

21. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

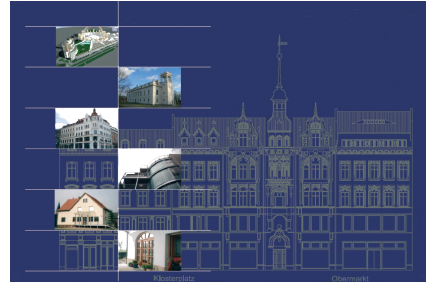
Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung,
Bauwesen und Kommunen

Ausschussdrucksache 21(24)150-F

Datum: 17.09.2026

Stellungnahme des SV Robert Scholz (Architekt)
zur Anhörung am 23. September 2026
zum Thema „BauGB-Novelle“

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung,
Bauwesen und Kommunen
Platz der Republik 1
11011 Berlin

17.09.2026

Stellungnahme zur BauGB-Novelle

Praxistauglichkeit kommunaler Steuerungsinstrumente

zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts

BT-Drucksache 21/6588

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen
des Deutschen Bundestages am 23. September 2026

I. Kurzfassung für den Ausschuss

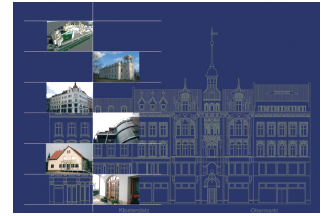
Diese Stellungnahme prüft drei Regelungskomplexe nicht nach ihrer abstrakten Zielsetzung, sondern nach ihrer Bewährung im kommunalen und planerischen Alltag: den gesetzlichen Vorrang der Innenentwicklung einschließlich der vorgesehenen „dreifachen Innenentwicklung“, die gemeindlichen Vorkaufsrechte und die Erhaltungssatzungen nach §§ 172 bis 174 BauGB. Maßstab ist die tatsächliche Wirkung einer Norm: Löst sie das praktische Problem - oder führt sie vor allem zu zusätzlichen Prüfungen, Genehmigungsverfahren oder Eingriffsmöglichkeiten?

1. Innenentwicklung: Der Standort im Innenbereich macht eine Fläche noch nicht mobilisierbar.

Die Praxisprobleme der Innenentwicklung liegen regelmäßig bei Eigentumszersplitterung, Altlasten, Rückbau, Erschließung, Finanzierung und fehlender kurzfristiger Verfügbarkeit. Der gesetzliche Vorrang in § 1 Abs. 5 BauGB beseitigt keines dieser Hindernisse. Zugleich enthält § 1a Abs. 2 BauGB bereits einen eigenständigen und konkreten Bodenschutz- und Innenentwicklungsauftrag. Die im Regierungsentwurf als „dreifache Innenentwicklung“ bezeichnete Verbindung von Bauen, Grün/Freiraum und Mobilität beschreibt im Kern eine in integrierten Planungen seit langem übliche fachliche Zusammenschau.

2. Vorkaufsrechte: Ein kommunaler Eintritt in einen Kaufvertrag ersetzt keine Planung, Finanzierung oder Baumaßnahme.

Das Vorkaufsrecht schafft eine zusätzliche Transaktions- und Prüfungsstufe. Der Regierungsentwurf erweitert diese Stufe um weitere Tatbestände, Prognosen, Abwendungsbindungen und gesellschaftsrechtliche Mitteilungspflichten. Die Gesetzesbegründung räumt zugleich ein, dass ein 2021 eingeführter Tatbestand für Problemimmobilien bislang kaum angewandt wurde. Der zentrale Praxisbefund bleibt: Der Wechsel des Käufers löst das bauliche oder städtebauliche Sachproblem noch nicht.



3. Erhaltungssatzungen: Der Gesetzgeber repariert ein komplexes Genehmigungssystem mit weiteren Ausnahmen und Nachweisen.

§ 172 BauGB legt über Bauordnungs- und Planungsrecht eine zusätzliche Genehmigungsebene. Der Regierungsentwurf reagiert auf Rechtsunsicherheiten und unterschiedliche kommunale Praxis mit weiteren Präzisierungen, Genehmigungsansprüchen, Nachweisen und Sicherungen. Das kann einzelne Streitfragen klären, vergrößert aber zugleich die Regelungsdichte. Die Rechtsprechung bestätigt zudem, dass der Verwaltungsaufwand systembedingt in die nachgelagerten Einzelgenehmigungen verlagert wird.

Kernbefund: Gesetzgeberische Steuerung muss sich an der praktischen Bewährung messen lassen. Wo ein Instrument wiederholt zusätzliche Ausnahmen, Prognosen, Nachweise oder Vollzugsregeln benötigt, ohne den eigentlichen Engpass zuverlässig zu beseitigen, ist seine Funktion im Gesamtinstrumentarium neu zu bewerten.

II. Praxistauglichkeit als Prüfungsmaßstab

Die Bundesregierung verbindet das „Baugesetzbuch-Upgrade“ insbesondere mit Beschleunigung, Vereinfachung, Digitalisierung, Wohnungsbau und stärkerer kommunaler Handlungsfähigkeit. Damit setzt sie selbst einen praktischen Maßstab. Eine Regelung ist nicht schon deshalb ein Fortschritt, weil sie einen zusätzlichen Tatbestand oder eine weitere kommunale Befugnis schafft. Entscheidend ist, was im konkreten Verfahren schneller, einfacher, rechtssicherer oder tatsächlich umsetzbar wird.

Fundstelle: BMWSB, Kabinett bringt Baugesetzbuch-Upgrade auf den Weg, 27.05.2026; BT-Drs. 21/6588.

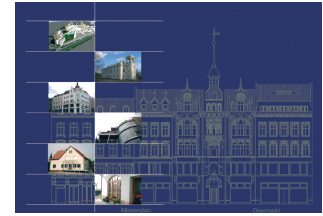
Aus meiner Planungspraxis begegnet das BauGB nicht als abstraktes System, sondern als Abfolge konkreter Entscheidungen: Ist eine Fläche verfügbar? Wer verfügt über sie? Welche zusätzliche Genehmigung ist erforderlich? Welche Nachweise verlangt die Gemeinde? Welche Bindungen entstehen für Eigentümer und Erwerber? Wird am Ende gebaut, modernisiert, erhalten - oder nur ein weiterer Verfahrensschritt produziert?

Die tatsächliche Wirkung einer Norm entsteht dabei nicht allein aus ihrem Wortlaut. Kommunale Vollzugshinweise, örtliche Satzungen, Haushaltslage, Förderprogramme, Genehmigungsmaßstäbe, Prognosen und die organisatorische Leistungsfähigkeit der Verwaltung prägen die Anwendung mit. Gerade deshalb ist die Praxistauglichkeit eines Instruments mehr als eine Frage seiner juristischen Konstruktion.

Für die folgenden Regelungsbereiche werden deshalb vier Fragen gestellt:

- Welches praktische Problem soll das Instrument lösen?
- **Welche zusätzlichen Verfahrensschritte oder Eingriffsmöglichkeiten entstehen?**
- Welche Ergebnisse sind in der Anwendung tatsächlich zu erwarten oder bereits erkennbar?
- Welche Funktionen blieben bei einer Reduzierung oder Streichung durch andere Instrumente erhalten - und welche würden entfallen?

Für die Bewertung ist daher nicht die abstrakte Zweckmäßigkeit eines Instruments entscheidend, sondern seine nachweisbare Bewährung im Vollzug. Bleibt der praktische Zusatznutzen hinter den zusätzlichen Verfahrens-, Eingriffs- oder Steuerungsfolgen zurück, ist das Instrument als nicht praxistauglich zu bewerten.



Für die nachfolgend untersuchten Regelungen - den Vorrang und die gesetzliche Verankerung der „dreifachen Innenentwicklung“ in § 1 Abs. 5 BauGB, die gemeindlichen Vorkaufsrechte nach §§ 24 bis 28b BauGB sowie die Erhaltungssatzungen nach §§ 172 bis 174 BauGB - bietet sich nach den dargestellten Praxisbefunden eine Streichung an.

III. Innenentwicklung - Vorrang ersetzt keine Mobilisierbarkeit

1. Das geltende Recht enthält den Bodenschutzauftrag bereits

§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB stellt die Innenentwicklung vorrangig. Daneben verpflichtet § 1a Abs. 2 BauGB die Gemeinden bereits heute, mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen, zusätzliche Flächeninanspruchnahme zu begrenzen und Möglichkeiten der Wiedernutzbarmachung, Nachverdichtung und sonstigen Innenentwicklung zu ermitteln und in die Abwägung einzustellen. Die beiden Ebenen sind nicht identisch: § 1a Abs. 2 enthält einen konkreten Abwägungs- und Begründungsauftrag; § 1 Abs. 5 fügt eine zusätzliche räumliche Rangfolge hinzu.

Fundstelle: § 1 Abs. 5 Satz 3 und § 1a Abs. 2 BauGB in der geltenden Fassung.

Seit 2021 besteht außerdem § 176a BauGB als städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung. Der Regierungsentwurf verlagert und erweitert dieses Instrument zu § 175a BauGB-E und verankert zugleich die „dreifache Innenentwicklung“ ausdrücklich im Leitbild des § 1 Abs. 5.

Fundstelle: BT-Drs. 21/6588, Änderungen und Begründung zu § 1 Abs. 5 und § 175a BauGB-E; geltender § 176a BauGB.

2. Der Engpass liegt häufig nicht in der Priorität, sondern in der Verfügbarkeit

Das Umweltbundesamt nennt beim Brachflächenrecycling technische, rechtliche und ökonomische Hemmnisse, darunter Altlastensanierung, Rück- und Umbau, planungs- und bodenrechtliche Fragen sowie Finanzierung. Diese Befunde entsprechen dem planerischen Alltag. Ein rechnerisches Innenentwicklungspotenzial ist noch keine mobilisierbare Baufläche.

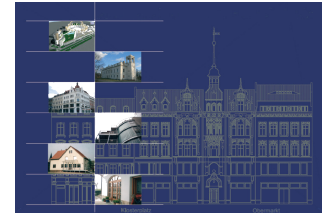
Fundstelle: Umweltbundesamt, TEXTE 95/2026, Brachflächenrecycling: Chancen für die Innenentwicklung, Juni 2026.

Eine innerstädtische Gewerbebrache kann aus mehreren Flurstücken und Eigentümerpositionen bestehen, Altlasten aufweisen, Abbruch und Leitungsverlegungen erfordern und jahrelange Arrondierungs- und Finanzierungsfragen auslösen. Eine andere Fläche kann trotz ihrer Randlage kurzfristig verfügbar, erschließbar und finanzierbar sein. Der gesetzliche Vorrang ändert an diesen Tatsachen nichts.

Eine Fläche ist nicht deshalb schnell bebaubar, weil sie im Innenbereich liegt. Das Gesetz kann eine Priorität formulieren; es kann fehlende Verfügbarkeit nicht ersetzen.

3. „Dreifache Innenentwicklung“: fachliche Selbstverständlichkeit oder zusätzlicher Regelungsnutzen?

Der Regierungsentwurf verbindet bauliche Entwicklung, Grün- und Freiflächen sowie Mobilität. Diese integrierte Betrachtung ist fachlich sinnvoll und in Stadtentwicklungs-, Freiraum- und Mobilitätskonzepten seit langem üblich. Der gesetzliche Mehrwert liegt daher vor allem in der ausdrücklichen Etikettierung und in der möglichen Heranziehung des erweiterten Entwicklungskonzepts. Ein unmittelbarer Beschleunigungseffekt folgt daraus nicht.



In der Praxis entsteht vielmehr die Frage, ob die neue gesetzliche Benennung zusätzliche Dokumentations- und Abstimmungserwartungen auslöst: Wann genügt ein vorhandenes integriertes Konzept? Wann wird ein gesondertes Konzept nach § 175a BauGB-E erwartet? Welche zusätzliche Entscheidung wird dadurch tatsächlich möglich?

4. § 246e und der Vorrang der Innenentwicklung

Mit § 246e BauGB hat der Gesetzgeber zugleich eine befristete Sonderregelung geschaffen, die unter Voraussetzungen Abweichungen für Wohnungsbau ermöglicht und im räumlichen Zusammenhang auch Außenbereichsvorhaben erfassen kann. Das ist kein unauflösbarer Normwiderspruch, zeigt aber eine praktische Spannung: Der Gesetzgeber hält an einer allgemeinen räumlichen Priorität fest und schafft zugleich Sonderwege, wenn der Wohnungsbau schneller vorankommen soll.

Fundstelle: § 246e BauGB geltende Fassung.

5. Praxisergebnis

Der gesetzliche Vorrang der Innenentwicklung löst die typischen Mobilisierungshemmnisse nicht. § 1a Abs. 2 BauGB hält Bodenschutz, Flächensparen und die Pflicht zur Ermittlung von Innenentwicklungsmöglichkeiten auch ohne diese zusätzliche Rangfolge aufrecht. Eine Streichung des Vorrangs würde deshalb den Bodenschutzauftrag nicht beseitigen, sondern die Standortentscheidung stärker auf tatsächliche Verfügbarkeit, Erschließbarkeit, Wirtschaftlichkeit und örtliche Abwägung verlagern.

Für die „dreifache Innenentwicklung“ ist gegenüber der bereits etablierten integrierten Planung kein zusätzlicher praktischer Nutzen erkennbar. Der gesetzliche Vorrang löst die tatsächlichen Mobilisierungshemmnisse nicht; die zusätzliche gesetzliche Etikettierung erzeugt keinen nachweisbaren Beschleunigungseffekt.

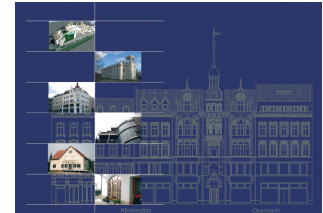
Eine Streichung des Vorrangs der Innenentwicklung und der gesetzlichen Verankerung der „dreifachen Innenentwicklung“ in § 1 Abs. 5 BauGB bietet sich daher an.

IV. Gemeindliche Vorkaufsrechte - zusätzlicher Zugriff, aber noch kein städtebauliches Ergebnis

1. Das Vorkaufsrecht ist zunächst eine zusätzliche Transaktionsstufe

Die §§ 24 bis 28 BauGB unterwerfen bestimmte private Grundstückskäufe einer zusätzlichen kommunalen Prüfung. Verkäufer müssen den Kaufvertrag mitteilen; die Gemeinde kann innerhalb der gesetzlichen Frist prüfen und gegebenenfalls eintreten. Das hat einen nachvollziehbaren Sicherungszweck. Für den Grundstücksverkehr bedeutet es zugleich eine zusätzliche öffentliche Prüfungsstufe, bevor der private Erwerb endgültig vollzogen werden kann.

Fundstelle: §§ 24 bis 28 BauGB geltende Fassung.



2. Der Regierungsentwurf erweitert gerade ein Instrument, dessen Vollzug selbst als schwierig beschrieben wird

Der Entwurf erweitert das Vorkaufsrecht bei Problemimmobilien, bezieht weitere kaufähnliche Gestaltungen ein, verändert Ausschluss- und Abwendungsregeln und schafft mit §§ 28a und 28b BauGB-E zusätzliche Erwerbs- und Mitteilungsvorschriften. Besonders aufschlussreich ist die Begründung zu § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB-E: Die Bundesregierung führt selbst aus, dass der 2021 eingeführte Tatbestand in der Praxis kaum angewandt worden sei, unter anderem weil relevante Missstände innerhalb der kurzen Frist schwer feststellbar seien. Die Antwort des Entwurfs besteht in einer Erweiterung des Tatbestands.

Fundstelle: BT-Drs. 21/6588, Änderungen und Begründung zu §§ 24 bis 28b BauGB-E.

Dieser Befund erlaubt zwei verschiedene Schlussfolgerungen: Ein zu enger Tatbestand kann erweitert werden. Ebenso kann aber gefragt werden, ob die geringe Anwendung auf Sachverhaltsermittlung, Haushaltsmittel, Organisation, Fristen oder den begrenzten Nutzen des Eigentumserwerbs als Problemlösung zurückgeht. Eine Tatbestandserweiterung beantwortet nur die erste dieser Fragen.

3. Prognosen und Langzeitbindungen erhöhen die Vollzugsdichte

Das Bundesverwaltungsgericht hat 2021 für das geltende Recht klargestellt, dass mögliche zukünftige erhaltungswidrige Nutzungsabsichten des Erwerbers den Ausschluss des Vorkaufsrechts nicht verdrängen. Der Regierungsentwurf will im sozialen Erhaltungsgebiet stärker auf erwartete künftige Nutzungsabsichten abstellen. Damit verlagert sich die Entscheidung teilweise von feststehenden Grundstücksverhältnissen auf Prognosen über zukünftiges Verhalten.

Fundstelle: BVerwG, Urteil vom 09.11.2021 - 4 C 1.20; BT-Drs. 21/6588 zu § 26 Satz 2 BauGB-E.

§ 27 Abs. 2 BauGB-E sieht zudem Abwendungsverpflichtungen bis zu 20 Jahren vor. Aus einer punktuellen Kaufvertragsprüfung kann damit eine langfristige öffentlich-rechtliche Bindungs- und Kontrollbeziehung werden. Auch die neuen gesellschaftsrechtlichen Mitteilungsregeln erweitern den Kreis der Vorgänge, die erkannt, rechtlich eingeordnet und gegebenenfalls überwacht werden müssen.

4. Ein Käuferwechsel schafft weder Wohnung noch Sanierung

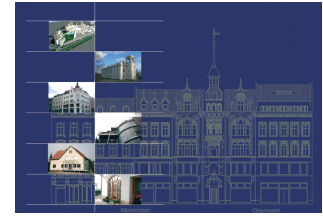
Das Vorkaufsrecht kann der Gemeinde strategisch Eigentum verschaffen. Das ist sein eigentlicher Nutzen. Es erzeugt aber weder eine Baugenehmigung noch eine Finanzierung, eine Modernisierung oder eine zusätzliche Wohnung. Wird ein privater Käufer durch die Gemeinde oder einen Dritten ersetzt, beginnen Planung, Finanzierung und Bauausführung erst danach.

Ein Vorkaufsrecht kann den Käufer austauschen. Eine Baustelle entsteht dadurch noch nicht.

Gerade deshalb sollte die praktische Bewertung den gesamten Wirkungsweg betrachten: Wie häufig führt der Eintritt tatsächlich zu einer schnelleren Zielerreichung? Welche öffentlichen Mittel werden gebunden? Wie groß ist der Verwaltungsaufwand für die vielen Verträge, bei denen am Ende kein Vorkauf ausgeübt wird?

5. Verfassungsrecht: keine verkürzte Teilenteignungsargumentation

Eine belastbare Kritik sollte das geltende Vorkaufsrecht nicht pauschal als Enteignung bezeichnen. Das Bundesverwaltungsgericht hat 2025 die vorkaufsrechtlichen Vorschriften grundsätzlich als



Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums eingeordnet. Die stärkere Praxisfrage lautet deshalb nicht, ob das Instrument abstrakt verfassungswidrig ist, sondern ob die zusätzlichen Eingriffs- und Prüfungsstufen für die konkrete städtebauliche Aufgabe erforderlich und wirksam sind.

Fundstelle: BVerwG, Urteil vom 17.06.2025 - 4 C 3.24.

6. Was bei einer Streichung bliebe

Ohne gemeindliche Vorkaufsrechte blieben freihändiger Erwerb, Bauleitplanung, Bodenordnung und Umlegung, städtebauliche Gebote sowie - unter eigenständigen strengeren Voraussetzungen - das Enteignungsrecht bestehen. Diese Instrumente sind nicht funktionsgleich. Eine Streichung würde deshalb bewusst das besondere Recht auf kommunalen Eintritt in einen bereits vereinbarten privaten Kauf beseitigen und die Gemeinde stärker auf Instrumente mit einem konkreteren Planungs-, Neuordnungs- oder Eingriffszweck verweisen.

Fundstelle: BauGB, insbesondere §§ 45 ff., 85 ff. und 176 bis 179.

7. Praxisergebnis

Die geplante Ausweitung des Vorkaufsrechts reagiert auf Vollzugsprobleme mit zusätzlichen Tatbeständen, Prognosen, Bindungen und Mitteilungspflichten. Damit wächst genau die Regelungs- und Prüfungsdichte, die ein auf Beschleunigung und Vereinfachung gerichtetes Reformvorhaben zugleich abbauen will. Der praktische Nutzen muss deshalb nicht an der abstrakten Möglichkeit eines sinnvollen Einzelfalls, sondern am Verhältnis von tatsächlicher Zielerreichung zu Transaktions-, Verwaltungs- und Finanzierungslast gemessen werden.

Die vorliegenden Befunde zeigen damit keinen unmittelbaren Beitrag des Vorkaufsrechts zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums. Der kommunale Eintritt verändert zunächst die Käuferposition, erhöht aber zugleich Prüfungs-, Finanzierungs- und Vollzugsaufwand; das eigentliche städtebauliche Ergebnis muss erst anschließend hergestellt werden.

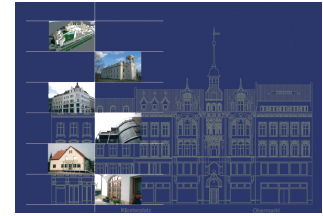
Eine Streichung der gemeindlichen Vorkaufsrechte nach §§ 24 bis 28b BauGB bietet sich daher an.

V. Erhaltungssatzungen - zusätzliche Genehmigungsebene und fortlaufender Reparaturbedarf

1. Drei Funktionen, eine zusätzliche Genehmigungsebene

§ 172 Abs. 1 BauGB verfolgt drei unterschiedliche Zwecke: Erhaltung der städtebaulichen Eigenart, Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und sozialverträgliche Begleitung städtebaulicher Umstrukturierungen. Gemeinsam ist ihnen ein besonderer Genehmigungsvorbehalt für Rückbau, Änderung oder Nutzungsänderung; bei Nummer 1 kann auch die Errichtung erfasst werden.

Fundstelle: § 172 BauGB geltende Fassung.



Damit tritt neben Bauordnungsrecht, allgemeines Planungsrecht und gegebenenfalls Denkmalschutz eine weitere gebietsbezogene Entscheidungsebene. Der praktische Aufwand entsteht nicht nur beim Satzungserlass, sondern bei jeder späteren Einzelmaßnahme erneut.

2. Der Regierungsentwurf dokumentiert selbst Rechtsunsicherheit und Vollzugsreparaturen

Die Begründung zu § 172 beschreibt Rechtsunsicherheiten und Unterschiede in Rechtsprechung, Literatur und kommunaler Anwendungspraxis. Der Entwurf reagiert mit präziseren Genehmigungsansprüchen, zusätzlichen Regeln für energetische Maßnahmen und Selbstnutzer sowie Nachweis-, Nebenbestimmungs-, Vertrags- und Sicherungsmöglichkeiten. Bei Barriereabbau verweist die Begründung dagegen auf eine eingespielte Verwaltungspraxis und verzichtet gerade deshalb auf eine komplexe Spezialregelung.

Fundstelle: BT-Drs. 21/6588, Änderungen und Begründung zu § 172 BauGB-E.

Diese Gegenüberstellung ist praktisch aufschlussreich: Wo der Vollzug funktioniert, braucht der Gesetzgeber weniger Detailsteuerung. Wo ein Genehmigungssystem fortlaufend durch neue Ausnahmen, Nachweise und Sicherungsmechanismen nachjustiert werden muss, ist nicht nur die nächste Ausnahme, sondern auch der Grundmechanismus selbst zu prüfen.

3. Sozialer Erhaltungsschutz: ein zweiter Prüfmaßstab für Modernisierung und Ausbau

In einem sozialen Erhaltungsgebiet genügt für eine Modernisierung nicht allein die bauordnungs- und planungsrechtliche Zulässigkeit. Zusätzlich werden mögliche Auswirkungen auf die Bevölkerungszusammensetzung, Ausstattungsstandard, energetische Qualität, Grundriss, Barriereabbau und gegebenenfalls Nebenbestimmungen oder vertragliche Sicherungen relevant. Damit entsteht zusätzlicher fachlicher und administrativer Prüfungsaufwand, dessen konkrete Handhabung von Satzung, Kommune und Einzelfall abhängt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat 2026 bestätigt, dass der Abwägungsvorgang beim Erlass sozialer Erhaltungssatzungen keiner eigenständigen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt. Die individuelle Betroffenheit wird maßgeblich auf der zweiten Stufe, im konkreten Genehmigungsverfahren, verarbeitet. Das erklärt, weshalb der Verwaltungsaufwand systembedingt nicht beim Satzungserlass endet, sondern sich in die Vielzahl späterer Einzelfälle verlagert.

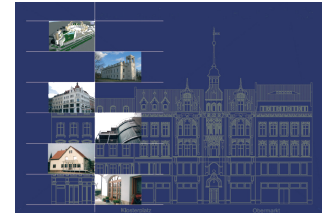
Fundstelle: BVerwG, Urteil vom 23.06.2026 - 4 CN 2.25.

4. Städtebauliche Erhaltung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1

Der klassische Erhaltungstatbestand ist nicht mit Denkmalschutz oder Gestaltungssatzung gleichzusetzen. Das Bundesverwaltungsgericht hat 2014 seinen eigenständigen städtebaulichen Schutzgehalt bestätigt. Er kann deshalb Fälle erfassen, die durch andere Instrumente nicht vollständig abgedeckt werden.

Fundstelle: BVerwG, Urteil vom 04.12.2014 - 4 CN 7.13.

Aus meiner eigenen Planungspraxis ist mir allerdings kein Fall begegnet, in dem eine Erhaltungssatzung gerade zum Schutz eines historisch oder städtebaulich prägenden, aber nicht denkmalrechtlich geschützten Ensembles erlassen worden wäre. Bei entsprechenden Anliegen begegnen mir häufiger Gestaltungssatzungen nach Landesbauordnungsrecht oder - soweit die Voraussetzungen erfüllt sind - denkmalrechtliche Ensemble- und Bereichsschutzinstrumente. Diese persönliche Erfahrung ersetzt keine bundesweite Statistik, ist aber für die Frage nach dem tatsächlichen Zusatznutzen des Instruments relevant.



5. Was eine Streichung der §§ 172 bis 174 verändern würde

Eine vollständige Streichung würde den besonderen erhaltungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt beseitigen. Damit entfielen zahlreiche daran anknüpfende Einzelgenehmigungen, Nachweise, Nebenbestimmungen und Verknüpfungen mit anderen Instrumenten. Zugleich gingen eigenständige Schutzfunktionen verloren: § 34 BauGB, Gestaltungssatzung, Denkmalschutz, Sozialplan und Mietrecht sind keine vollständigen Ersatzregelungen.

Die praktische Frage ist deshalb präzise zu stellen: Rechtfertigt der zusätzliche Schutzgewinn dauerhaft eine eigene bundesrechtliche Genehmigungsebene mit wiederkehrender kommunaler Einzelfallprüfung? Oder sollen die verbleibenden, teilweise engeren Instrumente bewusst genügen?

| Eine Streichung der Erhaltungssatzungen nach §§ 172 bis 174 BauGB bietet sich daher an.

VI. Gesamtbetrachtung - der Vollzug entscheidet über den Wert des Instruments

Die untersuchten Regelungen haben unterschiedliche Rechtszwecke. In der praktischen Anwendung zeigt sich jedoch ein gemeinsames Muster: Sobald ein Instrument seine Ziele nicht zuverlässig oder nicht einheitlich erreicht, folgt häufig die nächste Präzisierung, Ausnahme, Prognoseregulierung oder Sicherung. Das kann einzelne Rechtsfragen lösen, erhöht aber zugleich die Regelungsdichte.

Bei der Innenentwicklung wird ein bereits bestehendes Konzeptinstrument erweitert und ein fachlich etabliertes integriertes Leitbild gesetzlich verdichtet, obwohl die eigentlichen Engpässe häufig in Eigentum, Altlasten, Erschließung und Wirtschaftlichkeit liegen.

Beim Vorkaufsrecht wird ein in einzelnen Bereichen wenig genutztes Instrument durch weitere Tatbestände, Prognosen, Langzeitbindungen und Mitteilungspflichten ausgebaut, obwohl der Eigentumserwerb das bauliche Sachproblem erst in einem zweiten Schritt lösen kann.

Bei den Erhaltungssatzungen reagiert der Entwurf auf Rechtsunsicherheiten und Vollzugsunterschiede mit weiteren Genehmigungsansprüchen, Nachweisen und Sicherungen. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand ist dabei systembedingt, weil die eigentliche Eigentümerbetroffenheit in zahlreichen Einzelverfahren verarbeitet wird.

Für die Gesetzgebung ergeben sich daraus zwei unterschiedliche Wege:

- Instrumente beibehalten und ihre Anwendung weiter präzisieren. Das erhält die jeweilige Steuerungsmöglichkeit, führt aber typischerweise zu weiteren Tatbeständen, Ausnahmen und Vollzugsregeln.
- **Instrumente oder Vorrangregeln reduzieren oder streichen und die verbleibenden Aufgaben auf allgemeinere, bereits vorhandene Instrumente konzentrieren. Das verringert besondere Prüfverfahren und Eingriffsmöglichkeiten, nimmt aber zugleich spezifische Steuerungsmöglichkeiten zurück.**

Welche Option gewählt wird, ist eine gesetzgeberische Entscheidung. Für die fachliche Beurteilung sollte jedoch derselbe Praxistest gelten: Welche zusätzliche Entscheidung ermöglicht die Norm tatsächlich? Wie oft wird sie benötigt? Welchen Aufwand löst sie für die übrigen Fälle aus? Welche Ergebnisse werden damit erreicht? Und welches konkrete Defizit verbleibt, wenn die Norm entfällt?

| Der Praxistest fällt für die untersuchten Instrumente kritisch aus: Zusätzliche Begriffe, Genehmigungsebenen, Eintrittsrechte und Sicherungsmechanismen lösen die jeweils

benannten praktischen Hemmnisse nicht verlässlich. Ein „Upgrade“ ist nur dann eines, wenn die Regulationsstruktur im Vollzug nachweisbar bessere Ergebnisse hervorbringt.

In der Gesamtschau bietet sich damit die Streichung des Vorrangs und der gesetzlichen Verankerung der „dreifachen Innenentwicklung“ in § 1 Abs. 5 BauGB, der gemeindlichen Vorkaufsrechte nach §§ 24 bis 28b BauGB sowie der Erhaltungssatzungen nach §§ 172 bis 174 BauGB an.

Praxiskernsätze

- Innenentwicklung: Die gesetzliche Priorität mobilisiert keine Fläche, die wegen Eigentum, Altlasten oder Wirtschaftlichkeit nicht verfügbar ist.
- Vorkaufsrecht: Der kommunale Eintritt verändert die Käuferposition; das städtebauliche Ergebnis muss danach erst hergestellt werden.
- Erhaltungssatzung: Der Schutzgewinn wird mit einer zusätzlichen, wiederkehrenden Genehmigungsebene erkaufte.

VII. Quellen und Fundstellen

- Deutscher Bundestag, BT-Drs. 21/6588 vom 22.06.2026: Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts.
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, „Kabinett bringt Baugesetzbuch-Upgrade auf den Weg“, 27.05.2026.
- Baugesetzbuch in der am 16.09.2026 geltenden Fassung, insbesondere §§ 1, 1a, 24 bis 28, 45 ff., 85 ff., 172 bis 180 und 246e (Gesetze im Internet).
- Umweltbundesamt, TEXTE 95/2026: Brachflächenrecycling: Chancen für die Innenentwicklung, Juni 2026.
- BVerwG, Urteil vom 09.11.2021 - 4 C 1.20 - Gemeindliches Vorkaufsrecht im Gebiet einer Erhaltungssatzung.
- BVerwG, Urteil vom 17.06.2025 - 4 C 3.24 - Gemeindliches Vorkaufsrecht und Art. 14 GG; Bestimmbarkeit der bezweckten Verwendung.
- BVerwG, Urteil vom 23.06.2026 - 4 CN 2.25 - Kontrolle des Abwägungsvorgangs beim Erlass sozialer Erhaltungssatzungen.
- BVerwG, Urteil vom 04.12.2014 - 4 CN 7.13 - Städtebaulicher Erhaltungsschutz nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB.