Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

29. April 2026

Dr. Inga Jensen
Referatsleiterin Wohnungs- und Verbraucher*innenpolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Keithstraße 1
10787 Berlin

inga.jensen@dgb.de

Vorbemerkung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt den Entwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen zur Baugesetzbuch-Novelle. Insbesondere die Wiederherstellung der Anwendung des kommunalen Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten ist positiv zu bewerten. Gleichzeitig bleibt die Novelle hinsichtlich der auf Langfristigkeit und Bezahlbarkeit angelegten Instrumente hinter den Erwartungen zurück. Denn um Bezahlbarkeit zu sichern und kommunale Handlungsfähigkeit zu gewährleisten, müssen Instrumente wie die strategische Bodenbevorratung und der soziale Flächenbeitrag vorangetrieben werden. Dies ist mit der aktuellen Novelle jedoch nicht gelungen.

Im Folgenden geht die Stellungnahme auf einzelne Aspekte der BauGB-Novelle ein, die für den Deutschen Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften von besonderer Bedeutung sind.

Zu §1:

Die explizite Nennung von Klimafolgenanpassungs-, Mobilitäts-, Versorgungs- und Freiraumbedürfnissen als Aufgaben der Bauleitplanung sowie das Postulat der dreifachen Innenentwicklung sind ausdrücklich positiv hervorzuheben. Allerdings handelt es sich hierbei lediglich um allgemeine Zielformulierungen, bei denen unklar bleibt, mit welchen Instrumenten und mit welcher (Rechts-)Verbindlichkeit diese von den Kommunen vor Ort umgesetzt werden sollen.

Wir begrüßen zudem die Einführung eines Abwägungsvorrangs für Wohnraum in angespannten Wohnungsmärkten. Dabei sollte gesetzlich allerdings klargestellt werden, dass sich das andere Abwägungsgüter überragende öffentliche Interesse insbesondere auf bezahlbaren Wohnraum für kleine und mittlere Einkommen bezieht. Der einfache Verweis auf die im in Rede stehenden Bebauungsplan vorgesehene Wohnbebauung trägt der Hervorhebung bezahlbaren Wohnraums bei den öffentlichen Belangen in Abs. 6 nur unzureichend Rechnung. Schließlich sollte die im B-Plan vorgesehene Wohnbebauung dem vom Gesetz spezifizierten öffentlichen Belang der Sicherung der Wohnbedürfnisse Rechnung tragen und nicht umgekehrt.

Stark in Arbeit.

Zu §4a

Mit der vorgeschlagenen Änderung des § 4a wird der neue Nutzungsbegriff „Musikclubs" eingeführt. Es bleibt jedoch unklar, warum Musikclubs nicht in Industriegebieten und nur ausnahmsweise in Gewerbegebieten angesiedelt werden sollen.

Zu §4b

Die in § 4b vorgesehene Fristsetzung für die maximale Verfahrensdauer entspricht dem nachvollziehbaren Anliegen, Planungsverfahren beschleunigen zu wollen. Wir geben jedoch zu bedenken, dass eine Fristsetzung allein die Ursachen für die derzeit langen Verfahrensdauern nicht beseitigt. Zu diesen zählen insbesondere die unzureichende Personalausstattung der Behörden sowie die unzureichende bzw. fehlende Digitalisierung der Verfahren. Vielmehr ist zu befürchten, dass eine Fristsetzung ohne flankierende Maßnahmen, wie z.B. die Erhöhung vor allem der personellen Kapazitäten in den Planungs- und Genehmigungsbehörden auf kommunaler Ebene, u.a. durch attraktive Gehalts- und Tarifstrukturen und Arbeitsbedingungen in den betreffenden Ämtern, die Stärkung der Ausbildungstätigkeit in den kommunalen Planungs- und Bauämtern (vor allem in den technischen Berufen) und die langfristige Personalgewinnung, den Druck auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst nur erhöhen wird.

Zu § 9 Abs. 2d; Abs. 7

Der DGB kritisiert entschieden, dass die in der vorvergangenen Legislaturperiode eingeführt befristete Regelung, wonach für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) in einem sektoralen Bebauungsplan u.a. Verpflichtungen zum sozialen Wohnungsbau festgesetzt werden konnten, nach Plänen des BMWSB nun offenbar ersatzlos entfallen soll. Eine Regelung aus dem nicht mehr beschlossenen Entwurf zur Novellierung des BauGB aus der letzten Legislaturperiode (2024), der diese Festsetzungsmöglichkeit unbefristet und auch in regulären Bebauungsplänen erlaubt hätte, findet sich in dem vorliegenden Entwurf nicht mehr. Der Verzicht auf diese Regelung ist nicht nachvollziehbar. Eine verbindliche Festsetzungsmöglichkeit für sozialen Wohnungsbau kann - bei konsequenter Anwendung durch die Kommunen – zur Schaffung von dringend benötigtem mietpreisgebundenem Wohnraum und zur Dämpfung der Bodenpreisentwicklung beitragen sowie sozialräumlicher Segregation entgegenwirken.

Zu §§ 24 ff

Mit der Reform des §24 wird die Anwendung des kommunalen Vorkaufsrechtes in sozialen Erhaltungsgebieten wieder ermöglicht. Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt diesen Schritt, stellt das kommunale Vorkaufsrecht doch ein wirksames Instrument gegen die Verdrängung der Wohnbevölkerung dar. Mit zwei Klarstellungen zum Anwendungsbereich des

kommunalen Vorkaufsrechts werden sowohl in Einzeleigentum aufgeteilte Wohngebäude als auch Share Deals vom Vorkaufsrecht erfasst. Diese Klarstellungen sind zu begrüßen, es muss jedoch sichergestellt werden, dass auch Umgehungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden. Darüber hinaus ist eine Preislimitierung im Vorkaufsrecht notwendig, um Kommunen zukünftig vor Blasenentwicklungen auf dem Immobilienmarkt und somit auch steigenden Verkehrswerten, zu schützen.

Mit § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 9 BauGB wird ein neuer Vorkaufsrechtstatbestand eingeführt, der die Anwendung des Vorkaufsrechts bei organisierter Kriminalität sowie religiös oder extremistischen Bestrebungen der Eigentümer*innen ermöglichen soll. Dieser Vorstoß soll mit einer Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes einhergehen, dass zukünftig die Prüfung eines Vorkaufsrechtes umfassen soll. Der Deutsche Gewerkschaftsbund weist darauf hin, dass diese sehr weitreichende Ausweitung des Vorkaufsrechts, einhergehend mit einer Ausweitung des Verfassungsschutzrechts eine genaue Abwägung erfordert und sichergestellt werden muss, dass das Instrument nicht gegen Initiativen und Einrichtungen zur Anwendung kommt, die sich für demokratische, gewerkschaftliche und zivilgesellschaftliche Belange einsetzen.

Die Regelung der Abwendungsvereinbarung nach § 28 ff. sieht vor, dass künftig Bestimmungen nach § 172 Abs. 4 Satz 3 nicht mehr in Abwendungsvereinbarungen aufgenommen werden dürfen. In der Vergangenheit haben Kommunen den bestehenden Gestaltungsspielraum unterschiedlich genutzt und dabei unter anderem Umwandlungsverbote, Sanierungsverzichte sowie Mietpreisbegrenzungen festgeschrieben. Mit der Neufassung verbleibt als Gegenstand der Abwendungsvereinbarung lediglich die Möglichkeit, ein Verbot der Aufteilung von Wohnungen festzulegen. Die kommunale Einflussnahme über Abwendungsvereinbarungen wird damit deutlich eingeschränkt.

Da durch die Regelungen des Milieuschutzes die Zusammensetzung der Mieterschaft geschützt werden soll, ist die Festlegung von Mietobergrenzen jedoch zentral, um dieses Ziel zu erreichen. Es muss daher möglich sein, Abwendungsvereinbarungen so auszugestalten, dass Kommunen weiterhin über einen entsprechenden Handlungsspielraum verfügen – insbesondere im Hinblick auf die Festsetzung von Mietobergrenzen. Der Gesetzgeber sollte daher, auch in Abgrenzung zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 24.05.2006 – 4 C 9.04), klarstellen, dass Mietobergrenzen in sozialen Erhaltungsgebieten zulässig und zielführend sind.

Zu §58a

Der soziale Flächenbeitrag stellt eine sinnvolle Ergänzung des bestehenden Umlegungsverfahrens dar, an den bestehenden Funktionslogiken und Grenzen ändert die Novellierung

jedoch nichts. Insofern dürften sich die Anwendungsfälle in Grenzen halten, da ausweislich der Begründung ein sozialer Flächenbeitrag nur möglich ist, wenn die Gemeinde im Ergebnis der Umlegung einen Anspruch auf Wertausgleich hat.

Unklar ist auch die Beschränkung auf angespannte Wohnungsmärkte nach § 201a BauGB, denn gerade in schrumpfenden Regionen benötigen die Kommunen planerische Instrumente, um der Verödung der Ortskerne und der Zersiedelung des Umlandes entgegenzuwirken. Darüber hinaus besteht auch in Regionen mit „entspanntem" Wohnungsmarkt ein Bedarf an gefördertem, barrierefreiem und altersgerechtem Wohnraum.

Der Anwendungsbereich eines sozialen Flächenbeitrags würde sich deutlich erweitern, wenn die Regelung analog auch auf Baulandmodelle in Form von städtebaulichen Verträgen ausgedehnt würde. Die regelmäßige Abgabe von zweckgebundenen Flächenanteilen für den sozialen Wohnungsbau bei der Aufstellung von Bebauungsplänen für private Vorhaben wäre bodenpolitisch deutlich weitreichender.

Zu § 135d:

Die Schaffung der Möglichkeit, einen naturschutzrechtlich notwendigen Ausgleich ggfs. auch durch Erhebung eines Ersatzgeldes durchführen zu können, kann in bestimmten Fällen die Genehmigung von Vorhaben im innerstädtischen Bereich erleichtern, für die ein ortsnaher Ausgleich nicht möglich ist. Sofern damit ein Beitrag zu flächensparenden Innenentwicklung geleistet wird, ist dies zu begrüßen. Es besteht allerdings durchaus die Gefahr, dass durch die Ersatzgeldregelung der gebotene Ausgleich von Eingriffen in den Naturhaushalt missbräuchlich unterlaufen wird. Daher muss im Gesetzesvollzug sowohl der fortbestehende Vorrang der Realkompensation durch Flächenbereitstellung sichergestellt werden als auch die zeitnahe und zweckgebundene Verwendung der erhobenen Ersatzgelder für Maßnahmen des Naturschutzes.

Zu §172:

Die Intention des Gesetzgebers, in sogenannten Milieuschutzgebieten energetische Sanierungen zu ermöglichen und zugleich die Ziele der sozialen Erhaltungssatzung weiterzuverfolgen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Ob die hier vorgesehene generelle Befreiung von der Genehmigungspflicht durch Satzung dafür das geeignete Instrument darstellt, erscheint jedoch fraglich. Zielführender wäre es, bereits in der sozialen Erhaltungssatzung klarzustellen, dass ein Anspruch auf Genehmigung grundsätzlich besteht, sofern bestimmte, von der Gemeinde festzulegende Voraussetzungen – beispielsweise die Inanspruchnahme von Fördermitteln sowie eine entsprechend reduzierte Modernisierungsumlage – erfüllt werden.

Eine vollständige Freistellung von der Genehmigungspflicht könnte den Vollzug der Erhaltungssatzung für die Kommunen erschweren, da das Modernisierungsgeschehen von den zuständigen Stellen dann nicht mehr zeitnah erfasst wird.

Mit Blick auf selbstgenutztes Wohneigentum wird zudem festgelegt, dass Eigentümer*innen sich im Falle einer Neuvermietung verpflichten sollen, sicherzustellen, dass die vorgenommenen (energetischen) Modernisierungen nicht zu wohnwertsteigernden Maßnahmen führen, die sich in der Miethöhe niederschlagen und damit die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung gefährden. In der Praxis stellt sich hierbei die Frage, wie die Einhaltung dieser Regelung bei Verkauf oder Neuvermietung für die Kommunen transparent und nachvollziehbar kontrolliert werden kann – insbesondere vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels.

Zu §§ 175ff

Die neu ermöglichte Zusammenfassung mehrerer Baugebote in einem Verfahren bietet die Chance, das Instrument für die Kommunen rechtssicher anzuwenden. Wie bei § 58 ist jedoch die Beschränkung auf angespannte Wohnungsmärkte nicht nachvollziehbar.

Zu § 246 e

Die bereits im Jahr 2025 geschaffene Ausnahmeregelung nach §246e, der sogenannte „Bau-Turbo" findet mit der Novelle Eingang in das BauGB. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hält nach wie vor an seiner Kritik an der Einführung des Paragrafen aufrecht, dient er doch als Generalklausel um gängige Planungsverfahren außer Kraft zu setzen. Da mit der Einführung des §246e keinerlei Vorgaben zur Mietpreis- und Belegungsbindung festgelegt worden sind, ist davon auszugehen, dass der Bau-Turbo keinen Beitrag zu Schaffung bezahlbaren Wohnraums leisten wird. Vielmehr ist zu befürchten, dass er zu einer weiteren Zersiedelung und Flächenversiegelung sowie Bodenwertsteigerungen führen wird.