Verein zur Förderung der Umweltverträglichkeit des Verkehrs

Anschrift **VUV**
Birkenweg 35
15827 Blankenfelde
Internet www.vuv-verein.de
Vorsitzender: 12589, Grünelinder Str.11
Mail: Eckhard.Bock11@googlemail.com
Konto DE17 160500003641009030
Bank MBS Potsdam
BLZ 160 500 00

Bundesministerium für Wohnen,

Stadtentwicklung und Bauwesen

Leiter des Referates S I3

Allgemeines Städtebaurecht

Rudi-Dutschke-Str.4

10969 Berlin

Berlin, d.27.4.2026

Novellierung des BauGB

Stellungnahme des VUV – Verein zur Förderung der Umweltverträglichkeit des Verkehrs

im Rahmen der Verbändebeteiligung

Sehr geehrter Herr [redacted], sehr geehrte Damen und Herren,

als vom Umweltbundesamt bundesweit anerkannter Umweltverband nehmen wir zu der von Ihnen beabsichtigten Novellierung des Baugesetzbuches Stellung.

Rechtssystematische Punkte

Wir bitten zu Bedenken, dass eine grundlegende Umstrukturierung eines über Jahrzehnte angewandten Gesetzes insbesondere in dem zentralen § 1 BauGB in allen Absätzen und Nummern erhebliche bürokratische Anpassungen in vielen Kommentaren sowie in vielen Synopsen wie auch in Bezug auf die bisher klar gegliederte Rechtsprechung erforderlich macht.

Dieses halten wir für vermeidbar und überhaupt nicht erstrebenswert. Wir können auch keine deutlichen Vorteile in der Umstrukturierung der Belange und den neuen Gliederungen erkennen.

Wenn Sie unbedingt einen neuen Maßnahmen bezogenen Ansatz an vorderer Stelle verankern wollen, so ist § 1 Abs.5 BauGB hierfür denkbar ungeeignet.

Denn wie in der Lehrbücher insbesondere von Albers und Wékel zur Stadtplanung ausgeführt, haben wir es zum einen in dem zentralen Einführungsparagrafen mit Vorgaben zu tun, die die

räumliche Planung direkt adressieren und zum anderen die mittelbaren Wirkungen räumlicher Planung durch Hervorhebung unterschiedlichster Belange ansprechen.

Ein Maßnahmebezug – wie das von Ihnen formulierte Planungsziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, der im überragenden öffentlichen Interesse abgewogen oder berücksichtigt werden soll, ist bisher an dieser Stelle nicht gebildet und schon gar nicht in dieser Form hervorgehoben worden.

Selbst wenn man diesen in § 1 Abs.7 neu formulieren möchte, müsste man sicherstellen, dass bei einseitiger Anwendung dieser Maßgabe keine Abwägungsdisproportionalitäten entstehen. Es ist zudem angesichts der räumlichen Disparitäten in der Republik und des nur für Teilräume anzuwendenden Planungszieles zu überlegen, ob dieses überhaupt als übergeordneter Planungsgrundsatz sinnvoll zu verankern ist.

Grundsätzliche Rahmenbedingungen zu dem Planungsziel Wohnungsbau

Prof. Ernst hat den Gesetzgebungsprozess des Bundesbaugesetz 1960 maßgeblich begleitet und bereits damals darauf hingewiesen, dass es die zentrale Aufgabe der Städte und Gemeinden sei, in ausreichendem Umfang die Bereitstellung von Bauland sicherzustellen , das von seinem Preisgefüge her, ausreichenden Handlungsspielraum für die eigentlichen Zielsetzung des Bundesbaugesetzes, gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu ermöglichen, absichern kann. Dabei bezog er sich nicht auf Städte und Gemeinden als Bauherren (auch nicht vermittelt über eigene Wohnungsbaugesellschaften) sondern allein auf die von ihnen auszuübende planerische Gestaltungskraft.

Sie nehmen nunmehr in § 1 Absatz 5 und in weiteren Paragrafen mehrfach auf diese ursprünglichen Gedanken Bezug und regen an, dass die Gemeinden möglichst eigene Grundstücke zur Verfügung stellen sollen, um den dringlichen Bedarf an bezahlbarem Wohnraum, den sie als im überragenden öffentlichen Interesse gegeben bezeichnen, zu decken.

Zunächst stellt sich die Frage, wie Städte und Gemeinden in die Lage versetzt werden sollen ohne neue Instrumente der Baulandbeschaffung und –politik, Grundstücke bereitzustellen. Es ist zu betonen, dass die gegenwärtige Wohnungsbaukrise nicht etwa durch bürokratische Planungsverfahren oder zu hohe Standards ausgelöst worden ist sondern durch überschießende Grundstückspreise und eine seit Jahrzehnten fehlende Bereitschaft der für die Wertermittlung Verantwortlichen, die Abkoppelung der Grundstückswertentwicklung von der realen Einkommensentwicklung zu adressieren und effektiv zu reduzieren.

Solange der Grundstücksmarkt Investitionen in den Wohnungsbau geradezu unterbindet, weil es Bauunternehmen nur noch sehr eingeschränkt möglich ist, Bauinvestitionen effektiv zu kalkulieren, wird es Aufgabe kommunaler Wohnungsbaugesellschaften sein, bezahlbaren Wohnraum zu erstellen – das Bereitstellen von preisreduzierten Grundstücken ist den Kommunen aber auch aufgrund finanzieller Rahmenbedingungen nur eingeschränkt möglich.

Wir bitten Sie, geeignete Instrumente zu entwickeln, damit der Bauprozess der bereits seit Jahren genehmigten Wohnungen, die sich im Bauüberhang befinden, gestartet werden kann. Es ist kritisch zu sehen, dass Grundstücksentwicklungen und Bauprojekte von Bauträgern nicht vorangebracht werden, obwohl ein erheblicher Wohnraumbedarf besteht. Es wird darum gebeten, das Instrument des Baugebotes für diese genehmigten Wohnbauprojekte zu schärfen und weitere Schritte zur Realisierung dieser zu unternehmen.

Gleichzeitig sollte die Verkehrswertdefinition im Baugesetzbuch insbesondere in Hinblick auf die Berücksichtigung bestehender Gesetze, zu denen auch die Mietpreisgesetze gehören, an realistisch zu erzielenden Ertragslagen ausgerichtet werden. Sollten andere Instrumente wie z.B. die Anpassung von Bodenrichtwerten in Ballungsräumen sich als geeignet erweisen, könnten Änderungen in den Wertermittlungsverordnungen vorgenommen werden.

Wir bitten Sie alle Änderungen im planungsrechtlichen Bereich – hierzu zählt der jüngst verabschiedete Bauturbo wie auch die aktuelle, große Novelle des Baugesetzbuches hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Grundstückswertentwicklung zu betrachten.

Vermeintlich sinnvolle Öffnungen und angeblich „flexibilisierte“ Regelungen können genau das Gegenteil von dem bewirken, was als Zielsetzung in der Gesetzesbegründung (Erstellen preiswerten Wohnraums) benannt wird. Wir bitten Sie, diese Entwicklungen unabhängig und objektiv zu beobachten und zu evaluieren.

Preisentwicklungen auf dem Grundstücksmarkt beeinflussen die Entstehungskosten von Wohnraum wesentlich stärker als andere Faktoren. „Flexibilisierungen“ können zur Steigerung von Grundstückswerten führen. Damit wird die Erstellung von bezahlbarem Wohnraum eher erschwert.

Grenzen der Innenentwicklung

Die Innenentwicklung zu fördern, ist schon seit geraumer Zeit planerisches Anliegen. Dieses ist grundsätzlich unterstützenswert.

Innenentwicklungen und starke Verdichtung – zum Teil ja auch zu Lasten von Grün- und Freiflächen können aber durchaus kritische Effekte mit sich bringen. Erfolgreiche und kritische Projekte wären zu analysieren und planerische Schlussfolgerungen zu ziehen, um Grenzen der Verdichtung und negative Folgen fachlich korrekt einzuschätzen.

Schließlich ist die Situation verdichteter Ballungsräume nicht gottgegeben sondern Ausfluss der ungleichmäßigen Verteilung von Arbeitsplätzen und des begrenzten Einflusses der Regionalplanung und öffentlicher Stellen, andere Impulse zu setzen und Arbeitsplätze in die Regionen zu verlagern, die über leerstehenden Wohnraum und gering genutzte Stadtquartiere verfügen.

Sie verfolgen Änderungen des ROG (ausschließlich zusätzlichen Wohnungsbau befürwortend – also nur ein vermeintliches Planungsziel zur Lösung aufstellend) ohne diesen zentralen kritischen Punkt überhaupt zu erwähnen. Städte und Gemeinden in nachgefragten Ballungsräumen zur Kooperation zu veranlassen, ist sicherlich richtig – wendet sich aber nicht den eigentlichen planerischen Fragen zu. Diese berühren den Ausgleich von regionalen Disparitäten und insbesondere die Arbeitsplatzfrage.

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass das Zusammenrücken der Bevölkerung in der bebauten Ortslage positive Effekte haben würde, da Infrastruktur und Verkehrswege besser genutzt werden und auch die fußläufige Erreichbarkeit gegeben zu sein scheint.

Allerdings können verdichtete Baustrukturen auch zu segregierten Wohnquartieren führen und den Auszug von Besserverdienenden in Vororte begünstigen. Zudem ist das Erleben von Grünflächen und Freiräumen auch von der Zahl der Nutzer abhängig – zu dichte Quartiere führen gerade an Wochenenden zur Verstärkung des MIV und zur Fahrt ins Grüne.

Damit derartige Effekte nicht eintreten oder zumindest verringert werden, kommt es darauf an, dass zumindest der Wohnraum ausreichend belichtet und besonnt wird, ausreichenden Freiflächenbezug aufweist und nicht durch Schalleinträge belastet wird. Dieses gilt auch für die wohnungsbezogenen Außenwohnräume (Balkone und Terrassen). Wohnqualität, die nicht durch Emissionen belastet wird, ist ein wesentliches Merkmal sozial stabiler Quartiere.

Leider stellen wir fest, dass Sie diese Aspekte nur unzureichend in den Gesetzgebungsverfahren (hier insbesondere Bauturbo und aktuelle Novellierung BauGB) berücksichtigen bzw. berücksichtigt haben.

Schallschutzstandards – die fachlichen Rahmenbedingungen

Bei den Emissionen (Straßen- und Bahnlärm) hat es seit ca. 30 Jahren keine Veränderungen bei der Grenzwertsetzung ergeben. Auch wenn außerorts z.B. durch Lärmsanierungsprogramme der Bahn, Schallschutzwände gestellt worden sind, und insofern Schallreduktionen eingetreten sind, konnten innerorts aufgrund der räumlichen Situation z.B. bei Hauptverkehrsstraßen kaum Lärmreduktionen vorgenommen werden. Es hat sich in vielen Städten der Verkehrslärm zu Lasten der Wohnqualität erhöht.

Anders verhält es sich beim Gewerbelärm, der durch die TA Lärm an der Quelle und durch Einhausung in den letzten Jahren erfolgreich reduziert werden konnte.

Wenn man sich nunmehr die Materialien, die zu der Experimentierklausel für die TA Lärm in der Bauturbogesetzgebung ansieht, nehmen Wohnungsbauvorhaben, die an Gewerbestandorte heranrücken – die also nach bisheriger Rechtsprechung den Schallschutz vorbeugend und Vorsorgemaßstäben beachtend berücksichtigen sollen – breiten Raum ein.

Es ist also gar nicht über vorhandene Gemengelagen und Nutzungsmischungen verhandelt worden sondern nahezu ausschließlich dem Interesse von Grundstücksentwicklern, die möglichst wenig Restriktionen zum Schallschutz und ein möglichst enges Heranrücken an Gewerbestandorte durchgesetzt haben wollten, gefolgt worden.

Warum der Gesetzgeber hier nicht klar die heranrückende Wohnbebauung mit Vorsorgeaspekten verbinden wollte, geht aus den Materialien nicht hervor. Diese Lücke bedeutet, dass in jedem planerischen Einzelfall eine genaue Abwägung aller Aspekte von den jeweiligen planaufstellenden Städten und Gemeinden zu erfolgen hat.

In den von Partikularinteressen geleiteten Diskussionen, wurde mitunter angegeben, dass überbordende Normen und Schallschutzstandards zur Verteuerung des Bauens geführt hätten. Ein Nachweis – und insbesondere eine nachvollziehbare Kostenrechnung – ist aber niemals projektbezogen oder in Hinblick auf die offenkundigen Defizite beim Schallschutz geführt worden.

Die Fakten werden hier kurz angegeben:

Der bauliche Schallschutz, der sich entsprechend den Bautechnischen Bestimmungen an der DIN 4109 orientiert, hat erst seit dem Jahr 2016 den Schutz der Nachtruhe behandelt. Es ist seit der VDI 2719 aus dem Jahr 1986 bekannt – aufgenommen und erfolgreich umgesetzt in der TA Lärm – dass Maximalschallpegel zum Aufwachen in der Nacht führen und auch Kommunikationsstörungen verursachen. Insofern wurden in der VDI 2719 bereits Maximalschallpegel als nicht zu überschreitende Orientierungswerte angegeben.

Diese Erkenntnis spielt bis heute beim üblichen baulichen Schallschutz bei Verkehrslärm (Straße, Schiene und Fluglärm) in der DIN 4109 kaum eine Rolle. (Auf die anderen Regelwerke, die z.T. die lauteste Nachtstunde und Einzelereignisse kennen, kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden.)

Seit Jahren wird in den Ausschüssen des DIN zum Thema Außenlärm darüber diskutiert, ob die unterschiedliche Schalldämmung von Bauteilen, die von den jeweilig auftretenden Frequenzen abhängig ist, in der Norm abgebildet werden sollte. Ausreichende Kennwerte stehen seit ca. 2002 zur Verfügung. Leider ohne Folgen, obwohl sich die Fachleute – motiviert durch ein Gutachten des DIBT (Deutsches Institut für Bautechnik) – seit ca. 2022 im Detail verständigt haben. Anscheinend werden selbst diese Ergebnisse nicht umgesetzt, weil aufgrund von Partikularinteressen Umsetzungen verhindert werden.

Während die VDI 2719 einen Korrekturzuschlag bei tieffrequentem Lärm im Jahr 1986 festgelegt hat, hat sich die Normung (DIN 4109) in diesem Punkt überhaupt nicht bewegt.

Es ist also von gravierenden Defiziten beim baulichen Schallschutz auszugehen - denn allein die DIN 4109 ist bautechnisch umgesetzt und anerkannt. Es ist also nicht nur von wachsenden Problemlagen für den Außenwohnbereich auszugehen sondern sogar von einem vollkommen unzureichenden Schutz für Wohn- und Schlafräume.

Dass baulicher Schallschutz nicht mit Pappe zu gewährleisten ist, wohl aber die Bauindustrie erhebliche Fortschritte sowohl beim Holz-, Ziegel-, Massiv und Trockenbau zu verzeichnen hat, ist allen Fachleuten, die das kostenfrei zur Verfügung gestellte Werkzeug der von der Industrie

bereitgestellten Schallschutzrechner anwenden, bekannt. Dass mit diesen Werkzeugen auch effektiv Kosten eingespart werden können ohne die Wohnqualität zu reduzieren, ist bisher überhaupt nicht berücksichtigt worden.

Allein einige an der Qualität des Bauens wenig interessierte Lobbygruppen versuchen diese Erfolge klein zu reden und versuchen den Kostenfaktor in den Vordergrund zu schieben. Leider sind auch Beispiele zum Gebäudetyp E ohne jeden Sachverstand aufgestellt worden und tragen zur Verwirrung der Fachöffentlichkeit bei.

Aktueller Referentenentwurf

In § 9 Absatz 23 wird ausgeführt, dass es in begründeten Fällen Abweichungen nicht nur von den Grenzwerten der TA Lärm sondern auch von denen der 18. BImSchV (SportanlagenlärmschutzVO) geben darf.

Begründet wird diese beabsichtigte Gesetzesänderung wie folgt:

„Es wird vorgeschlagen, die mit dem Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung vom 27. Oktober 2025 (BGBl. I Nr. 257) eingeführte Flexibilisierung der Anforderungen der TA Lärm für die kommunale Bauleitplanung in § 9 Absatz 1 Nummer 23 Buchstabe a BauGB auf die Sportanlagenlärmschutzverordnung sowie im Hinblick auf erhebliche Belästigungen durch Gerüche auch auf die TA Luft auszuweiten. Letztlich stellt sich die Problematik, dass die Regelwerke des Immissionsschutzrechts der planerischen Abwägung keine ausreichenden Spielräume bieten für einzelfallgerechte, auch kreative Lösungen für einen effektiven Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Immissionen, nicht allein im Verhältnis zur TA Lärm.

Die für die TA Lärm gefundene Lösung, der Bauleitplanung weitergehende Flexibilität einzuräumen, soll daher auf die genannten weiteren Regelwerke ausgedehnt werden. Sämtliche Festsetzungen des Bebauungsplans unterliegen dem Gebot der gerechten Abwägung.

Insbesondere den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse muss in jedem Fall im Ergebnis weiterhin entsprochen werden. Wenn Lärmkonflikte planerisch unter Nutzung der Festsetzungsbefugnis in Abweichung von der Sportanlagenlärmschutzverordnung gelöst werden, ist zu beachten, dass im Falle heranrückender Wohnbebauung zu den nach § 1 Absatz 6 Satz 2 Nummer 3 zu berücksichtigenden Belangen des Sports auch das Bestands- und Entwicklungsinteresse bestehender Sportanlagen gehört (vgl. § 1 Absatz 6 Satz 3 Nummer 1 und Nummer 3 BauGB zum Bestands- und Entwicklungsinteresse von Gewerbebetrieben und Verkehrsanlagen, sowie BT-Drs. 21/2109, S. 34 f.).“

Derartige Festlegungen schließen geradezu die Einhaltung gesunder Lebensverhältnisse aus.

Offensichtlich hat sich der Gesetzgeber auch nicht mit den besonderen Rahmenbedingungen gezielt auseinandergesetzt – denn es wird einfach angenommen, dass es planerisch einfacher sein könnte, wenn man die durch den Bauturbo eingebrachte Experimentierklausel ausdehnen würde.

Da sich hier ein gravierendes Erkenntnisdefizit zeigt und die Problemlagen überhaupt nicht im Detail analysiert und verstanden worden sind, kann nur jeder planenden Institution abgeraten werden, derartige „kreative“ Abwägungen vorzunehmen.

Es wird dringend empfohlen, neuere Erkenntnisse zum Schallschutz im Rahmen der Novellierung des BauGB zu berücksichtigen.

Es wird erwartet, dass zumindest die Erkenntnislage von 1986 (VDI 2719, die in einer Vielzahl von Planfeststellungen Niederschlag gefunden hat) verstanden wird. Da die Begriffe der Lärmminderungsplanung, der EU-UmgebungslärmRL oder der WHO noise-guidelines nicht auftauchen, ist von einer rechtlich bedenklichen Ausgangssituation auszugehen, die an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen kann. Wie dargelegt, werden die Probleme des baulichen Schallschutzes und die zu beachtenden Werte der EU-UmgebungslärmRL überhaupt nicht reflektiert.

§ 9 Abs. 23 sollte in dieser Form nicht geändert werden.

Änderungen im Bereich der BauNVO

Experimentelles Mischgebiet

In der Baunutzungsverordnung wird beabsichtigt, ein experimentelles Mischgebiet als neue Gebietskategorie einzuführen. Es wird nicht explizit ausgeführt, welche Zielsetzung mit dieser Gebietskategorie verbunden sein soll.

Angesichts einer Vielzahl von Abgrenzungsfragen und einer ganzen Reihe von Immissionsschutzverordnungen, die dann aufgrund von Folgewirkungen anzupassen wären, wird gebeten Abstand von derartigen Experimenten zu nehmen.

Unklare Gebietskategorien sollten vermieden werden. Die bisherigen Kategorien sind vollkommen ausreichend und können flexibel angewandt werden. Bürokratischer Mehraufwand ist zwingend zu vermeiden, würde aber hier entstehen können.

§ 11 Abs. 3 Satz 5 BauNVO

Wir bitten Sie, das Einfügen in Satz 5 und die pauschale Öffnung ohne Größenbegrenzung zu überdenken.

Es gibt in einer Reihe von Ländern dezidierte Festlegungen zu großflächigen Einzelhandelsbetrieben und deren Verortung in zentralen Orten, die keine Einschränkung der täglichen Versorgung beinhalten, wohl aber sinnvolle Gliederungen in der zentrenrelevanten Versorgung darstellen.

Abhängig von der jeweiligen Zentrenstruktur und abhängig von räumlichen Strukturen in ihnen sind Festlegungen zur Zulässigkeit von derartigen Betrieben getroffen worden.

Es gibt eine Fülle von detaillierten Festlegungen zu folgenden Punkten:

Bindung von großflächigem Einzelhandel an zentrale Orte, Schutz benachbarter Zentren sowie Festlegungen zur angemessenen Dimensionierung, zur Abgrenzung von Hersteller Direktverkaufszentren, zur strukturverträglichen Kaufkraftbindung, zu zentrenrelevanten Sortimenten, zur räumlichen Einordnung in zentralen Orten sowie zur Definition von Einzelhandelsagglomerationen.

Angesichts dieser detaillierten länderspezifischen Festschreibungen und Sachverhalte wäre eine generelle und außerdem pauschale Öffnung für Einzelhandelsbetriebe ohne Größenfestlegungen mit der relativ unspezifischen Öffnung zur „täglichen Versorgung“ – ohne überhaupt auf vorhandene Festlegungen zu zentrenrelevanten Sortimenten Bezug zu nehmen – in Bezug auf Raumordnung und Regionalplanung kontraproduktiv.

Außerdem ist zu festzustellen, dass die Länder in sehr unterschiedlichem Maße eine stringente oder auch flexible Anwendung des Raumordnungsrechtes in dieser Frage zur Umsetzung gebracht haben und bereits in einer Vielzahl von Fällen Einkaufszentren, die allein den Kriterien einer autogerechten Stadt entsprechen, realisiert worden sind. Ob damit eine vorhandene Zentrenstruktur aufgewertet oder gefährdet worden ist, soll hier nicht vertiefend behandelt werden.

Eine Vermutungsregel, die sich auf eine in die Jahre gekommene Untersuchung bezieht, sollte nochmals hinsichtlich der räumlichen Auswirkungen aktuell analysiert werden.

Allein die Umweltauswirkungen (Schadstoffe und Emissionen) und der mit einer Öffnung in § 11 Abs. 3 Satz 5 zu erwartende zunehmende KFZ- Verkehr sind vermeidbar. Bereits aus Klimaschutzgründen ist dringend vor der beabsichtigten pauschalen Öffnung abzuraten.

Außerdem vermissen wir bei allen mit Versiegelungen und erheblichem KFZ-Verkehr einhergehenden Nutzungen klare Schranken und Rahmenbedingungen in Hinblick auf Wasserhaushalt und Regenwasserspeicherung. Warum sollten nicht gerade bei derartigen Nutzungen erhöhte Anforderungen an den Klimaschutz gestellt werden? Dieses Thema sollte insgesamt in der BauNVO verankert werden.

Mit freundlichen Grüßen

Eckhard Bock

Vorsitzender des Vereins zur Förderung der Umweltverträglichkeit des Verkehrs