Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.

Littenstraße 10 | 10179 Berlin | T: +49 (0)30 20613250 | info@deutscher-verband.org | www.deutscher-verband.org
Repräsentanz in Brüssel: 3, rue du Luxembourg | 1000 Brüssel, Belgien | T: +32 (0)2 5501610

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

erarbeitet von der AG Städtebau/Raumordnung des Deutschen Verbands für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DV)

Berlin, 29. April 2026

© Christian Huttenloher

Executive Summary

Die BauGB-Novelle verfolgt das richtige Ziel, die Planungs- und Genehmigungsprozesse für mehr bezahlbaren Wohnungsbau zu beschleunigen und zu modernisieren sowie eine nachhaltige und städtebaulich geordnete Entwicklung für resiliente Städte und Gemeinden zu stärken. Aus Sicht der AG Städtebau/Raumordnung des DV bleibt sie jedoch in ihrer **praktischen Wirkung begrenzt und kleinteilig**. Sie schafft punktuelle Verbesserungen bei Verfahrensrecht, Umweltprüfung, Digitalisierung und bodenpolitischen Instrumenten, entfaltet aber **keinen strukturellen Impuls**, der den tiefgreifenden Herausforderungen insgesamt gerecht wird.

Angesichts der heterogenen Perspektiven- und Interessenlage innerhalb der Mitgliedschaft des DV versteht sich diese Stellungnahme bewusst als grundsätzliche, strukturierende Einordnung der BauGB-Novelle; sie verzichtet auf eine Detailpositionierung zu allen Einzelregelungen und fokussiert auf übergreifende Wirkungen für Stadtentwicklung, Planungspraxis und kommunale Handlungsfähigkeit.

Die politisch hervorgehobene **Priorisierung des Wohnungsbaus** entfaltet überwiegend **symbolische Wirkung**. Sie wirkt ausschließlich innerhalb der planerischen Abwägung und stößt dort an klare Grenzen, v.a. durch verfassungsrechtlich abgesicherte Umwelt- und Naturschutzbelange. Ein durchsetzungsfähiger Vorrang entsteht nicht. Auch die raumordnungsrechtliche Flankierung kann zwar handlungsleitend wirken, steht jedoch im Spannungsverhältnis zur föderalen Kompetenzordnung und zum koordinierenden, ausgleichenden Wesen der Raumordnung.

Positiv zu bewerten sind die **Klarstellungen zur Umweltprüfung**, insbesondere die funktionale Trennung von SUP und UVP, sowie die **Verankerung der Digitalisierung in der Bauleitplanung (XPlanung)**. Letztere wird ohne flankierende Unterstützung durch Bund und Länder kurzfristig nicht flächendeckend zur Praxis werden. Die Straffung und Klarstellung von Beteiligungsverfahren mit der Einführung einer normierten Präklusion kann Verfahren beschleunigen und erhöht zugleich die Anforderungen an eine gebotene frühzeitige, qualitativ hochwertige Beteiligung.

Die AG Städtebau/Raumordnung lehnt die **Integration der EU-Wiederherstellungsverordnung** in das BauGB zum jetzigen Zeitpunkt ab. Solange kein nationaler Wiederherstellungsplan vorliegt, besteht kein sachlicher Regelungsbedarf. Zudem sieht das Europarecht derzeit keine nationale Einführung von Wiederherstellungsbeiträgen vor, anders als der Entwurf zur BauGB-Novelle glauben machen will. Ambivalent werden die **bodenpolitischen Anpassungen** bewertet: Sie schließen Vollzugslücken bei Problemimmobilien und Share-Deals, stellen aber keinen bodenpolitischen Neustart dar. Die Ausweitung und Verstetigung des Milieuschutzes birgt erhebliche Akzeptanz- und Verfassungsrisiken, insbesondere gegenüber Selbstnutzern.

Insgesamt gilt: Die Novelle **ermöglicht Beschleunigung**, sie **ersetzt aber nicht die fehlende Handlungsfähigkeit der Kommunen**. Ohne ausreichende personelle, finanzielle und organisatorische Ressourcen bleiben viele der neuen Instrumente wirkungslos. Daher besteht weiterhin erheblicher Reformbedarf – sowohl im BauGB als auch darüber hinaus.

Langfassung

Vorbemerkung

Die BauGB-Novelle ist vor dem Hintergrund tiefgreifender struktureller Problemlagen bei Wohnungsbau und Stadtentwicklung sowie massiven kommunalen Kapazitäts- und Finanzengpässen erfolgt. In vielen Städten und Gemeinden stoßen Planung, Genehmigung und Umsetzung zunehmend an strukturelle Grenzen. Massive Haushaltsengpässe, hohe Arbeitsbelastung, Fachkräftemangel sowie eine Vielzahl paralleler Transformationsaufgaben führen dazu, dass selbst rechtlich eröffnete Handlungsspielräume und Vereinfachungen faktisch nicht oder nur eingeschränkt genutzt werden können.
Gesetzliche Erweiterungen von Instrumenten und Anforderungen laufen Gefahr, ihre intendierte Wirkung zu verfehlen, wenn sie die reale Leistungsfähigkeit der kommunalen Planungspraxis nicht hinreichend berücksichtigen.

In vielen Regionen bestehen erhebliche Defizite an bezahlbarem Wohnraum, insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten. Die notwendige Wohnraumschaffung trifft auf lange Planungs- und Genehmigungszeiten, stark gestiegene Bau- und Finanzierungskosten sowie auf eine stetig zunehmende Komplexität von Umwelt-, Beteiligungs- und Verfahrensanforderungen. Gleichzeitig stehen Städte und Gemeinden vor umfassenden Transformationsaufgaben: Dekarbonisierung und Wärmewende, Klimaanpassung, Mobilitätswende, Weiterentwicklung von Gewerbe und Infrastruktur sowie die Sicherung sozialer und technischer Daseinsvorsorge.

Der Gesetzgeber reagiert hierauf mit dem Anspruch, das Bauplanungsrecht zu modernisieren und zu beschleunigen. Der DV teilt diese Zielrichtung ausdrücklich; es ist jedoch entscheidend, **wie** Beschleunigung erreicht wird. Sie kann nur dann nachhaltig wirken, wenn sie über klare, rechtssichere und digital unterstützte Verfahren erfolgt und auch eine Absenkung fachlicher Standards ohne Aufgabe von Nachhaltigkeit und städtebaulicher Qualität erfolgt. Leitgedanke muss eine **Beschleunigung durch Klarheit**, nicht durch Vereinfachung auf Kosten von Stadtqualität und Nachhaltigkeit sein.

Die BauGB-Novelle setzt an richtigen Punkten an, bleibt jedoch insgesamt **kleinteilig und inkrementell**. Sie bündelt zahlreiche Einzelanpassungen, ohne großen strukturellen Wurf. Im Vergleich dazu hatte die letzte kleine Novelle („Bauturbo") in der Praxis weit größere Effekte. Wünschenswert wäre gewesen, die BauGB-Novelle stärker für eine grundlegende strukturelle Weiterentwicklung des Gesetzes zu nutzen. Trotz zahlreicher Einzelanpassungen bleibt das BauGB komplex, schwer lesbar und stark von Querverweisen geprägt. Eine klarere Systematik und bessere Verständlichkeit hätten die Anwendung in der Planungspraxis spürbar erleichtert und einen echten Modernisierungsschub bewirken können. Die Novelle bleibt hier hinter ihrem Potenzial zurück.

Hinzu kommt, dass bauplanungsrechtliche Anpassungen allein die strukturellen Defizite der kommunalen Handlungsfähigkeit nicht beheben können. Viele Instrumente, etwa im Bodenrecht oder

beim Umgang mit Problemimmobilien, setzen erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen voraus, die vielerorts fehlen.

1. Wohnungsbau als überragendes öffentliches Interesse und raumordnungsrechtliche Einbindung

Mit der Einordnung des Wohnungsbaus als überragendes öffentliches Interesse in nach § 201 BauGB von den Bundesländern festgelegten Gebieten setzt der Gesetzgeber ein politisch starkes Signal. Der Wohnungsbau soll in diesen Räumen in der planerischen Abwägung besonders gewichtet werden, einschließlich wohnungsnaher sozialer und infrastruktureller Nutzungen. Die Festlegung nach § 201 BauGB wirkt typisierend, so dass kein zusätzlicher lokaler Bedarfsnachweis erforderlich ist, welcher jedoch die Priorisierung des Wohnungsbaus in der planerischen Abwägung weiter untermauert und vertieft. Aus Sicht des DV ist diese Schwerpunktsetzung zu begrüßen, ihr praktischer Mehrwert bleibt jedoch begrenzt.

Kein durchsetzungsfähiger Vorrang in der Abwägung gegenüber Umwelt- und Naturschutzbelange

Rechtlich begründet die Novelle **keinen durchsetzungsfähigen Vorrang**. Die Priorisierung wirkt ausschließlich innerhalb der planerischen Abwägung. Kommunen bleiben frei in ihrer Planung, sind aber gehalten, dem Wohnungsbau besonderes Gewicht beizumessen. In der Praxis ist diese Gewichtung jedoch bereits heute möglich und wird vielfach vorgenommen. Die Novelle schafft insofern eher eine **Klarstellung als eine neue Rechtslage**. Außerdem bleibt unberücksichtigt, dass auch in Regionen ohne akuten Wohnraummangel, die infrastrukturell gut an urbane Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten angebunden sind, die Ausweitung des Wohnraumangebots für Entlastung sorgen kann.

Die Grenzen dieser Priorisierung liegen insbesondere im Umwelt- und Naturschutz. Diese Belange sind nicht nur gleichrangige Fachbelange, sondern verfassungsrechtlich über Art. 20a GG abgesichert und werden durch die parallel laufende Novelle des Naturschutzrechts weiter gestärkt. Zwingende Vorgaben des Arten-, Biotop-, Boden-, Wasser- und Klimaschutzes bleiben abwägungsfest. Wo irreversible Eingriffe drohen, endet die Priorisierung des Wohnungsbaus. Die Novelle beschleunigt damit Verfahren, **nicht aber die Durchsetzbarkeit des Wohnungsbaus gegen harte ökologische Grenzen**.

Vorrang in Raumplanung widerspricht Wesen der Raumordnung und föderaler Kompetenzordnung

Diese Ambivalenz zeigt sich auch auf der Ebene der **Raumordnung**. Die stärkere wohnungspolitische Akzentuierung kann faktisch wirksam sein, indem sie Orientierungs- und Erwartungswirkungen entfaltet und den Handlungsdruck auf Regional- und Bauleitplanung erhöht. Zugleich steht sie im Spannungsverhältnis zum fachlich-rechtlichen Wesen der Raumordnung, die koordinierend, ausgleichend und offen angelegt ist. Raumordnung dient der Abstimmung gleichrangiger Raumansprüche – Wohnen, Wirtschaft, Freiraum, Klimaanpassung, Daseinsvorsorge – und nicht der

Durchsetzung einzelner Nutzungen. Die inhaltliche Vorfestlegung zugunsten des Wohnungsbaus verschiebt diesen Ausgleichsauftrag in Richtung sektoraler Steuerung.

Hinzu kommen erhebliche und kritisch zu bewertende Eingriffe in die föderalrechtliche Kompetenzordnung, die der DV ablehnt. Die bundesrechtliche Vorprägung bewegt sich formal innerhalb der Kompetenzordnung, wirkt materiell jedoch wie eine Lenkung der Landes- und Regionalplanung. Gestaltungsspielräume der Länder und Regionen werden faktisch eingeengt, ohne dass dies offen als Kompetenzverlagerung ausgewiesen wird. Die kommunale Planungshoheit bleibt rechtlich bestehen, wird aber durch raumordnerische Erwartungshaltungen zunehmend konditioniert. Die wohnungspolitische Priorisierung ist damit **instrumentell wirksam, aber systemisch ambivalent**.

2. Verfahrensvereinfachung, Digitalisierung und Präklusion

Die BauGB-Novelle enthält zahlreiche Ansätze zur Straffung und Kalkulierbarkeit von Verfahren. So markiert die BauGB-Novelle im Bereich der Digitalisierung der Bauleitplanung einen wichtigen formalen Fortschritt, ohne jedoch einen durchgreifenden Praxiswandel zu garantieren. Mit der rechtlichen Ermöglichung und Standardisierung von XPlanung wird erstmals ein bundeseinheitlicher technischer Rahmen für die digitale Erstellung, Veröffentlichung und Weiterverarbeitung von Bauleitplänen geschaffen. Dies ist nicht nur für die Reduktion von Medienbrüchen und die Effizienz der Bauleitplanung bedeutsam, sondern zugleich eine zentrale Voraussetzung für die integrierte Nutzung von Building Information Modeling (BIM) entlang der gesamten Planungs- und Genehmigungskette der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Ohne standardisierte, maschinenlesbare Planungsdaten bleibt eine durchgängige Verknüpfung von Bauleitplanung, Genehmigungsverfahren und digitalem Planen und Bauen strukturell begrenzt.

Digitalisierung braucht neben rechtlicher Verankerung Digitalisierungsoffensive

Die vollständige Digitalisierung bietet Chancen für mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Gleichzeitig besteht das Risiko, dass zusätzliche formale und technische Anforderungen neue Engpässe erzeugen, insbesondere in personell und finanziell schwach ausgestatteten Kommunen. Angesichts begrenzter personeller, finanzieller und organisatorischer Kapazitäten – insbesondere in kleineren und mittleren Kommunen – steht zu befürchten, dass XPlanung nicht kurzfristig zur flächendeckenden Praxis wird. Die Standardsetzung allein entfaltet keine automatische Diffusionswirkung, da XPlanung komplex ist und funktionierende Schnittstellen zu GIS-Systemen, Fachverfahren und Beteiligungsplattformen voraussetzt. Die vorgesehenen Fristen entfalten vor allem organisatorische und politische Steuerungswirkung. Ein einklagbarer Anspruch auf Beschleunigung ist nicht vorgesehen.

Ohne flankierende landesrechtliche Initiativen, zentrale IT-Dienstleistungen, Förderprogramme und Qualifizierungsangebote droht die Digitalisierung ein asymmetrischer Modernisierungsschritt zu bleiben, von dem vor allem leistungsfähige Verwaltungen und die dort tätigen Investoren profitieren. Es stellt sich zudem die Frage, ob alle Kommunen flächendeckend über die notwendigen, technischen Voraussetzungen und Kenntnisse verfügen. Die Novelle schafft damit eine notwendige

Grundlage für digitale, integrierte Planungs- und Genehmigungsprozesse bis hin zu BIM, ersetzt jedoch nicht die erforderlichen flankierenden Maßnahmen durch Länder und Bund.

Präklusion und Straffung von Verfahren dringend erforderlich

Ebenso zu begrüßen ist die **Einführung einer normierten materiellen Präklusion (§ 4a BauGB-E)** für die Bauleitplanung. Sie stellt eine deutliche Verschärfung gegenüber dem bisherigen Recht dar. Nicht fristgerecht vorgebrachte Einwendungen können auch im gerichtlichen Verfahren ausgeschlossen sein. Zugleich zieht die Novelle klare europarechtliche Schutzlinien: UVP-pflichtige Bebauungspläne bleiben von der Präklusion ausgenommen. Aus Sicht des DV trägt die Präklusion zu mehr Verfahrenssicherheit bei. Zugleich erhöht sie die Anforderungen an frühzeitige, transparente und qualitativ hochwertige Beteiligung. Diese wechselseitige Wirkung ist richtig und wichtig, da Beschleunigung nicht zulasten von Akzeptanz gehen darf. Partizipation sollte daher nicht reduziert, sondern weiterentwickelt werden.

Die BauGB-Novelle enthält zudem sinnvolle Ansätze zur **Straffung und Strukturierung der Planungsverfahren**, die aus Sicht des DV ausdrücklich zu begrüßen sind. Durch die Reduktion redundanter Beteiligungsschritte, die bessere Verzahnung von Verfahrensphasen sowie klarere zeitliche Abläufe werden Planungsprozesse insgesamt **kalkulierbarer und transparenter** – sowohl für Kommunen als auch für Vorhabenträger und Öffentlichkeit. Dies kann dazu beitragen, Planungsverfahren nicht nur formell zu beschleunigen, sondern auch inhaltlich zu fokussieren und Ressourcen gezielter einzusetzen. Die Novelle setzt damit an einer zentralen Stellschraube an, da Verfahrensbeschleunigung durch **klar strukturierte, verlässliche Abläufe** erreicht wird.

Auch die **Vereinheitlichung des Vollgeschossbegriffs sowie die Präzisierung des Maßes der baulichen Nutzung** in der §§ 17, 20 BauNVO E ist zu begrüßen, um serielle und modulare Bauformen zu erleichtern. Standardisierte Bauformen sollen bundesweit besser skalierbar werden. Diese Klarstellungen sind sinnvoll, wirken jedoch eher unterstützend als strukturverändernd. Serielles Bauen wird auch weiterhin in erheblichem Maße von bauordnungsrechtlichen, finanziellen und praktischen Rahmenbedingungen abhängen. Bauordnungsrecht ist Ländersache.

3. Umweltprüfung und EU-Wiederherstellungsverordnung

Vermeidung überambitionierter und nicht notwendiger Umweltprüfungen

Die Klarstellung des Verhältnisses von SUP und UVP – zusammen mit der Vermeidung überambitionierter Umweltuntersuchungen - ist einer der stärksten Punkte der Novelle. Die Novelle stellt erstmals systematisch klar, dass die **Strategische Umweltprüfung (SUP)** das **Regelinstrument** der Bauleitplanung bleibt (§ 2 Abs. 4 BauGB), während die **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)** auf solche Bebauungspläne beschränkt ist, die tatsächlich ein **konkretes UVP-pflichtiges Vorhaben vorbereiten oder eine Planfeststellung ersetzen** (§ 2a BauGB-E). Dies stärkt die SUP als **strategisches, flächenbezogenes und integriertes Prüfverfahren** und schützt sie davor, faktisch zu einer „verdeckten UVP" mit projektbezogener Detailtiefe zu werden.

Zugleich schafft die Novelle eine wichtige **rechtliche Rückendeckung gegen überambitionierte Untersuchungstiefen**, die allein aus Vorsorge- oder Rechtsschutzangst entstehen. Insbesondere wird klargestellt, dass die SUP nicht dazu dient, alle denkbaren Auswirkungen eines späteren Einzelvorhabens abschließend zu prüfen, sondern die **Umweltbelange angemessen zum Planungsstand** in die Abwägung einzustellen. Dies entspricht der Systematik der SUP-Richtlinie und der bisherigen unionsrechtlichen Rechtsprechung. Ein zentraler Hebel zur Vermeidung unnötiger Prüfungsüberfrachtung ist die **Stärkung des Untersuchungsrahmens**. Die BauGB-Novelle betont, dass Umfang und Tiefe der Umweltprüfung sich am **konkreten Planungsmaßstab** orientieren müssen. Die Nutzung vorhandener Umweltinformationen wird ausdrücklich legitimiert, und überobligatorische Detailprüfungen auf der Ebene der Bauleitplanung sollen vermieden werden.

Der DV bewertet dies als **klare Absage an pauschal maximalistische Prüfansätze**, die weder europarechtlich geboten noch fachlich sinnvoll sind. Die Betonung des Untersuchungsrahmens kann zu einer spürbaren Entlastung beitragen, wenn Kommunen diesen Spielraum aktiv nutzen. Zugleich bleibt festzuhalten, dass diese Steuerungswirkung **nicht automatisch** eintritt. Die Novelle schafft die rechtlichen Voraussetzungen, überlässt die konkrete Begrenzung der Prüfungstiefe jedoch weiterhin der kommunalen Planungspraxis. Entscheidend wird daher sein, ob die neue Struktur zu einer veränderten Verwaltungspraxis führt und ob Verwaltungen den Untersuchungsrahmen fachlich sauber, aber auch selbstbewusst begrenzen und diese Begrenzung nachvollziehbar begründen oder ob aus Vorsicht weiterhin umfassend geprüft wird. Ohne eine entsprechende Umsetzungsbereitschaft bleibt das Beschleunigungspotenzial sehr begrenzt.

Entschiedene Ablehnung der Integration der EU-Wiederherstellungsverordnung

Dagegen lehnt der DV die Integration von Zielen der **EU-Wiederherstellungsverordnung** in das BauGB deutlich ab. Die Verordnung sieht ein mehrstufiges Umsetzungsmodell vor, dessen Kern ein nationaler Wiederherstellungsplan ist. Solange dieser nicht vorliegt und weder räumliche Prioritäten noch quantitative Ziel- und Bewertungsmaßstäbe festgelegt sind, besteht **kein sachlicher und rechtlicher Regelungsbedarf**, im BauGB vorwirkende oder verbindliche Instrumente zu verankern. Die im Entwurf vorgesehene frühzeitige Übertragung europarechtlicher Zielsetzungen in das kommunale Bauplanungsrecht greift dem nationalen Umsetzungsprozess vor und geht damit über die europarechtlich gebotenen Anforderungen hinaus. Die Vorfestlegung birgt zudem erhebliche Risiken: Rechtsunsicherheit, Übersteuerung der Bauleitplanung und unklare Abgrenzungen zum bestehenden naturschutzrechtlichen Ausgleichssystem. Diese Zurückhaltung wird auch politisch geteilt. Bundesrat und Deutscher Städte- und Gemeindebund haben eine Aussetzung, beziehungsweise ein Moratorium der Wiederherstellungsverordnung gefordert. Vor diesem Hintergrund erscheint es inkonsequent, im BauGB bereits neue Anforderungen zu verankern.

Besonders kritisch bewertet der DV die in § 135f BauGB-E vorgesehene Einführung eines verpflichtenden Wiederherstellungsbeitrags. Eine solche Verpflichtung ist in der EU-Wiederherstellungsverordnung nicht vorgesehen. Der Entwurf würde damit faktisch eine zusätzliche, bauplanungsrechtliche Eingriffs- und Ausgleichslogik etablieren, die neben das etablierte naturschutzrechtliche Ausgleichssystem tritt. Dies führt zu erheblichem bürokratischem Mehraufwand,

zusätzlichen Kosten und einer weiteren Verkomplizierung der Bauleitplanung, ohne dass ein entsprechender ökologischer Mehrwert erkennbar wäre.

Positiv zu bewerten sind demgegenüber, dass der Entwurf mit § 135e BauGB-E eine optionale Satzungsregelung vorsieht. Die Möglichkeit, durch Satzung sogenannte städtische Ökosystemgebiete festzulegen, eröffnet Kommunen ein freiwilliges, lokal anpassbares Instrument, um ökologische Ziele in Abhängigkeit von örtlichen Gegebenheiten und kommunalen Kapazitäten umzusetzen. Diese Option entspricht dem europarechtlichen Ansatz, der eine strategische und nationale Umsetzung der Wiederherstellungsziele vorsieht, und wahrt zugleich die kommunale Planungshoheit.

4. Geordnete städtebauliche Entwicklung, Qualität und Resilienz

Die BauGB-Novelle bekräftigt das **Leitprinzip der nachhaltigen, integrierten und geordneten städtebaulichen Entwicklung** und stärkt den qualitativen Anspruch der Bauleitplanung deutlich. Dies ist sehr zu begrüßen. Städtebau wird damit nicht allein als ordnendes Zulassungsrecht verstanden, sondern stärker als gestaltendes, integrierendes Steuerungsinstrument. Innenentwicklung, Nutzungsmischung und Klimaanpassung werden von programmatischen Zielaussagen zu rechtlich tragfähigen Abwägungs- und Steuerungsinhalten weiterentwickelt. Dies erhöht die inhaltliche Verbindlichkeit städtebaulicher Qualität, ohne die kommunale Planungshoheit formell einzuschränken.

Stärkung von Innenentwicklung und Nutzungsmischung

Besonders hervorzuheben ist die **Aufwertung konzeptioneller Grundlagen**. Mit der Weiterentwicklung des § 175a BauGB werden städtebauliche Entwicklungskonzepte zur Stärkung der Innenentwicklung systematisch geschärft und rechtlich besser verankert. Die Novelle hebt diese Konzepte stärker auf eine formalisierte Bezugsebene der Bauleitplanung, indem sie deren Bedeutung für Begründung, Abwägung und die Anwendung weiterer Instrumente klarer herausstellt. Damit werden sie von bloßen Hintergrundpapieren zu tragenden Elementen einer konsistenten Planungslogik aufgewertet.

Inhaltlich wird Innenentwicklung dabei ausdrücklich breiter verstanden als reine bauliche Nachverdichtung. Die Novelle knüpft an das Leitbild einer „dreifachen Innenentwicklung" an, die bauliche Entwicklung, Freiraum- und Grünentwicklung sowie Mobilitäts- und Erschließungsfragen gemeinsam betrachtet. Dies unterstützt eine Abkehr vom rein quantitativen Baulanddenken hin zu einer qualitativen Bestandsentwicklung, die auch klimatische, soziale und funktionale Aspekte integriert. Die Stärkung von Nutzungsmischung, kürzeren Wegen und robusten Quartiersstrukturen wird dabei ausdrücklich als Beitrag zur Resilienz von Städten verstanden.

Innenentwicklung und funktional gemischte Stadtentwicklung benötigen jedoch größere rechtssichere Flexibilitäten bei der Anwendung des Lärmschutzrechts, insbesondere der TA Lärm. Gerade in innerstädtischen Bestandsquartieren ist Nutzungsmischung ohne angepasste Lärmschutzmaßstäbe nur begrenzt umsetzbar. Dass die BauGB-Novelle hier keine weitergehenden Öffnungen oder Abweichungsmöglichkeiten vorsieht, bleibt hinter den städtebaulichen Zielsetzungen zurück. Die Novelle verpasst damit die Chance, Kommunen zusätzliche Handlungsspielräume zu eröffnen, um

Wohnen und nicht wesentlich störende gewerbliche Nutzungen unter realistischen Rahmenbedingungen näher zusammenzuführen und die Innenentwicklung wirksam zu stärken.

Verankerung von Klimaanpassung

Positiv zu bewerten ist zudem, dass Klimaanpassung erstmals ausdrücklich und gleichrangig als Abwägungsbelang verankert wird. Städte und Gemeinden sollen resilienter gegenüber den Folgen des Klimawandels werden. Themen wie Hitzebelastung, Starkregen, Wasserrückhalt und wassersensible Stadtentwicklung erhalten damit ein klareres rechtliches Gewicht. Der Entwurf erweitert hierfür die Festsetzungsmöglichkeiten zur Klimaanpassung und führt einen neuen Regelungskomplex zu städtischen Ökosystemgebieten. Die Novelle schafft damit bessere Festsetzungs- und Begründungsmöglichkeiten, ohne ein starres Regime vorzugeben. Damit wird ein Rahmen eröffnet, der ambitionierten und qualitätsvollen Städtebau erleichtert, zugleich aber hohe Anforderungen an integrierte, vorausschauende Planung stellt. Diese Ziele sind nachvollziehbar. Es besteht jedoch die Gefahr zusätzlicher Kosten und Investitionsrisiken. Verhältnismäßigkeit und wirtschaftliche Tragfähigkeit (Angemessenheit) der Vorgaben vor Ort werden entscheidend sein.

Insgesamt stärkt die BauGB-Novelle damit die inhaltliche Qualität und konzeptionelle Tiefe der Bauleitplanung. Sie verlangt mehr strategisches Denken und frühzeitige Integration unterschiedlicher Belange, bietet hierfür aber zugleich eine stabilere rechtliche Grundlage. Entscheidend wird sein, dass diese qualitative Aufladung nicht zu längeren oder schwerfälligeren Verfahren führt, sondern durch frühzeitige, gut abgestimmte Konzepte zu klareren Entscheidungen und letztlich auch zu effizienteren Planungsprozessen beiträgt.

5. Bodenpolitische Anpassungen und Milieuschutz

Die bodenpolitischen Anpassungen der BauGB-Novelle zählen zu den in der Mitgliedschaft des DV am kontroversesten bewerteten Punkten.

Stärkung Vorkaufsrechte gegen Problemimmobilien

Die gezielte **Stärkung der Vorkaufsrechte im Zusammenhang mit Problemimmobilien** ist grundsätzlich nachvollziehbar, da solche Immobilien erhebliche negative Ausstrahlungswirkungen auf Quartiere, Nachbarschaften und angrenzende Grundstücke entfalten können. In Fällen von dauerhaftem Leerstand, Verwahrlosung oder fehlender Bewirtschaftungsfähigkeit besteht ein berechtigtes öffentliches Interesse, städtebauliche Abwärtsspiralen zu durchbrechen und Handlungsfähigkeit herzustellen. Klar ist aber auch, kommunale Vorkaufsrechte kosten Geld und bauen keine Wohnungen.

Daneben ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht jede Problemimmobilie Ausdruck spekulativen Verhaltens ist. In der Praxis stehen Eigentümerinnen und Eigentümer häufig selbst vor erheblichen strukturellen Herausforderungen, etwa aufgrund fehlender finanzieller Mittel, komplexer Erb- oder Eigentümerkonstellationen, baulicher Altlasten oder mangelnder Marktgängigkeit einzelner Objekte. In solchen Fällen kann ein kommunales Eingreifen über das Vorkaufsrecht auch als

zusätzliche Belastung wahrgenommen werden, die notwendige private Investitionen eher hemmt als erleichtert. Hinzu kommt das Risiko einer zu weiten oder strategischen Anwendung des Vorkaufsrechts, die nicht primär der Quartiersstabilisierung dient, sondern faktisch eigentumslenkend wirkt. Vor diesem Hintergrund ist entscheidend, dass die gestärkten Vorkaufsrechte bei Problemimmobilien **differenziert, verhältnismäßig und missbrauchssensibel** angewendet werden.

Gleichzeitig ist kritisch zu sehen, dass die praktische Wirksamkeit auch dieser Regelungen maßgeblich von der kommunalen Handlungsfähigkeit abhängt. Vorkaufsrechte bei Problemimmobilien entfalten nur dann eine positive Wirkung, wenn sie mit ausreichender Verwaltungskapazität, fachlicher Kompetenz und vor allem finanzieller Ausstattung unterlegt sind. Ohne diese Voraussetzungen besteht die Gefahr, dass die rechtlich gestärkten Instrumente in der Praxis weiterhin nur selektiv genutzt werden können.

Erweiterung Vorkaufsrecht über städtebauliche und bodenbezogene Aspekte hinaus problematisch

Besonders problematisch schätzt der DV die vorgesehene **Erweiterung der Anwendungsmöglichkeiten des gemeindlichen Vorkaufsrechts über klassische städtebauliche Anknüpfungspunkte hinaus** ein**.** Nach dem Entwurf sollen Kommunen künftig ein Vorkaufsrecht auch dann ausüben können, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen", dass ein Erwerber organisierte Kriminalität oder Bestrebungen gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung unterstützt.

Die vorgesehene Öffnung für prognosebasierte Eingriffe, die an persönliche Eigenschaften oder vermutete Verhaltensweisen der Erwerber anknüpfen, markiert einen erheblichen Systembruch und erhöht die Rechtsunsicherheit. Das Instrument würde damit aus seinem städtebaulichen Regelungszusammenhang gelöst und für sachfremde ordnungs- und sicherheitspolitische Zwecke funktionalisiert. Das Vorkaufsrecht knüpft an die städtebauliche Funktion und Nutzung eines Grundstücks an, nicht an persönliche Eigenschaften oder vermutete Verhaltensweisen der Erwerber.

Der DV erkennt ausdrücklich an, dass der Staat verfassungsfeindlichen und kriminellen Strukturen konsequent entgegentreten muss und teilt die entsprechende Intention des Gesetzgebers. Gleichwohl ist das kommunale Vorkaufsrecht hierfür nicht das geeignete Instrument. Als städtebauliches Sicherungsinstrument ist es boden- und funktionsbezogen ausgestaltet und nicht zur ordnungs- oder sicherheitsrechtlichen Gefahrenabwehr bestimmt. Für diese Zielsetzungen stehen bereits differenzierte Instrumente des Straf-, Polizei- und Sicherheitsrechts zur Verfügung. Eine funktionale Überdehnung des Vorkaufsrechts gefährdet dessen Akzeptanz, die Rechtssicherheit von Immobilientransaktionen und letztlich auch die städtebauliche Zielgenauigkeit bodenpolitischer Instrumente.

Weiterentwicklung des Milieuschutzes greift zu sehr in selbst genutztes Eigentum ein

Ebenso kritische wird aus Sicht der Eigentümer:innen die Weiterentwicklung des Milieuschutzes nach § 172 BauGB bewertet. Zwar sind der Schutz sozial stabiler Quartiere und die Vermeidung von Verdrängung legitime Gemeinwohlziele. Die Novelle verschiebt jedoch die Balance zwischen Gemeinwohl und Eigentum spürbar zulasten der Eigentümer, insbesondere der

Selbstnutzer. Der Milieuschutz droht sich weiter von einem punktuellen Sicherungsinstrument zu einem dauerhaften Nutzungsregime zu entwickeln, das tief in individuelle Nutzungsentscheidungen eingreift. Dies birgt die Gefahr einer Überdehnung des Instruments, die sowohl Akzeptanzprobleme als auch verfassungsrechtliche Risiken mit sich bringt, wenn Differenzierungen, zeitliche Begrenzungen und Wirkungsüberprüfungen nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Einheimischenmodelle für finanzschwache Kommunen verbessern

Aus Sicht des DV sollte darüber hinaus § 11 BauGB so angepasst werden, dass bei **Einheimischenmodellen eine rechtssichere Vergabe von Grundstücken auch zum Verkehrswert** ausdrücklich ermöglicht wird. Dies würde die kommunalen Handlungsspielräume erweitern und die Zielsetzung unterstützen, ortsansässigen Haushalten den Erwerb von Wohneigentum zu ermöglichen, ohne Kommunen finanziell zu belasten. Hintergrund ist die jüngere Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs (2025), nach der im Rahmen von Einheimischenmodellen regelmäßig nur eine Vergabe unterhalb des Verkehrswerts als zulässig angesehen wird. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die bodenpolitischen Anpassungen der BauGB-Novelle zwar punktuell wirken können, in ihrer Gesamtheit jedoch nicht ausreichend sind, um die strukturellen Herausforderungen der Bodenpolitik zu bewältigen. Die Novelle verbessert die Anwendbarkeit bestehender Instrumente, ersetzt jedoch keine notwendige grundlegende Weiterentwicklung hin zu einer strategischen, kooperative Bodenpolitik, die öffentliche Hand und private Akteure gleichermaßen einbindet und Kommunen tatsächlich in die Lage versetzt, ihre bodenpolitischen Ziele umzusetzen und gleichzeitig ein positives privates Investitionsklima zu befördern.

Eine weitergehende bodenpolitische Reform wäre aus Sicht des DV jedoch notwendig, um Kommunen langfristig handlungsfähiger zu machen und eine sozial, ökologisch und wirtschaftlich ausgewogene Stadtentwicklung zu ermöglichen. Eine solche Reform berührt jedoch zentrale Eigentums-, Finanz- und Verteilungsfragen und ist angesichts der sehr unterschiedlichen Interessenlagen von Kommunen, Eigentümern, Investoren und Zivilgesellschaft **nur auf Grundlage eines intensiven fachlichen und politischen Diskurses** tragfähig vorzubereiten. Vor diesem Hintergrund ist realistisch festzuhalten, dass eine grundlegende bodenpolitische Neuausrichtung **nicht im Rahmen der vorliegenden BauGB-Novelle zu leisten ist**; diese kann allenfalls punktuelle Vollzugsdefizite adressieren, nicht jedoch die strukturellen Fragen der Bodenpolitik lösen.

Schlussfolgerung

Die BauGB-Novelle adressiert teilweise die richtigen Themen, bleibt aber **in ihrer Wirkung begrenzt**. Sie ermöglicht Beschleunigung, ersetzt jedoch nicht die fehlende Handlungsfähigkeit der Kommunen. Ohne ausreichende personelle, finanzielle und organisatorische Ressourcen werden viele der neuen Instrumente wirkungslos bleiben. Abzuwarten bleibt auch, inwieweit staatliche Steuerungs- und Eingriffsbefugnisse die avisierten Vereinfachungen entwerten. Der DV sieht daher weiteren Reformbedarf – insbesondere jenseits des BauGB – um Wohnungsbau, Stadtentwicklung und Transformation tatsächlich voranzubringen.