



Bundesministerium  
für Wohnen, Stadtentwicklung  
und Bauwesen

# Bericht über aktuelle Entwicklungen

## - zur Bedeutung des Planungsrechts

Dr. Jörg Wagner

Leiter der Unterabteilung Stadtentwicklungspolitik, Planungsrecht  
Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen

Vortrag beim Symposium des ZIR am 11. November 2025

# Gliederung

1. Einleitung: Zur Bedeutung des Planungsrechts
2. Das Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus (2025)
  - Der „Bau-Turbo“ und das Umsetzungslabor
  - Das Befreien und Einfügen
  - Die Zustimmung der Gemeinde
  - Die Festsetzungen zum Lärmschutz
  - Die Munitionsfabriken im Außenbereich
3. Die BauGB-Novelle zur Beschleunigung des Bauens (2026)
  - Die Vorschläge zur Planungsbeschleunigung
  - Der Umgang mit Verwahrlosung und Missbrauch
  - Die Abwehr von Gefahren des Klimawandels
  - Das Ausgleichssystem nach der Wiederherstellung-Verordnung
4. Die ROG-Novelle zur Stärkung der Raumordnung (2026)
  - Das herausragende öffentliche Interesse in der Abwägung
  - Die Raumordnung des Bundes
5. Ausblick: Was folgt daraus für das Planungsrecht?

# Einleitung

## Zur Bedeutung des Planungsrechts

### Was wollen und wie agieren unsere wichtigsten **Partner im Planungsrecht?**

- EU: Beschleunigungsgebiete für erneuerbare Energien sind auszuweisen/städtische Öko-Systemgebiete mit Bäumen sind zu schaffen und das Grün in den Städten und Gemeinden ist national stabil zu halten/es bedarf einer europäischen Raumordnung für die Meere.
- Der Koalitionsvertrag: Der Wohnungsbau und die Bauleitplanung sind zu beschleunigen und die Raumordnung ist zu stärken.
- Die Städte und Gemeinden und ihre Verbände: Wir wollen eine Stärkung der kommunalen Planungshoheit, begleiten Experimente im BauGB konstruktiv und benötigen ein bundesweites Flächenausgleichssystem für Grün.
- Die Länder: Die Raumordnung soll im überragenden öffentlichen Interesse liegen und das Bauen ist zu beschleunigen.
- Die Ressorts BMWF und BMV: Forderungen nach Privilegierungen im Außenbereich/ herausragendes öffentliches Interesse in der Abwägung/keine Prüfverfahren

Unser Ansatz bei den künftigen Planungsrechtsnovellen sollte deshalb sein:

- Wir sollten das **Planungsrecht stärken** (obwohl ich selbst den „Bau-Turbo

# Das Gesetz zur Beschleunig. des Wohnungsbaus

Der „Bau-Turbo“  
Die Zulassung von Wohnbauvorhaben soll durch **Verzicht auf die Planungsverfahren** nach dem BauGB für einen **befristeten Zeitraum** beschleunigt werden!

Die beiden Eckpfeiler des § 246e BauGB waren schnell formuliert:

- Die kommunale Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ist zu gewährleisten.
- Das europäische Umweltrecht der SUP- und der UVP-RL ist zu beachten.

Die politischen Vorgaben aufzugreifen, war komplexer:

- Nur Innenbereich oder auch Außenbereich?
- Deutschlandweit oder angespannter Wohnungsmarkt?
- Einfamilienhaus oder 6-Parteienhaus?
- Städtebaulicher Vertrag oder Mindestquote sozialer Wohnraum?
- Erstreckung auf soziale Einrichtungen und für den täglichen Bedarf?

# Das Gesetz zur Beschleunig. des Wohnungsbaus

## Das Umsetzungslabor

Bei § 246e BauGB handelt es sich um ein Experiment, welches zahlreiche Rechtsfragen aufwirft (allein von Mitte September bis Mitte Oktober 400), ua:

- Rollenverteilung Gemeinde/Baugenehmigungsbehörde
- Öffentlichkeitsbeteiligung
- Geltung der Ziele der Raumordnung
- Durchführung der UP und der Eingriffsregelung
- Nachbarschutz und Verhältnismäßigkeit
- Verhältnis zu § 31 Abs. 3 und § 34 Abs. 3b BauGB
- Geltung von Landesrecht, Umgang mit einer Genehmigungsfreistellung

Ein Begleitprozess zur Experimentierklausel § 246e wird durchgeführt:

- Klärung der wesentlichen Rechtsfragen der Städte und Gemeinden und der Baugenehmigungsbehörden in öffentlichen Workshops (Umsetzungslabor mit 100 Teilnehmern in Präsenz und weit über 1000 Teilnehmern online für ein halbes Jahr ab November 2025) zur Erarbeitung eines Leitfadens und des Einführungserlasses,
- Begleitung von Modellkommunen bei der Umsetzung (zwei Jahre ab Frühjahr 2026),
- Empirische Untersuchung zur Dauer von Bauleitplanverfahren (drei Jahre ab Mitte 2026 ).

# Das Gesetz zur Beschleunig. des Wohnungsbaus

## Befreien und Einfügen

Von einem Bebauungsplan kann nach § 31 Abs. 3 BauGB abgewichen werden. Damit sollen **Aufstockungen von Häuserzeilen und Hinterlandbebauungen** in Wohngebieten durch die Baugenehmigungsbehörde ermöglicht werden:

- in mehreren vergleichbaren Fällen
- unter Vernachlässigung der Grundzüge der Planung
- unter Würdigung nachbarlicher Interessen
- bei Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen ohne nachteilige Umweltauswirkungen
- mit Zustimmung der Gemeinde

Vom Erfordernis des Einfügens in die nähere Umgebung kann nach § 34 Abs. 3b BauGB bei Wohngebäuden abgewichen werden. Damit sollen Lücken geschlossen und der **Innenbereich nachverdichtet** werden:

- unter Würdigung nachbarlicher Interessen
- bei Vereinbarkeit mit öffentlichen Belangen ohne nachteilige Umweltauswirkungen
- mit Zustimmung der Gemeinde
- bei nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt sollten die Regeln des § 13a BauGB vorsorglich entsprechend geprüft werden (str.)

# Das Gesetz zur Beschleunig. des Wohnungsbaus

## Die Zustimmung der Gemeinde

Die Zustimmung nach § 36a BauGB gilt ausschließlich für

Wohnbauvorhaben nach § 31 Abs. 3 und § 34 Abs. 3b sowie § 246e:

- **Die Gemeinde sichert mit der Zustimmung ihre kommunale Planungshoheit.**
- Durch die Zustimmung der Gemeinde wird die Aufstellung eines Bebauungsplans entbehrlich.
- Mit ihrer Zustimmung entstehen aber noch keine Baurechte.
- Die Zustimmung ist Zulässigkeitsvoraussetzung und integraler Bestandteil der Baugenehmigungsentscheidung.
- Fachliche Erwägungen (öffentliche Belange, Nachbarinteressen) sind im Zulassungsverfahren durch die Baugenehmigungsbehörde zu prüfen.

Die Gemeinde kann die Zustimmung anstelle eines Bebauungsplans nutzen:

- Sie erteilt die Zustimmung, wenn das Vorhaben mit ihren Vorstellungen von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung vereinbar ist.
- Die Zustimmung sollte aufgrund eines Ratsbeschlusses erteilt werden.
- Abweichende Entscheidungen der Gemeinde in gleich gelagerten Fällen sind begründungsbedürftig.

# Das Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus

## Die Festsetzungen zum Lärmschutz

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 a aa) BauGB können **im Bebauungsplan aus städte-baulichen Gründen** Gebiete festgesetzt werden, in denen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen nach § 3 BImSchG bestimmte Werte zum **Schutz vor Geräuschimmissionen** nicht überschritten werden dürfen, wobei in begr. Fällen Abweichungen von den Vorgaben der TA Lärm zulässig sind:

- Höhe des Immissionswertes
- Ort, Tageszeit und Lärmquelle
- Schallschutzvorkehrungen
- Vorgabe zur Ermittlung der Geräuschimmissionen
- Berücksichtigung gesunden Schlafs bei höchstens 30 dB (A)

Die TA Lärm sollte jeweils fachlicher Ausgangspunkt der gewählten Festsetzungen bleiben.

§ 216a enthält eine vorsorgliche Fehlerfolgenregelung, falls der Bebauungsplan aufgehoben werden sollte.

# Das Gesetz zur Beschleunig. des Wohnungsbaus

## Die Munitionsfabriken im Außenbereich

Vorhaben, die der Herstellung oder Lagerung von **Produkten zur Landesverteidigung**, insbesondere von Munition, Sprengstoffen und deren Vorprodukten, dienen, sind nach § 37a BauGB im Außenbereich zulässig:

- Voraussetzung der Privilegierung ist die Erklärung des BMVg zur Erforderlichkeit des Vorhabens für die Einsatzfähigkeit und Versorgungssicherheit der Bundeswehr.
- Öffentliche Belange dürfen nicht entgegenstehen und die Erschließung muss gesichert sein.
- Ein flächensparendes Bauen und ein Rückbau im Falle der Aufgabe der Nutzung ist gefordert.

Folgende Vorgaben gelten für das Baugenehmigungsverfahren:

- Dem BMVG steht für die Erklärung ein Beurteilungsspielraum zu.
- Über die Zulässigkeit der Vorhaben entscheidet die höhere Verwaltungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde.
- Im Streitfall entscheidet das Bundesministerium der Verteidigung im Benehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde.

# Die BauGB- und ROG-Novelle 2026

## Die Vorbereitung der gemeinsamen Novelle

### Vorbereitung der ROG- und BauGB-Novelle im Herbst 2025:

- Eckpunkte werden mit dem BK, den Berichterstattern und den Ressorts abgestimmt.
- Expertinnen und Experten werden zu ausgewählten Rechtsfragen zu eingeladen (fünf Gespräche zum BauGB und ein Gespräch zum ROG).
- Kolleginnen und Kollegen aus den **Ländern** und den **Kommunalen Spitzenverbänden** werden zu **Workshops** zum BauGB und ROG eingeladen.
- Mit einzelnen Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größe wird ein Planspiel zu den beabsichtigten Regelungen im BauGB durchgeführt (nur BauGB)
- Die Gremien der Raumentwicklungsministerkonferenz und der Bauministerkonferenz werden informiert und beteiligt.

# Die BauGB-Novelle zur Beschleunig. des Bauens

Die Vorschläge zur Planungsbeschleunigung  
Planungsbeschleunigung im BauGB (fertig und **weitgehend politisch geeint**):

- vollständige Digitalisierung der Bauleitplanverfahren
- Verschlinkung der Umweltprüfung im Bauleitplanverfahren
- Verzicht auf doppelte Öffentlichkeitsbeteiligungen
- interne Fristen als Empfehlungen für das Bauleitplanverfahren
- Präklusionsregelungen

(sowie in der Prüfung):

- einfaches Teil-Flächennutzungsplanverfahren für erneuerbare Energien im Außenbereich
- Experimentierklausel in der BauNVO

# Die BauGB-Novelle zur Beschleunig. des Bauens

## Der Umgang mit Verwahrlosung und Missbrauch

Harmonischer Umgang innerhalb der Koalition, aber erkennbar

**unterschiedliche Wertesysteme** (Eigentumsschutz versus soziale Verantwortung, möglicherweise aber gemeinsam gegen die Verwahrlosung)

### Eckpunkte für Vorkaufsrechte (noch nicht geeint):

- in Milieuschutzgebieten
- bei Share Deals
- im unbeplanten Innenbereich
- zur Verhinderung von No Go-Areas
- im Rahmen von Zwangsversteigerungen von Problemimmobilien

### Eckpunkte für Baugebote (noch nicht geeint):

- im unbeplanten Innenbereich
- für Problemimmobilien

# Die BauGB-Novelle zur Beschleunig. des Bauens

## Die Abwehr von Gefahren des Klimawandels

Harmonischer Umgang innerhalb der Koalition, aber erkennbar unterschiedliche Wertesysteme (Klimaanpassung, möglicherweise aber gemeinsam als Ausprägung von **Resilienz**).

### Eckpunkte zur Bebauungsplanung (noch nicht geeint)

- Abwägungsgrundsätze zur dreifachen Innenentwicklung und zur Schwammstadt
- Festsetzungen für Auffangflächen für Starkregen und Dach- und Fassadenbegrünung und Vorgabe technischer Maßnahmen bei Veränderungen im Bestand gegen Hochwasser

### Eckpunkte für den unbeplanten Innenbereich (noch nicht geeint)

- Satzungsrecht der Gemeinden, um verhältnismäßige Vorgaben für Grün und Versickerung auf Baugrundstücken vorab regeln zu können
- Möglichkeit von Ausgleichsanordnungen auf Baugrundstücken in von der Wiederherstellungs-VO erfassten Städten und Gemeinden

# Die BauGB-Novelle zur Beschleunig. des Bauens

## Das Ausgleichssystem nach der Wiederherstellungs-VO

Zwischen dem BMUKN und dem BMWFSB sowie den kommunalen Spitzenverbänden erfolgte im Sommer 2025 eine Abstimmung zur Umsetzung von Art. 8 der W-VO der Europäischen Union in den Städten und Gemeinden:

- Die W-VO erfasst rund 3000 Städte und Gemeinden in Deutschland (bis 2030 sollen hiervon Ausnahmen aber gewährt werden).
- Für diese Städte und Gemeinden wurden städtische Ökosystemgebiete definiert.
- Es besteht ein Verschlechterungsverbot für Grünflächen auf nationaler Ebene ab 2024 und für den Grad der Bedeckung an Baumkronen in den einzelnen städtischen Ökosystemgebieten bis 2030 und für die Zeit danach das Gebot der Verbesserung bis zur Erreichung eines zufriedenstellenden Zustands.
- Bis Mitte 2026 wird nun ein nationaler Wiederherstellungsplan erarbeitet, der der EU-KOM zur Prüfung vorzulegen ist.

Entwicklung eines **bundesweiten Flächenausgleichssystem** zwischen den Städten und Gemeinden, Verknüpfung mit der Eingriffs-/Ausgleichsregelung und möglichst **Integration in den Entwurf der BauGB-Novelle.**

# Die ROG-Novelle zur Stärkung der Raumordnung

## Das überragende öffentliche Interesse in der Abwägung

Art. 6 Abs. 4 FFH-RL

- Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus **zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses** ... ein Plan oder Projekt durchzuführen ... Ist das betreffende Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp ... einschließt, so können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der **Gesundheit** des Menschen und der **öffentlichen Sicherheit** ...

### § 2 Satz 1 EEG:

- Die Errichtung ... von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit.

### § 2 Abs. 3 Satz 1 WPG:

- Die Errichtung ... von Anlagen zur Erzeugung von Wärme aus erneuerbaren Energien ... liegen im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit.

### § 7 Abs. 2 ROG:

- Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen.

# Die ROG-Novelle zur Stärkung der Raumordnung

## Die Raumordnung des Bundes

### § 17 Raumordnungspläne ... für den Gesamttraum:

- Absatz 1: zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Schiffsverkehrs, zu weiteren wirtschaftlichen Nutzungen, zu wissenschaftlichen Nutzungen, zum Schutz und zur Verbesserung der Meeresumwelt.
- Absatz 2: Hochwasserschutz, Standortkonzept für Häfen und Flughäfen
- Absatz 3: für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes einzelne Grundsätze der Raumordnung konkretisieren

### Weitere **mögliche Themengebiete:**

- Landesverteidigung
- kritische Infrastruktur
- bundesweites Wassermanagement
- bundesweites Biotopverbundsystem

oder

- Generalklausel für eine Bundesraumordnung: im Interesse von mehr als zwei Ländern/ Maßnahmen von überregionaler Bedeutung und im gesamtstaatlichen Interesse

# Ausblick

## Was folgt daraus für das Planungsrecht?

Eine **grundlegende Überarbeitung des BauGB** scheint mir überfällig:

- Das BauGB ist mit Detailregelungen überladen und überfordert damit insbesondere die kleinen Gemeinden.
- Die verschiedenen neuen Instrumente überlagern sich zunehmend und sie sind untereinander nicht mehr konfliktfrei. Neben Beschleunigung durch Verzicht auf Verfahren bedarf es mittelfristig wieder einer einfacheren, aber verlässlichen Planung, um die widerstreitenden Interessen abwägen und klären zu können.
- Letztlich fehlt uns derzeit ein klares Leitbild, ob und wie wir planen sollen.

Auch eine **Stärkung der Bundesraumordnung** scheint mir geboten:

- Es gibt zunehmende überregionale Anforderungen an die Raum- und Flächennutzung.
- Es besteht ein überregionaler Kooperationsbedarf zwischen Gesamt- und Fachplanungen.

Die Überarbeitung des Planungsrechts sollte auf wissenschaftlichen Erkenntnissen aufbauen und **systematisch vorbereitet** werden. Dies bedeutet:

- Auswertung der Experimente und der Erkenntnisse aus der Nat. Stadtentwicklungspolitik

# Kontakt

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen  
UAL S 1  
Rudi-Dutschke-Straße 4  
10969 Berlin

Ansprechpartner  
Dr. Jörg Wagner  
[Joerg.wagner@bmwsb.bund.de](mailto:Joerg.wagner@bmwsb.bund.de)  
[www.bmwsb.bund.de](http://www.bmwsb.bund.de)  
Tel. +49 30 18 335-16001

# Die ROG- und BauGB-Novelle 2026

## Resilienz

Die Bundesregierung hat im Jahr 2022 die Resilienzstrategie beschlossen:

"Resilienz beschreibt die Fähigkeit eines Systems, einer Gemeinschaft oder einer Gesellschaft, sich rechtzeitig und effizient den Auswirkungen einer Gefährdung widersetzen, diese absorbieren, sich an sie anpassen, sie umwandeln und sich von ihnen erholen zu können. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die Erhaltung und Wiederherstellung ihrer wesentlichen Grundstrukturen und Funktionen durch Risikomanagement."

Das Thema Resilienz soll im Rahmen der ROG- und BauGB-Novelle aufgegriffen werden. Allererste Überlegungen bestehen hierzu, aber es bedarf noch zahlreicher Abstimmungen mit den Stakeholdern:

- Ergänzung der Grundsätze des ROG um den Belang der Resilienz?
- Ermächtigung für einen Bundesraumordnungsplan Resilienz im ROG?
- Stärkung des Belangs der Resilienz (u.a. Zivilschutz, Verteidigungsfähigkeit) in den Planungsleitsätzen und dem Festsetzungskatalog des BauGB?