DIE IMMOBILIEN UNTERNEHMER.

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

Zweite BauGB-Novelle

Stand: 29. April 2026
Lobbyregisternummer: R001210

Stellungnahme des IVD zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts – zweite BauGB-Novelle

Inhalt

I. Generelle Anmerkungen zum vorliegenden Gesetzentwurf 1

II. Einzelanmerkungen 2

1. § 1 Abs. 5 BauGB-E 2
2. § 1 Abs. 6 BauGB-E – Katalog öffentlicher Belange 3
3. § 1 Abs. 7a BauGB-E – „Überragendes öffentliches Interesse für den Wohnungsbau“ 3
4. § 2 BauGB-E – Digitalisierung der Bauleitplanung 4
5. § 4b BauGB-E – Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens 4
6. § 9 BauGB-E – Inhalt des Bebauungsplans 5
7. § 13 BauGB-E – Vereinfachtes Verfahren 5
8. § 13a BauGB – Bebauungspläne der Innenentwicklung 6
9. § 24 Abs. 1 Nr. 9 BauGB-E (Maßnahmen zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung) 6
10. § 26 Nr. 4 BauGB-E – Ausnahme vom Ausschluss des Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten 7
11. § 24 Abs. 2 BauGB-E – Kommunales Vorkaufsrecht bei Wohnungseigentum (Schrottimmobilien) 8
12. § 27 Abs. 2 BauGB-E – Abwendungsvereinbarung 8
13. §§ 28a, 28b BauGB-E – gesellschaftsrechtliche Grundstückstransaktionen 9
14. § 172 Abs. 1 Satz 3 BauGB-E – Milieuschutz, energetische Sanierung und Ausnahme für Selbstnutzer 9

III. Ergänzende Änderungsvorschläge 10

1. Prüfung einer Rückführung der Ausübungsfrist (§ 28 Abs. 2 BauGB) auf zwei Monate 10
2. Vorkaufsrecht zum Verkehrswert: Prüfung einer Erhöhung der Anforderungen an die Verkehrswertbestimmung (§ 28 Abs. 2 BauGB) 10
3. Prüfung einer Flexibilisierung der Stellplatzregelungen im BauGB 11

I. Generelle Anmerkungen zum vorliegenden Gesetzentwurf

Mit der ersten BauGB-Novelle wurden bereits zentrale Änderungen zur Beschleunigung des Bauens im Bauplanungsrecht umgesetzt. Insbesondere der Bauturbo (§ 246e BauGB) sowie die erweiterten Ausnahmemöglichkeiten in §§ 31 und 34 BauGB setzen wichtige Impulse für Nachverdichtung und zusätzlichen Wohnraum.

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt demgegenüber weniger auf große Einzelinstrumente als auf zahlreiche Änderungen im Detail. Zu nennen sind insbesondere die vorgesehenen Regelungen zur Beschleunigung der Bauleitplanung (§ 4b BauGB-E) und zur Ausweitung des vereinfachten Verfahrens (§ 13 BauGB-E). Positiv ist, dass der Entwurf an mehreren Stellen verfahrensbeschleunigende Ansätze enthält und die Digitalisierung der Bauleitplanung adressiert.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf Umwelt- und Klimaschutz. Diese Ziele sind grundsätzlich anzuerkennen. Sie müssen jedoch so ausgestaltet werden, dass sie nicht zu zusätzlichen Kosten- und Verfahrenslasten führen und die Schaffung von Wohnraum weiter erschweren. Kritisch zu bewerten sind insbesondere Regelungen, die Eigentümer und Investoren verunsichern und die Bereitschaft zur Bereitstellung privaten Kapitals mindern können. Dies gilt vor allem für die vorgesehene Ausweitung kommunaler Vorkaufsrechte und flankierender Erwerbsinstrumente. Auch wenn dieser Schwerpunkt in der Einleitung des Gesetzentwurfs nur begrenzt hervorgehoben wird, nimmt er im Normtext erhebliches Gewicht ein. Die im Koalitionsvertrag angelegten Vereinbarungen werden insoweit nicht nur umgesetzt, sondern teilweise überschritten.

Der IVD unterstützt Regelungen, die Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen, Bauland mobilisieren und Investitionen in Wohnraum erleichtern. Regelungen, die zusätzliche Rechtsunsicherheit, Kosten oder Eingriffsrisiken für Eigentümer und Investoren schaffen, sind dagegen kritisch zu prüfen.

II. Einzelanmerkungen

1. § 1 Abs. 5 BauGB-E

Die Zielsetzung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung ist grundsätzlich zu begrüßen. Positiv ist auch die Verankerung der „dreifachen Innenentwicklung“, sofern sie praxistauglich und vollzugsorientiert ausgestaltet wird.

Kritisch bleibt jedoch die zusätzliche Aufnahme der „Schaffung bezahlbaren Wohnraums“ in die allgemeine Zielbestimmung. Das Anliegen ist unstreitig wichtig. Der Begriff bleibt jedoch rechtlich unbestimmt und eröffnet erhebliche Auslegungsspielräume, insbesondere bei zusätzlichen planerischen Vorgaben, Quotenmodellen oder vertraglichen Verpflichtungen. Aus Sicht der Immobilienwirtschaft muss die Bauleitplanung abwägungsoffen bleiben. Mehr Wohnraum entsteht vor allem durch zügig realisierbare Flächen, beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie verlässliche Rahmenbedingungen. Die Zielbestimmung darf nicht zu weiteren Regulierungs-, Nachweis- oder Kostenanforderungen führen. Erforderlich sind klare, rechtssichere und investitionsfreundliche Rahmenbedingungen, die Baulandmobilisierung, Innenentwicklung und den tatsächlichen Wohnungsbau erleichtern.
Petitum: In § 1 Abs. 5 BauGB-E sollte der Satzteil „und der Schaffung bezahlbaren Wohnraums, insbesondere unter Verwendung im Eigentum der Gemeinde stehender Grundstücke“ gestrichen werden.

2. § 1 Abs. 6 BauGB-E – Katalog öffentlicher Belange

Die vorgesehene Neufassung des § 1 Abs. 6 BauGB-E ordnet den Katalog der öffentlichen Belange neu und gliedert ihn in soziale, umweltbezogene, wirtschaftliche und sonstige öffentliche Belange. Die systematische Strukturierung ist grundsätzlich nachvollziehbar. Zugleich führt die weitere Ausdifferenzierung des Belangekatalogs jedoch zu zusätzlichen Prüf- und Begründungsanforderungen in der Bauleitplanung. Dies kann Verfahren verlängern, Rechtsunsicherheiten erhöhen und die Fehleranfälligkeit von Bebauungsplänen im Rahmen gerichtlicher Überprüfungen verstärken. Vor dem Hintergrund des Ziels der Planungs- und Verfahrensbeschleunigung sollte daher sorgfältig geprüft werden, ob die zusätzlichen Belange tatsächlich erforderlich sind oder lediglich die Komplexität der Bauleitplanung erhöhen.

Positiv zu bewerten ist die ausdrückliche Aufnahme der Anforderungen des kostensparenden, insbesondere seriellen und modularen Bauens. Damit wird anerkannt, dass Baukostendämpfung und Realisierungsbeschleunigung bereits auf Ebene der Bauleitplanung berücksichtigt werden müssen. Die Regelung sollte jedoch nicht als zusätzliche formale Prüflast verstanden werden, sondern als Ermöglichungsauftrag: Gemeinden sollten Bebauungspläne so ausgestalten können, dass serielle und modulare Bauweisen nicht durch ungeeignete Festsetzungen zu Kubaturen, Baufeldern, Erschließung oder Gebäudestrukturen erschwert werden.

Gleichwohl liegen wesentliche Hemmnisse für den breiteren Einsatz serieller und modularer Bauweisen weiterhin außerhalb des BauGB. Dazu zählen insbesondere uneinheitliche bauordnungsrechtliche Anforderungen der Länder, langwierige Genehmigungsverfahren sowie vergaberechtliche Vorgaben, insbesondere die Pflicht zur losweisen Vergabe. Gerade bei seriellen und modularen Baukonzepten sollten integrierte Systemlösungen erleichtert werden, damit Skaleneffekte, industrielle Vorfertigung und Kostenvorteile tatsächlich genutzt werden können.

Petitum: Die Neufassung des § 1 Abs. 6 BauGB-E sollte auf das erforderliche Maß begrenzt werden, um zusätzliche Abwägungs- und Begründungslasten zu vermeiden. Die Aufnahme des kostensparenden, insbesondere seriellen und modularen Bauens wird begrüßt, sollte jedoch durch bauordnungs- und vergaberechtliche Erleichterungen flankiert werden.

3. § 1 Abs. 7a BauGB-E – „Überragendes öffentliches Interesse für den Wohnungsbau“

Aus Sicht der Immobilienwirtschaft ist die Einführung des § 1 Abs. 7a BauGB-E ausdrücklich zu begrüßen. Die gesetzliche Festlegung, dass Wohnbebauung in angespannten Wohnungsmärkten im überragenden öffentlichen Interesse liegt und als vorrangiger Belang in Abwägungen einzustellen ist, kann einen wichtigen Beitrag zur Beschleunigung von Bauleitplan- und Genehmigungsverfahren leisten.

Entscheidend ist jedoch, dass diese Priorisierung in der Praxis tatsächlich Wirkung entfaltet. Der Vorrang des Wohnungsbaus darf nicht dadurch relativiert werden, dass in immer mehr Fachgesetzen weitere überragende öffentliche Interessen ohne klare Kollisionsregelung

normiert werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die gesetzliche Aufwertung des Wohnungsbaus in der Abwägung weitgehend folgenlos bleibt.

Petitum: § 1 Abs. 7a BauGB sollte daher dahin präzisiert werden, dass dem Wohnungsbau in angespannten Wohnungsmärkten bei Konflikten mit anderen abwägungsoffenen Belangen regelmäßig ein besonderes Gewicht zukommt.

4. § 2 BauGB-E – Digitalisierung der Bauleitplanung

Die bauplanungsrechtliche Verankerung des Standards XPlanung in § 2 Abs. 4 BauGB-E ist ein wichtiger Schritt zur Digitalisierung. Für die Immobilienwirtschaft sind digital verfügbare, interoperable und standardisierte Planunterlagen ein zentraler Hebel für schnellere, transparentere und rechtssichere Planungs- und Genehmigungsprozesse.

Der Beschleunigungseffekt wird sich jedoch nur einstellen, wenn die Kommunen tatsächlich in die Lage versetzt werden, die digitalen Anforderungen flächendeckend umzusetzen. Die Nutzung von XPlanung darf nicht lediglich als zusätzliche formale Pflicht ausgestaltet werden. Erforderlich sind vielmehr eine ausreichende finanzielle, personelle und technische Unterstützung der Gemeinden sowie praxistaugliche Übergangs- und Umsetzungsregelungen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Digitalisierung der Bauleitplanung nicht zu einer Beschleunigung, sondern zu neuen Verzögerungen führt.
Petitum: Die Verankerung von XPlanung im BauGB wird begrüßt. Bund und Länder sollten jedoch zugleich sicherstellen, dass die Kommunen durch Finanzierung, Schulung, technische Infrastruktur und einheitliche Anwendungshinweise in die Lage versetzt werden, den Standard rechtssicher und zügig anzuwenden.

5. § 4b BauGB-E – Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens

Die vorgesehene Neuregelung des § 4b BauGB ist grundsätzlich zu begrüßen. Regelfristen für den Abschluss von Bauleitplanverfahren sowie für den Zeitraum zwischen Beteiligungsende und Veröffentlichung können Verfahren zeitlich strukturieren und die Planbarkeit für Vorhabenträger verbessern. Auch die vorgesehene Veröffentlichung des Verfahrensstands im Internet ist positiv, weil sie Transparenz schafft und Verzögerungen sichtbar macht.
Aus Sicht der Immobilienwirtschaft bleibt die Regelung jedoch hinter dem Erforderlichen zurück. Die vorgesehene Regelfrist von zwei Jahren ist angesichts des erheblichen Wohnungsbedarfs wenig ambitioniert. Zudem fehlen wirksame Folgen bei Fristüberschreitungen. Da die Fristen lediglich als Soll-Vorschriften ausgestaltet sind, besteht die Gefahr, dass die Regelung in der Praxis vor allem deklaratorisch bleibt.

Petitum: Die Einführung von Regelfristen und Transparenzpflichten wird begrüßt. Damit § 4b BauGB tatsächlich beschleunigend wirkt, sollten die Fristen ambitionierter ausgestaltet und durch organisatorische, personelle, digitale und finanzielle Umsetzungsmaßnahmen flankiert werden.

6. § 9 BauGB-E – Inhalt des Bebauungsplans

Die Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 BauGB ist aus Sicht der Immobilienwirtschaft überwiegend kritisch zu bewerten. Zusätzliche Regelungen zu Klimaanpassung, Niederschlagswasserbewirtschaftung, Begrünung, Hochwasserschutz und Immissionsschutz können zwar planerische Spielräume eröffnen, führen aber zugleich zu mehr Vorgaben sowie zusätzlichen Kosten- und Planungslasten für Vorhabenträger. Insbesondere Pflanz-, Begrünungs- und Bewirtschaftungsvorgaben dürfen Bebauungspläne nicht mit kleinteiligen Einzelanforderungen überfrachten. Dies stünde den Zielen der Verfahrensbeschleunigung, Kostendämpfung und Schaffung bezahlbaren Wohnraums entgegen.

Die Flexibilisierung im Immissionsschutz ist grundsätzlich positiv, bleibt aber unzureichend. Zwar werden Abweichungen von technischen Regelwerken erleichtert; rechtssichere Möglichkeiten zur verbindlichen Lösung objektspezifischer Immissionskonflikte im Bebauungsplan fehlen jedoch weiterhin.

Petitum: Die Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB sollten auf das städtebaulich Erforderliche begrenzt werden. Zugleich sollten rechtssichere Instrumente geschaffen werden, um objektspezifische Immissionskonflikte bereits im Bebauungsplan verbindlich zu bewältigen.

7. § 13 BauGB-E – Vereinfachtes Verfahren

Die Ausweitung des vereinfachten Verfahrens wird befürwortet. Die Neuregelung ermöglicht es den Kommunen, bei begrenzten Änderungen, Ergänzungen oder bestandssichernden Planungen flexibler und schneller zu reagieren, ohne die vollen Verfahrenslasten des Regelverfahrens auszulösen. Dies kann insbesondere im Innenbereich zu einer spürbaren Entlastung beitragen.

Positiv zu bewerten ist, dass Beteiligungsschritte reduziert, Stellungnahmefristen der berührten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange angemessen verkürzt sowie Umweltprüfung, Umweltbericht und zusammenfassende Erklärung innerhalb der gesetzlichen Grenzen entbehrlich werden können. Dadurch können Aufwand und Verfahrensdauer für Kommunen und Vorhabenträger reduziert werden.

Allerdings bleibt die Beschleunigungswirkung begrenzt, solange die Regelungen überwiegend als Kann-Vorschriften ausgestaltet sind. Ohne stärkere Verbindlichkeit besteht die Gefahr, dass Kommunen aus Vorsichtsgründen weiterhin das Regelverfahren wählen oder die eröffneten Verkürzungsmöglichkeiten nicht konsequent nutzen. Zur Erhöhung der praktischen Wirksamkeit sollte daher geprüft werden, die Anwendung des vereinfachten Verfahrens bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen stärker als Regelfall auszugestalten. Eine Soll-Vorschrift könnte die kommunale Praxis stärker auf Beschleunigung ausrichten, ohne die Planungshoheit der Gemeinden unverhältnismäßig einzuschränken, da in atypischen oder besonders konfliktträchtigen Fällen weiterhin ein Abweichen möglich bliebe.

Petitum: Die Ausweitung des vereinfachten Verfahrens wird begrüßt. Damit die Neuregelung tatsächlich beschleunigend wirkt, sollten die Anwendung des vereinfachten Verfahrens und die Nutzung der vorgesehenen Verfahrenserleichterungen in geeigneten Fällen stärker zur Regel gemacht werden. Eine Soll-Vorschrift könnte die kommunale Praxis stärker auf Beschleunigung ausrichten, ohne die Planungshoheit der Gemeinden unverhältnismäßig einzuschränken, da in atypischen oder besonders konfliktträchtigen Fällen weiterhin ein Abweichen möglich bliebe.

8. § 13a BauGB – Bebauungspläne der Innenentwicklung

Die Anhebung der Schwellenwerte für das beschleunigte Verfahren in § 13a BauGB ist ausdrücklich zu begrüßen. Sie erweitert den Anwendungsbereich des beschleunigten Verfahrens und kann insbesondere in verdichteten Lagen die Mobilisierung zusätzlicher Wohn- und Mischflächen erleichtern. Gerade in der Innenentwicklung liegen erhebliche Potenziale für neuen Wohnraum.

Die vorgesehene Bekanntmachung der Aufstellung im beschleunigten Verfahren und des Verzichts auf eine Umweltprüfung schafft Transparenz, ohne den Beschleunigungszweck des § 13a BauGB infrage zu stellen. Wichtig ist jedoch, dass insbesondere die Vorprüfung des Einzelfalls bei größeren Bebauungsplänen schlank, rechtssicher und praxistauglich bleibt. Entscheidend ist der Vollzug: Die Beschleunigungswirkung darf nicht durch zusätzliche Prüf-, Abstimmungs- oder Gutachtenanforderungen relativiert werden, die faktisch dem Regelverfahren entsprechen.

Petitum: Die Erweiterung des § 13a BauGB wird begrüßt. Zur Sicherung der Beschleunigungswirkung sollte klargestellt werden, dass im beschleunigten Verfahren keine pauschalen Anforderungen über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehende Anforderungen gestellt werden dürfen. Erforderlich ist eine konsequente und praxistaugliche Anwendung der Neuregelung.

9. § 24 Abs. 1 Nr. 9 BauGB-E (Maßnahmen zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung)

Die mit § 24 Abs. 1 Nr. 9 BauGB-E verfolgte Zielrichtung, der räumlichen Verfestigung organisierter Kriminalität sowie extremistischer Bestrebungen entgegenzuwirken, ist im Ansatz nachvollziehbar. Gleichwohl begegnet die vorgeschlagene Regelung in ihrer konkreten Ausgestaltung erheblichen Bedenken und wird daher in der vorliegenden Fassung abgelehnt. Ausschlaggebend ist insbesondere, dass die vom Gesetzgeber beabsichtigte enge Begrenzung des Anwendungsbereichs im Wesentlichen erst aus der Gesetzesbegründung hervorgeht, im Normtext selbst jedoch nicht in vergleichbarer Klarheit und Trennschärfe abgesichert ist. Der Tatbestand arbeitet mit wertenden und prognostischen Merkmalen wie dem „Vorschubleisten“ oder der „nachdrücklichen Unterstützung“, die auslegungsbedürftig sind und Raum für weitergehende Anwendungen eröffnen.

Damit besteht die Gefahr, dass ein bodenrechtliches Instrument, das seinem Wesen nach an konkrete städtebauliche Zielsetzungen anknüpft, mit Elementen der Gefahrenabwehr und

sicherheitsbehördlichen Bewertung aufgeladen wird. Dies stellt einen systematischen Bruch dar und wirft Fragen der Bestimmtheit, Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit auf. Gerade wegen der erheblichen Eingriffsintensität des kommunalen Vorkaufsrechts bedarf es einer normativ klaren, eng begrenzten und auf objektiv belegbare Tatsachen gestützten Regelung. Wenn die in der Begründung angelegte Eingrenzung nicht im Gesetzestext selbst hinreichend abgesichert ist, besteht zudem das Risiko, dass die Vorschrift bei veränderter politischer Schwerpunktsetzung künftig weiter ausgelegt oder für andere Zielrichtungen geöffnet wird.

Petitum: Es wird angeregt, den vorgesehenen Tatbestand entweder nicht weiterzuverfolgen oder ihn jedenfalls so zu überarbeiten, dass seine Voraussetzungen unmittelbar im Gesetz selbst eng, bestimmt und gerichtsfest gefasst werden. Nur so kann ausgeschlossen werden, dass das kommunale Vorkaufsrecht über seinen städtebaulichen Zweck hinaus zu einem auslegungsanfälligen Vorfeldinstrument sicherheitsrechtlicher Bewertungen wird.

10. § 26 Nr. 4 BauGB-E – Ausnahme vom Ausschluss des Vorkaufsrechts in sozialen Erhaltungsgebieten

Die vorgesehene Ausnahme von § 26 Nr. 4 BauGB für soziale Erhaltungsgebiete ist abzulehnen. Sie zielt darauf, das kommunale Vorkaufsrecht wieder zu einem Instrument gegen lediglich erwartete zukünftige Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse auszubauen. Damit entfernt sich das Vorkaufsrecht von seiner bisherigen gesetzlichen Systematik und wird erneut zu einem prognosebasierten Vorfeldinstrument erweitert. Künftig soll nicht mehr maßgeblich sein, ob im Zeitpunkt der Entscheidung ein objektiv feststellbarer, städtebaulich relevanter Zustand vorliegt, sondern ob „nachteilige Ausstrahlungswirkungen auf die Umgebung“ im Sinne möglicher satzungswidriger Nutzungsabsichten zu erwarten sind. Dies ist unbestimmt, wertungsoffen und für Eigentümer, Erwerber und Investoren kaum verlässlich kalkulierbar.

Das geltende soziale Erhaltungsrecht gewährt den Gemeinden bereits erhebliche Steuerungsmöglichkeiten durch Satzung und Genehmigungsvorbehalte nach § 172 BauGB. Hinzu kommt, dass der Mieterschutz im Kern Sache des Mietrechts und nicht des Bauplanungsrechts ist. Das BauGB kann städtebauliche Entwicklungen steuern, aber systematisch keinen umfassenden Mieterschutz gewährleisten. Die Regelung beruht zudem unausgesprochen auf der Fehlannahme, ein kommunaler oder gemeinwohlorientierter Erwerber gewährleiste typischerweise besseren Mieterschutz als ein privater Käufer. Das trifft rechtlich und tatsächlich nicht zu. Auch öffentliche oder gemeinwohlorientierte Erwerber unterliegen denselben wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Bewirtschaftung; auch sie sind darauf angewiesen, Erträge aus der Vermietung zu erzielen und laufende Aufwendungen über Mieteinnahmen zu decken. Ebenso sind sie rechtlich nicht generell daran gehindert, Mieten nach den allgemeinen mietrechtlichen Vorschriften anzupassen. Insbesondere eröffnen §§ 558 und 559 BGB Mieterhöhungsmöglichkeiten, während § 577a BGB nur punktuell vor Verdrängung im Zusammenhang mit Umwandlungen schützt.
Auch die häufig angeführte Gefahr, private Erwerber könnten Wohnungen aufteilen und kurzfristig weiterveräußern, rechtfertigt die vorgeschlagene Ausweitung des Vorkaufsrechts nicht. Gerade in sozialen Erhaltungsgebieten bestehen hierfür bereits spezifische Genehmigungsvorbehalte; hinzu kommt mit § 250 BauGB ein eigenständiges Instrument zur

Begrenzung von Umwandlungen. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, weshalb daneben ein weiteres, prognoseoffenes Vorkaufsrecht erforderlich sein soll, das an bloß erwartete nachteilige Ausstrahlungswirkungen anknüpft. Die mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gezogenen Grenzen dürfen nicht durch eine unbestimmte und prognoseoffene Neuregelung unterlaufen werden.

Petitum: Von der vorgesehenen Änderung des § 26 Nr. 4 BauGB sollte Abstand genommen werden. Jedenfalls darf das gemeindliche Vorkaufsrecht nicht an unbestimmte Erwartungen über künftige Aufwertungs-, Verdrängungs- oder Nachahmungseffekte geknüpft werden, sondern muss auf eng umrissene, objektiv belegbare und gegenwartsbezogene Tatsachen beschränkt bleiben.

11. § 24 Abs. 2 BauGB-E – Kommunales Vorkaufsrecht bei Wohnungseigentum (Schrottimmobilien)

Die punktuelle Öffnung des Vorkaufsrechts bei in Wohnungseigentum aufgeteilten Schrottimmobilien i. S. d. § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB-E ist im Ansatz sachnäher als eine allgemeine Ausweitung auf WEG-Fälle. Gleichwohl bestehen aus Sicht des IVD weiterhin Bedenken. Die Regelung greift erstmals gezielt in den Verkehr einzelner Eigentumswohnungen ein, erhöht durch satzungsabhängige Sonderregime die Rechts- und Vollzugsunsicherheit und gewährleistet nicht, dass die Gemeinde durch den Erwerb einzelner Einheiten die Missstände tatsächlich wirksam und zeitnah beseitigen kann.

Petitum: Es sollte daher geprüft werden, die Regelung noch enger zu fassen.

12. § 27 Abs. 2 BauGB-E – Abwendungsvereinbarung

Zu § 27 Abs. 2 BauGB-E ist anzuerkennen, dass die Neuregelung gegenüber der bisherigen Rechtslage konkreter gefasst ist. Positiv ist insbesondere, dass die Verpflichtung zur Abwendung der Vorkaufsrechtsausübung an die Geltungsdauer der Erhaltungssatzung und zusätzlich an eine Höchstdauer von 20 Jahren gebunden werden soll. Diese Anknüpfung ist folgerichtig, weil die Abwendungsvereinbarung ihren rechtlichen Grund ausschließlich aus dem Fortbestand der Erhaltungssatzung und den damit verfolgten Erhaltungszielen bezieht. Fällt die Satzung weg, entfällt auch der Schutzgrund; eine Fortgeltung privater Bindungen wäre dann nicht mehr gerechtfertigt.

Der Wortlaut des Entwurfs reicht insoweit jedoch nicht aus. Er begrenzt zwar die zulässige Dauer der Verpflichtung, regelt aber nicht ausdrücklich die Rechtsfolge des Außerkrafttretens, der Aufhebung oder der gerichtlichen Unwirksamkeit der Satzung. Ebenso wenig wird geregelt, was gilt, wenn sich später herausstellt, dass das Vorkaufsrecht von Anfang an nicht bestand oder seine Ausübung rechtswidrig gewesen wäre. Diese Lücke ist praktisch erheblich, weil die Rechtsprechung Abwendungsvereinbarungen teilweise als eigenständige öffentlich-rechtliche Vergleichsverträge behandelt und Käufer deshalb trotz nachträglicher Klärung der Rechtswidrigkeit an den Vereinbarungen festgehalten werden können. Das zeigt gerade die Rechtsprechung zu den nach dem BVerwG-Urteil vom 9. November 2021 (BVerwG 4 C 1.20) geschlossenen oder gekündigten

Abwendungsvereinbarungen. Das BVerwG hat entschieden, dass bei § 26 Nr. 4 BauGB auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung abzustellen ist und zukünftige erhaltungswidrige Nutzungsabsichten nicht maßgeblich sind.

Petitum: Zur Vermeidung solcher Folgestreitigkeiten sollte § 27 Abs. 2 BauGB-E ausdrücklich klarstellen, dass die Verpflichtung kraft Gesetzes endet, wenn die Satzung außer Kraft tritt, aufgehoben oder rechtskräftig für unwirksam erklärt wird. Ebenso sollte klargestellt werden, dass aus einer Abwendungsvereinbarung keine Rechte hergeleitet werden können, wenn rechtskräftig festgestellt wird, dass das Vorkaufsrecht nicht bestand, seine Ausübung nach § 26 BauGB ausgeschlossen war oder die Ausübung nicht rechtmäßig gewesen wäre. Andernfalls würde ein rechtswidrig angedrohtes oder ausgeübtes Vorkaufsrecht faktisch über den Umweg einer Abwendungsvereinbarung dauerhaft fortwirken.

13. §§ 28a, 28b BauGB-E – gesellschaftsrechtliche Grundstückstransaktionen

Die vorgesehenen §§ 28a und 28b BauGB-E werden vom IVD abgelehnt, weil sie das gemeindliche Vorkaufsrechtsregime auf gesellschaftsrechtliche Grundstückstransaktionen erweitern und damit ein neues, an das Vorkaufsrecht angelehntes Erwerbsrecht bei Einbringungen gegen Gesellschaftsanteile schaffen. Dies führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit, weil Sacheinlagen und gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen zivilrechtlich nicht mit Grundstückskaufverträgen gleichzusetzen sind. Der Entwurf belastet damit legitime Unternehmensnachfolgen und Umstrukturierungen. Stattdessen sollten die bestehenden Regelungen besser ausgeschöpft werden. Missbräuchliche Umgehungsgestaltungen können nach der Rechtsprechung des BGH bereits heute im Einzelfall als kaufähnliche Vorgänge erfasst werden (BGH, Urteil vom 27. Januar 2012 - V ZR 272/10). Ausreichend unterstützt wird dies durch den vorgesehenen § 24 Abs. 1a BauGB, wonach der Gemeinde das Vorkaufsrecht auch bei einer Vertragsgestaltung zusteht, die in ihrer Gesamtheit einem Kaufvertrag über das Ganze nahezu gleichkommt.

Petitum: Der IVD fordert daher die Streichung von § 28a und § 28b BauGB-E.

14. § 172 Abs. 1 Satz 3 BauGB-E – Milieuschutz, energetische Sanierung und Ausnahme für Selbstnutzer

Es ist zu befürworten, dass energetische Sanierungen in Milieuschutzgebieten erleichtert werden sollen. Entgegen des Koalitionsvertrages soll es aber zu keiner Privilegierung von Maßnahmen zur Barriere-Reduzierung kommen. Hierfür bestehe nach dem Gesetzentwurf keine Notwendigkeit, weil solche Maßnahmen kaum beantragt werden. Fraglich ist insoweit insbesondere, wie Aufzüge zu behandeln sind. Im Übrigen ist die Befreiung der Selbstnutzer ausdrücklich zu befürworten.

III. Ergänzende Änderungsvorschläge

Aus Sicht des IVD sollten weitere Änderungen im BauGB erfolgen.

1. Prüfung einer Rückführung der Ausübungsfrist (§ 28 Abs. 2 BauGB) auf zwei Monate

Die seit 2021 geltende Verlängerung der Ausübungsfrist des kommunalen Vorkaufsrechts auf drei Monate hat zu Verzögerungen und erhöhter Planungsunsicherheit auf dem Immobilienmarkt geführt. Es sollte daher geprüft werden, ob eine Rückführung auf die zuvor übliche Frist von zwei Monaten die Rechtssicherheit stärkt sowie Finanzierungs- und Opportunitätskosten für Käufer verringert. Angesichts des anspruchsvolleren Finanzierungsumfelds wiegen diese Aspekte schwerer: Macht die Kommune von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch, entstehen dem Käufer erhebliche Kosten für die Aufrechterhaltung der Finanzierung. Im ungünstigsten Fall hält er eine Finanzierung für ein Objekt aufrecht, das aufgrund der Ausübung des Vorkaufsrechts nicht mehr erworben werden kann. Sollte mit der zweiten BauGB-Novelle ein Vorkaufsrecht – etwa in Milieuschutzgebieten – neu geschaffen oder ausgeweitet werden, gewinnt die Frage der Überlegungsfrist zusätzliche Bedeutung.

Das Argument der Kommunen, dass diese lange Frist in bestimmten Fällen benötigt wird, wird auch mit dem vorliegenden Gesetzentwurf entkräftet, weil beispielsweise der Vollzug des Vorkaufsrechts bei Schrottimmobilien vereinfacht werden soll (z. B. § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 BauGB).

Gesetzesvorschlag (Kurzformulierung)
Änderung in § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB: „Das Vorkaufsrecht kann nur binnen ***zwei*** Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrags durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer ausgeübt werden.“ (statt bisher „drei Monaten“).

2. Vorkaufsrecht zum Verkehrswert: Prüfung einer Erhöhung der Anforderungen an die Verkehrswertbestimmung (§ 28 Abs. 2 BauGB)

Übt die Kommune das Vorkaufsrecht aus, muss sie alle Vertragsbestandteile des Kaufvertrages übernehmen. Abweichend hiervon kann sie aber bestimmen, dass sie anstatt des vereinbarten Kaufpreises zum Verkehrswert nach § 194 BauGB kaufen will. Der Verkäufer kann vom Kaufvertrag zurücktreten, wenn er nicht zum Verkehrswert verkaufen will. Die Bestimmung des Verkehrswerts erfolgt in der Regel durch einen Sachverständigen für Immobilienbewertungen. Da das Vorkaufsrecht künftig wahrscheinlich wieder mehr an Bedeutung gewinnt, sollte der Verkehrswert besser abgesichert werden. Hierzu sollte in § 28 Abs. 3 Satz 1 geregelt werden, dass der Verkehrswert durch einen öffentlich bestellten und vereidigten Gutachter zu erfolgen hat. Das entspricht auch der aktuellen Linie des BMF, welches die Einkommensteuerdurchführungsverordnung gerade so geändert hat, dass für bestimmte ertragsteuerliche Zwecke bei der Grundstücksbewertungen ebenfalls nur ein öbuv-Gutachter zugelassen ist.

Gesetzesvorschlag (Kurzformulierung)
Änderung in § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB: „Abweichend von Absatz 2 Satz 2 kann die Gemeinde den zu zahlenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks (§ 194) im Zeitpunkt des Kaufes bestimmen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet; ***der Verkehrswert ist durch ein Gutachten eines öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen für die Bewertung von Grundstücken zu ermitteln.***"

3. Prüfung einer Flexibilisierung der Stellplatzregelungen im BauGB

Die Verpflichtung zur Bereitstellung von Stellplätzen treibt Baukosten, reduziert nutzbare Wohnfläche und erschwert innerstädtische Nachverdichtung. Wir regen an, im BauGB eine bundesweite Ermöglichung zu verankern, die Kommunen befähigt, Stellplatzpflichten lagegerecht zu reduzieren oder aufzulösen und stattdessen standardisierte Ablöse- bzw. Ausgleichsmechanismen für nachhaltige Mobilität vorzusehen. Ziel ist mehr Handlungsspielraum vor Ort bei gleichzeitiger Sicherstellung von Barriere- und Fahrradstellplatz-Standards. Beispiele aus Ländern, die bereits flexibilisieren, belegen die Praxisrelevanz. So gibt es seit dem 1. Juli 2024 in Niedersachsen keine allgemeine Pflicht mehr, notwendige Stellplätze für Wohnraum nachzuweisen. Die entsprechende Änderung trat mit der novellierten Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) in Kraft, um das Bauen zu vereinfachen, zu beschleunigen und kostengünstiger zu gestalten.

Im BauGB könnte eine entsprechende Klarstellung aufgenommen werden, dass der Verzicht auf Kfz-Stellplatzfestsetzungen in der Bauleitplanung geprüft werden kann.

§ 9 Abs. 1 Nr. 4 Satz 1 BauGB nennt Flächen für Stellplätze und Garagen als mögliche Festsetzungen im Bebauungsplan; die Norm legt aber nicht verbindlich fest, dass Stellplätze immer zu bestimmen sind. Eine ausdrückliche Klarstellung, dass Kommunen in geeigneten Lagen auf Festsetzungen für Kfz-Stellplätze verzichten oder diese reduzieren **dürfen**, würde Rechtsklarheit schaffen und die kommunale Handlungsfähigkeit bei innerstädtischer Nachverdichtung stärken.

Mustertext (Vorschlag, kurz)
„§ 9 Abs. 1 Nr. 4 BauGB (ergänzend): Die Gemeinde kann in Abhängigkeit von Lage und Erreichbarkeit der Verkehrsinfrastruktur auf Festsetzungen für Kfz-Stellplätze verzichten oder die Anzahl reduzieren; stattdessen können Ablöse- oder Ausgleichsregelungen vorgesehen werden.

Immobilienverband Deutschland IVD
Bundesverband der Immobilienberater, Makler,
Sachverständigen und Verwalter e.V.
Präsident: Dirk Wohltorf
Bundesgeschäftsführerin: Carolin Hegenbarth
Littenstraße 10 ● 10179 Berlin
Tel.: 030 – 27 57 26 0
info@ivd.net
www.ivd.net

Lobbyregisternummer: R001210