



Deutsche Umwelthilfe



Bremen/Berlin, 19. November 2025

Offener Brief anlässlich der Bauminister:innenkonferenz am 20. und 21. November 2025 in Würzburg

Sehr geehrter Herr Staatsminister Bernreiter,
sehr geehrte Bauministerinnen und Bauminister der Länder,

Deutschland steht beim Bauen vor einer doppelten Aufgabe: Mehr Wohnraum zu schaffen und zugleich Ressourcen und Flächen zu schonen und bestehende Infrastrukturen zu nutzen. Der Gebäudesektor verfehlt seine gesetzlichen Klimavorgaben. Viele Kommunen stoßen bei verfügbaren Flächen, Baukosten und Personal an Grenzen. Vor diesem Hintergrund werden der Umbau und die Weiterentwicklung des Bestands zunehmend nicht nur aus ökologischen, sondern auch aus finanziellen und stadtentwicklungspolitischen Gründen zur zentralen Strategie.

Schlüsselfaktor ist dabei der Umgang mit dem Bestand!

Steigende Bau- und Bodenpreise, knappe Flächen und Ressourcen sowie hoher Sanierungsbedarf führen schon heute dazu, dass viele Kommunen den Blick vom Neubau auf den Bestand richten. Umbau, Nachverdichtung und Umnutzung bestehender Gebäude werden zur praktischen Antwort, weil sie schneller realisierbar sind, weniger Ressourcen verbrauchen und bestehende Infrastruktur nutzen. Dies hatte die BMK bereits 2023 in Ihrem Positionspapier "Bestand stärken" aufgegriffen und wichtige Handlungsfelder zur Stärkung von Umbaukultur und Verbesserung von Bestandsnutzung identifiziert.¹

Wir begrüßen, dass erste Bundesländer ihre Bauordnungen weiterentwickeln, um Umbau, Sanierung und Weiternutzung von Gebäuden zu erleichtern. Diese Schritte gehen in die richtige Richtung. Sie zeigen, dass wir das Bauen im Bestand zum Regelfall machen müssen, wenn wir unsere Klimaziele erreichen, die bestehenden Herausforderungen bewältigen und die Zukunftsfähigkeit der deutschen Bauwirtschaft sichern wollen, indem sie Innovationen hervorbringt und sich an veränderte Rahmenbedingungen anpasst. Gleichzeitig fehlt es bisher an Geschwindigkeit und einer zukunftsicheren Zielsetzung der Länder, um Planungssicherheit zu schaffen und zeitnah den Weg für umbaugerechte Bauordnungen (inkl. Muster-Bauordnung) zu ebnen.

Die Debatten zum Bau-Turbo haben gezeigt, dass nicht nur in den Landesbauordnungen, sondern auch im Baugesetzbuch weitere Schritte nötig sind, damit Umbau, Nachverdichtung und Innenentwicklung im größeren Maßstab praktisch möglich werden. Da die Länder das BauGB maßgeblich vollziehen und über den Bundesrat an jeder Novelle beteiligt sind, wäre eine gemeinsame Länderposition für die anstehenden Reformen von zentraler Bedeutung.

¹ <https://www.is-argebau.de/verzeichnis.aspx?id=769&o=7590769>

Zugleich bringt die EU-Gebäuderichtlinie (EPBD) neue Anforderungen an den Umgang mit dem Gebäudebestand mit sich – von Sanierungsfahrplänen bis zur Lebenszyklus-Bilanzierung. Viele dieser Vorgaben betreffen auch Landesrecht und kommunale Praxis.

Leitbilder wie die Neue Leipzig Charta und die Baukulturellen Leitlinien des Bundes² zeigen Ziele und Wege, wie Umbau, Nachverdichtung und die produktive Stadt bereits heute praktisch umgesetzt werden sollten. So würden auch der charakteristische Bestand, gewachsene Strukturen und städtische Identität bewahrt und weiterentwickelt. Damit diese jedoch nicht nur Theorie bleiben, braucht es verbindliche rechtliche Rahmenbedingungen.

Bund und Länder sollten diese Entwicklungen gemeinsam nutzen, um die Hemmnisse für Umbau, Sanierung und Weiternutzung abzubauen und diese zum Regelfall werden zu lassen.

Konkret regen wir an, dass die Bauministerkonferenz folgende Themen aufgreift und gemeinsam weiterentwickelt:

1. Beteiligen und stärken Sie die Kommunen!

Sie nehmen eine Schlüsselrolle ein! Wo erschweren die Landes- und Bundesgesetzgebungen die zukunftsgerichtete Entwicklung? Welche Änderungen und Instrumente benötigen Kommunen?

2. Bauordnungen weiterentwickeln!

Den Umbau und Aktivierung von bestehenden Gebäuden und Städten priorisieren und zum neuen Standard machen.

3. Baugesetzbuch zum „Umbau-Gesetzbuch“ weiterentwickeln!

Innenentwicklung und Bestandsnutzung als Regelfall, Neubau auf der unversiegelten Fläche als Ausnahme.

4. EPBD vorausschauend und praxisnah umsetzen!

EPBD als Chance für den Klimaschutz begreifen und als Katalysator für die Bauwirtschaft ambitioniert umsetzen! Dafür Themen mit Auswirkungen auf Landesbauordnungen (Bsp. Solarpflicht) identifizieren und in Landesbauordnungen umsetzen.

Sehen Sie die Herausforderungen als gemeinsame Aufgabe und Chance von Bund, Ländern und Kommunen. Agieren Sie vernetzt und finden Sie gemeinsam Lösungen.

Wir stehen Ihnen dabei mit unserer breiten Fachexpertise gerne zur Seite und freuen uns auf einen Austausch im Gespräch dazu.

Herzliche Grüße

²https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/stadtentwicklung/Baukulturelle-Leitlinien-dt.pdf?__blob=publicationFile&v=7

NABU – wird noch eingefügt

Erläuterungen

1. Beteiligen und stärken Sie die Kommunen!

Die erst kürzlich veröffentlichten Ergebnisse der Studie Ganzheitliche Systemanalyse des Bau- und Gebäudebereichs³ zeigen: Auf der kommunalen Ebene liegt ein hohes Potential und Wirksamkeit für eine zukunftsfähige Transformation des Bau- und Gebäudebereichs, insbesondere in Kooperation mit Bundes- und Länderebene betreffend, einer Umsetzung und Anwendung einer zukunftsfähigen Gesetzgebung, nehmen diese Bereiche eine Schlüsselrolle ein.

Viele Kommunen sind mit begrenzten Flächen, steigenden Kosten und personellen Engpässen konfrontiert, gleichzeitig kommen mit Klimaschutz und -anpassung neue Aufgaben hinzu. Damit dennoch die Ziele der Landes- und Bundesgesetzgebung erreicht werden können, müssen sie Rahmenbedingungen und rechtliche sowie finanzielle Möglichkeiten beinhalten, mit Hilfe derer die Kommunen wirksam handeln können. Innenentwicklung, Umnutzung und Quartierserneuerung müssen vorausschauend gesteuert werden.

Spruch: Ziele wie Klimaschutz und Klimaanpassung, Wohnraumschaffung, jeweils auch unter Berücksichtigung sozialer Aspekte, müssen übergeordnet beschlossen werden. Effizient möglich ist das (nur) durch Transformation des Gebäudebestands und Stadtumbau. Die konkreten Instrumente in den Gesetzen und Verordnungen müssen an die Bedürfnisse der Kommunen angepasst werden. Vor allem auf Landesebene müssen demnach die Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Kommunen in die Lage versetzen, hier wirksam handeln zu können.

2. Bauordnungen zu Umbauordnungen weiterentwickeln!

Viele Bauordnungen behandeln Umbau wie Neubau – mit denselben Abstandsflächen, Stellplatzpflichten, Brandschutz-, Schallschutz- oder Statikanforderungen, Bestandsschutz greift oft nicht mehr. Das macht Umnutzung, Aufstockung oder Sanierung teuer, langwierig und rechtlich unsicher. Praxistaugliche Erleichterungen können einen ressourcenschonenden und weniger klimaschädlichen Umgang mit dem Gebäudebestand fördern und dessen Potentiale aktivieren.

Bereits 2021 hatte Architects for Future Deutschland e.V. konkrete Vorschläge für eine MusterUMbauordnung vorgestellt, die anschließend auch von der Bundesarchitektenkammer aufgegriffen und ausgearbeitet wurden.

Darin werden als entscheidende Stellschrauben genannt:

³ Dietrich, E.; Harrer-Puchner, G.; Schönherr, Ch.; Scholz, R.; Müller, J.; Schula, J.; Wagener-Lohse, G., 2024: Ganzheitliche Systemanalyse des Bau- und Gebäudebereichs: Weichenstellungen und Handlungsbereiche für eine nachhaltige Zukunft. BBSR-Online-Publikation 59/2024, Bonn. <https://doi.org/10.58007/jf9v-0g74>

- Wahrung des Bestandsschutzes bei Ausbau, Umbau und Aufstockung
- Einführung einer Genehmigungspflicht für Gebäude-Abrisse sowie Erstellung von Rückbaukonzepten
- Wegfall von Stellplatzanforderung bei gleichzeitiger Einführung von öffentlichen Mobilitätskonzepten
- Erleichterung bei Abstandflächen ohne qualitativen Stadt- und Freiraum dabei zu gefährden
- Förderung von nachhaltigem Bauen mit kreislauffähigen und biobasierten, regenerativen Materialien und Konstruktionen (bspw. durch Subventionen oder Steuersenkung)
- Schaffung einer Datenkongruenz zur Qualitätssicherung
- Vereinheitlichung von Anforderungen inkl. der technischen Baubestimmungen, sodass Planung und Herstellung vereinfacht, Typengenehmigungen sinnvoller angewendet und Produkte inkl. modularer Bauweisen deutschlandweit eingesetzt werden können

Einige Bundesländer zeigen inzwischen, dass es möglich ist, diese Ideen in die Praxis der Gesetzgebung umzusetzen. Nachahmenswert sind hier z.B. einzelne Maßnahmen in den Novellierungen der Landesbauordnungen in Niedersachsen, Bremen, Baden-Württemberg, Hessen oder Bayern: Die Erleichterungen der Anforderungen/den Verbleib in der Gebäudeklasse der bestehenden Geschosse sowie Einführung von Mitteilungsverfahren oder Genehmigungsfreiheit bei Aufstockungen/Umbauten, Entfall der Stellplatzsatzung, oder Erleichterungen bei Abstandsflächen (bspw. bei Herstellung von Barrierefreiheit, energetischen Sanierungen oder Aufstockungen).

Diese Ansätze machen deutlich, dass sich die Baupolitik auf dem richtigen Weg befindet, jedoch noch nicht am Ziel angekommen ist. Alle bislang erreichten Verbesserungen müssen nun gebündelt und zu einer länderübergreifenden, planungssicheren Regelung für das Bauen im Bestand weiterentwickelt werden – als Grundlage von bundesweit möglichst abgestimmten Umbauordnungen.

3. Baugesetzbuch zum „Umbau-Gesetzbuch“ weiterentwickeln!

Die Debatten zum Bau-Turbo haben gezeigt, dass nicht nur in den Bauordnungen, sondern auch im Baugesetzbuch Änderungen nötig sind, damit Umbau, Nachverdichtung und Innenentwicklung einfacher und schneller möglich und die Verbesserungen der Landesbauordnungen wirksam werden.

Unser Baugesetzbuch entstand unter der Prämisse der Stadterweiterung und des Neubaus und wurde so auch stets fortgeschrieben. Doch Innenentwicklung und Bestandsnutzung sollten nun als Regelfall, Neubau auf der Freifläche als Ausnahme die Prämisse des BauGB sein.

Identifizieren Sie in Zusammenarbeit mit den Kommunen, welche Änderungen und Instrumente für den Umgang mit den Herausforderungen nötig sind!

Diese könnten z. B. sein:

- Instrumente zur aktiven Innenentwicklung durch die Stadtplanung
- Änderung und Beschleunigung von Bebauungsplan-Verfahren, jedoch nach wie vor mit Öffentlichkeitsbeteiligung
- die Möglichkeit von Baugeboten und Ahndung von Zweckentfremdung stärken
- Flächennutzungs-Kategorien für eine produktive, durchmischte Stadt einführen

Um Innenentwicklung und Bestandsnutzung in der Praxis zu stärken, braucht es ein BauGB, das Umbau erleichtert und Planungssicherheit schafft. Neubau im Außenbereich sollte die begründete Ausnahme bleiben. Die Länder sollten diese Weiterentwicklung aktiv mitgestalten.

4. EPBD vorausschauend und praxisnah umsetzen!

Die EPBD wurde 2024 verabschiedet und muss bis Mai 2026 in deutsches Recht umgesetzt werden. Doch sie erfordert nicht nur Änderungen im Gebäudeenergiegesetz. Die jetzt noch bestehenden Vorlaufzeiten geben die Möglichkeit, schon jetzt vorausschauend zu handeln, um nicht 2028 von den ersten (dann neuen) Anforderungen überrascht zu werden.

Vorgaben der EPBD, die Landesrecht betreffen – etwa Solarpflichten oder Anforderungen an öffentliche Gebäude – sollten frühzeitig identifiziert und in die Landesbauordnungen überführt werden. Zugleich können die kommenden EPBD-Anforderungen an den Gebäudebestand (Sanierungspflichten, Datenanforderungen) als positive Impulse genutzt werden, um Sanierung und Umbau im Bestand auf Landes- und kommunaler Ebene gezielt vorzubereiten.

4.1. EPBD betrifft Regelungen auf Landes- oder Kommunal-Ebene

- Vorgabe Solar-Dach-Pflicht: diese ist bisher auf Landesebene geregelt (Bauordnungen, "PV-Gesetz" (BaWü))
- Vorgabe Zero-Emission-Buildings: Ermöglichen Regelungen vor Ort (Anschluss an Fernwärme bzw. Erlaubnis für das Aufstellen von Wärmepumpen) die Erfüllung der Anforderungen?
- Vorgabe One-Stop-Shops: z. B. soziale Fragen oder Quartierslösungen müssen auf kommunaler Ebene angegangen werden.

4.2. EPBD betrifft Länder und Kommunen als Bauherr:innen und Bestandshalter:innen

Ihnen kommt bereits jetzt eine Vorbildrolle zu, durch die EPBD umso mehr. Viele der Anforderungen der EPBD müssen von öffentlichen Gebäuden zwei Jahre früher als von "privaten" Gebäuden erreicht und eingehalten werden.

- PV-Pflicht
- Zero-Emission-Buildings
- Sanierungspflicht mit Grenzwerten bei Nichtwohngebäuden, Sanierungspflicht mit Flottenzielen für Wohngebäude

4.3. EPBD fordert einen nationalen Sanierungsfahrplan

Im nationalen Sanierungsfahrplan werden u.a. die Sanierungsziele und damit die gesetzlichen Verpflichtungen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden und der Nutzung erneuerbarer Energien festgelegt.

Die Tatsache, dass der Sanierungsfahrplan noch nicht vorliegt und selbst bei vielen Fachleuten, mit denen wir im Austausch standen, weder die Datengrundlage, noch die geplanten Anforderungen bekannt sind, verursacht große Verunsicherung und hemmt Sanierung und damit Investitionen.

Drängen Sie im Bund darauf, transparenter zu agieren, Strategien einer breiten Öffentlichkeit zu kommunizieren und möglichst schnell einen ambitionierten Fahrplan vorzulegen.

Die Datengrundlage für das Umsetzungskonzept des BMWF, erarbeitet durch das ifeu-Konsortium, entstand unter Einbeziehung von Daten der Länder. Mit einer fortlaufenden Konsolidierung der Datenquellen, Qualitätssicherung und Bereitstellung von Schnittstellen, leisten Sie einen wichtigen Beitrag zum Gelingen.