der Wohnraumbedarf pro Kopf lag 1990 bei 35m<sup>2</sup>, inzwischen ist er auf 46,5m<sup>2</sup> gestiegen
- 16,2 Mio. der 19,5 Mio. Wohngebäude in Deutschland sind Einfamilienhäuser, häufig bewohnt von ein oder zwei Personen

### **Der Entwurf schafft Fehlanreize mit gesellschaftlichen Auswirkungen**

Der NABU erkennt den Willen der Bundesregierung, mit dem vorliegenden Entwurf schnell bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Begrüßenswert ist jedenfalls die Festlegung auf Wohnraumschaffung für Mehrfamiliennutzung. Auch der erleichterte Umbau von Nichtwohn- auf Wohnnutzung ist im Grundsatz richtig. Jedoch braucht es hierfür Regulierungsmechanismen, die nur in einer umfassenden BauGB-Novellierung bzw. einer Umbauordnung zu lösen sind. Wir kommen zum Schluss, dass der Entwurf keinen Beitrag für bezahlbaren Wohnraum liefern wird, da er jeglichen Fokus auf

soziale Aspekte vermissen lässt. So gibt es beispielsweise keine Nennung einer Quote von öffentlich gefördertem Wohnraum. Zudem führt die Vorfahrt zu Verdrängungen von renditeschwächeren Nutzungsarten. Doch intakte Quartiere bestehen nicht ausschließlich aus Wohnungen. Die Folgen für Milieuschutzgebiete sind ebenfalls nicht absehbar.

Der Wegfall des Bauplanungsrechts und der Erstellung von Bauleitplänen mindern Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinden und beschneiden die kommunale Selbstverwaltungshoheit empfindlich. Die Prüfung öffentlicher Belange innerhalb von 2 Monaten ist für personalschwache Kommunen kaum leistbar. Der geschilderte Zustimmungsprozess mit den Gemeinden erschließt sich nicht, denn hierbei müssten die Träger öffentlicher Belange wie zuvor einbezogen werden, Gutachten eingeholt werden und so wäre bei annähernd gewissenhafter Durchführung ein Beschleunigungseffekt hinfällig. Eine freiwillige Nachsteuerung der Bauleitplanung erscheint ebenfalls nicht praxisnah.

Der Wegfall der Beteiligung der Öffentlichkeit gem. §§ 3, 4a BauGB ist zudem inakzeptabel.

### **Pauschale Definition einer Ausnahmeregelung**

Das Handeln der Verwaltung muss für Bürger\*innen messbar und voraussehbar bleiben, eine Gerichtskontrolle muss ermöglicht bleiben. So entschied es das BVerfG (*BVerfGE 110, 33 (53 ff.) = NJW 2004, 2213*). Da mit u.a. mit dem Wortlaut in Satz 1 „[...] von den Vorschriften dieses Gesetzbuchs [...] in erforderlichem Umfang abgewichen werden [...]“ [kann], werden unbestimmte Rechtsbegriffe, Generalklauseln und Ermessensermächtigungen geschaffen. Es ist eben nicht voraussehbar, in welchem Umfang vom BauGB abgewichen werden kann. So stellt sich die Frage, ob die Formulierung einer Prüfung zur Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz stand hielte.

Der Entwurf orientiert sich am § 246 Abs. 14 i.V.m. § 37 BauGB zur Schaffung von Flüchtlingsunterkünften. Doch selbst dieser definiert eine Staffelung und Ausdifferenzierung. § 246 Abs. 14 **kann** erst als ultima ratio angewendet werden, wenn zuvor alle weiteren Möglichkeiten geprüft wurden, so beispielsweise auf leer stehende und untergenutzte bauliche Anlagen (BeckOK BauGB/Spannowsky, 59. Ed. 1.5.2022, BauGB § 246 Rn. 18a) im Gemeindegebiet. Der vorliegende Entwurf verzichtet auf einen Erforderlichkeitsnachweis und legt keine Betonung auf eine vorher zwingend stattfindende verantwortungsvolle Abwägung, sondern stellt von vornherein einen fragwürdigen Freifahrtschein aus und ermöglicht so auf das Außerkraftsetzen der Bestimmungen des BauGB. Zudem stellt die zügige Bereitstellung von Flüchtlingsunterkünften auf eine Lösung einer temporären Notlage ab, statt auf das dauerhafte Schaffen von Tatsachen.

Selbst § 246 Abs. 14 wird als Sonderfall deklariert und kommt unter bestimmten Voraussetzungen an festgelegte Grenzen, die in den Fällen der Anwendung des vorgeschlagen § 246e BauGB eintreten werden. Wir zitieren:

*„Auch die Sonderregelung des § 246 Abs. 14 mit dem weitesten Anwendungsbereich zur Modifikation bauplanungsrechtlicher Zulässigkeitsbestimmungen, die dann zur Anwendung kommt, wenn auch bei Anwendung der Sonderregelungen der Abs. 8–13 dringend benötigte Unterkunftsmöglichkeiten nicht in ausreichendem Maße geschaffen werden können, findet jedoch ihre Grenze in den Anforderungen zur Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse. Davon kann vor dem Hintergrund staatlicher Schutzpflichten und der in § 1 Abs. 6 Nr. 1 zum Ausdruck kommenden rechtsstaatlichen Abwägungsgrenze auch gestützt auf die analog § 37 konstruierte Regelung des § 246 Abs. 14*

*nicht abgewichen werden* (so auch die Begründung zu Abs. 14, s. BT-Drs. 18/6185, 76).“ (BeckOK BauGB/Spannowsky, 59. Ed. 1.5.2022, BauGB § 246)

Selbst § 37 BauGB, welcher eine Sondervorschrift zum Abweichen von den Regelungen des Gesetzestextes schafft, kann nur für bauliche Anlagen mit besonderer Zweckbestimmung von Bund und Ländern im Einvernehmen mit den Gemeinden angewendet werden. Diese Regelung gilt jedoch nur für die **Zulässigkeit von Einzelvorhaben** und nicht, wie mit dem vorliegenden Entwurf beabsichtigt, zum **Verzicht auf die gesamte Bauleitplanung**.

### Außenbereichszersiedlung

Selbst die Begrenzung auf gem. § 201a BauGB i.V.m § 556d BGB und in Folge dessen per Rechtsverordnung der Länder erklärten „Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt“ verhindert keine unkontrollierte Zersiedelung oder schränkt den Anwendungsbereich signifikant ein. Das zeigt ein Blick auf die Anwendung: beispielsweise wurden in Rheinland-Pfalz gut die Hälfte oder in Nordrhein-Westfalen ein gutes Drittel aller Städte, Gemeinden bzw. Landkreise als angespannte Wohnungsmärkte per Rechtsverordnung deklariert. Zudem gibt es keine entgegen stehenden Regelungen für die Neuausweisung von Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt, für die der vorliegende Entwurf einen klaren Fehlanreiz liefert.

Der Entwurf erinnert stark an eine Ersatzregelung für den ausgelaufenen § 13b BauGB. Dieser wurde seinerzeit ebenfalls unter starkem Verdacht der Rechtswidrigkeit im Hauruck-Verfahren eingeführt. Das Urteil des BVerwG vom 28. Juli diesen Jahres, welches den Verstoß gegen Unionsrecht nachwies, führte zu großen Unsicherheiten bei Kommunen. Die Regierungsfractionen bekannten sich im Koalitionsvertrag zur Beendigung des § 13b BauGB, der vorgeschlagene § 246e BauGB erweckt jedoch den Anschein, dass er nun wieder durch die Hintertür eingeführt werden soll. So wird, analog des § 13b BauGB die Ausnahme zur Regel und schafft für Kommunen einen enormen Anreiz im Vergleich zur Anwendung des regulären Bebauungsplanverfahrens. Zwar werden im Vergleich zu § 13b BauGB der Eingriffsausgleich und zumindest zwei Tatbestände der Anlage 1 des UVPG berücksichtigt, eine geordnete Siedlungsplanung und der Schutz des Außenbereiches gem. Bodenschutzklausel § 1a BauGB werden allerdings massiv unterwandert.

Die „Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB“ des Umweltbundesamtes (2020) lieferte Erkenntnisse, die sich direkt auf die Bewertung des § 246e BauGB übertragen lassen:

„Das Verfahren [...] von Gemeindeverwaltungen mit begrenzten Personalkapazitäten genutzt und als Vereinfachung der verfahrensmäßigen und materiellen Anforderungen gesehen. Die vom Gesetzgeber mit der Einführung des § 13b BauGB verbundenen Zielsetzungen, substanziiell neues Wohnbauland zur Minderung der bestehenden Wohnungsnot in wachsenden Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten zu schaffen, werden jedoch nicht erreicht. Überdies sind die Verfahren mit teilweise umfangreichen Eingriffen in den Naturhaushalt verbunden, u. a. durch die Inanspruchnahme strukturreicher und ökologisch hochwertiger Ortsrandstrukturen.“

Die Einbeziehung von an den Siedlungsbereich angrenzenden Außenbereichsflächen erschließt sich vom Grundsatz her schon nicht, da hier durch fehlende Wohnnutzung keine Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten vorliegen.

Die in § 246e BauGB enthaltene undefinierte Nennung von „Vorhaben [...] die im räumlichen Zusammenhang mit Flächen [...] nach § 30 Abs. 1 oder § 34 [...]“ [stehen], lässt enorm viel Spielraum für ein unkontrolliertes Auswuchern von Siedlungsflächen in den geschützten Außenbereich.

### **Bezugnahme zum Bündnis bezahlbarer Wohnraum**

Im Anschreiben des Entwurfs heißt es, dass dieser aus dem „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ entspringt. Diese Darstellung entspricht jedoch nicht den Tatsachen. Das Bündnis sprach sich lediglich grundsätzlich für planungsbeschleunigende Maßnahmen aus, jedoch nicht in der vorgelegten Form. Eine derartige Übereinkunft wurde innerhalb der Verhandlungsprozesse nie erzielt. Zudem entsteht ohnehin der Eindruck, dass das Bündnis nur zu Beginn seiner Zusammenkünfte transparent und partizipativ agierte, wenngleich auch hier schon ein starkes Ungleichgewicht zugunsten der Bauwirtschaft zu vernehmen war. Mühsam ausgehandelte Übereinkünfte der notwendigen sozial-ökologischen und klimagerechten Transformation im Bausektor wurden im Folgenden wieder aufgekündigt. Je mehr es auf den Baugipfel am 25.09.2023 mit Verkündung des Maßnahmenpaketes zuing, wurde die Umweltseite im Ungewissen gelassen und jegliche Art von aktiver Zustimmung aller Seiten zu gemeinsamen Ergebnissen vermieden. So verkommt die Arbeit im „Bündnis für bezahlbaren Wohnraum“ zum Feigenblatt, sich die Legitimation der Umweltseite für unklare Ergebnisse zu sichern.