ZENTRALVERBAND DEUTSCHES BAUGEWERBE ZDB

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen vom 1. April 2026 eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

Stellungnahme

Der Zentralverband Deutsches Baugewerbe (ZDB) ist der größte und älteste Bauverband in Deutschland. Wir vertreten die Interessen von rund 35.000 Bauunternehmen aus Handwerk und Mittelstand, die familien- und inhabergeführt und größtenteils seit Generationen vor Ort tätig sind – im klassischen Hochbau, Straßen- und Tiefbau. Wir sind zudem die starke Stimme des Holzbaus und des Ausbaus. Wir schließen seit 125 Jahren Tarifverträge auf Bundesebene für das Bauhauptgewerbe ab. Wir beschäftigen rund 75 % aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der deutschen Bauwirtschaft und bilden fast 80 % der Branchenlehrlinge aus. Das Baugewerbe steht für 85 % des Wohnungsbaus und leistet über 60 % des Infrastrukturbaus – insbesondere in den Kommunen vor Ort. Unsere Unternehmen bauen Häuser und Wohnungen, Schulen und Krankenhäuser, Straßen und Schienen für die Menschen in unserem Land. Sie erwirtschaften über 70 Prozent des Branchenumsatzes. Sie sind das Rückgrat der deutschen Bauwirtschaft.

I. Folgende Regelungen des Entwurfs begrüßen wir ausdrücklich

§ 1 Abs. 7a BauGB-E – überragendes öffentliches Interesse an Wohnbebauung

Die Einführung eines überragenden öffentlichen Interesses für Wohnbebauung wird von uns ausdrücklich begrüßt. So soll in einem nach § 201a bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt in einem Bebauungsplan, der im Aufstellungsbeschluss als Bebauungsplan zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs bezeichnet wird, bei einem festgesetzten Baugebiet, das zumindest auch dem Wohnen dient, die Wohnbebauung vorrangig sein. Die Regelung ist ein wichtiges Signal und stellt klar, dass Wohnungsbau gegenüber konkurrierenden öffentlichen Belangen, insbesondere im Naturschutzrecht, Vorrang genießen kann. In der Praxis leidet der Wohnungsbau häufig daran, dass naturschutzrechtliche Einwände zu erheblichen Verzögerungen oder sogar zum Scheitern von Projekten führen. Die ausdrückliche Nennung des Wohnungsbaus als Grund des überragenden öffentlichen Interesses schafft hier dringend benötigte Rechtssicherheit, um Investitionen für die Wohnraumschaffung zu fördern.

§ 2a BauGB-E – Straffung der Umweltprüfung

Die vorgeschlagene Straffung der Umweltprüfung ist ein wichtiger Schritt zur Verfahrensbeschleunigung. Die Reduktion der UVP-Pflicht auf planfeststellungsersetzende Bebauungspläne sowie auf bestimmte UVP-pflichtige Vorhaben nach Anlage 1 Nr. 18 UVPG ist geeignet, die Kommunen und Vorhabenträger zu entlasten. Der Umfang des Umweltberichts sollte künftig jedoch auf maximal ein Drittel der Begründung des Bebauungsplans festgesetzt werden.

Positiv bewerten wir die Hervorhebung des geschuldeten Untersuchungsrahmens, um zu vermeiden, dass aus Sorge vor Verfahrensfehlern überobligatorische Prüfungen vorgenommen werden. Überobligatorische Prüfungen haben in der Vergangenheit als reine Vorsichtsmaßnahme Bauvorhaben spürbar verzögert und behindert.

§§ 2, 3, 4, 6a, 10a BauGB-E – Digitalisierung des Bauleitplanverfahrens

Die vollständige Digitalisierung des Bauleitplanverfahrens und die verbindliche Vorgabe zur Verwendung des Standards „XPlanung“ bundesweit für alle Gemeinden sind grundsätzlich zu begrüßen. Einheitliche digitale Schnittstellen erleichtern die Arbeit erheblich, insbesondere wenn im Gebiet verschiedener Kommunen gebaut werden soll.

Hierbei muss jedoch in praktischer Hinsicht beachtet werden, dass viele Gemeinden (noch) nicht über die notwendige technische Infrastruktur verfügen, um eine vollständig digitale Verfahrensführung sicherzustellen. Dies hat sich mancherorts bereits bei der Einführung des „digitalen Bauantrags“ gezeigt. Wichtig ist daher, dass die IT-Infrastruktur den Gemeinden und Genehmigungsbehörden rechtzeitig zur Verfügung gestellt wird und Bund und Land die notwendigen Finanzmittel bereitstellen.

§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 2, 4a Abs. 3 BauGB-E – Vermeidung wiederholter Beteiligungen

Wiederholte Beteiligungsrunden verlängern Verfahren erheblich, ohne dass ein substanzieller Mehrwert erkennbar ist. Es wird daher begrüßt, dass eine erneute Beteiligung der Öffentlichkeit und der betroffenen Behörden oder sonstigen Trägern öffentlicher Belange bei Änderungen des Entwurfs des Bauleitplans nicht mehr bei jeder Änderung des Planentwurfs erforderlich ist. Zukünftig soll dies nur noch dann erforderlich sein, wenn die Änderung oder Ergänzung offensichtlich zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen führt.

§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 2, 4a Abs. 2, 4b Abs. 2 BauGB-E – Verfahrensfristen

Die Regelung zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung unter Einhaltung bestimmter Fristen sowie die parallele Einholung von Behördenstellungnahmen zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens begrüßen wir.

Zudem befürworten wir die Einführung einer Regelfrist von zwei Jahren für den Abschluss des Bauleitplanverfahrens. Die Frist soll ab der förmlichen Einleitung mit der Veröffentlichung des

Bauleitplans beginnen. Zwischen dem Ende der Veröffentlichungsfrist oder Beteiligungsfrist und der Veröffentlichung des Bauleitplans sollen zudem nicht mehr als zwölf Monate liegen.

§§ 3 Abs. 1, 4a Abs. 6 BauGB-E – Materielle Präklusion

Wir begrüßen die Einführung einer materiellen Präklusionsvorschrift für die Öffentlichkeitsbeteiligung auch mit Wirkung für Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen, nach der Einwendungen gegen die Bauleitplanung ab einem bestimmten Zeitpunkt auch bei nachfolgenden Gerichtsverfahren ausgeschlossen sind, wenn sie nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht wurden, aber hätten geltend gemacht werden können. Die materielle Präklusion führt dazu, dass auf der Grundlage der ausgeschlossenen Einwendungen nicht die Unwirksamkeit des Plans geltend machen kann. Ein entsprechender Rechtsbehelf wäre daher insoweit unbegründet. Ausgenommen hiervon sind lediglich planfeststellungsersetzende Bebauungspläne sowie bestimmte Vorhaben nach Anlage 1 Nr. 18 UVPG.

Die nach Ablauf der eigentlichen Beteiligungsmöglichkeit eingebrachten Einwendungen gegen Bauleitpläne haben in der Vergangenheit immer wieder zu starken Verzögerungen geführt. Diese Regelung wird daher zur Verfahrensbeschleunigung beitragen.

II. Bei folgenden Regelungen des Entwurfs sehen wir hingegen Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf

§§ 1a Abs. 5, 9 Abs. 1 BauGB-E – Maßnahmen zur Klimaresilienz

Wir begrüßen grundsätzlich die Notwendigkeit von Festsetzungsmöglichkeiten zur Klimaanpassung. Bei den ergänzenden Vorschriften zum Umweltschutz im Rahmen der Aufstellung der Bauleitpläne werden hierfür Klimaanpassungskonzepte, Starkregenvorsorgekonzepte, Hochwassergefahrenkarten und Hitzebelastungskarten genannt. Insbesondere soll durch ausreichend versickerungsfähige Fläche, Verdunstungsmöglichkeiten und einen geringen Oberflächenabfluss die Annäherung an einen naturnahen Wasserhaushalt erreicht werden (wassersensible Stadtentwicklung). Mit Blick auf die benötigte Wohnraumschaffung dürfen Maßnahmen zur Klimaresilienz aber im Ergebnis nicht dazu führen, dass Bauen in städtischen Lagen durch eine Vielzahl neuer Kostenpositionen unwirtschaftlich wird. Dies würde dem Ziel der Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum entgegenstehen.

§§ 135e ff. BauGB-E – Städtische Ökosystemgebiete

Kritisch sehen wir auch die geplanten Regelungen für städtische Ökosystemgebiete im Sinne der EU-Wiederherstellungsverordnung der Natur. Die Gemeinde kann hiernach in einer Satzung ergänzende Vorgaben für die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke treffen, um Grünflächen und Baumüberschirmung zu sichern oder ihren Anteil an der Fläche des städtischen Ökosystemgebiets zu vergrößern. Hierzu ist auch eine Ausgleichszahlung bei Verlust an Grünflächen vorgesehen, deren Höhe die Gemeinde festzulegen hat. Unabhängig vom zu begrüßenden Umweltschutz besteht hierdurch die Gefahr, dass für den Wohnungsbau zusätzliche praktische und finanzielle Hemmnisse geschaffen werden.

III. Über den Gesetzesentwurf hinausgehende Anmerkungen

§§ 31 Abs. 3, 34 Abs. 3b BauGB – Nachverdichtungen im unbeplanten Innenbereich

Problemlage

Nach der aktuellen Gesetzeslage kann die Genehmigungsbehörde nach § 31 Abs. 3 BauGB von den Festsetzungen des Bebauungsplans bzw. nach § 34 Abs. 3b BauGB vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung im Einzelfall oder in mehreren vergleichbaren Fällen mit Zustimmung der Gemeinde abweichen, wenn das Vorhaben der Errichtung eines Wohngebäudes dient und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar ist. Dies betrifft insbesondere das Maß der baulichen Nutzung. Entscheidend ist daher zum einen eine behördliche Ermessensentscheidung, ob man von der Abweichungsmöglichkeit überhaupt Gebrauch machen will.

Zum anderen wird die Effektivität beider Regelungen durch die Regelung des § 36a BauGB vermindert. Hiernach hat die Gemeinde die Zustimmung nämlich nur dann zu erteilen hat, wenn das Vorhaben mit ihren Vorstellungen von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung vereinbar ist. Auf die Erteilung der Zustimmung besteht bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen daher grundsätzlich kein Rechtsanspruch. Die Zustimmung kann zudem nicht durch die höhere Verwaltungsbehörde ersetzt werden.

Forderung

Mit Blick auf das angestrebte Ziel halten wir es für wirkungsvoller, im § 34 Abs. 2 BauGB neben der Art auch das Maß der baulichen Nutzung mit aufzunehmen. Sofern dann die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der Baunutzungsverordnung (BauNVO) entspräche, bestimmte sich die Zulässigkeit des Vorhabens für die Art und das Maß allein danach, ob es nach der BauNVO in dem Baugebiet allgemein zulässig wäre. Dies würde eine deutliche Verbesserung der Planungssicherheit von Bauherren im Verhältnis zur aktuellen Gesetzeslage darstellen, da das Maß der baulichen Nutzung nicht von der Ermessensentscheidung der Behörde im Einzelfall abhinge. Auch würde der Prüfungsumfang der Genehmigungsbehörden stark reduziert, was dem Ziel einer effektiven Nutzung von Verwaltungsressourcen entspräche.

Textvorschlag für § 34 Abs. 2 S. 1 HS 1 BauGB

„(2) Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete, die in der auf Grund des § 9a erlassenen Verordnung bezeichnet sind, beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art *und seinem Maß* allein danach, ob es nach der Verordnung in dem Baugebiet allgemein zulässig wäre;“

„Außenbereich im Innenbereich“

Problemlage

Bei unbebauten innerstädtischen Flächen kann eine von Bebauung umgebende Fläche dem Außenbereich zugerechnet werden, wenn sie so groß ist, dass ihre Bebauung nicht mehr als Fortsetzung der sie umgebenden Bebauung angesehen wird (sog. „Außenbereich im Innenbereich"). Hieraus ergeben sich Abgrenzungsschwierigkeiten, da entscheidend die konkrete Situation vor Ort ist. Dieses Problem wurde beim Bau-Turbo nur im Zusammenhang mit

§ 246e BauGB behandelt, jedoch nicht generell angegangen. In der Praxis führt dieses generelle Thema jedoch immer wieder zur Verhinderung von Bauvorhaben.

Forderung

Wir regen daher an, eine Regelung in § 34 BauGB aufzunehmen, durch die solche Flächen als Innenbereich qualifiziert werden.