

Der Bau-Turbo

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Arne Friege

Der Bau-Turbo ist am 30. Oktober 2025 in Kraft getreten oder in der Sprache der Politik „gezündet“ worden.¹ Sein Hauptziel ist es Planungsverfahren für Bauvorhaben zu vereinfachen und zu beschleunigen, damit mehr Wohnraum geschaffen werden kann. Er ist „ein neues und mutiges Instrument, das unser Land voranbringen wird“, so die zuständige Ministerin für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen.² Vor der Analyse der Inhalte und ersten Fragen zunächst die Klarstellung, dass der Bau-Turbo ausschließlich das Bauplanungsrecht - also das BauGB sowie die BauNVO - betrifft und die Genehmigungsverfahren, die in den jeweiligen Landesbauordnungen geregelt sind, unberührt lässt. Ebenso unberührt bleiben alle weiteren gesetzlichen Vorschriften, die für die Planung und die Genehmigung von Bauvorhaben relevant sein können. Dies betrifft beispielsweise das Denkmalrecht, das Naturschutzrecht und die Umweltverträglichkeitsprüfung. Der Bau-Turbo gilt schließlich mit Ausnahme der Neuregelungen in § 9³ ausschließlich für den Wohnungsbau sowie die dafür erforderliche soziale Infrastruktur (Anlagen für kulturelle, gesundheitliche und soziale Zwecke sowie Läden, die zur Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner).

Die umfassendste Neuregelung enthält § 246e, dessen Geltung zunächst bis zum 31. Dezember 2030 begrenzt ist. Die Regelungen zu Befreiungen in § 31 Abs. 3 und zu Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich gemäß § 34 Absatz 3a und 3b haben daher zumindest bis zum Ablauf der Befristung eine nur beschränkte Bedeutung.

Alle Neuregelungen in §§ 31,34 und 246e setzen in jedem Einzelfall die Zustimmung der Gemeinde voraus.⁴ Diese Zustimmung ist nicht mit dem gemeindlichen Einvernehmen gemäß § 36 identisch und ein eigenständiges Genehmigungserfordernis, dass in § 36a geregelt ist. Damit haben die Kommunen eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung des Bau-Turbos.

1. Die Brechstange für den Wohnungsbau, § 246e

Als der große Wurf oder die „Brechstange für die Kommunen“⁵ sind die bis Ende 2030 befristeten Sonderregelungen für den Wohnungsbau in § 246e angekündigt. Diese Vorschrift setzt für den Zweck des Wohnungsbaus die Regelungen des BauGB und der BauNVO sowie bestehender Bebauungspläne außer Kraft. Die einzige Schranke bildet die Voraussetzung, dass das Vorhaben unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen

¹ <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2025/257/VO.html>

² <https://www.bmwsb.bund.de/DE/bauen/baurecht/bau-turbo/bau-turbo.html>

³ § ohne Bezeichnung sind solche des BauGB.

⁴ Eine Ausnahme bildet lediglich § 34 Absatz 3a.

⁵ <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/wohnungsbau-mieten-hubertz-100.html>

vereinbar sein muss. Damit werden - wie schon eingangs angemerkt - die neuen Befreiungsvorschriften sowie die Abweichungsmöglichkeiten vom Einfügungsgebot zumindest für den Zeitraum der Geltung des § 246e gegenstandslos, weil sie hinsichtlich ihrer Voraussetzungen und Rechtsfolgen weitgehend identisch sind. Eine Ausnahme gilt für die Erweiterung von Wohngebäuden. Insoweit ist der Anwendungsbereich des § 31 Abs. 3 weiter als der des § 246e.

1.1 Abweichungen von Bebauungsplänen und dem Gebot des Einfügens

Der Geltungsbereich umfasst Abweichungen von den Vorschriften des BauGB und den aufgrund des BauGB erlassenen Vorschriften, was insbesondere für die BauNVO und Bebauungspläne zutrifft. Damit sind Abweichungen von allen Festzungen eines Bebauungsplans und im nicht beplanten Innenbereich von den sich aus der Umgebungsbebauung ergebenden Zulässigkeitsvoraussetzungen möglich. Das betrifft insbesondere Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung (Zahl der Vollgeschosse, GRZ und GFZ), aber auch die Art der baulichen Nutzung. So ist die Zulassung von einem Wohngebäude in einem durch Bebauungsplan ausgewiesenen Gewerbegebiet oder auch in einem faktischen Gewerbegebiet möglich. In der Praxis wird dies häufig an Fragen des Lärmschutzes und einer möglichen Beeinträchtigung der vorhandenen Gewerbetriebe scheitern. Letztlich ist dies im Einzelfall eine Frage der Beeinträchtigung öffentlicher Belange und nachbarlicher Interessen. Nach Sinn und Zweck sollen ausweislich der Gesetzesbegründung Abweichungen von Festsetzungen nach § 9 Absatz 1 Nr. 8 BauGB über Flächen für Wohnungen von Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf oder von Festsetzungen, die die bauliche Gestaltung der Wohngebäude etwa im Hinblick auf die Barrierefreiheit betreffen, nicht möglich sein, weil dies mit öffentlichen Belangen unvereinbar sei.⁶

Die Abweichung kann die Errichtung, also den Neubau von Wohnzwecken dienenden Gebäuden (Abs. 1 Nr. 1) und darüber hinaus die Erweiterung, Änderung oder Erneuerung zulässigerweise errichteter Gebäude, nicht zwingend Wohngebäude (Abs. 1 Nr. 2) betreffen. Letzteres gilt nur für den Fall der Schaffung neuer Wohnungen und der Wiedernutzbarmachung von vorhandenem Wohnraum. Bloße Anbauten, durch die vorhandene Wohnungen vergrößert, aber keine zusätzlichen Wohnungen geschaffen werden, sind somit nicht erfasst. Diese Konstellation wird auch von der Sonderregelung für den nicht beplanten Innenbereich in § 34 Abs. 3a nicht erfaßt, anders die Befreiung gem. § 31 Abs. 3.

Die Begrifflichkeiten der Erweiterung, Änderung und Erneuerung sind mit den bestehenden Regelungen in § 34 Abs. 3a bzw. Vorgängerregelungen identisch. Insofern kann auf die entsprechende Rechtsprechung zurückgegriffen werden. Danach bedeutet die Erweiterung eine Ergänzung des baulichen Bestands. Eine Änderung beinhaltet die bauliche Umgestaltung einer bestehenden baulichen Anlage, im Äußeren wie im Innern der Anlage (Umbau, Ausbau

⁶ Begründung Seite 31

oder Modernisierung), ohne Verlust der Identität der vorhandenen Bausubstanz. Die Erneuerung ist die Beseitigung einer vorhandenen Anlage mit anschließender Neuerrichtung an gleicher Stelle,⁷ so dass dies gleichzeitig ein Fall der Errichtung ist. Übersichtlicher und eindeutiger wäre es gewesen, auf die schon immer bestehenden Begrifflichkeiten in § 29 (Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung) zurückzugreifen. Ebenso ist unklar, welche eigenständige rechtliche Relevanz die Wiedernutzbarmachung von vorhandenem Wohnraum haben soll. Weiter überschneiden sich die genannten Fallgruppen teilweise, da jede Erweiterung zugleich eine Änderung darstellt.

Abs. 1 Nr. 3 betrifft die Nutzungsänderung von zulässigerweise errichteten baulichen Anlagen zu Wohnzwecken einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung. Dies betrifft vornehmlich bisher gewerblich aber auch landwirtschaftlich genutzte Gebäude. Eine Erweiterung des Gebäudes im Rahmen der Nutzungsänderung ist hingegen nicht möglich. Da die Begriffe Erweiterung und Änderung in Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 nebeneinander gebraucht werden, wird man den Ausbau im Sinne einer Erweiterung nicht unter den Änderungsbegriff subsumieren können. Es stellt sich weiterhin die Frage des Verhältnisses der genannten Regelungen untereinander. Wenn generell die Errichtung von Gebäuden, die Wohnzwecken dienen, zugelassen werden kann, ist nur schwer verständlich, warum Maßnahmen, die wie die Erweiterung, Änderung und Erneuerung hinter der Errichtung zurückbleiben, nur unter eingeschränkten Voraussetzungen zulässig sind. Wer beispielsweise ein bestehendes Wohnhaus ohne Schaffung zusätzlicher Wohnungen erweitern will, könnte das - wenn man es genau nimmt - nur, indem er das Wohnhaus abreißt und ein neues zu Wohnzwecken dienendes Gebäude gemäß § 246e Abs. 1 Nr. 1 errichtet. Ferner könnte man mehrere Abweichungstatbestände nacheinander beantragen: Im ersten Schritt die Umnutzung eines gewerblich genutzten Gebäudes in ein Wohnhaus mit einer Wohnung und im zweiten Schritt die Erweiterung zur Schaffung weiterer Wohnungen.

1.2 Abweichungen im Außenbereich

Die Abweichungsmöglichkeiten nach § 246e Abs. 1 gelten nicht nur Vorhaben im Geltungsbereich von Bebauungsplänen und im nicht beplanten Innenbereich, sondern gem. Abs. 3 auch für Flächen im Außenbereich. Diese müssen im räumlichen Zusammenhang mit Flächen stehen, die nach § 30 Absatz 1, Absatz 2 oder § 34 zu beurteilen sind. Nicht erwähnt werden Flächen, die nach § 30 Abs. 3 zu beurteilen sind und im Geltungsbereich von einfachen Bebauungsplänen liegen. Es gibt aber nach Sinn und Zweck der Vorschrift keinen Grund, im räumlichen Zusammenhang mit einem einfachen Bebauungsplan liegende Fläche von der Anwendung des § 246e Abs. 3 auszuschließen.

⁷ [BVerwG, Beschluss vom 16.03.1993, 4 B 253/92](#); Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Stand November 2024), BauGB § 34, Rn. 88a

Der erforderliche räumlichen Zusammenhangs ist in jedem Fall gegeben, wenn die Außenbereichsfläche, auf der gebaut werden soll, durch den angrenzenden Innenbereich oder einen Bebauungsplangebiet entsprechend § 34 Abs. 4 Nr. 3 geprägt wird. Ein räumlicher Zusammenhang besteht weiterhin, wenn die Außenbereichsfläche an den Innenbereich oder den Geltungsbereich eines Bebauungsplans angrenzt. Wie weit sich die Außenbereichsfläche, für die eine Abweichung möglich ist, dann ausdehnen kann, ist grundsätzlich unerheblich. Eine Grenze wird durch die Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen gesetzt.

Auch bei einem gewissen Abstand zum überplanten Gebiet oder zum nicht beplanten Innenbereich kann nach der Gesetzesbegründung im Einzelfall von einer organischen Fortentwicklung des Siedlungsbereichs ausgegangen werden, die eine Anwendung des § 246e Abs. 3 im Außenbereich zulässt. In diesem Zusammenhang nennt die Begründung eine Entfernung von maximal 100 Metern⁸. Ein weiterer Anwendungsfall wären Flächen, die unter die Fallgruppe des Außenbereichs im Innenbereich fallen.

Hat eine Abweichung für Vorhaben im Außenbereich oder eine Abweichung von Bebauungsplänen nach überschlägiger Prüfung voraussichtlich zusätzliche erhebliche Umweltauswirkungen, ist eine Strategische Umweltprüfung nach den §§ 38 bis 46 UVP durchzuführen. Dies gilt nicht für den nicht beplanten Innenbereich, obwohl auch dort erhebliche Umweltauswirkungen auftreten können. Hintergrund sind europarechtliche Vorgaben, die nur den Außenbereich und Bebauungspläne betreffen.

Deklaratorisch und eher überflüssig ist der Hinweis, dass die Vorschriften des UVPG und § 18 BNatSchG unberührt bleiben bzw. anzuwenden sind. Dies versteht sich von selbst, weil der Dispens gem. § 246e ausschließlich für die Vorschriften des BauGB und der BauNVO gilt. In diesem Zusammenhang ist ergänzend anzumerken, dass neben dem UVPG auf Bundesebene noch jedes Land sein „eigenes“ Landes-UVPG hat. Einige Länder beschränken sich (loblicherweise) darauf, das UVPG-Bund zu übernehmen. Andere Länder haben abweichende oder zusätzliche Regelungen. Dies betrifft auch den Anhang 1 mit der Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben. So ist in Thüringen z.B. für einen Einzelhandelsmarkt mit einer Geschoßfläche von mehr als 1.200 m² Fläche (das entspricht einem eher kleineren Discounter) eine UVP-Vorprüfung selbst dann erforderlich, wenn sich der Standort im nicht beplanten Innenbereich befindet. Nach dem Bundes-UVPG besteht eine Vorprüfungspflicht nur bei Vorhaben, für die ein Bebauungsplan aufgestellt wird. Rechtlich sinnvoll ist ohnehin nur die letztere Regelung, weil das Ergebnis einer UVP-(Vor)prüfung angesichts des Prüfungsrahmens des § 34 weitestgehend unerheblich ist.

1.3 Zulassung zusätzlicher Nutzungen

Nach § 246e Abs. 5 können bei der Zulassung von Wohnbauvorhaben auf der Grundlage der Abweichungsvorschrift in Abs. 1 weitere Vorhaben zugelassen, also quasi „mitgenehmigt“

⁸ Begründung Seite 32

werden. Dies betrifft den Bedürfnissen der Bewohner dienende Anlagen für kulturelle, gesundheitliche und soziale Zwecke sowie Läden, die zur Deckung des täglichen Bedarfs der Bewohner dienen. Die Regelung gilt in erster Linie für größere Wohnbauprojekte, die einen Bedarf Infrastruktureinrichtungen auslösen. Dabei ist es unschädlich, wenn diese Einrichtungen über das jeweilige Wohnbauvorhaben hinaus ausstrahlen. Im Einzelfall kann es aus Praktikabilitätsgründen notwendig sein, auch solche Einrichtungen über die Turbo-Regelung zuzulassen, wenn der überwiegende Bedarf aus fehlenden Einrichtungen in der angrenzenden Bestandsbebauung resultiert. Ansonsten hätte man für das Wohnprojekt einerseits und z.B. das Ärztehaus oder den Lebensmittelmarkt andererseits mit der Turbo-Regelung und einem Bebauungsplan unterschiedliche Genehmigungsverfahren mit unterschiedlichen Zeiträumen.

1.4 Geltungsdauer

Wegen der zeitlich beschränkten Geltung des § 246e wird klarstellend geregelt, dass die Befristung der Vorschrift bis Ende 2030 nicht die auf der Grundlage des § 246e erteilte Baugenehmigung befristet. Das versteht sich von selbst, zumal völlig klar ist, dass z.B. die Änderung eines Bebauungsplans vorher erteilte Baugenehmigungen unberührt lässt. Problematischer ist hingegen die Regelung, dass die Befristung den Zeitraum bestimmt, bis zu dessen Ende im bauaufsichtlichen Verfahren von der Vorschrift Gebrauch gemacht werden kann. Es kommt also nicht auf den Zeitpunkt der Einreichung eines (vollständigen) Antrags, sondern auf den Tag der Entscheidung über den Antrag an. Wird ein Antrag beispielsweise 5 Monate vor Fristablauf am 31.12.2030 eingereicht, ist maßgeblich, wie schnell die Genehmigungsbehörde arbeitet. Damit sind Amtshaftungsverfahren vorprogrammiert.

2. Erweiterte Befreiung, § 31

Angesichts der restriktiven gesetzlichen Voraussetzungen in § 31 Abs. 2 konnten bisher Befreiungen nur in seltenen Fällen (rechtmäßig) erteilt werden. Maßgeblich dafür ist insbesondere, dass eine Befreiung Grundzüge der Planung nicht berühren darf. Abgesehen davon, dass es im Einzelfall häufig schwer zu ermitteln ist, was ein Grundzug der Planung ist, gehören die Festsetzungen von Baugrenzen oder zum Maß der baulichen Nutzung regelmäßig zu den Grundzügen der Planung. Die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum durch Anbauten, zusätzliche Gebäude in der „zweiten Reihe“ oder Aufstockungen scheiterte daher regelmäßig an den Grundzügen der Planung.

Der Gesetzgeber hat darauf reagiert, indem er im Jahr 2021 mit § 31 Abs. 3 eine zusätzliche Regelung für den Wohnungsbau geschaffen hat. Danach konnten mit Zustimmung der Gemeinde im Einzelfall Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus erlaubt werden. Ob durch die Befreiung die Grundzüge der Planung berührt werden, spielte keine Rolle mehr. Allerdings galt § 31 Abs. 3 nur in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt. Außerdem hat der Gesetzgeber mit der Formulierung „im Einzelfall“ gleichzeitig ein zusätzliches Hemmnis geschaffen, weil einige Gerichte daraus

schlussfolgerten, dass eine Befreiung nur bei einer atypischen Grundstückssituation möglich sei. Nachdem dies durch das BVerwG bestätigt wurde,⁹ hat der Gesetzgeber die Konsequenzen gezogen und das Erfordernis des Einzelfalls im Bau-Turbo dahingehend modifiziert, dass Befreiungen für den Wohnungsbau „im Einzelfall oder in mehreren vergleichbaren Fällen“ erteilt werden können. Gemeint ist damit wohl, dass im Einzelfall eine Befreiung erteilt werden kann, bei der eine mit benachbarten Grundstücken vergleichbare Ausgangslage gegeben ist. Ganz eindeutig ist die Formulierung jedoch nicht, zumal es in der Praxis selten vorkommen wird, dass eine Befreiung gleichzeitig in mehreren Fällen beantragt wird und bei einer Beantragung im Einzelfall unklar ist, ob dann nach wie vor eine Atypik verlangt werden kann. Weiter gilt der neue § 31 Abs.3 überall und nicht nur in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt.

Die Befreiung nach § 31 Abs. 3 muss zugunsten des Wohnungsbaus erfolgen. Auf die sehr differenzierten und damit komplizierten Regelungen in § 246e und § 34 Abs. 3a und 3b bzgl. der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung, Erneuerung mit dem Ziel der Schaffung von neuen Wohnungen oder der Wiedernutzbarmachung von vorhandenem Wohnraum wird an dieser Stelle verzichtet. Möglicherweise wäre es für die Praxis, die den Bau-Turbo umsetzen soll, sinnvoller gewesen, alle neuen Regelungen nach dem Vorbild des § 31 Abs. 3 zu gestalten.

Wie jede der neuen Abweichungsregelungen muss die Befreiung mit öffentlichen Belangen unter Würdigung nachbarlicher Interessen vereinbar sein. Beispielhaft nennt die Gesetzesbegründung zusätzliche erhebliche Umweltauswirkungen als ein Beispiel, bei dem öffentliche Belange beeinträchtigt sind. Nicht ausgehebelt wird durch die Neu-Regelung das Gebot der Rücksichtnahme, was bei Befreiungen für Bauvorhaben im rückwärtigen Grundstücksbereich ein Thema sein kann, wenn dieser Bereich bisher auf dem Baugrundstück und den Nachbargrundstücken nicht baulich, sondern nur als Gartenfläche genutzt worden ist. Nach der einschlägigen Rechtsprechung wird dies jedoch nur in Ausnahmefällen der Fall sein.¹⁰

Sollte § 246e nicht zum Dauerrecht werden, kommt der Änderung der Befreiungsvorschrift in § 31 Abs. 3 BauGB eine große praktische Bedeutung zu. Ferner gilt die Befreiung nach § 31 Abs. 3 - anders als § 246e - pauschal für Wohnungsbauvorhaben, so dass Erweiterungen bestehender Gebäude auch dann erfasst werden, wenn keine neuen Wohnungen, sondern nur zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden.

3. Abweichen vom Einfügungsgebot, § 34

Die bereits bestehende Sonderregelung für schon vorhandene Gebäude in Abs. 3a wurde ergänzt. Mit Abs. 3b wurde eine zusätzliche Regelung für die Errichtung neuer Gebäude geschaffen. Beide Regelungen erlauben, Vorhaben zu Wohnzwecken auch dann zu

⁹ [BVerwG, Urteil vom 24.04.2024, 4 C 2.23](#)

¹⁰ Vgl. Abschnitt 4

genehmigen, wenn sie sich nicht in die Umgebungsbebauung einfügen. Das betrifft alle Zulassungskriterien wie die Überschreitung faktischer Baugrenzen oder das Maß der baulichen Nutzung. Denkbar sind ferner Abweichungen von der Art der baulichen Nutzung, wobei dies im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen seltener in Betracht kommen dürfte.

3.1

Die Möglichkeit der Abweichung vom Gebot des Einfügens in Abs. 3a lit. b) ist hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs auf zulässigerweise errichtete Gebäude (vorher nur zulässigerweise zu Wohnzwecken errichtete Gebäude) erweitert worden. Ansonsten bleibt es dabei, dass bei Erweiterungen, Änderungen oder Erneuerungen vom Gebot des Einfügens abgewichen werden kann. Neu ist die Einschränkung, dass durch die Maßnahme entweder neue Wohnungen geschaffen oder vorhandener Wohnraum wieder nutzbar gemacht werden müssen. Erweiterungen, die zusätzlichen Wohnraum, aber keine neuen Wohnungen schaffen, fallen - genauso wie bei § 246e - nicht unter diese Regelung.

Die Ausnahmeverordnung zur Nutzungsänderung in Abs. 3a lit. c) bleibt unverändert. Dabei kann neben der Nutzungsänderung eine erforderliche Änderung oder Erneuerung zugelassen werden. Hier stellt sich wieder die Frage, ob eine Erweiterung unter das Merkmal der Änderung fällt und unter welchen Gesichtspunkten die Erforderlichkeit einer Änderung/Erneuerung geprüft werden soll.

Neben der Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen unter Würdigung nachbarlicher Interessen muss die Abweichung städtebaulich vertretbar sein. Letzteres ist bereits in den öffentlichen belangen enthalten und hat keine eigenständige Bedeutung bzw. hätte man diese Voraussetzung ohne weiteres weglassen können.

Die Regelung ist grundsätzlich nicht auf den Einzelfall beschränkt, sondern kann - genauso wie § 31 Abs. 3 - in mehreren vergleichbaren Fällen angewendet werden, wobei die Einschränkung „sofern die Aufstellung eines Bebauungsplans nicht erforderlich ist“ den Verzicht auf das Einzelfallerfordernis bzw. die Atypik relativiert. Auch diese Regelung ist überflüssig, weil die Abweichung mit öffentlichen Interessen vereinbar sein muss und deshalb „Auswüchse“ schon deshalb nicht möglich sind. Da es bei Abs. 3a darum geht, ein Vorhaben, dessen planungsrechtliche Zulässigkeit eigentlich nur über einen Bebauungsplan ermöglicht werden kann, abweichend vom Gebot des Einfügens und ohne Bebauungsplan zulässig zu machen, kann die fehlende Erforderlichkeit eines Bebauungsplans keine Voraussetzung für die Abweichung sein. Ferner ist die Frage der Erforderlichkeit eine planerische Frage, wie sich aus § 1 Abs. 3 ergibt. Diese Frage kann daher nicht Gegenstand des Genehmigungsverfahrens sein.

3.2

Für den Neubau enthält der neue Abs. 3b für den nicht beplanten Innenbereich eine dem § 31 Abs. 3 entsprechende Regelung. Danach kann im Einzelfall oder in mehreren vergleichbaren

Fällen vom Erfordernis des Einfügens in die nähere Umgebung abgewichen werden, wenn das Vorhaben der Errichtung eines Wohngebäudes dient und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Ferner ist - anders als bei Abs. 3a - die Zustimmung der Gemeinde erforderlich.

4. Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen unter Würdigung nachbarlicher Interessen

Die Anwendung aller neuen Sonderregelungen setzt voraus, dass die jeweilige Abweichung mit öffentlichen Belangen unter Würdigung nachbarlicher Interessen vereinbar ist. Ausgehend von der erklärten Zielsetzung des Gesetzgebers, den Wohnungsbau zu vereinfachen und zu beschleunigen, darf man diese Schranken nicht extensiv auslegen. Die Frage, wann ein Vorhaben mit öffentlichen Belangen vereinbar ist, wird man nach denselben Grundsätzen wie die „städtbauliche Vertretbarkeit“ bei Befreiungen gem. § 31 Abs. 2 Nr. 2 bzw. beurteilen können. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn die Abweichung ein nach § 1 zulässiger Inhalt eines Bebauungsplans sein könnte. Anhand der konkreten Umstände ist zu klären, ob trotz der Abweichung das Leitbild einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gewahrt bleibt.¹¹ Dabei sind nicht bloß die einzelnen Belange jeweils separat zu prüfen. Es können darüber hinaus Vor- und Nachteile eines Vorhabens planerisch gegeneinander abgewogen werden.¹² Das wären bei der Zulassung eines Bauvorhabens im hinteren Grundstücksbereich auf der einen Seite die Schaffung von Wohnraum, die Nutzung bereits vorhandener Infrastruktureinrichtungen und der Verzicht auf ein Ausweichen in den Außenbereich. Dem stehen der Eingriff in einen bisher regelmäßig zu Freizeit- und Erholungszwecke genutzten Bereich, die Reduzierung der Aufenthaltsqualität dieses Bereichs und der Vertrauensschutz der Nachbarn auf die Beibehaltung der bisherigen Situation gegenüber.

Bei § 31 Abs. 3 wird ausdrücklich geregelt, dass eine Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen insbesondere dann nicht gegeben ist, aufgrund einer überschlägigen Prüfung voraussichtlich zusätzliche erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Im Rahmen des § 246e führen zusätzliche erhebliche Umweltauswirkungen nicht dazu, dass dann von dieser Regelung kein Gebrauch gemaßt werden darf, vielmehr ist das eine strategische Umweltprüfung wie bei einem Bebauungsplan gem. 38 bis 46 UVPG vorzunehmen.

Die Würdigung nachbarlicher Belange wird sich darauf beschränken, ob das Gebot der Rücksichtnahme gewahrt worden ist. Das wird nach der einschlägigen Rechtsprechung meistens nur in Ausnahmefällen gegeben sein.

¹¹ [BVerwG, Urteil vom 17.12.1998, 4 C 16.97](#)

¹² BVerwG, Urteil vom 15.2.1990, 4 C 23.86

5. Zustimmung der Gemeinde gem. § 36a

Für die Abweichungen nach § 246e, die Befreiung gem. § 31 Abs. 3 und das Abweichen vom Gebot des Einfügens gem. § 34 Abs. 3b ist immer die Zustimmung der Gemeinde notwendig. Es handelt sich dabei nicht um das Einvernehmen, das bei „normalen“ Befreiungen nach § 31 Abs. 2 sowie bei Genehmigungen nach §§ 34, 35 erforderlich und zumindest bei Vorhaben nach §§ 34, 35 eine gebundene Entscheidung ist, so dass ein rechtswidrig versagtes Ermessen von der Genehmigungsbehörde ersetzt werden kann. Da die Abweichungen an die Stelle einer eigentlich erforderlichen Bauleitplanung treten, hat die im neuen § 36a geregelte Zustimmung einen planerischen „Einschlag“. Ihre Erteilung hängt ausschließlich davon ab, dass das Vorhaben mit den kommunalen Vorstellungen von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung vereinbar ist. Dementsprechend kann die nicht erteilte Zustimmung nicht durch die Genehmigungsbehörde ersetzt werden. Ebenso wenig besteht ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer solchen Zustimmung. Ohne die Gemeinde geht also beim Bau-Turbo nichts.

Ergänzend und klarstellend sieht das Gesetz vor, dass die Zustimmung davon abhängig gemacht werden kann, dass der Vorhabenträger bestimmte städtebauliche Anforderungen einhält. Das können bei größeren Wohnbauvorhaben der Bau, die finanzielle Beteiligung bei Einrichtungen wie Kindergärten oder Schulen sowie die Einhaltung eines bestimmten Anteils an Sozialwohnungen sein. Genauso kommt ein Ausbau von Verkehrsanlagen in Betracht, wenn dies für die Bewältigung des durch das Vorhaben ausgelösten Verkehrs notwendig ist. In der Praxis läuft dies darauf hinaus, dass die Kommune mit dem Antragsteller über alle Punkte, die im konkreten Fall regelungsbedürftig sind, einen städtebaulichen Vertrag gem. § 11 abschließen kann, um auf diese Weise gemeinsam die Voraussetzungen für die Zustimmung zu schaffen. Sinnvoll ist es, Verpflichtungen des Vorhabenträgers durch geeignete Regelungen wie Vertragsstrafen, Grunddienstbarkeiten und Baulisten abzusichern.

In zeitlicher Hinsicht sieht § 36a eine Zustimmungsfiktion vor, wenn die Zustimmung nicht innerhalb von drei Monaten versagt wird. Diese Frist verlängert sich um maximal einen Monat, wenn die Gemeinde eine (freiwillige) Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit durchführt. Es steht der Gemeinde frei, eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen und sich damit die Entscheidung zu ersparen, wie weit der Kreis der betroffenen Öffentlichkeit zu ziehen ist. Wie die Beteiligung (Auslegung, Anschreiben an die Betroffenen, Veranstaltung etc.) ausgestaltet wird, ist Sache der Gemeinde.

Alle Fälle der Zustimmung nach § 36a sind zwangsläufig Fälle des Einvernehmens nach § 36. Denkbar wäre es, dass bei einem Zustimmungserfordernis das Einvernehmen entfällt. Eine solche Regelung gibt es nicht, so dass die Gemeinde über Einvernehmen und Zustimmung entscheiden muss, wobei die Fiktionswirkung nach 2 (§ 36 Abs. 2 Satz 2) bzw. 3 Monaten (§ 36a Abs. 1 Satz 4) eintreten kann. Da eine Einvernehmenserteilung nicht zugleich die Zustimmung nach § 36a darstellt, kann eine Kommune, um eine doppelte Befassung zu vermeiden, das Einvernehmen verfristen lassen und ihre Entscheidung auf die Ebene des § 36a verlagern.

Welches Gremium innerhalb der Kommune für die Zustimmung zuständig ist, ist eine Frage des Kommunalrechts. Eventuell vorhandene Regelungen über die Zuständigkeit für die

Einvernehmenserteilung kann wegen den unterschiedlichen Qualitäten (im wesentlichen gebundene Entscheidung bzw. Entscheidung mit Planungsermessen) nicht auf die Zustimmung übertragen können. Ohne eine Regelung in der Hauptsatzung handelt es sich regelmäßig nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung, so dass grundsätzlich der Gemeinderat oder ein beschließender Ausschuss zuständig sein dürfte.

Damit hängt die Umsetzung des Bau-Turbo in diesem Punkt wesentlich von der Kommunen ab, die damit eine nur bedingt dankbare zusätzliche Aufgabe im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen bekommen haben. Insofern liegt es auf der Hand, dass nicht jeder Eigentümer ein Interesse daran hat, sein Grundstück maximal baulich auszunutzen und wenig erfreut ist, wenn dies auf dem Nachbargrundstück geschieht. Es macht daher Sinn, wenn sich die Kommunen frühzeitig und unabhängig von konkreten Einzelfällen allgemeine Richtlinien für die Erteilung der Genehmigung nach § 31 Abs. 3 geben.

6.

Die Neuregelungen in § 9 stehen nur bedingt im Zusammenhang mit der Förderung des Wohnungsbaus.

6.1

Durch § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) können nunmehr Gebiete festgesetzt werden, „in denen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen ... bestimmte Werte zum Schutz vor Geräuschimmissionen nicht überschritten werden dürfen, wobei in begründeten Fällen Abweichungen 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“. Dass man die TA Lärm mit Fundstellen zitiert, ist unüblich und verbessert die Lesbarkeit einer Vorschrift nicht. Der Verweis auf die TA Lärm in der jeweils geltenden Fassung hätte ausgereicht.

Nach dem Wortlaut („bestimmte Werte“) könnte es sich um Emissionswerte, insbesondere in Form von Lärmkontingenten handeln, da diese den Lärm an der Quelle begrenzen, während durch die Festlegung von Richt- oder Grenzwerten für die Immissionen unmittelbar der Lärm am Ort der Einwirkung geregelt wird. Nach der Begründung geht es ausschließlich um die Festsetzung der zuletzt erwähnten Immissionswerte. Dabei geht es darum, dass an einem im Bebauungsplan festgesetzten Punkt bzw. einer Linie ein Lärmwert als Summenpegel von den auf diesen Punkt einwirkenden Emittenten eingehalten werden muss. Damit wird ein bestimmtes Schutzniveau für die dahinter liegenden Immissionsorte gewährleistet. Die Festsetzung derartiger, sogenannten Zaunwerte war bisher mangels entsprechender Rechtsgrundlage unzulässig ist.¹³

¹³ [BVerwG, Urteil vom 16.12.1999, 4 CN 7/98](#)

Weiter erlaubt es der Gesetzgeber ausdrücklich, dass diese Immissionswerte von der TA Lärm abweichen dürfen, wobei es nicht um einen erhöhten, sondern um einen (etwas) abgesenkten Lärmschutz geht. Wird beispielsweise ein Bebauungsplan für ein Wohngebiet (WA) aufgestellt, in dem aufgrund der Nähe zu einem Gewerbegebiet die WA-Richtwerte nicht eingehalten werden können, kann ein höherer Wert (also beispielsweise 43 dB(A) anstelle der in der TA Lärm gem. Ziffer 6.1 e) vorgesehenen 40 dB(A) während der Nachtzeit) festgelegt werden. Da im Gesetz ausdrücklich allgemein auf die „Vorgaben der TA Lärm“ abgestellt wird, könnten auch die Zuschläge für Tageszeiten mit erhöhter Empfindlichkeit nach Ziffer 6.5 TA Lärm verringert werden oder vollständig wegfallen. Weiter könnte man die Regelungen für seltene Ereignisse über einen Bebauungsplan modifizieren, was z.B. für Kommunen mit Volksfesten in der Innenstadt ein relevantes Thema sein kann.

Wie hoch der Wert bzw. die Abweichung von den Vorgaben der TA Lärm sein darf, ist eine Frage der Abwägung im Einzelfall. Entsprechende Vorgaben enthalten die Gemengelagenregelung in Ziffer 6.7 TA Lärm und die dazu vorliegende Rechtsprechung. Danach ist es grundsätzlich möglich, auf die Werte für die nächste Gebietskategorie abzustellen, d.h. bei der Festsetzung eines WA-Gebiets die Schutzwürdigkeit eines MI-Gebiets anzusetzen. Bei Wohngrundstücke dürfen in Gemengelagen jedoch die Richtwerte für MI-Gebiete mit 60 dB(A) am Tage und 45 dB(A) nachts nicht überschritten werden.¹⁴ Das Abweichen von den Richtwerten der TA Lärm ist grundsätzlich nicht neu, weil die TA Lärm dies selbst vorsieht. Neu ist es hingegen, dass der (reduzierte) Wert verbindlich durch einen Bebauungsplan festgesetzt wird, so dass für Eigentümer und Nutzer im WA- und im GE-Gebiet klar ist, worauf sie sich einstellen müssen. Insbesondere sind auch die Immissionsschutzbehörden bei der Genehmigung von gewerblichen Anlagen an diese Werte gebunden.

6.2

Die weitere Neuregelung in § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) ermöglicht die Festsetzung von Emissionskontingenten. Dabei geht es darum, z.B. in einem Gewerbe- oder Industriegebiet den Lärm an der Quelle so zu beschränken, dass an den schutzwürdigen Nutzungen im Einwirkungsbereich (also vor allem an Wohnhäusern) die Richtwerte der TA Lärm eingehalten werden. Dabei wird jedem Quadratmeter im GE/GI-Gebiet eine Schallleistung bzw. ein Lärmkontingent zugewiesen, so dass selbst bei voller Ausnutzung des Gebiets der Richtwert an den Immissionsorten eingehalten wird. Auf diese Weise wird insbesondere verhindert, dass der Betrieb, der sich als erster ansiedelt, im Sinne eines Windhundrennens den Richtwert an den Immissionsorten ausschöpft und sich damit weitere Betriebe nur ansiedeln können, wenn ihre Emissionen so gering sind, dass sie für den Immissionsort irrelevant sind. Die Berechnung der Kontingente erfolgt nach den DIN 45691.¹⁵

¹⁴ OVG Münster, Beschluss vom 25.01.2017, 1 MR 5/16, Rn. 20

¹⁵ [OGV Münster, Urteil vom 27.11.2014, 7 D 25/13.NE](#); [OGV Lüneburg, Urteil vom 09.09.2014, 1 KN 215/12](#)

Bisher konnten Lärmkontingente mangels einer anderen Festsetzungsmöglichkeit in § 9 nur über den Umweg einer Gliederung nach § 1 Abs. 4 BauNVO festgesetzt werden, weil das Emissionsverhalten als Eigenschaft eines Betriebs darstellt. Dieser Umweg hat den Nachteil, dass eine Gliederung mindestens zwei Teilgebiete mit unterschiedlichen Kontingenten voraussetzt.¹⁶ Gibt es dafür keine sachliche Notwendigkeit, musste auf die Kontingentierung verzichtet werden oder es wurden „pro forma“ unterschiedliche Kontingente festgesetzt, was natürlich rechtlich angreifbar war. Dieses Dilemma ist nunmehr beseitigt. Es besteht aber weiterhin das in der Planungspraxis große Problem, dass bei der Kontingentierung die Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebiets gewahrt bleiben muss. Das ist bei einem Industriegebiet nur der Fall, wenn ein Teilgebiet von einer Emissionsbeschränkung ausgenommen wird.¹⁷ Entsprechendes gilt für Gewerbegebiete. Bei diesen muss mindestens ein Kontingente so hoch sein, dass die unbeschränkte Ansiedlung von gewerbegebietstypischen produzierenden und verarbeitenden Gewerbebetrieben sowie von Handwerksunternehmen möglich ist.¹⁸ stehen solche Flächen wegen der Nähe zu einer schutzwürdigen Bebauung in der Kommune nicht zur Verfügung, kann daran die Ausweisung eines Gewerbe- oder Industriegebiets scheitern. Insoweit besteht nach wie vor ein erheblicher Handlungsbedarf für den Gesetzgeber.

Im ursprünglichen Kabinettsentwurf war vorgesehen, dass die Abweichung von den Vorgaben der TA Lärm nicht nur bei Immissionswerten möglich ist, sondern auch für die Festsetzung der Lärmkontingente gilt. Für die Kontingente wurde diese Möglichkeit bei den Beratungen im Bundesrat gestrichen. Das ist fachlich nicht nachvollziehbar, da die Höhe der Kontingente von der Schutzwürdigkeit des Immissionsortes abhängt. Je höher der Immissionswert ist, umso höher können die Emissionen und damit das Kontingent ausfallen. Wenn man nunmehr aufgrund dieser Streichung bei der Kontingentierung auf die Bildung von Mittelwerten und damit auf Abweichungen von der TA Lärm verzichten muss, wäre dies fatal bzw. würde der Gemengelagen-Regelung in Ziffer 6.7 TA Lärm sogar widersprechen.

6.3

Etwas ungewöhnlich mutet der neue § 216a an, der eine ergänzende Regelung zu § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) aa) für den Fall enthält, dass sich die Festsetzung eines Immissionsrichtwertes mit einer von der TA Lärm abweichenden Regelung als unwirksam erwiesen hat. Es handelt sich dabei nicht um eine Heilungsvorschrift, wie sie §§ 214 und 215 enthalten. Vielmehr wird ausführlich geregelt, wie verfahren werden kann, wenn sich eine entsprechende Festsetzung im Bebauungsplan durch eine gerichtliche Entscheidung als unwirksam erwiesen hat und bereits ein Wohnbauvorhaben auf der Grundlage der fraglichen Festsetzung errichtet worden ist.

¹⁶ [BVerwG, Urteil vom 07.12.2017, 4 CN 7/16](#)

¹⁷ [BVerwG, Urteil vom 18.02.2021, 4 CN 5/19](#)

¹⁸ [OVG Lüneburg, Urteil vom 06.10.2025, 1 KN 90/23](#)

Wann sich eine Festsetzung als unwirksam erwiesen hat, ist unklar. Wenn der Bebauungsplan im Normenkontrollverfahren für unwirksam erklärt worden ist, ist diese Voraussetzung ohne weiteres gegeben. Ob dies auch gilt, wenn ein Gericht lediglich inzidenter die Unwirksamkeit festgestellt hat, ist nach dem Wortlaut offen. Es wird dann geregelt, dass die zuständigen Behörden die zur Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse notwendigen Maßnahmen zu treffen haben. Dazu wären sie auch ohne die Neuregelung verpflichtet.

7.

Die Planungsleitlinien in § 1 Abs. 6 werden (mal wieder) ergänzt. Dabei geht es um Belange des Verkehrs und insbesondere um den Verkehr mit elektrischen Kraftfahrzeugen sowie den nicht motorisierten Verkehr sowie um eine auf die Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichtete städtebauliche Entwicklung. Dagegen mag inhaltlich nichts sprechen. Die Regelung in § 1 Abs. 6 ist allerdings ein Beispiel, dass Vorschriften über die Jahre aufgeblättert werden. So umfasste die entsprechende Regelung in § 1 Abs. 5, die mit dem BauROG am 1. Januar 1998 in Kraft getreten ist lediglich 10 bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigende Belange. Heute sind es 14 Belange mit zusätzlichen 18 Unterpunkten. Aus 277 Worten im Jahr 1998 sind 571 im Jahr 2025 geworden. Da in der Abwägung ohnehin alle Belange zu berücksichtigen sind, die nach Lage der Dinge eingestellt werden müssen¹⁹ und es damit auf jeden Einzelfall ankommt, ist der Mehrwert der zusätzlichen Regelung gering.

¹⁹ [OVG Münster, Urteil vom 29.09.2023, 10 D 322/21.NE](#)

8.

In der Übersicht stellen sich die Regelungen des Bau-Turbo²⁰ wie folgt dar:

	31 Abs. 3	§ 34 Abs. 3a	§ 34 Abs. 3b	§ 246e
	Befreiung von den Festsetzungen eines B-Plans im Einzelfall oder in mehreren vergleichbaren Fällen	Abweichen vom Gebot des Einfügens im Einzelfall oder in mehreren vergleichbaren Fällen	Abweichen vom Gebot des Einfügens im Einzelfall oder in mehreren vergleichbaren Fällen	Abweichen von allen Regelungen des BauGB, der BauNVO und von B-Plänen ²¹
Begünstigte Vorhaben				
Errichtung von Wohngebäuden			X	X
Erweiterung, Änderung, Erneuerung von Gebäuden zur Schaffung neuer Wohnungen und Wiedernutzbarmachung vorhandenen Wohnraums		X		X
Nutzungsänderung baulicher Anlagen zu Wohnzwecken einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung		X		X
Wohnungsbau	X			
den Bedürfnissen der Bewohner dienende Anlagen für kulturelle, gesundheitliche und soziale Zwecke				X
Läden, die zur Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner dienen				X
Voraussetzungen				
Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen unter Würdigung nachbarlicher Interessen	X	X	X	X
Städtebauliche Vertretbarkeit			X	
Keine Erforderlichkeit eines B-Plans bei Abweichung in mehreren Fällen		X	X	
Strategische UVP				ggfs. X ²²
Zustimmung der Gemeinde	X		X	X

Wie sich auch aus der Tabelle ergibt, sind die Regelungen nicht sonderlich übersichtlich. Auf die Voraussetzungen der städtebaulichen Vertretbarkeit und dem fehlenden Erfordernis eines Bebauungsplans in § 34 Abs. 3a und 3b hätte man verzichten können. Bei der Festlegung der

²⁰ Der Vollständigkeit halber ist auch die bereits bestehende Abweichungsregelung in § 34 Abs. 3a lit. c) enthalten.

²¹ bei Außenbereichsflächen nur, wenn diese im räumlichen Zusammenhang mit Flächen im Geltungsbereich von B-Plänen oder im nicht beplanten Innenbereich stehen

²² nur bei Vorhaben im Außenbereich und im Geltungsbereich von Bebauungsplänen bei voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen

begünstigten Vorhaben hätte eine Übernahme der Tatbestände des § 29 (Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung) die Unschärfen und Überschneidungen der stattdessen verwendeten Begrifflichkeiten vermeiden. Das Beste und Einfachste wäre es gewesen die begünstigten Vorhaben so kurz und knapp zu bestimmen, wie man dies in § 31 Abs. 3 gemacht hat: „zugegunsten des Wohnungsbaus“. Bedauerlich ist es, dass die Turbo-Regelungen nicht greifen, wenn durch eine Erweiterung nur zusätzlicher Wohnraum, aber keine neue(n) Wohnung(en) geschaffen werden.

Zurecht hervorgehoben wird die Rolle der Kommunen bei der Umsetzung des Bau-Turbo. Da sie der Anwendung jeder Sonderregelung in jedem Einzelfall zustimmen muss - eine Ausnahme gilt nur bei 34 Abs. 3a - geht ohne die Gemeinde nichts. Dies wird den Kommunen unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der kommunalen Planungshoheit schmackhaft gemacht. Ob das ein Segen oder ein Fluch sowohl für die Kommunen als auch die Realisierung des Bau-Turbo ist, wird sich noch herausstellen. Kleinere Kommunen, von denen es gerade in Thüringen nicht wenige gibt, werden schnell an ihre personellen und Kompetenz -Grenzen kommen, wenn sie innerhalb eines überschaubaren Zeitraums von 3 Monaten Entscheidungen treffen müssen. Ferner werden die Kommunen durch den Turbo unter großen Druck gesetzt, da Bauwillige von den Kommunen und den kommunalen Entscheidungsträgern massiv die Umsetzung des Bau-Turbo verlangen werden. Sinnvoll ist es für die Kommunen, generelle Regelungen bzw. Voraussetzungen für die Umsetzung des Bau-Turbo aufzustellen.