Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

Länder- und Verbändeanhörung

April 2026

Der Bundesverband Deutscher Fertigbau e.V. (BDF) ist der Wirtschaftsverband der Hersteller von Gebäuden in serieller Fertigbauweise. Seine Mitglieder sind rund 50 industrielle Hausbauunternehmen sowie rund 120 Zulieferer und Technologiepartner der Branche. Die serielle Fertigbauweise leistet durch effiziente Produktionsprozesse einen Beitrag zur Beschleunigung des Wohnungsbaus bei gleichzeitiger Ressourcenschonung. Ziele des seit 1961 bestehenden Verbandes sind die Förderung der Marktposition und die Vermittlung der Idee des seriellen Bauens in der Öffentlichkeit.

Grundsätzliche Bewertung

Der Bundesverband Deutscher Fertigbau e.V. (BDF) begrüßt das Ziel des vorliegenden Referentenentwurfs, das Bauleitplanverfahren zu beschleunigen, zu digitalisieren und an die aktuellen Herausforderungen der Wohnraumversorgung anzupassen.

Der Fertigbau steht modellhaft für zukunftsgerechtes Bauen: kosteneffizient, schnell, qualitätsgesichert und nachhaltig. Das Potenzial von seriellen und modularen Bauweisen kann jedoch nur dann voll entfaltet werden, wenn das Bauplanungsrecht die dafür notwendigen Rahmenbedingungen schafft.

Der BDF stellt seine Stellungnahme unter das Leitbild eines „Bauplanungsrechts für serielles und modulares Bauen“. Das bedeutet: Das Städtebaurecht muss zwar – systemgerecht – weiterhin bauweisenneutral ausgestaltet sein. Aber es muss an allen relevanten Stellen die strukturellen Vorteile industrieller Bauweisen anerkennen, fördern und planungsrechtlich nutzbar machen: durch kürzere Verfahren, größere Planungssicherheit, aufgewertete Abwägungsbelange und erweiterte Festsetzungsmöglichkeiten.

Wir begrüßen:

- die Umstellung auf vollständig elektronische Verfahren sowie die fakultative Ausgestaltung der frühzeitigen Beteiligung,
- die Fiktionslösung bei Nicht-Äußerung von Behörden bei Fristversäumnis,
- die gleichzeitige Durchführung von Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung,
- die Regelung, dass die erneute Beteiligung nur bei offensichtlicher erstmaliger oder stärkerer Berührung von Belangen notwendig ist,
- die Einführung der materiellen Präklusion,
- die Anhebung der Schwellenwerte im beschleunigten Verfahren der Innenentwicklung,

- die erleichterte Umstellung bestehender Bauleitpläne auf die aktuelle BauNVO-Fassung,
- die Erweiterung der Umnutzungsmöglichkeiten im Außenbereich,
- die Einführung einer Ersatzgeldregelung.

Wir fordern:

- **§ 1 Abs. 6 Satz 2 Nr. 1 BauGB-E:** Serielles und modulares Bauen als eigenständiger Belang neben dem kostensparenden Bauen; Begründung soll strukturelle Vorteile von SMSB umfassend benennen,
- **§ 1 Abs. 7a BauGB-E:** Ausdehnung des üöl auf die gesamte Bauleitplanung, nicht nur auf § 201a-Gebiete,
- **§ 3 Abs. 2 BauGB-E:** Summarische statt individueller Prüfmitteilung zu Stellungnahmen,
- **§ 4b BauGB-E:** Mittelfristig ambitioniertere Regelverfahrensdauer,
- **§ 9 Abs. 1 Nr. 8a BauGB (neu):** Neue Festsetzungsmöglichkeit für serielle und modulare Bauweise im Bebauungsplan,
- **§ 12 Abs. 3a BauGB-E:** Klarstellung, dass Abweichungen per Durchführungsvertragsänderung auch Maß und Bauweise umfassen können,
- **§ 135d BauGB-E:** Bundeseinheitliche Orientierungswerte für die Bemessung des Ersatzgeldes,
- **§§ 135 e/f BauGB-E:** Aufhebung der Wiederherstellungsverordnung auf EU-Ebene; hilfsweise einheitliche Berechnungsmethodik für den Wiederherstellungsbeitrag orientiert an § 135d,
- **§ 246e BauGB:** Verlängerung der Befristung bis 31. Dezember 2035,
- **§ 246e BauGB:** Ausdrückliche Erstreckung auf Außenbereichsinseln im Innenbereich.

Stellungnahme zu den einzelnen Regelungen

1. Allgemeine Grundsätze der Bauleitplanung (§ 1 BauGB-E)

1.1. Dreifache Innenentwicklung (§ 1 Abs. 5 BauGB-E)

Der BDF erkennt den Grundsatz der dreifachen Innenentwicklung an. Die Betonung von Nachverdichtung, Aufstockung und Bestandsumwandlung ist ordnungspolitisch richtig. Für die serielle und modulare Fertigbauweise ergeben sich daraus unmittelbare Marktchancen, da gerade diese Bauweisen schnell realisierbare Aufstockungen, Erweiterungen und Umnutzungen ermöglichen.

Der BDF betont jedoch, dass der Wohnraummangel in Deutschland angesichts des Bedarfs nicht allein durch Innenentwicklung gedeckt werden kann. Der Entwurf muss

sicherstellen, dass ergänzender Neubau auf Außenbereichsflächen planungsrechtlich nicht durch eine zu enge Auslegung des Innenentwicklungsvorrangs blockiert wird.

1.2. Serielles und modulares als Abwägungsbelang (§ 1 Abs. 6 Satz 2 Nr. 1 BauGB-E)

Die ausdrückliche Erwähnung der „Anforderungen des kostensparenden, insbesondere des seriellen und modularen Bauens“ als öffentlicher Belang in der Abwägung ist ein wichtiges Signal und wird vom BDF ausdrücklich begrüßt.

Der BDF weist jedoch darauf hin, dass die Verknüpfung mit „kostensparendem Bauen“ zu eng gefasst ist und den Charakter des Begriffs einschränkt. Serielles und modulares Bauen zeichnet sich nicht nur durch Kostenvorteile aus, sondern auch durch Zeitersparnis, Qualitätssicherung in der Vorfertigung, Ressourceneffizienz und Nachhaltigkeit.

> **Forderung:** Die Formulierung in § 1 Abs. 6 Satz 2 Nr. 1 BauGB-E sollte angepasst werden: Serielles und modulares Bauen sollte als eigenständiger Belang genannt werden, nicht als Unterfall des kostensparenden Bauens. Die Begründung sollte klarstellen, dass der Belang die Gesamtheit der strukturellen Vorteile von industriellen Bauweisen umfasst – Planungs- und Realisierungsgeschwindigkeit, Qualitätssicherung durch industrielle Vorfertigung, Ressourcen- und Klimaeffizienz. Die Formulierung „kostensparendes Bauen sowie serielles und modulares Bauen“ würde dieser Eigenständigkeit besser gerecht.

1.3. Überragendes öffentliches Interesse (§ 1 Abs. 7a BauGB-E)

Der BDF begrüßt die Einführung des überragenden öffentlichen Interesses (üöI) für Wohnbauvorhaben.

Kritisch bewertet der BDF jedoch die Beschränkung auf § 201a-Gebiete. Wohnraumbedarf beschränkt sich nicht auf angespannte Wohnungsmärkte – wachsende Umlandgemeinden, Kleinstädte und ländliche Zuzugsregionen stehen vor denselben Abwägungskonflikten, ohne dass dort eine § 201a-Ausweisung vorliegt oder politisch gewollt ist. Die Schaffung von Wohnraum hier kann zur Entspannung besonders belasteter Wohnungsmärkte beitragen.

> **Forderung:** § 1 Abs. 7a BauGB-E sollte nicht auf § 201a-Gebiete beschränkt werden. Das überragende öffentliche Interesse am Wohnungsbau sollte bundesweit als Abwägungsgewicht in der Bauleitplanung gelten – analog zur Systematik des § 2 EEG 2023. Die kommunale Planungshoheit bleibt dabei vollständig gewahrt.

2. Verfahrensbeschleunigung und Digitalisierung

2.1. Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Abs. 2 BauGB-E)

Die Umstellung auf vollständig elektronische Verfahren wird begrüßt. Die Klarstellung, dass Stellungnahmen elektronisch zu übermitteln sind und die frühzeitige Beteiligung nun fakultativ gestellt wird, sind praxisgerechte Schritte zur Verfahrensstraffung.

Forderung: Hinsichtlich der Prüfung von Stellungnahmen nach § 3 Abs. 2 BauGB-E regt der BDF an, die Anforderungen weiter zu vereinfachen: Eine individuelle Prüfmitteilung zu jeder einzelnen Stellungnahme bindet erhebliche kommunale Ressourcen, ohne materiellen Mehrwert. Eine summarische Veröffentlichung der wesentlichen Abwägungsergebnisse sollte ausreichen – analog zu den bereits geregelten Fällen, in denen ein Inhalt mehr als 50-fach eingereicht wird.

2.2. Verfahrensfristen (§ 4b BauGB-E)

Die Einführung einer Regelverfahrensdauer von zwei Jahren für Bauleitplanverfahren ist ein richtiger Schritt. Der BDF sieht die Frist jedoch als zu wenig ambitioniert. Der Gesetzgeber sollte eine progressiv absinkende Regelverfahrensdauer vorsehen und die Frist mittelfristig deutlich ambitionierter ausgestalten.

Die vorgesehenen Berichtspflichten über Verfahrensstände werden hingegen nicht als sinnvoll erachtet. Die Berichtspflicht bindet dort Ressourcen, wo sie ohnehin knapp sind, ohne dass die Berichte im Einzelnen für Bürgerinnen und Bürger sowie Investoren entscheidende Informationen liefern.

Forderung: Abschaffung der Berichtspflichten über Verfahrensstände zugunsten kürzerer Fristen.

3. Serielles und modulares Bauen im Festsetzungsrecht (§§ 9, 12 BauGB-E)

3.1. Neue Festsetzungsmöglichkeit für SMSB (§ 9 Abs. 1 Nr. 8a BauGB-E)

Der BDF begrüßt, dass SMSB als Abwägungsbelang aufgenommen wurde. Die formale Aufnahme in § 1 Abs. 6 BauGB-E ist jedoch ohne eine korrespondierende Festsetzungsmöglichkeit im Bebauungsplan nur begrenzt wirksam.

Forderung: Der BDF schlägt daher die Einführung eines § 9 Abs. 1 Nr. 8a BauGB-E vor, der folgende Festsetzung ermöglicht:

„Flächen, auf denen nur Bauvorhaben zulässig sind, die in serieller oder modularer Bauweise errichtet werden."

Dies würde es Gemeinden ermöglichen, gezielt Flächen für Projekte des seriellen Wohnungsbaus zu reservieren und damit Bauland zu mobilisieren, das auf die besonderen Anforderungen industrieller Fertigungsweisen zugeschnitten ist. Serielles Bauen ist nicht nur kosteneffizient, sondern spart vor allem Zeit – ein Aspekt, der bei Festsetzungen zum Wohle der Allgemeinheit berücksichtigt werden sollte.

3.2. Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB)

Im vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB bietet sich eine besondere Chance für Projekte des seriellen und modularen Wohnungsbaus: Der Durchführungsvertrag ermöglicht es, konkrete Bautechniken und Bauweisen zu vereinbaren.

Der BDF sieht im VBP perspektivisch auch ein geeignetes Instrument für kleinräumige Quartiersentwicklungen – etwa Konzepte wie „Haus in der Gruppe“, bei denen ein überschaubares Areal mit einer Mischung aus Ein- und Zweifamilienhäusern, kleineren Mehrfamilieneinheiten sowie Gewerbe- und Büroeinheiten und sozialer Infrastruktur entwickelt wird.

Gerade bei solchen phasenweisen realisierten Projekten zeigt sich jedoch eine strukturelle Schwäche des geltenden Rechts: Serielle und modulare Bauweise lebt von Produktpflege und Weiterentwicklung. Zwischen Vertragsschluss und späterer Bauphase können sich Haustypen, Modulmaße oder Grundrisse ändern – oft geringfügig, städtebaulich irrelevant, aber technisch notwendig. Nach geltendem Recht ist nicht eindeutig geregelt, ob solche Anpassungen durch eine Änderung des Durchführungsvertrags aufgefangen werden können oder ob sie ein vollständiges Neuaufstellungsverfahren auslösen. Diese Auslegungsunsicherheit ist ein strukturelles Planungsrisiko.

Forderung: In § 12 Abs. 3a BauGB sollte gesetzlich klargestellt werden, dass Abweichungen vom Vorhaben- und Erschließungsplan durch Änderung des Durchführungsvertrags auch das Maß der baulichen Nutzung und die Bauweise umfassen können – sofern die städtebaulichen Grundzüge des Plans nicht berührt werden. Zudem sollte das kooperative Anpassungsverfahren zwischen Vorhabenträger und Gemeinde gestärkt werden, wenn Änderungen an Vorhaben die wesentlichen Planungsziele nicht berühren.

4. Naturschutz und Wiederherstellung städtischer Ökosysteme

4.1. Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Ersatzgeld (§ 1a Abs. 3 i.V.m. § 135d BauGB-E)

Die Einführung eines Ersatzgeldes als Kompensationsinstrument für nicht ausgleichbare Eingriffe wird im Grundsatz begrüßt. Sie bildet eine praktikable Alternative zu Ausgleichsmaßnahmen und schafft Rechtssicherheit.

Das Ersatzgeld ist im Vergleich zum neu eingeführten Wiederherstellungsbeitrag nach § 135f das methodisch besser verankerte Instrument: Es knüpft an die Kosten nicht möglicher Ausgleichsmaßnahmen an und steht in einer gewachsenen Rechtspraxis. Gleichwohl besteht auch hier Konkretisierungsbedarf – die Bemessung bietet in der Praxis noch zu viel kommunalen Spielraum.

> **Forderung:** Der Gesetzgeber sollte die Berechnungsmethodik des Ersatzgeldes nach § 135d durch bundeseinheitliche Orientierungswerte weiter präzisieren. Diese präzisierte Systematik sollte zugleich als Vorlage für die einheitliche Berechnungsmethodik dienen, die der BDF für finanzielle Ausgleichsbeiträge insgesamt fordert.

4.2. Städtische Ökosystemgebiete: Wiederherstellungssatzung und -beitrag (§§ 135e, 135f BauGB-E)

Der BDF erkennt die unionsrechtliche Notwendigkeit der Regelung auf Grundlage der Verordnung (EU) 2024/1991 an. Die Einführung eines einfachen satzungsrechtlichen Instruments sowie eines projektbezogenen Beitrags ist bürokratiearm konzipiert und grundsätzlich sachgerecht.

Der BDF kritisiert jedoch, dass der räumliche Umfang der städtischen Ökosystemgebiete noch nicht feststeht, während die Regelungsfolgen bereits normiert werden. Investitionsentscheidungen können unter diesen Umständen nicht verlässlich getroffen werden.

Besonders kritisch bewertet der BDF den Wiederherstellungsbeitrag nach § 135f BauGB-E, auch mit Blick auf das Ersatzgeld nach § 135d: Während das Ersatzgeld methodisch an den Kosten nicht möglicher Ausgleichsmaßnahmen verankert ist und auf einer gewachsenen Rechtspraxis beruht, gibt § 135f der Gemeinde vollständig freie Hand bei der Festsetzung des Beitrags je Quadratmeter Grünflächenverlust – ohne Berechnungsmethodik, ohne Obergrenzen. Das Ergebnis ist das schlechteste beider Welten: die Kostenbelastung eines naturschutzrechtlichen Ausgleichs kombiniert mit der Intransparenz eines kommunalen Abgabeninstruments ohne Bundesmethodik. Für Vorhabenträger, die serielle Wohnbauprojekte an mehreren Standorten entwickeln, ist diese Unkalkulierbarkeit ein strukturelles Investitionshemmnis.

Es bestätigt sich, dass die Wiederherstellungsverordnung ein Baukostentreiber ist: Sie verschlechtert die Flächenverfügbarkeit für Wohnraum und konterkariert das Ziel der dreifachen Innenentwicklung.

Forderung: Die Bundesregierung sollte sich auf europäischer Ebene für eine Aufhebung der Wiederherstellungsverordnung einsetzen. Die Verordnung wurde ohne ausreichende Berücksichtigung der Folgen für den Wohnungsbau verabschiedet. Wer einerseits Wohnungsbau beschleunigen und Baukosten senken will, kann nicht auf der anderen Seite neue und intransparente Kostenlasten für Neubau und Innenentwicklung schaffen.

Sollte eine Umsetzung der geltenden Verordnung in nationales Recht unausweichlich sein, fordert der BDF: Erstens müssen bundeseinheitliche Orientierungswerte oder eine verbindliche Berechnungsmethodik für den Wiederherstellungsbeitrag im BauGB verankert werden. Zweitens sollte das BauGB nicht zwei konkurrierende Systematiken für finanzielle Ausgleichsbeiträge vorhalten. Die transparentere und erprobte Methodik des Ersatzgeldes sollte auf den Wiederherstellungsbeitrag ausgeweitet werden. Mit der aktuellen Regelung droht ein Flickenteppich kommunaler Beitragsregime, der Investitionsentscheidungen erschwert und den Wohnungsbau an genau den Stellen verteuert, an denen der Entwurf ihn beschleunigen will.

5. Wohneigentumsbildung und Bau-Turbo

5.1. Wohneigentumsbildung als planungsrechtliches Ziel

Der BDF betont, dass neben dem Ziel der „Schaffung bezahlbaren Wohnraums“ auch die Förderung der Wohneigentumsbildung stärker im Planungsrecht verankert werden sollte. § 1 Abs. 6 BauGB nennt die „Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung“ als abzuwägenden Belang. Angesichts der stagnierenden Wohneigentumsquote in Deutschland und des Bedarfs an zusätzlichen Wohneinheiten sollte dieser Belang in der Abwägungspraxis und in der planungsrechtlichen Kommunikation stärker betont werden.

Wohnformen, die Wohneigentum ermöglichen – insbesondere Ein- und Zweifamilienhäuser in serieller Bauweise –, leisten einen wesentlichen Beitrag zur sozialen Stabilität und zur Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten.

Forderung: Die Begründung des Entwurfs sollte ausdrücklich klarstellen, dass Wohnformen, die Wohneigentum ermöglichen, als eigenständiger sozialpolitischer Beitrag zur Daseinsvorsorge gewertet werden und in der Abwägung entsprechendes Gewicht erhalten.

5.2. Fristverlängerung für den Bauturbo (§ 246e)

Der BDF begrüßt den sogenannten „Bauturbo“, der seit dem 30. Oktober 2025 gilt. Die Regelung ist befristet bis zum 31. Dezember 2030.

Diese Befristung stellt sich in der Praxis als nicht ausreichend dar. Erste Erfahrungen zeigen, dass Kommunen überwiegend im laufenden Jahr begonnen haben, die Regelungen für sich zu prüfen – was mit Blick auf die kommunalen Abläufe auch sachgerecht ist. Auch bei interessierten Kommunen bestand Informationsbedarf, der vom BMWSB und den Landesministerien nach und nach adressiert wird. Insgesamt stellt sich eine Situation dar, in der Bauunternehmen schon gerne gehandelt hätten, die Regelung aber noch keine kommunale Durchsetzung gefunden hat.

Planungs- und Investitionszyklen im Wohnungsbau erstrecken sich regelmäßig über mehrere Jahre; eine Regelung mit verbleibender Laufzeit von wenigen Jahren erzeugt Unsicherheit bei Investoren.

> **Forderung:** Die Befristung von § 246e BauGB sollte jetzt schon verlängert werden, um Kommunen mehr Zeit für die Umsetzung zu geben und Investoren Planungssicherheit für ihre Investitionsentscheidungen zu verschaffen. Mit Blick auf die Investitionszyklen wäre eine Frist bis 31. Dezember 2035 sachgerecht.

5.3. Klarstellung für sog. Außenbereichsinseln im § 246e BauGB

Sogenannte „Außenbereichsinseln im Innenbereich“ – unbebaute Brachflächen und Baulücken inmitten gewachsener Ortslagen, die planungsrechtlich dennoch dem Außenbereich zugeordnet sind – stellen ein bislang brachliegendes Baulandpotenzial dar. Die bisherigen Möglichkeiten, diese Flächen zu nutzen (Einbeziehungssatzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 3 oder beschleunigtes Verfahren nach § 13a), erfordern ein förmliches Verfahren zur Schaffung von Baurecht. Dies scheint nicht sachgerecht. Auch § 246e BauGB ist im Außenbereich nur eingeschränkt anwendbar und erfasst diese Konstellationen nicht zuverlässig.

> **Forderung:** § 246e sollte ausdrücklich auf eindeutige Außenbereichsinseln im Innenbereich erstreckt werden – also auf Flächen, die von Bebauung im Sinne des § 34 BauGB allseitig oder nahezu allseitig umschlossen sind. Mit Zustimmung der Gemeinde sollte dort Wohnbebauung ohne zwingenden Bebauungsplan zulässig sein. Nachbarschutz und naturschutzrechtliche Mindestanforderungen bleiben gewahrt, da § 246e die Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen bereits als Voraussetzung verlangt.