

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache  
18(16)279-B

zum Fachgespräch am 14.10.2015

12.10.2015

R O L A N D B O R G W A R D T

A R C H I T E K T +  
Energieberater für Gebäude

Uhlandstr. 85  
D-10717 Berlin  
fon 030 - 88 77 39 21  
fax 030 - 88 92 36 55  
mobil 0178 - 8 77 00 90  
borgwardt.architekt@berlin.de

R. Borgwardt, Dipl.-Ing. Architekt Uhlandstr. 85 10717 Berlin

## Deutscher Bundestag

### Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Berlin, 12.10.2015

## Stellungnahme

### für den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages

### zu den geplanten Änderungen im Bereich Bauen und Umwelt

### im Zusammenhang mit der Unterbringung von Asylsuchenden und Geflüchteten

#### Bezug:

Vorliegender Bericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zu den Ergebnissen der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015:

1. Änderungen des Baugesetzbuches (BauGB)
2. Änderungen in der Energieeinsparverordnung (EnEV)
3. Neubau von Wohnungen

Die vorliegende Stellungnahme erfolgt nach eingehender, kollegialer Diskussion mit anderen Architekt\_Innen und Stadtplanern aus dem Netzwerk ‚Architekten für Architekten‘ und dem Arbeitskreis ‚Nachhaltiges Planen und Bauen‘ der Architektenkammer Berlin. Sie gibt die darauf aufbauende Auffassung des Verfassers wieder und stellt keine offizielle Stellungnahme der Architektenkammer Berlin dar.

## **1. Änderungen des Baugesetzbuches (Punkte 1 bis 7)**

Die geplanten Änderungen im BauGB zur erleichterten Schaffung von Flüchtlingsunterkünften erscheinen im Grundsatz geeignet und sinnvoll, doch sollten folgende Ausnahmen und Hinweise berücksichtigt werden.

### a) Befristung (1, 4):

Die zum Teil vorgesehene Befristung auf drei Jahre (z. B. bei der Umnutzung von Gebäuden oder der Errichtung mobiler Unterkünfte) ist aufgrund des dringenden Handlungsbedarfs nachvollziehbar. Allerdings sollte bedacht werden, dass sich Provisorien erfahrungsgemäß oft wesentlich länger als zunächst geplant als erforderlich erweisen und dann faktisch zu mittelfristigen Dauereinrichtungen werden: Eine auf drei Jahre befristete errichtete Flüchtlingsunterkunft wird bei weiter andauerndem Bedarf auch nach Fristablauf sicherlich nicht geschlossen werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Befristung verlängert wird, ggfls. mehrfach.

➔ Befristet zulässige Maßnahmen sollten immer so geprüft und ausgelegt werden, dass sie notfalls auch länger ohne wesentliche Einschränkungen der Nutzung und der Schutzziele des BauGB Bestand haben können.

### b) Infrastruktur und soziale Integration (1, 3, 4):

Flüchtlingsunterkünfte stellen eine (besondere) Wohnnutzung dar, die eine geeignete soziale und verkehrliche Infrastruktur voraussetzt: Schulen, medizinische Versorgung, Einkaufsmöglichkeiten und ÖPNV-Anbindung etc. müssen in jedem Fall gesichert sein. Darüber hinaus muss bereits mit der Standortwahl eine mögliche Ghettobildung verhindert werden: Ziel muss die Integration der Flüchtlinge in die Aufnahmegesellschaft und die Verhinderung von Isolation und Kasernierung sein.

➔ Flüchtlingsunterkünfte sollten deshalb in Gewerbe- und Sondergebieten nur nach besonders kritischer Prüfung und in infrastrukturell geeigneten Ausnahmefällen in Frage kommen.

### c) Industriegebiete (1, 4):

Ausgewiesene Industriegebiete sind in der Regel weder hinsichtlich der Infrastruktur noch des Emissionsschutzes für Wohnnutzung geeignet, diese ist dort deshalb zu Recht planungsrechtlich ausgeschlossen. Auch das Wohnen in Flüchtlingsunterkünften hat grundsätzlich Anspruch auf Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen, sodass in

Industriegebieten ansässige Betriebe (insbesondere sog. Störfall-Betriebe) u.U. ihre Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz verlieren könnten und dann ihren Betrieb einschränken oder einstellen müssten.

→ Flüchtlingsunterkünfte sollten deshalb nicht in Industriegebieten errichtet werden können.

d) Außenbereich (1, 5):

Der Schutz des Außenbereichs vor Bebauung und Zersiedelung ist ein hohes Gut und im BauGB durch §35 zu Recht besonders verankert. Ein Aufweichen dieses Prinzips birgt hohe Risiken; insbesondere die Umnutzung bestehender Gebäude als Flüchtlingsunterkünfte könnte auf dem Klageweg zur Legalisierung dauerhafter Wohnnutzung führen. Zudem ist die für Wohnnutzung zwingend erforderliche Infrastruktur und Anbindung (siehe 1. b) dort in aller Regel nicht gegeben.

→ Flüchtlingsunterkünfte sollten im Außenbereich weder als Umnutzung bestehender Gebäude noch als mobile Unterkünfte allgemein zulässig werden.

Für besondere Ausnahmefälle, „(...) in denen eine Wohnbebauung von einigem Gewicht vorhanden ist“, haben Gemeinden bereits jetzt nach BauGB §35 (6) die Möglichkeit, per kommunaler Satzung Baurecht für Wohnzwecke zu schaffen.

## **2. Änderungen in der Energieeinsparverordnung (EnEV)**

Die geplanten Änderungen der EnEV zur erleichterten Schaffung von Flüchtlingsunterkünften erscheinen nur teilweise bzw. unter Berücksichtigung der folgenden Ausnahmen und Hinweise geeignet und sinnvoll.

a) Zeitliche und funktionale Beschränkung

Die Beschränkung der Erleichterungen auf Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge und Asylbewerber und die Befristung bis Ende 2018 erscheinen grundsätzlich angemessen, um die negativen Auswirkungen auf den Klimaschutz gering zu halten. Zu bedenken ist aber auch hier die unter 1.a) erläuterte Problematik von Provisorien.

→ Befristet zulässige Maßnahmen sollten immer so geprüft und ausgelegt werden, dass sie notfalls auch länger als geplant vertretbar sind.

## b) Containerbauten

Geplant ist eine generelle Freistellung von Forderungen der EnEV, es soll nur der Mindestwärmeschutz eingehalten werden müssen.

Dies ist in der Praxis unter bauphysikalischen und wirtschaftlichen Gründen kritisch zu sehen:

### I. Bauphysik:

Der Mindestwärmeschutz nach aktueller DIN 4108-2 ist z. B. für Außenwände mit einem Wärmedurchlasswiderstand von  $1,2 \text{ m}^2\text{K/W}$  definiert, entsprechend einem U-Wert von  $1,0 \text{ W/m}^2\text{K}$ . Zum Vergleich: Für Neubauten gilt nach EnEV ein Referenzwert von derzeit  $0,28 \text{ W/m}^2$ ; d. h. der Wärmeverlust nach Mindestwärmeschutz beträgt mehr als das 3,5-fache.

Der Mindestwärmeschutz soll unter regulären Nutzungsbedingungen lediglich sicherstellen, dass sich die Raumlufffeuchte nicht als Tauwasser an kalten Außenbauteilen niederschlägt. Gemeinschaftsunterkünfte werden aber mit ca.  $4 \text{ m}^2/\text{Person}$  wesentlich dichter belegt sein als üblich, sodass sich in der Praxis eine deutlich höhere Raumlufffeuchte einstellen wird, die dann zu Tauwasserausfall und damit zu Schimmelbildung führen würde.

Hinzu kommt, dass Containerbauten bauartbedingt über eine nur sehr geringe Masse und somit über keinen nennenswerten thermischen Puffer verfügen.

Infolgedessen kommt es im Sommer regelmäßig zu Überhitzungen, was durch eine geringe Wärmedämmung noch bis zur Unbenutzbarkeit verstärkt werden kann.

### II. Wirtschaftlichkeit:

Die Angabe einer maximalen Standzeit von Containerbauten von fünf Jahren suggeriert eine entsprechend kurze Nutzungsdauer der Module, die eine deutlich schlechtere Wärmedämmung als unerheblich erscheinen lässt. Dies wäre möglicherweise bei ortsfesten, barackenartigen Behelfsbauten der Fall, trifft aber bei Containern sicherlich nicht zu: Diese werden nach Ende des Bedarfs in der Regel nicht abgerissen, sondern umgesetzt und in der Praxis mehrere zehn Jahre genutzt. Bei einer derart langen Gesamtnutzungsdauer spielen die Energiekosten in Summe aber eine wichtige Rolle, sodass sich die einmalig höheren Investitionskosten für zeitgemäßen Wärmeschutz innerhalb von rund zehn bis zwölf Jahren amortisieren

würden. Dies gilt entsprechend auch für den Wiederverkaufswert bei anderweitiger Nutzung.

- ➔ Für neu zu erstellende Container sollten weiterhin die Anforderungen nach EnEV §8 gelten, d. h. dass die Dämmqualität / U-Werte nach Anlage 3 eingehalten werden müssen.
- ➔ Nur zur Behebung von aktuellen Notsituationen sollten Ausnahmen für die kurzzeitige Verwendung bereits bestehender Container mit Mindestwärmeschutz gelten.

#### c) Bauliche Maßnahmen an Bestandsgebäuden

Bei der Umnutzung bestehender Gebäude ist eine generelle Freistellung von Forderungen nach EnEV §9 (1) geplant. Diese stellt bei der Erneuerung von Außenbauteilen von beheizten Gebäuden Anforderungen an den Wärmeschutz: Im Bereich der Maßnahme müssen die maximalen U-Werte nach Anlage 3 eingehalten werden, wenn mehr als zehn Prozent der Bauteilfläche betroffen ist.

Die geplante Erleichterung könnte evtl. auf den ersten Blick sinnvoll erscheinen, um eine schnelle Umnutzung des Gebäudes als Erstaufnahmeeinrichtung oder als Gemeinschaftsunterkunft für Flüchtlinge und Asylbewerber\_Innen zu ermöglichen.

Eine reine Umnutzung löst jedoch ohnehin keine Anforderungen nach EnEV aus.

Bei der Erneuerung von Bauteilen sind die Mehrkosten für Wärmeschutz nach EnEV aber in der Regel bereits bei einer Restnutzungsdauer von zehn bis fünfzehn Jahren über die Energiekosteneinsparungen wirtschaftlich. Eine Nachrüstung außerhalb der Sanierungszyklen würde wegen zusätzlicher und doppelter Kosten (Planung und Bauüberwachung, Gerüst, Putz, Anstrich, ggfls. Rückbau und Entsorgung etc.) deutlich teurer.

- ➔ Die Befreiung von Anforderungen nach EnEV §9 (1) sollte auf solche Fälle beschränkt werden, in denen das bestehende Gebäude voraussichtlich nicht mehr als zehn Jahre genutzt werden wird.

#### d) Nachrüstpflicht für oberste Geschossdecken

Geplant ist eine generelle Freistellung von Forderungen nach EnEV §10 (3) für drei Jahre. Diese fordert bei beheizten Gebäuden, dass ungedämmte Geschossdecken bis zum 31.12.2015 nach Anlage 3 gedämmt werden müssen. Diese Maßnahme amortisiert

sich in der Regel über die Energiekosteneinsparungen innerhalb von acht bis zehn Jahren.

Wegen des geringen Zeitraums bis Fristende könnte die geltende Forderung in der Tat eine sofortige Umnutzung bestehender Gebäude als Flüchtlingsunterkunft behindern.

→ Die befristete Aussetzung der Anforderung könnte für eine schnelle Umnutzung hilfreich sein; eine Verlängerung der Frist um ein Jahr bis Ende 2016 erscheint dafür aber ausreichend. Eine generelle Befreiung könnte für bestehende Gebäude gelten, die voraussichtlich nicht mehr als zehn Jahren genutzt werden.

#### e) Befreiung im Einzelfall bei erheblicher Verzögerung

Die geplante Befreiungsmöglichkeit stellt eine unbestimmte Generalklausel dar, die in dieser weitgehenden Form sehr kritisch zu sehen ist, weil sie auch Neubauten generell einschließen würde, solange sie anfangs als Flüchtlingsunterkünfte genutzt werden:

Damit wäre die Erstellung von dauerhaften Neubauten auf einem beliebig schlechten Energiestandard möglich, die auch nach Abklingen der aktuellen Notlage für fünfzig Jahre und mehr weitergenutzt werden würden.

Für die Umnutzung bestehender Gebäude ist eine derartige Befreiungsklausel nicht notwendig, ebenso wenig für Container und Zelte etc., da für sie ohnehin Sonderregeln gelten bzw. letztere von der EnEV nicht erfasst werden.

→ Die bestehenden Befreiungstatbestände für Einzelfälle nach EnEV §25 sind bereits ausreichend und sollten nicht verändert werden.

### **3. Neubau von Wohnungen**

#### a) Finanzielle Förderung

Die vom Bund vorgesehene finanzielle Unterstützung von Ländern und Kommunen für den Neubau von Wohnungen erscheint grundsätzlich notwendig, im Umfang von lediglich 500 Mio. Euro jährlich für drei Jahre angesichts der erforderlichen Größenordnungen aber bei Weitem nicht ausreichend.

→ In Anbetracht der gebietsweise bereits jetzt sehr angespannten Wohnungslage ist eine deutlich stärkere Förderung notwendig und wegen der positiven konjunkturellen Effekte von Bautätigkeit auf die Binnenwirtschaft auch volkswirtschaftlich sinnvoll (vgl. Konjunkturpakete I und II).

## b) Förderung des Neubaus von preiswertem Wohnraum

Der Neubau von Wohnraum, der für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen bezahlbar ist, muss angesichts wachsender Knappheit offenkundig mit Nachdruck gefördert werden.

Die Baukosten spielen für die Höhe der Warmmiete im Neubau eine wichtige Rolle, sie sind insbesondere auf angespannten Wohnungsmärkten aber keineswegs allein entscheidend, weil dort die Miete von überhöhten Grundstückskosten, Renditeerwartungen und einer letztlich auktionsartigen Preisbildung dominiert wird.

Auch die derzeit zur Baukostensenkung diskutierte Reduzierung von materiellen Mindeststandards an Energieeffizienz und Schallschutz würde deshalb vor allem dort nichts Substantielles daran ändern, wo die Wohnungsknappheit besonders groß ist: In einem Angebotsmarkt führt die Senkung der Produktionskosten in der Regel nicht zur Senkung der Preise, sondern erhöht die Rendite des Anbieters.

Stattdessen hätte eine Absenkung von Standards zur Folge, dass im großen Umfang „billige“ Gebäude mit dauerhaft höheren Betriebskosten entstehen, die über den Lebenszyklus des Gebäudes betrachtet die relativ geringe Investitionskostenersparnis von max. 10 Prozent bei Weitem übersteigen.

Hinzu kommt die Gefahr späterer Leerstandsprobleme aufgrund der mangelnden Attraktivität von Wohnungen mit geringen Standards. Die Diskussion um die Förderung von Abriss und „Ersatz-Neubau“ von Wohnbauten aus der Nachkriegszeit zeigt, dass Standardabsenkungen und „Schlichtwohnungen“ keine nachhaltige Lösung darstellen und später auch zur Belastung für die öffentliche Hand werden können.

Gleichzeitig würden die verbindlichen Klimaschutzziele der EU und der Bundesregierung im Gebäudebereich konterkariert: Ein Rückzug der Gesamtenergieeffizienz auf den Standard nach EnEV 2009 würde einen Ausstieg aus diesem Klimaschutzprozess bedeuten: Der Zielerreichungspfad für Niedrigstenergiegebäude („nearly zero“) bis 2020 erfordert eine Reduktion des Primärenergiebedarfs um min. 60% gegenüber der aktuellen EnEV 2013; mit der ab 2016 geltenden Verschärfung wird aber nur 25% umgesetzt. Die daraus resultierenden Baukostenerhöhungen gegenüber heutigem Stand sind mit rund +7% (auf Niveau 2016) bzw. +22% (auf Niveau 2020) vergleichsweise überschaubar anzusetzen.<sup>1</sup> Spätere Nachrüstungen wären als aufwendige Bestandsanierung um ein Mehrfaches teurer, soweit bautechnisch und geometrisch überhaupt noch möglich.

---

<sup>1</sup> Vgl.: Hagmann und Stoy, TGZ Bauökonomie “ Einfluss von Qualitätsstufen beim Bauen“, Studie 2015 im Forschungsprogramm Zukunft Bau des BBSR, Seite 15 ff

- ➔ Ziel muss ein auf Dauer kostenoptimiertes Bauwerk sein, d.h. die erforderlichen Qualitäten sollten unter Berücksichtigung der gesamten Lebenszykluskosten möglichst effizient erreicht werden. Gebäude als besonders langlebige Wirtschaftsgüter müssen in ökologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht nachhaltig errichtet werden, möglichst vielfältig nutzbar und an sich ändernde Bedarfe anpassbar sein.
- ➔ Zum Erreichen der Klimaschutzziele ist die Erhöhung der Gesamtenergieeffizienz über die EnEV-Verschärfung 2016 bis zum Niedrigstenergiegebäude für Neubauten ab 2020 dringend notwendig und muss durch verstärkte Sanierung des Gebäudebestands ergänzt werden. Eine Absenkung von Qualitätsstandards würde hingegen zum Bau der (teuren) Sanierungsfälle von morgen und somit zu hohen volkswirtschaftlichen Folgekosten führen.



Roland Borgwardt

Berlin, 12.10.2015