Klimaschutz im Bundestag e.V.
Das parteiübergreifende Netzwerk zwischen Praktiker*innen & Politik

Lobbyregisternummer: R005919

Stellungnahme zum Referentenentwurf „Gesetz zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts“ vom 01.04.2026

Vorbemerkung

Aus unserer Sicht bietet der vorliegende Gesetzentwurf große Chancen im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung. Die kommunale Perspektive spielt dabei eine herausragende Rolle. So sollte der Fokus darauf liegen, rechtssichere Instrumente zu entwickeln, damit die Kommunen Zielbestimmungen des BauGB (insbesondere Innen- vor Außenentwicklung) effizient erreichen können. Klassischerweise werden Nachverdichtungspotenziale aus der Vogelperspektive identifiziert, was zu horizontalen Verdichtungen führt. Für die aktuellen Problemlagen ist dieser Ansatz nicht mehr ausreichend. Er muss dringend, um die Perspektive der vertikalen Nachverdichtung erweitert werden und würde sich folgerichtig in diesen Gesetzentwurf einfügen, der die EU-Wiederherstellungsverordnung in nationales Recht überführt (u.a. Erhalt oder Steigerung des städtischen Grüns). So kann der Widerspruch zwischen zusätzlichem Wohnraum und Flächenversiegelung aufgelöst werden.

Wir warnen dringend davor, Regelungen zu verabschieden, die den Zugriff auf den Außenbereich vereinfachen. Insbesondere die Privilegierung der Wohnbebauung gegenüber anderen Schutzgütern kann auf lange Sicht verheerende Folgen für Mensch und Umwelt und enorme gesellschaftliche Kosten mit sich bringen. Verschiedene Studien kommen zu dem Ergebnis, dass selbst in Ballungsgebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt noch erhebliche Innenpotenziale bestehen. Die Mobilisierung und Erschließung dieser Wohneinheiten ist in der Regel schneller, günstiger und ressourceneffizienter als Bauprojekte im Außenbereich. Der vorliegende Entwurf sollte daher dafür genutzt werden, die Kommunen best möglich bei der Ausschöpfung der Innenpotenziale zu unterstützen.

Stellungnahme zu ausgewählten Änderungen des BauGB:

Vorgeschlagene Änderung im Referentenentwurf:

§ 1 Abs. 7a: „Soll in einem nach § 201a bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt in einem Bebauungsplan, der im Beschluss nach § 2 Absatz 1 Satz 2 als Bebauungsplan zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs bezeichnet wird, ein Baugebiet, das zumindest auch dem Wohnen dient, festgesetzt werden, liegt die in dem Bebauungsplan **vorgesehene Wohnbebauung im überragenden öffentlichen Interesse** und soll als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Abwägungen eingebracht werden. Dies gilt auch für im Bebauungsplan festgesetzte, die Wohnbebauung ergänzende Nutzungen, insbesondere wenn sie kulturellen, sozialen, gesundheitlichen oder sportlichen Zwecken oder der verbrauchernahen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen dienen.“

Stellungnahme von Klimaschutz im Bundestag:

Es ist eine große Errungenschaft der deutschen Bauleitplanung, dass alle relevanten Schutzgüter gleichberechtigt in den Abwägungsprozess einfließen. Durch den neuen § 1 Abs. 7a wäre diese

Ausgewogenheit empfindlich gestört. In der Zielsetzung bezahlbaren Wohnraum zu schaffen stimmen wir mit dem Bundesgesetzgeber überein. Wie in der Einleitung beschrieben, wird dieser aus ökonomischen, ökologischen und sozialen Gründen größtenteils im Innenbereich hergestellt werden müssen. Die vorliegende Regelung zielt aber darauf ab, den Zugriff auf den Außenbereich massiv zu erleichtern. Es gibt viele Abwägungsgründe, die für die Lebensqualität und Sicherheit der Bevölkerung relevant sind. Retentionsflächen, die benötigt werden, um die Bestandsquartiere vor Hochwasserereignissen zu schützen. Kaltluftschneisen, die im Sinne des hier präsentierten Gesetzentwurf elementar wichtig für die Klimaanpassung sind. Biodiversitätshotspots, die langfristig das Überleben der Menschheit sichern. Landwirtschaftliche Flächen, die den Übergang in die Bioökonomie und eine unabhängige Lebensmittelversorgung gewährleisten. Flächen, die von anderen Kommunen zur Grundwasserneubildung gebraucht werden. Wälder, die eine zentrale Kohlenstoffsenke sind und zur Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung unerlässlich sind. Kurzfristig scheint es verlockend, Komplexität zu reduzieren und diese Schutzgüter in den Hintergrund zu drängen. Aber um langfristig Entscheidungen zu treffen, die für die Gesellschaft optimal sind, ist es unerlässlich alle Schutzgüter gleichberechtigt zu berücksichtigen. Darüber hinaus würde dieser Passus einen starken Widerspruch zu den simultanen Änderungen im Raumordnungsgesetz erzeugen: § 2 Abs. 2 Nr. 2 „Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft sowie von Wald- und Moorflächen ist so weit wie möglich zu vermeiden“. Eine privilegierte Wohnbebauung könnte diese Zielsetzung konterkarieren. Wir empfehlen daher, den infrage stehenden Passus ersatzlos zu streichen.

Ersatzweise sollte die Privilegierung auf sozial gebundenen Wohnraum beschränkt werden.

Vorgeschlagene Änderung im Referentenentwurf:

§ 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 „in Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34, wenn
a) in diesen ein städtebaulicher Missstand im Sinne des § 136 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit Absatz 3 vorliegt oder die baulichen Anlagen einen Missstand im Sinne des § 177 Absatz 2 oder
b) einen Mangel im Sinne des § 177 Absatz 3 Satz 1 aufweisen
und das Grundstück dadurch erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das soziale oder städtebauliche Umfeld aufweist, insbesondere durch seinen baulichen Zustand oder seine der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widersprechende Nutzung,“

Stellungnahme von Klimaschutz im Bundestag:

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass das kommunale Vorkaufsrecht um sogenannte Schrottimmobilien erweitert wird. Für eine zukunftsgerichtete Stadtentwicklung gehen die hier vorgeschlagenen Änderungen aber nicht weit genug. Daher schlagen wir vor, den Paragrafen um folgende Nummer 10 zu ergänzen: „in den Gebieten nach den §§ 30, 33 oder 34, wenn diese gebraucht werden, um besondere städtebauliche Ziele der Innenentwicklung zu verwirklichen. Dazu gehören insbesondere Ergänzungsbauten, die Herstellung von barrierefreiem Wohnraum, die vertikale Verdichtung oder die Durchmischung der Wohnbevölkerung. Diese Ziele sollen durch ein Innenentwicklungskonzept definiert sein.“

Bislang ist der Modus Operandi des allgemeinen Vorkaufsrechts im Innenbereich reaktiv. Es muss also zunächst ein städtebaulicher Missstand vorliegen, damit die Kommune handeln kann. Dies ist im Kontext einer zukunftsgerichteten Stadtentwicklung kontraproduktiv. Des Weiteren werden viele suboptimale Zustände nicht als städtebauliche Missstände gewertet. Daher ist es aus unserer Perspektive dringend geboten, das Vorkaufsrecht um eine aktive Komponente zu ergänzen, damit Kommunen die Möglichkeit haben, nachhaltige Entwicklungen anzustoßen und Missständen vorzubeugen. EFH-Siedlungen, die von Überalterung, einer homogenen Bevölkerungsstruktur und kleinen Haushalten geprägt sind, könnten in besonderem Maße von der Regelung profitieren. Mit

dem aktiven Vorkaufsrecht ist es der Kommune möglich, barrierefreie, bezahlbare und nachhaltige Ergänzungsbauten mit mehreren Wohneinheiten zu errichten. Das ermöglicht älteren Bewohner*innen in der Nachbarschaft zu bleiben und durch die Barrierefreiheit möglichst lange ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Falls die neuen Wohneinheiten ausschließlich von älteren Haushalten aus dem Quartier bezogen werden, wird nicht nur ein EFH verfügbar (wie bei dem ursprünglichen Kaufvertrag), sondern z.B. vier falls der Ergänzungsbau vier Wohneinheiten bietet. Damit wird ein wichtiger Beitrag zum Wohnungsangebot für junge Familien geleistet und der Wohnungsmarkt spürbar entlastet. Um für die Öffentlichkeit eine Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, sollten die besonderen städtebaulichen Ziele in einem Innenentwicklungskonzept formuliert werden.

Vorgeschlagene Änderung im Referentenentwurf:

§ 27 Absatz 2 „Für Grundstücke im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 kann die Gemeinde zur Abwendung der Ausübung des Vorkaufsrechts vom Käufer die Verpflichtung zur Nutzung entsprechend den Zielen und Zwecken der Satzung für die Geltungsdauer der Satzung, höchstens aber über einen Zeitraum von 20 Jahren, verlangen. Eine Verpflichtung zum Unterlassen von Maßnahmen, auf deren Genehmigung gemäß § 172 Absatz 4 Satz 2 oder Satz 3 Nummer 1 bis 5 ein Anspruch besteht, ist ausgeschlossen. Die Verpflichtung nach Satz 1 muss vor Ablauf der Frist nach § 28 Absatz 2 Satz 1 erfolgen.“

Stellungnahme von Klimaschutz im Bundestag:

Mit diesem neuen Passus kann die Kommune städtebauliche Ziele in Erhaltungsgebieten durchsetzen ohne selbst als Verkäuferin aufzutreten. Angesichts der angespannten Haushaltssituation vieler Kommunen ist diese Flexibilisierung ausdrücklich zu begrüßen. Eine durchmischte Bewohner*innenschaft zu erhalten und Gentrifizierung zu vermeiden ist allerdings keine temporäre, sondern eine dauerhafte Aufgabe. Gleichwohl können sich die soziale Gemengelage und die städtebaulichen Anforderungen über 20 Jahre hinweg weiterentwickeln. Wir schlagen daher vor, dass nach spätestens 20 Jahren eine Prüfung der Abwendungsauflagen stattfindet. Diese würde gewährleisten, dass entsprechend der Umstände Auflagen aufgehoben oder fortgeschrieben werden können.

Vorgeschlagene Änderung im Referentenentwurf:

§ 28a Erwerbsrecht. „Die Gemeinde kann für ihr gesamtes Gemeindegebiet oder für Teile davon durch Satzung bestimmen, dass sie vom Grundstückseigentümer den Verkauf eines Grundstücks an sich verlangen kann, wenn sie an dem Grundstück ein Vorkaufsrecht nach § 24 oder § 25 hätte und der Grundstückseigentümer sich rechtsgeschäftlich verpflichtet, das Grundstück gegen Gewährung von Gesellschaftsanteilen an eine Gesellschaft zu veräußern (gesetzliches Erwerbsrecht der Gemeinde). Die Satzung nach Satz 1 kann mit anderen Satzungen nach den §§ 25 Absatz 1, 30, 33 oder 34 Absatz 4 verbunden werden. Auf die Satzung nach Satz 1 ist § 16 Absatz 2 entsprechend anzuwenden […]“

Stellungnahme von Klimaschutz im Bundestag:

Der vorgeschlagene § 28a schließt eine Gesetzeslücke. Bislang konnte bei Share-Deals das kommunale Vorkaufsrecht umgangen werden. Diesen Umgehungstatbestand auszuschließen, ist dringend geboten und wird von uns unterstützt. In der aktuellen Regelung hängt die Anwendbarkeit aber vom Erlass einer entsprechenden Satzung ab. Um die kommunale Praxis zu vereinfachen, sollte die Anwendbarkeit in Fällen des § 24 immer gewährleistet sein und bei

Vorliegen einer Satzung i.S.d. § 25, sollte diese automatisch auch für Share-Deals zum Tragen kommen. Daher schlagen wir vor § 28a Absatz 1 Satz 1 folgendermaßen umzuformulieren „Die Gemeinde kann vom Grundstückseigentümer den Verkauf eines Grundstücks an sich verlangen, wenn sie an dem Grundstück ein Vorkaufsrecht nach § 24 oder § 25 hätte und der Grundstückseigentümer sich rechtsgeschäftlich verpflichtet, das Grundstück gegen Gewährung von Gesellschaftsanteilen an eine Gesellschaft zu veräußern (gesetzliches Erwerbsrecht der Gemeinde)."

Die Ergänzung in Absatz 2, dass Grundstücke, die für den Betrieb des Unternehmens erforderlich sind, nicht vom Vorkaufsrecht berührt werden, grenzt die Realwirtschaft richtigerweise von der Finanzwirtschaft ab, und ist unserer Auffassung nach sachdienlich und daher zu begrüßen.

Vorgeschlagene Änderung im Referentenentwurf:

§ 135e Absatz 1 „Die Gemeinde kann für städtische Ökosystemgebiete im Sinne der Verordnung (EU) 2024/1991 oder für Teile davon 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." […]

Stellungnahme von Klimaschutz im Bundestag:

Dass der Gesetzgeber im Zuge dieser Novelle die EU-Wiederherstellungsverordnung in nationales Recht gießt, ist erfreulich. Während in Absatz 1 die Zielsetzung richtig wiedergegeben ist „Grünflächen und Baumüberschirmung zu sichern […] oder zu vergrößern.", schlägt sie sich in der Konkretisierung in Absatz 2 nicht ausreichend nieder. Hier sollte in einem neuen Absatz 2 Nummer 3 kodifiziert werden, dass jegliche Beseitigung von Grünflächen zu kompensierenden Entsieglungsmaßnahmen in der selben Kommune führen muss. Aktuell liest sich der Gesetzesvorschlag so, als wären Bestimmungen zur Gestaltung der Freiflächen ausreichend. Diese sind essenziell, aber nicht hinreichend, um den Anteil der Grünflächen zu sichern. Dabei sollte festgelegt werden, dass der Verursacher des Grünflächenverlusts für die Kosten der Neuschaffung aufkommt. Die Kommune trägt aber die Verantwortung, dass der Grünflächenanteil in Summe zunimmt oder zumindest nicht zurückgeht.

Vorgeschlagene Änderung im Referentenentwurf:

§ 135f Wiederherstellungsbeitrag

Stellungnahme von Klimaschutz im Bundestag:

In diesem neuen Paragrafen wird geregelt, dass Vorhabenträger*innen, die durch Bauaktivität städtische Grünflächen zerstören, einen Geldbetrag an die Kommune abführen müssen. Auch ist definiert, welche Maßnahmen, die Kommune mit diesen Mitteln durchführen kann. Was fehlt ist eine Wirksamkeitsbestimmung der Maßnahmen. Wir schlagen daher vor in Absatz 2 nach Satz 1 folgenden Satz einzufügen. „Die Maßnahmen müssen in ihrer Gesamtheit geeignet sein mindestens den Verlust an städtischen Grünflächen durch für die örtlichen Ökosysteme und das Ortsklima relevante Ausgleichsflächen zu ersetzen". Ist dieses Resultat nicht gewährleistet, wäre dies ein Verstoß gegen das Unionsrecht. Es ist außerdem darauf zu achten, dass Umgehungstatbestände ausgeschlossen werden: Umwidmung von landwirtschaftlicher Fläche am Siedlungsrand zu städtischem Grün. Diese würde die Klimaanpassungs-Absicht unterminieren.

Vorgeschlagene Änderung im Referentenentwurf:

§ 175a Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung

Stellungnahme von Klimaschutz im Bundestag:

In der vorgeschlagenen Fassung wird das Innenentwicklungskonzept explizit mit Anliegen der EU-Wiederherstellungsverordnung verknüpft, was zu begrüßen ist. Ebenso bewerten wir positiv, dass dem Innenentwicklungskonzept in der baurechtlichen Systematik nun ein höheres Gewicht beigemessen wird. Es kann „zur Begründung von Maßnahmen zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung, zur Nutzbarmachung von bebaubaren Flächen oder von sonstigen Maßnahmen nach diesem Gesetzbuch herangezogen werden“. Aktuell sind die Anwendungsvorschläge in Absatz 2 auf unbebaute und brachliegende Grundstücke begrenzt. Neben dieser horizontalen Betrachtungsweise, raten wir dringend an, die vertikale Perspektive stärker zu berücksichtigen. So sollte das Innenentwicklungskonzept auch dafür dienen, Gebiete oder Grundstücke zu identifizieren, die durch Aufstockungen besser genutzt werden können. Daher schlagen wir vor in Absatz 2 eine neue Nummer 4 zu ergänzen „Identifizierung von Gebieten und Grundstücken mit vertikalem Nachverdichtungspotenzial“.

Weiterentwicklung des § 246e

Die aktuelle Novelle sollte genutzt werden, um bei der Ausgestaltung des § 246e substanzielle Fortschritte zu erzielen.

1. Echte Verbindung von Wohnen und Gewerbe

Obwohl in der Gesetzesbegründung der letzten BauGB-Novelle immer wieder darauf abgehoben wird, dass nun die Überbauung von Supermärkten flächendeckend möglich sei, ergeben sich insbesondere bei der Anwendung des § 246e Hürden. Aus städtebaulicher Perspektive reicht es in den meisten Situationen nicht (gerade wenn es um Ballungsgebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt geht), die vorhandene Supermarkt-Struktur eingeschossig zu überbauen. Oft ist ein Ersatzneubau notwendig, um eine große Einzelhandelsfläche optimal mit Wohnraum zu überbauen. Für dieses Szenario kann der § 246e aber nicht herangezogen werden. Das neue Gebäude dürfte nur einen Laden des täglichen Bedarfs aufweisen. Dies würde aber zu einer Verdrängung des ursprünglichen Nutzungszwecks führen. In diesem Fall möchte man aber genau das Gegenteil erreichen: Erhaltung des ursprünglichen Nutzungszwecks mit Anreicherung der Wohnfunktion in dem Luftraum darüber. Um mit dem § 246e auch großflächige Einzelhandelsareale zu entwickeln, schlagen wir vor Absatz 1 Nummer 1 neuzufassen: „der Errichtung Wohnzwecken dienender Gebäude, diese dürfen einen untergeordneten Anteil an Gewerbenutzung aufweisen“. Absatz 5 Nummer 2 kann in Folge gestrichen werden. Damit könnte der § 246e in der kommunalen Praxis deutlich breiter angewandt werden und mehr Wohnraum schaffen.

2. Schutz des Außenbereichs

In der aktuellen Fassung kann der § 246e im Außenbereich (begrenzt auf 100 m zum Innenbereich) angewandt werden. In der Tradition des BauGBs erfährt der Schutz des Außenbereich aus guten Gründen eine hohe Priorisierung. Er dient der Biodiversität, der Klimaanpassung, dem Klimaschutz, der Lebensmittelproduktion, dem Katastrophenschutz und der Grundwasserneubildung. Der Zugriff sollte also nur nach einer gründlichen Prüfung im Rahmen der Bauleitplanung möglich sein. Dieses Prinzip ist mit dem aktuellen § 246e aufgelöst. Die Folge könnte eine unkontrollierte Zersiedelung der Landschaft sein. Während wir Maßnahmen brauchen, um das 30-ha-Ziel zu erreichen, begünstigt der § 246e in seiner jetzigen From den ungesteuerten Flächenverbrauch.

Daher ist es dringend geboten, den Anwendungsbereich des § 246e **auf den Innenbereich zu beschränken.**

3. Frühe Evaluierung

Die aktuell anvisierte Evaluierung im Jahr 2029 kommt nach unserem Dafürhalten deutlich zu spät. Es muss möglichst früh geklärt werden, ob die Positivbeispiele, die in der Gesetzesbegründung beschrieben werden, in der kommunalen Praxis auch tatsächlich umgesetzt werden. Inzwischen haben wir aus einigen Landkreisen die Rückmeldung bekommen, dass gerade kleinere Kommunen den § 246e nutzen, um Einfamilienhäuser im Außenbereich zu schaffen, obwohl kein angespannter Wohnungsmarkt vorliegt. Dies wäre eine nicht intendierte Gesetzesfolge und müsste schnellst möglich abgestellt werden. Gerade in sehr kleinen Kommunen kann sich die bebaubare Flächen durch den 100m-Radius verdoppeln. Wo und was mit dem § 246e gebaut wird ist also eine sehr drängende Frage und sollte nicht erst 2029 beantwortet werden.

Gütersloh, den 29.04.2026

Kurt Gramlich, Jörg Unger
für den Vorstand von Klimaschutz im Bundestag e.V.

Klimaschutz im Bundestag e.V. ist im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Registriernummer R005919 mit allen Angaben eingetragen.