

#10

Baurecht

Wir alle sind täglich von Gebäuden umgeben. Wir leben in Häusern, lernen in Schulen, Universitäten oder Volkshochschulen, arbeiten in Büros und gehen in Restaurants oder Geschäfte. Die bebaute Umwelt prägt unseren Alltag und hat maßgeblich Einfluss auf unser Wohlbefinden. Daher schreibt das Baurecht bestimmte Standards vor, die ein Gebäude einhalten muss. Auch in Bezug auf Umwelt- und Klimaschutz enthält das Baurecht Regelungen. Allerdings ist das Baurecht als Materie sehr komplex und spielt sich auf unterschiedlichen Ebenen ab. Ob sich Umwelt- und Klimaschutz also im Endergebnis wiederfinden lassen, hängt von vielen Faktoren ab.

Im Normendschub: Öffentliches und privates Baurecht

Als "Baurecht" können alle Rechtsnormen verstanden werden, die regeln, unter welchen Bedingungen gebaut wird. Dabei werden das öffentliche und das private Baurecht unterschieden. Das öffentliche Baurecht erfasst alle Vorschriften, die das Bauen im Interesse der Gemeinschaft und des Staates regulieren. Die wichtigsten Regelungen findet man hier im [Baugesetzbuch \(BauGB\)](#), in der [Baunutzungsverordnung \(BauNVO\)](#) und in den unterschiedlichen Bauordnungen der Bundesländer. Diese Regeln muss jede*r einhalten, um bauen zu dürfen. Bauen steht allgemein unter einem sog. präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Das heißt, es darf nicht einfach so gebaut werden. Zuerst muss typischerweise eine Baugenehmigung von der zuständigen Behörde eingeholt werden, die das konkrete Bauvorhaben erlaubt. Von diesem Erfordernis sind sogenannte genehmigungsfreie Vorhaben (zum Beispiel bestimmte Garagen oder Gewächshäuser) ausgenommen; die Regeln des öffentlichen Baurechts müssen aber trotzdem eingehalten werden.

Das private Baurecht regelt die rechtlichen Beziehungen zwischen den am Bau Beteiligten, also den Bauherr*innen, Architekt*innen, Ingenieur*innen, Bauunternehmen und Handwerker*innen. Hier geht es um die Details: wie das Gebäude wann gebaut wird und darum, wer haften muss, wenn etwas schief geht.

Bauplanungs- und Bauordnungsrecht

Fläche ist eine begrenzte Ressource. Außerdem kann es bei der Nutzung von Flächen zu Konflikten kommen, zum Beispiel wenn eine Kita neben einer Autofabrik gebaut werden würde. Der Staat hat daher ein Interesse daran, Flächen möglichst gerecht zu verteilen und Konflikte zwischen verschiedenen Arten der Nutzung zu vermeiden. Dafür werden Bebauungspläne aufgestellt. Darin wird festgelegt, welche Art von Nutzung auf einem konkreten Grundstück zulässig ist und wie groß ein Gebäude dort sein dürfte. Diese Regelungen gehören zum **Bauplanungsrecht**. Dieses ist grundstücks- und flächenbezogen und befindet sich hauptsächlich im BauGB und der BauNVO.

Rechtlicher Rahmen

Das Baurecht ist im Kern nationales Recht. Die EU hat keine eigene Kompetenz für diesen Bereich. Trotzdem wird die Art, wie wir in Deutschland bauen und planen von EU-Recht beeinflusst; zum Beispiel bei den Vorgaben zur Energieeffizienz von Gebäuden ([Richtlinie 2024/1275](#)), den erforderlichen Umweltprüfungen ([Richtlinie 2011/92/EU](#)) und der Berücksichtigung von Naturschutzbelangen.

Daneben gibt es das **Bauordnungsrecht**, das hauptsächlich in den Bauordnungen der Bundesländer geregelt ist. Ein Gebäude kann nicht nur Zuflucht und Geborgenheit bieten, sondern auch eine Gefahrenquelle darstellen. Gefahren bestehen zum Beispiel dann, wenn das Gebäude keinen ausreichenden Brandschutz oder eine zu geringe Standsicherheit aufweist. Deswegen gibt es im Bauordnungsrecht zahlreiche Regelungen dazu, wie ein Bauwerk geplant und ausgeführt werden muss, damit es sicher ist. Je nach Art des Gebäudes müssen bestimmte Mindeststandards eingehalten werden, zum Beispiel zum Brand- und Schallschutz, gegebenenfalls auch zum Denkmalschutz.

Das Bauplanungs- und Bauordnungsrecht sind miteinander durch das **Baugenehmigungsverfahren** verknüpft. Ein konkretes Bauvorhaben muss grundsätzlich sowohl bauplanungsrechtliche als auch bauordnungsrechtliche Vorschriften einhalten, um eine Genehmigung zu erhalten.

Innen- oder Außenbereich?

Im Bauplanungsrecht ist die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenbereich wichtig. Dies ist vor allem bedeutsam für die Frage, ob ein Bauvorhaben zugelassen werden kann. Denn im Außenbereich soll eigentlich gar nicht gebaut werden. Allerdings gibt es bestimmte Bauvorhaben, wie zum Beispiel Windräder, Schweinemastanlagen oder landwirtschaftliche Betriebe, die bevorzugt im Außenbereich angesiedelt werden sollen. Solche Vorhaben werden hier daher privilegiert, das heißt meistens leichter zugelassen.

Im Innenbereich richtet sich die Zulässigkeit von Bauvorhaben danach, ob sie einem Bebauungsplan entsprechen (beplanter Innenbereich) oder ob sie sich in die Umgebung einfügen, wenn es (noch) keinen Bebauungsplan gibt (unbeplanter Innenbereich). Für den Außenbereich gibt es generell keinen Bebauungsplan. Schwierig ist also insbesondere die Abgrenzung zwischen unbeplanter Innenbereich und Außenbereich. Damit ein Grundstück zum Innenbereich gehört, muss es in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil liegen. Wann genau das der Fall ist, muss im Einzelfall entschieden werden und ist nicht immer eindeutig. Deswegen beschäftigt diese Abgrenzung auch immer wieder die Gerichte.

Vom Raumordnungsplan zum Haus

Bis ein Haus gebaut werden kann, ist es aus rechtlicher Sicht ein langer Weg. Dem Bauvorhaben gehen nämlich zahlreiche Planungsebenen voraus, die von einer ganz groben Aufteilung des Raumes des Bundes beziehungsweise Landes bis hin zu einer parzellenscharfen Betrachtung führen.

1. Den Anfang macht die Raumordnung, die im **Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG)** und den jeweiligen Planungsgesetzen der einzelnen Bundesländer geregelt wird. Ziel der Raumordnung ist es, den Raum zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern, da in der Realität eine Vielzahl von Nutzungsinteressen miteinander kollidieren. Deshalb sind nach § 13 Abs. 1 ROG in den einzelnen Ländern landesweite **Raumordnungspläne** (auch als Landesentwicklungsprogramme bezeichnet) und sogenannte Regionalpläne aufzustellen, die Festlegungen zu Nutzungen und Funktionen einzelner Gebiete enthalten.
2. An den Raumordnungsplan gliedert sich auf der nächstniedrigeren Planungsebene der **Flächennutzungsplan** als vorbereitender Bebauungsplan an. Er stellt auf Gemeindeebene dar, welche Flächen für welche Nutzungen vorgesehen sind. Der Flächennutzungsplan ist grundsätzlich nur für Behörden verbindlich.
3. Auf der nächsten Ebene steht der **Bebauungsplan**. Er enthält nach § 8 Abs. 1 S. 1 BauGB rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung. Solche parzellenscharfen und detaillierten Festsetzungen können hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung (zum Beispiel Allgemeines Wohngebiet gemäß § 4 BauNVO), dem Maß der baulichen Nutzung (zum Beispiel Gebäudehöhe), den überbaubaren Grundstücksflächen (Baugrenzen) sowie zu Abständen, Dachformen, Stellplätzen oder

Begrünungen getroffen werden. Der Bebauungsplan entfaltet direkte Wirkung gegenüber Bürger*innen. Daher kann dieser auch direkt mittels eines sogenannten Normenkontrollantrags gerichtlich angegriffen werden.

4. Daran schließt sich das **Baugenehmigungsverfahren** an. Hier wird entschieden, ob ein konkreten Bauvorhaben realisiert werden darf. Die Genehmigungserteilung richtet sich nach den jeweiligen Landesbauordnungen. Die zuständige Behörde prüft innerhalb des Verfahrens, ob das konkrete Vorhaben dem Bauplanungsrecht (zum Beispiel den Festlegungen des Bebauungsplans; siehe §§ 29 ff. BauGB) und dem Bauordnungsrecht entspricht und ob andere öffentlich-rechtliche Vorschriften (beispielsweise des Straßen- und Denkmalschutzrechts) dem Bauvorhaben nicht entgegenstehen.
5. Wenn die Baugenehmigung erteilt wurde oder ein Bauvorhaben ohne Genehmigung zulässig ist, kann mit dem **Bauprozes** begonnen werden. Dabei müssen auch bestimmte Vorschriften eingehalten werden, um die Sicherheit auf der Baustelle abzusichern. Am Ende steht bestenfalls das fertige Haus.

Zuständigkeiten der Behörden und besondere Bauprojekte

Im Regelfall sind Kommunen für die Umsetzung des Baurechts zuständig: Im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Planungshoheit (**Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG)**) sind sie insbesondere nach § 2 Abs. 1 BauGB dafür verantwortlich, die Flächennutzungspläne und Bebauungspläne für ihr Gebiet aufzustellen. Darüber hinaus werden auch die Baugenehmigungen durch kommunale Behörden erteilt.

Abseits des klassischen Baurechts gibt es jedoch für größere Bauvorhaben und insbesondere Infrastrukturprojekte eigene Regelungen. Diese liegen außerhalb des Baurechts und für die Genehmigungen sind auch nicht die Baubehörden zuständig. Hierbei sind zwei verschiedene Bereiche zu unterscheiden: für Industrieanlagen oder Kraftwerke gilt beispielsweise das **Immissionsschutzrecht**. Die Zuständigkeit für derartige Projekte liegt bei Landesbehörden. Zusätzlich gibt es insbesondere für Infrastrukturprojekte nochmals speziellere Gesetze und die Zulassung erfolgt im Rahmen von sogenannten Planfeststellungsverfahren. Zuständig sind hier auch Landesbehörden, teilweise aber auch Bundesbehörden.

Ein weiterer Unterschied liegt in der Relevanz des Baurechts für diese Projekte: während immissionsschutzrechtliche Vorhaben grundsätzlich alle baurechtlichen Vorschriften beachten müssen (**§ 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG**), können sich Planfeststellungen unter Umständen über das Bauplanungsrecht hinwegsetzen (§ 38 BauGB).

Einbeziehung von Umweltschutz ins Baurecht

Eine zentrale Schnittstelle, an der ökologische Aspekte in das Baurecht eingebracht werden können, ist die Aufstellung von Bebauungsplänen und Flächennutzungsplänen. Gemäß § 1 Abs. 7 BauGB müssen bei der Aufstellung von Bauleitplänen die relevanten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abgewogen werden. Während § 1 Abs. 5 BauGB allgemeine Zielvorgaben für die Bauleitplanung benennt, enthält § 1 Abs. 6 BauGB eine Liste mit Belangen, die zu berücksichtigen sind. Dazu gehören auch die unter Nr. 7 erwähnten Belange des Umweltschutzes. Diese umfassen beispielsweise

- die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt;
- die Vermeidung von Emissionen sowie den sachgerechten Umgang mit Abfällen und Abwässern.

§ 1a BauGB ergänzt und konkretisiert diese Vorgaben zur Abwägung. So soll nach § 1a Abs. 2 BauGB im Grundsatz sparsam und schonend mit Grund und Boden umgegangen werden und Bodenversiegelung vermieden werden. Weiterhin gibt § 1a Abs. 3 BauGB vor, dass Eingriffe in Landschaft und Natur zu vermeiden oder auszugleichen sind. Diese Regelung ist von zentraler Bedeutung, da sie im Wesentlichen anordnet, dass

die Zerstörung von Natur für die Schaffung von Bauland und die Schaffung von Neubaugebieten im Grundsatz zumindest auf irgendeine Weise ausgeglichen werden muss.

Im Naturschutzrecht (§§ 13 ff. Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)) sind Eingriffe grundsätzlich zu vermeiden und, wenn das nicht möglich ist, auszugleichen. Ist auch das nicht möglich, kann die Behörde den Eingriff entweder versagen oder gegen Geldzahlung zulassen. Jedoch erklärt § 18 Abs. 1, 2 BNatSchG, dass sich der Umgang mit Eingriffen bei der Aufstellung von Bauleitplänen nach dem Baurecht richtet und die Eingriffsregelung im Genehmigungsverfahren für einzelne Bauvorhaben generell nicht gilt – es sei denn, diese befinden sich im Außenbereich. Daher normiert § 1a Abs. 3 BauGB für die Planaufstellung eine alternative Regelung zum Umgang mit Eingriffen. Ein wesentlicher Unterschied zum Naturschutzrecht besteht jedoch darin, dass keine Rangfolge zwischen Vermeidung und Kompensationsmaßnahmen besteht. Weiterhin gibt es im Baurecht spezielle Vorgaben zur Kompensation: Diese kann durch Darstellungen in den Plänen selbst, auch entfernt vom Eingriffsort (vgl. dazu auch § 200a BauGB), über städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB oder auf kommunalen Flächen durchgeführt werden. Ersatzzahlungen sind dagegen im Baurecht bislang nicht vorgesehen, sollen jedoch zukünftig eingeführt werden.

Weiterhin ist die baurechtliche Eingriffsregelung nicht verbindlich, sondern genau wie alle anderen Belange nur in der Gesamtabwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen.

Das bedeutet, dass zunächst alle relevanten Belange ermittelt werden müssen, also im Fall der Eingriffe sowohl die aufgrund der Planung zu erwartenden Eingriffe als auch die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen festgestellt werden müssen. Im nächsten Schritt ist eine Gewichtung der Belange vorzunehmen – es ist also beispielsweise zu prüfen, wie schwerwiegend die Eingriffe in die Natur sind, ob diese besonders schützenswert ist, und umgekehrt, wie aufwändig und teuer die Kompensationsmaßnahmen sind. Schließlich sind in einem letzten Schritt alle Belange miteinander in Ausgleich zu bringen. Dieser Ausgleich bedeutet, dass sich nicht immer alle Belange durchsetzen können und müssen, sondern es ist theoretisch denkbar, dass ein Eingriff in die Natur als so schwerwiegend angesehen wird, dass er sich gegen die Bebauung durchsetzt und die Natur erhalten bleibt. Genauso ist allerdings auch denkbar, dass den Kompensationsmaßnahmen nur eine geringe Bedeutung zugemessen wird oder sie als zu teuer eingestuft werden und daher nur in reduziertem Umfang ausgeführt werden oder gar gänzlich weggewogen werden. Gleiches gilt für alle anderen Belange, die in die Abwägung einzubeziehen sind.

Dabei müssen die Kommunen zwar immer sachlich und nachvollziehbar ihre Entscheidungen begründen, haben aber zugleich gewisse Entscheidungsspielräume. Sie können also Prioritäten setzen. Dadurch besteht das Risiko, dass Umweltschutz in der Abwägung dem Interesse an der Schaffung von günstigen Baugebieten unterliegt, sodass etwa Eingriffe zugelassen werden, ohne dass irgendeine Kompensation erfolgt. Insoweit weist die Abwägung im Bauplanungsrecht gerade gegenüber der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung eine gewisse Schwäche auf – Eingriffe ohne Kompensation sind nach dieser nicht möglich – und kann zugleich auch generell dazu führen, dass Umweltschutz vernachlässigt wird.

Bedarfssteuerung beim Flächenverbrauch

Der große baubedingte Flächenverbrauch ist ein wesentlicher Ansatzpunkt in der Frage des nachhaltigen Bauens. Ein hoher Flächenverbrauch führt in der Regel zu mehr Versiegelung und geht mit ökologischen Verlusten einher. Natürliche Lebensräume für Tiere und Pflanzen gehen damit verloren und auch die menschliche Lebensqualität kann unmittelbar betroffen sein, indem sich zum Beispiel städtische Bereiche länger und schneller aufheizen.

Dies betrifft den immer weiter steigenden absoluten Flächenbedarfs, der aber vor allem durch einen wachsenden individuellen Flächenbedarf beschleunigt wird.

Ein wesentliches Steuerungsmittel ist dabei der Bebauungsplan. Dieser legt fest, wo zu welchem Zweck gebaut werden darf (siehe oben). Auch die Nutzung der Flächen für andere Zwecke, wie den Umwelt- und Naturschutz, können dabei festgesetzt werden. Damit haben die Gemeinden die wesentliche Planungshoheit darüber, ob Flächen überhaupt zum Bauen genutzt werden dürfen.

Neben der Frage, ob überhaupt gebaut werden darf, ist insbesondere relevant wie gebaut wird. Denn ein erheblicher Flächenverbrauch findet im Bereich des privaten Wohnens statt, wo sich die durchschnittliche Wohngröße pro Kopf seit den 70er Jahren verdoppelt hat. Baurechtliche Steuerungsmittel sind in diesem Bereich allerdings nur begrenzt vorhanden. Zwar ist es möglich, im Bebauungsplan die Maße der Bebauung vorzuschreiben. Dies betrifft jedoch nur die Größe der Gebäudegrundfläche, die Größe der Geschossfläche, die Baumasse, die Zahl der Vollgeschosse sowie die Gebäudehöhe (§ 16 Abs.2 BauNVO). Weitergehende unmittelbare Festsetzungen hinsichtlich des Maßes der Bebauung sind im Bebauungsplan rechtlich nicht möglich. Damit ist keine direkte Steuerung der Wohnflächenzahl oder Nettoraumfläche möglich, die von großer Frage für den individuellen Flächenverbrauch ist. Einzig bei Einfamilienhäusern ist eine Steuerung des individuellen Flächenverbrauchs über den Bebauungsplan effektiv, während dies bei anderen Bauformen von den Gemeinden überwiegend nur indirekt beeinflusst werden kann.

Eine Möglichkeit ist jedoch die Festsetzung einer Pflicht zum Bau von förderungsfähigen Sozialwohnungen im Bebauungsplan (§ 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB). Diese Wohnungen dürfen eine bestimmte Flächengröße nicht überschreiten und bieten damit neben sozialen auch ökologische Vorteile. Darüber hinaus bieten auch städtebauliche Verträge Gemeinden die Möglichkeit, Konzepte zum flächenschonenden Bauen umzusetzen. Mit sogenannten Erhaltungssatzungen kann zudem bestehender flächenschonender Wohnraum gesichert werden.

Umbauen statt Abreißen

Ein weiterer Kritikpunkt am aktuellen Baurecht ist die Ausrichtung auf Neubauten: Diese sind klar geregelt und lassen sich vergleichsweise leicht genehmigen, wohingegen für Maßnahmen zur Weiternutzung bestehender Gebäude erhebliche rechtliche Hürden bestehen. Dabei sind Abriss und Neubau ökologisch durchaus problematisch.

Ein relevanter Faktor bei Neubauten sind insbesondere die sogenannten „grauen Emissionen“. Hierbei handelt es sich um die THG-Emissionen, die bereits durch den Bau der Gebäude (also insbesondere durch Herstellung der Materialien) und nicht in der Nutzungsphase (etwa durch Heizung oder Strom) verursacht werden. Insgesamt entfällt ein relevanter Anteil der deutschen CO₂-Emissionen auf die reine Herstellung von Baumaterialien (insbesondere Zement und Beton). **Bei modernen Gebäuden entstehen inzwischen circa 90 % der gesamten Emissionen schon beim Bau.** Damit stellt der Neubau von Gebäuden ein relevantes Problem für den Klimaschutz dar. Im Vergleich zu einem Neubau können mit der Sanierung eines bestehenden Gebäudes dagegen ungefähr zwei Drittel der Emissionen eingespart werden. Auch der Aus- oder Umbau kann gegenüber einem Neubau vorteilhaft sein.

Ein weiteres Problem stellt der Abriss von Gebäuden dar. Dabei deuten die Daten darauf hin, dass ein Großteil aller Abrisse erfolgt, **um an gleicher Stelle Neubauten zu errichten**. Der Bausektor ist insgesamt für über 60 % des deutschen **Abfallaufkommens verantwortlich**. Der größte Teil hiervon ist zwar Bodenaushub und dessen Verwertungsquote liegt bei fast 90 %, allerdings erfolgt die Verwertung von Baumaterialien regelmäßig nur als Downcycling oder über das Verfüllen von Löchern beziehungsweise im Deponiebau. Das bedeutet, die Baustoffe werden dem Kreislauf entzogen und müssen emissionsintensiv neu hergestellt werden.

Rechtliche Probleme

Unter ökologischen Aspekten sprechen also viele Gründe dafür, Bestandsgebäude länger zu nutzen, anstatt sie abzureißen und durch Neubauten zu ersetzen. Gerade aber Arbeiten zur Weiternutzung von Bestandsgebäuden sehen sich vielfach rechtlichen Hürden ausgesetzt. Dies liegt daran, dass ältere Bestandsgebäude nur selten

den aktuellen rechtlichen Anforderungen entsprechen. Eine Genehmigung für Umbaumaßnahmen oder Nutzungsänderungen kann aber nur erteilt werden, wenn zumindest der von den Änderungen betroffene Teil der aktuellen Rechtslage entspricht – viele Bauordnungen sehen dabei vor, dass die Behörden zusätzlich in begrenztem Rahmen auch eine Anpassung weiterer Gebäudeteile verlangen können. Lediglich in Hessen, Niedersachsen und Sachsen wurden diese Regelungen abgeschafft.

Als wesentliche Probleme für Umbauten identifiziert die Bundesstiftung Baukultur sechs Bereiche: (1) Zum einen müssen Gebäude grundsätzlich einen gewissen Abstand zu den Grundstücksgrenzen einhalten. Ist dies nicht der Fall, werden keine Änderungen – nicht einmal Nutzungsänderungen – an dem bestehenden Gebäude genehmigt. (2) Ein weiteres Problem ist die Stellplatzpflicht (für Wohnungen soll eine gewisse Zahl an Stellplätzen für Autos bereitgehalten werden). Wenn in Häusern zum Beispiel durch eine Aufstockung neue Wohnungen geschaffen werden, müssen auch neue Stellplätze geschaffen werden, wofür aber regelmäßig kein Platz ist. (3) Ein anderes Problemfeld ist die Barrierefreiheit. Diese wird inzwischen – im Grundsatz sinnvollerweise – von den Bauordnungen verlangt, kann aber ein großes Problem darstellen, wenn dafür ältere Gebäude tiefgreifend umgebaut werden müssen. (4-6) Schließlich gibt es noch die eher technischen Problemfelder Brandschutz, Schallschutz und Wärmedämmung. Diesbezüglich entsprechen Bestandsgebäude regelmäßig nicht den aktuellen Standards und müssen daher in größerem Umfang modernisiert werden. Das Kernproblem insgesamt liegt darin, dass selbst kleinere Änderungen (zum Beispiel eine Nutzungsänderung für einen Gebäudeteil) teilweise nur mit umfassenden Baumaßnahmen möglich sind.

Während der Umbau beziehungsweise die Umnutzung von Gebäuden also vergleichsweise schwierig ist, gibt es für den Abriss kaum Hürden. Vor allem kleinere Gebäude können einfach so abgerissen werden; bei größeren Gebäuden ist in der Regel vorher noch eine Anzeige – also eine Mitteilung an die Baubehörde – nötig. Lediglich in Hamburg und Rheinland-Pfalz sind bei größeren Gebäuden Genehmigungen zum Abriss notwendig, in Brandenburg braucht es dagegen nicht einmal eine Anzeige.

Lösungsansätze

Diese Probleme wurden auch von der Politik erkannt und in Teilen auch schon adressiert: Bei einer Bund-Länder-Konferenz im Herbst 2023 wurde der sog. „Bau-Turbo-Pakt“ beschlossen, der neben Erleichterungen für den Neubau auch das Bauen im Bestand vereinfachen soll. In der Folge haben die Länder die **Musterbauordnung (MBO)** angepasst. Diese sieht nun Vereinfachungen für Nutzungsänderungen vor: Werden bestehende Aufenthaltsräume (zum Beispiel Büros) in Wohnungen umgewandelt, müssen die aktuellen Regelungen über Abstände, Wände, Decken oder Dächer nicht beachtet werden (§ 48 Abs. 5 MBO). Zudem braucht der Ausbau von Dachgeschossen zu Wohnungen keine Genehmigung mehr (§ 62 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 MBO) und es gibt Erleichterungen bei Stellplätzen (§ 49 Abs. 1 S. 2 MBO). Eine weitere Änderung betrifft sog. Abweichungsgenehmigungen: Diese sollen nun im Regelfall erteilt werden (§ 67 Abs. 1 S. 1 MBO). Gerade für das Bauen im Bestand ist das sehr relevant, weil Abweichungsgenehmigungen immer dann nötig werden, wenn von baurechtlichen Vorgaben abgewichen werden soll, also wenn zum Beispiel

Die Musterbauordnung

Das Bauordnungsrecht liegt in der Zuständigkeit der Länder. Dies führt dazu, dass jedes der 16 Bundesländer eine eigene Bauordnung hat. Um zu verhindern, dass es dabei zu einem völligen Regelungschao kommt, stimmen sich die Landesregierungen ab und einigen sich auf eine sog. Musterbauordnung (MBO). Diese dient den Ländern als Orientierung, um die Bauordnungen zu vereinheitlichen. Allerdings ist die MBO nur eine Empfehlung, weshalb die Bauordnungen der Länder zwar alle eine ähnliche Struktur aufweisen, es im Detail aber doch einige unterschiedliche Vorschriften gibt.

ältere Gebäudeteile nicht den neuesten Standards angepasst werden sollen. Deshalb sind sie für Umbauten besonders bedeutsam.

Die Umsetzung der MBO erfolgt in den Bundesländern bisher nur langsam. Gleichzeitig enthält sie aber ohnehin nur punktuelle Maßnahmen für nachhaltigeres Bauen – es werden bestimmte Genehmigungserfordernisse gestrichen und an anderen Stellen die rechtlichen Anforderungen für Umbaumaßnahmen gesenkt.

Dagegen fordern Verbände wie die Architects for Future (A4F), aber auch die Bundesarchitektenkammer (BAK) eine „**Umbauordnung**“, die allgemein das Bauen nachhaltiger und klimafreundlicher macht. Vor allem soll das Bauen im Bestand nicht nur in bestimmten Konstellationen, sondern generell vereinfacht werden, indem insbesondere nicht immer der Umbau auf den neuesten Standard verlangt wird. Zusätzlich wird gefordert, dass Gebäude nur noch mit Genehmigung und nur dann abgerissen werden sollen, wenn eine Sanierung nicht sinnvoll möglich ist. Zugleich soll dabei versucht werden, möglichst viel Baumaterial wiederzuverwenden. Schließlich soll schon beim Neubau die Recyclingfähigkeit der Baumaterialien mitgedacht werden.

Umbauordnung Niedersachsen

Die Bauordnung in Niedersachsen (NBauO) stellt aktuell für das Bauen im Bestand wohl die fortschrittlichste der Landesbauordnungen dar. Im Rahmen einer Reform 2024 wurde sie um eine „Umbauordnung“ ergänzt. Die zentrale Regelung findet sich § 85a NBauO. Diesem zufolge müssen bei Nutzungsänderungen, Aufstockungen und Umbauten die neuesten technischen Standards nicht beachtet werden, solange die grundsätzlichen Anforderungen an Brandschutz und Standsicherheit eingehalten werden. Abweichungsgenehmigungen müssen damit gar nicht mehr beantragt werden. Zusätzlich braucht es für alle Maßnahmen nach § 85a NBauO nach § 62 Abs. 1a, 3 NBauO auch keine Baugenehmigung mehr. Zusätzlich zu den umfassenden Vereinfachungen bei den rechtlichen Anforderungen entfallen damit gleichzeitig weitgehend die Genehmigungserfordernisse für Umbaumaßnahmen. Weiterhin gibt es auch an weiteren Stellen punktuelle Erleichterungen, die über die MBO hinausgehen.

Biodiversität trotz Bauvorhaben?

Ein Gebäude zu bauen, einen gepflasterten Weg anzulegen oder Schienen für eine Bahn zu verlegen, geht immer mit einer Versiegelung von Böden und Verlust von Raum für Pflanzen und Tiere einher. Biodiversität und Bauen scheinen sich unvereinbar gegenüberzustehen. Es macht aber durchaus einen Unterschied, wie gebaut wird: Soll ein Einfamilienhaus mit Steingarten entstehen oder ein Mehrfamilienhaus mit Gründach und -fassade? Da solche Entscheidungen einen Einfluss darauf haben, ob Biodiversität vernichtet wird oder neue Räume für Tiere und Pflanzen entstehen, kann diese Entscheidung nicht (nur) dem Geschmack und Willen von Einzelpersonen beziehungsweise dem Verantwortungsbewusstsein von (Landschafts-)Architekt*innen überlassen werden. Es gibt daher Vorschriften, die klare Regelungen dazu aufstellen, wie ein Bauprojekt mit Pflanzen und Tieren umgehen muss.

Zunächst wird Versiegelung und damit Biodiversitätsverlust dadurch eingegrenzt, dass vielerorts gar nicht und sonst meist nicht in beliebigem Umfang (siehe oben) gebaut werden darf. Die Bauordnungen aller Bundesländer sehen vor, dass die Grundstücksflächen, die nicht bebaut oder anderweitig benötigt werden (zum Beispiel für einen kleinen gepflasterten Weg oder Stellplatz), begrünt sein müssen. Davon kann nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn der konkrete Bebauungsplan die Fläche anders ausweist. Der Grundsatz ist also ein begrüntes Grundstück. Stein- und Schottergärten sind also bereits nach der entsprechenden Landesbauordnung nicht erlaubt. Baden-Württemberg und auch einige Gemeinden haben Schottergärten daneben **explizit verboten**, damit die Rechtslage Bürger*innen eindeutig klar ist.

Aber auch dann, wenn gebaut wird, greifen Regeln ein, die Tiere und Pflanzen schützen sollen. Bereits in der Bauphase dürfen die Tiere vor Ort nach Möglichkeit nicht gestört werden. Das betrifft in der Regel wildlebende

Vogelarten und Fledermäuse, die alte zu sanierende Gebäude als Brut- oder Niststätte nutzen. Gemäß § 44 Abs. 1 BNatSchG dürfen sie nicht getötet und während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten erheblich gestört werden. Daher müssen bei Bauarbeiten Schutzmaßnahmen ergriffen werden. Zum Beispiel können Nistkästen aufgestellt werden, die sogar in das Baugerüst integriert werden können. Verstöße gegen das BNatSchG können allerdings gerade bei kleineren Bauprojekten, wie privaten Sanierungen, leicht unter den Teppich gekehrt werden. Es muss erst jemand von der Behörde mitbekommen, dass Fledermäuse oder Vögel vertrieben, gestört oder getötet wurden. Teilweise wird daher kritisiert, dass es keine bundesweite Regelung gibt, nach der der/die Bauherr*in nachweisen muss, nicht gegen das BNatSchG verstoßen zu haben.

Außerdem stellen die Bundesländer Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne auf, die gemeinsam mit den Flächennutzungsplänen das Fundament für die konkrete Stadtplanung bilden. Auf dieser Basis werden die Landschaftspläne gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 BNatSchG entwickelt. Bei diesen wird auf die detaillierteste Stufe reingezoomt und die Landschaftsgestaltung einzelner Grundstücke dargestellt. Oft wird in den Landschaftsplänen ein Biotopflächenfaktor festgelegt, der bei Neu- oder Umbauten auf dem ausgewiesenen Grundstück eingehalten werden muss. Der Biotopflächenfaktor drückt aus, wie sehr das Grundstück "naturiert" ist. Die begrünten Flächen werden mit unterschiedlichen Faktoren zusammengerechnet, die ausdrücken, wie sehr ein Flächentyp zur Biodiversität beiträgt. Zum Beispiel wird ein extensiv begrüntes Dach mit einem höheren Faktor angerechnet als Rasengittersteine auf einem Stellplatz. Hier wird also nicht nur die Begrünung der nicht bebauten Flächen betrachtet, sondern auch das Gebäude selbst.

Auch die **EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur** soll zukünftig den Arten- und Biodiversitätsschutz verschärfen. Dadurch gibt die EU den Mitgliedstaaten verbindliche Ziele und Fristen zur Wiederherstellung von Ökosystemen und zur Bekämpfung des Biodiversitätsverlusts vor.

Die städtischen Ökosysteme dürfen daher nach Art. 8 der Wiederherstellungsverordnung bis 2030 keinen Netto-Flächen-Verlust erleiden und müssen danach sogar einen positiven Trend aufweisen, indem Dach- und Fassadenbegrünung in die Gestaltung von Gebäuden integriert wird.

Fazit

Wie gezeigt, enthält das Baurecht bereits Bestimmungen, um Umwelt- und Klimaschutz im Bauprozess zu berücksichtigen. Jedoch besteht auch noch das Potenzial, für bestimmte klimarelevante Probleme an den Stellschrauben des Baurechts zu drehen. Politisch scheitern solche Forderungen oft am Gegenargument, dass alles zu überreguliert sei und Planungs- und Bauprozesse durch Bürokratie in die Länge gezogen würden (Stichwort: Bauturbo). Wie dieser (scheinbare) Konflikt aufzulösen ist, muss politisch ausgehandelt werden und hängt damit (auch) von uns allen ab!

Extensiv- und Intensivbegrünung

Extensivbegrünung heißt, dass ein Dach naturnah bepflanzt ist und sich damit selbst erhält und weiterentwickelt. Diese Dächer sind daher mit wenig Aufwand herzustellen und zu unterhalten. Typische Pflanzen, die man auf einem extensiv begrünten Dach findet, sind Kräuter, Gräser, Moose und verschiedene Sedumarten.

Bei der **Intensivbegrünung** wird dagegen ein Garten quasi aufs Dach verlagert. Stauden, Sträucher, Rasenflächen und sogar Bäume werden auf dem Dach angelegt. Solche Begrünung erfordert daher regelmäßige Pflege der Pflanzen.

Weiterführende Informationen



- Green Legal Impact Germany e.V.: Green Legal Paper zu **Immissionsschutzrecht**, **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)** und **Flächenversiegelung**.
- Umweltbundesamt: Raum- und Siedlungsentwicklung, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/raum-siedlungsentwicklung>.
- Umweltbundesamt: Umwelt und Klima schützen – Wohnraum schaffen – Lebensqualität verbessern, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umwelt-klima-schuetzen-wohnraum-schaffen>.
- Landschaftsprogramme sind auf den Internetseiten der zuständigen Landesbehörden zu finden. Beispielsweise für Berlin: <https://www.berlin.de/sen/uvk/natur-und-gruen/landschaftsplanung/landschaftsprogramm/>.
- Bundesamt für Naturschutz: Landschaftsplan-Verzeichnis, <https://www.bfn.de/daten-und-fakten/kartenanwendung-landschaftsplan-verzeichnis>.
- Die Pläne und die dazugehörigen Verordnungen können über die Geoportale der Länder abgerufen werden. Beispielsweise für Berlin: <https://gdi.berlin.de/>.
- Artenschutzmanagement gGmbH: Artenschutz am Haus, <https://www.artenschutz-am-haus.de/downloads/>.
- Bundesarchitektenkammer: Vorschlag zur Änderung der Musterbauordnung, https://bak.de/wp-content/uploads/2023/05/Aenderungsvorschlag-der-BAK-zur-MBO_Endf-15-5-23.pdf.
- Architects for Future: 10 Forderungen für eine Bauwende, <https://www.architects4future.de/forderungen>.



Wo finde ich Rechtsvorschriften?

- Deutsches Recht (Bund): Gesetze im Internet, <https://www.gesetze-im-internet.de>.
- Deutsches Landesrecht: Jeweilige Landes-Rechtsdatenbanken, zum Beispiel JURIS-SH für Schleswig-Holstein, <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/search>.
- EU-Recht: EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>.

Stand: 07.10.2026.

Wir bemühen uns, diese Informationen möglichst aktuell zu halten. Dennoch kann es sein, dass seit der letzten Aktualisierung rechtliche Änderungen eingetreten sind.

Das Projekt "Recht verständlich" wird gefördert durch das Umweltbundesamt, FKZ 372523V422.

Dieses Paper ist in Kooperation mit der Climate Clinic entstanden: www.climateclinic.de

Autor*innen: Alexander Lübke, Hannah Münstermann, Julian Wilkens; Redaktion: Dr. Franziska Johanna Albrecht