



POSITION DER KOMMISSION NACHHALTIGES BAUEN AM UMWELTBUNDESAMT

// JANUAR 2016 //

Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland

Hinweise für den Übergang von einer
Erstversorgung zu nachhaltigen
Lösungen

Impressum

Herausgeber:

Kommission Nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt (KNBau)

Die KNBau ist ein Gremium unabhängiger Expertinnen und Experten. Sie berät das Umweltbundesamt mit konkreten Vorschlägen zum nachhaltigen Bauen.

Vorsitzende:

Rechtsanwältin Iris Behr, Prokuristin des Instituts Wohnen und Umwelt GmbH(IWU)

Dr. Burkhard Schulze Darup, Schulze Darup und Partner

Mitglieder:

Jun.-Prof. Dr. Fazia Ali-Toudert, TU Dortmund

Dr.-Ing. Tanja Brockmann, Bundesinstitut für Bau-,Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Prof. Dr. Michael Burkhardt, HSR Hochschule für Technik Rapperswil, Schweiz

Annette von Hagel, Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BIMA)

Ajo Hinzen, Büro für Kommunal- und Regionalplanung (BKR), Aachen

Theresa Keilhacker, Vizepräsidentin der Architektenkammer Berlin

Prof. Dr.-Ing. habil. Thomas Lützkendorf, Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

Wolfgang Misch, Deutsches Institut für Bautechnik (DIBt)

Prof. Dr.-Ing. habil. Anette Müller, Institut für angewandte Bauforschung (IAB), Weimar

Prof. Dr. Riklef Rambow, Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

Jun.-Prof. PhD Dirk A. Schwede, Universität Stuttgart

Prof. Dr.-Ing. Klaus Sedlbauer, Fraunhofer Institut für Bauphysik (IBP)

Geschäftsstelle:

Umweltbundesamt

Fachgebiet III 1.4 / III 2.2

Til Bolland

Postfach 14 06

06844 Dessau-Roßlau

Tel: +49 340-2103-0

info@umweltbundesamt.de

Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Publikation als pdf:

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/>

Bildquelle:

© ZDM / Fotolia.de

Stand: Januar 2016

ISSN 2362-8273

Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland – Hinweise für den Übergang von einer Erstversorgung zu nachhaltigen Lösungen

Im Zusammenhang mit der stark zunehmenden Einreise von Menschen nach Deutschland stellen sich Fragen nach Art und Qualität ihrer Unterbringung – sowohl kurz- als auch langfristig. Hierbei besteht die Aufgabe der Integration der Flüchtlinge in die Gesellschaft im umfassenden Sinne: sozial, ökonomisch, kulturell und auch städtebaulich. Die Diskussion darüber, wie diese Herausforderung zu bewältigen ist, wie die Errichtung bzw. Bereitstellung angemessener Unterkünfte beschleunigt werden kann, wo diese sinnvollerweise bereitgestellt werden sollten und wie der organisatorische, ordnungsrechtliche und bauliche Aufwand einzuschätzen und ggf. zu minimieren ist hat bereits begonnen. Hinterfragt werden derzeitige Anforderungen an die Standort- und Gebäudequalität – ein Thema, das einerseits aktuelle Fragen aus der Baukostensenkungsdiskussion aufgreift und zuspitzt und andererseits für die Suche nach schnell zu errichtenden Unterkünften eine Basis bilden soll. In einigen Bundesländern, die besonders vom Zustrom der Flüchtlinge betroffen sind, werden z.B. aktuell zur Unterbringung so genannte Modulbauten in der baurechtlichen Kategorie des „ungeregelten Sonderbaus“ ausgeschrieben bzw. beauftragt. Es ist dabei jedoch zu prüfen, ob damit angemessene Not- und Übergangslösungen für einen jeweils überschaubaren Zeitraum möglich sind, wie es um den Lebenszyklus entsprechender Lösungen bestellt ist und wie als langfristige Lösung die Bereitstellung von Wohnraum organisiert werden kann, der sich an den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung orientiert. Ein Verstoß gegen diese Prinzipien löst das Problem nicht, produziert für die Kommunen Zusatzkosten und verstärkt die Wanderungsbewegungen der Zukunft als Reaktion auf den Klimawandel. Auf der anderen Seite generiert eine stadtesellschaftlich und städtebaulich gelungene Integration der Flüchtlinge neue Chancen für die nachhaltige Entwicklung von Städten und Gemeinden.

Die KNBau hat sich in ihrer Sitzung am 13. November 2015 mit der Thematik intensiv befasst und folgende Positionen entwickelt.

Es gilt hinsichtlich der Schaffung von Wohnraum vor allem zwei Anforderungen gerecht zu werden: erstens sehr schnell Unterkünfte für die sofortige Unterbringung der eintreffenden Menschen zu schaffen. Dies kann in erster Linie in leerstehenden Bestandsimmobilien und in Form einer Zwischennutzung von geeigneten Nicht-Wohnbauten erfolgen. Zum Zweiten muss in den nächsten Jahren ein sehr hoher Bedarf an zusätzlichem kostengünstigem Wohnraum gedeckt werden. Dafür müssen dauerhaft geeignete Standorte gefunden werden, die die Integration befördern, die Auslastung der Infrastruktur verbessern und die stadträumlichen Qualitäten stärken.

Für die Erfüllung der ersten Anforderung können provisorische temporäre Lösungen auf 2-4 Jahre ausreichend sein.

Die dauerhaft zu erstellenden Gebäude müssen dagegen langfristig den Nachhaltigkeitskriterien entsprechen. Dazu zählen in städtebaulicher Hinsicht die Stärkung der Nutzungsmischung (kleinräumig wie auch stadträumlich) und der Vorrang der Innenentwicklung vor Standortentscheidungen für den planerischen Außenbereich im landschaftlich geprägten Freiraum. Was die Gebäude angeht, können sie in einer ersten Bau- und Nutzungsphase mit speziellen Qualitätsanforderungen errichtet und verwendet werden, die zu einer Reduzierung von Baukosten und Bauzeiten führen. Dabei ist jedoch zwischen Qualitätsanforderungen zu unterscheiden, die unverzichtbar und auch nicht oder nur schwer nachrüstbar sind und jenen, die eine Wohnqualität kaum einschränken und insbesondere später nachrüstbar sind. Angeregt wird insofern eine gründliche Diskussion zum Umgang mit einzelnen Qualitätsmerkmalen und Anforderungsniveaus der Standort- und Gebäudequalität. Jede Form einer pauschalen Absenkung dieser Niveaus produziert Probleme in der Zukunft und führt auch kurzfristig nicht zu befriedigenden Lösungen. Die KNBau beteiligt sich gern an dieser notwendigen Diskussion und unterbreitet in der Anlage erste Vorschläge.

Anlage

Es gilt, in großer Breite nach sinnvollen Lösungsansätzen zu suchen, diese zu diskutieren und zu prüfen. Diese Diskussion fand bisher nicht statt. Ein „Nichts statt alles“ hilft nicht weiter. Deshalb werden im Folgenden einzelne Anregungen vorgestellt.

1. Einfache modulare Einheiten bzw. Gebäude mit sehr niedrigen Standards sind allenfalls als Übergangslösung z. B. für zwei Winter sinnvoll und auch nur dann, wenn sie wiederverwendbar bzw. weitestgehend recycelbar sind.
 - a) Für einen langfristigen Nutzungshorizont entstehen unangemessen hohe Folgekosten für den Gebäudebetrieb, die andere Etats in der Folge sehr stark belasten (z. B. Verpflichtung der Energiekostenübernahme durch die Kommunen)
 - b) Sanierungen bzw. Aufrüstungen der Konstruktion vor Ablauf der Nutzungszeit stellen sich in der Langfristbetrachtung als sehr unwirtschaftlich dar
 - c) Eine dauerhafte Nutzung ist nur dann anzustreben, wenn eine Nachrüstung bereits bei der Erstellung in sinnvoller, wirtschaftlicher Form mitgeplant wird.
2. Die KNBau unterstützt Gebäudekonzepte, die hinsichtlich der Standards modular nachrüstbar und baukonstruktiv für verschiedene Nach- und Umnutzungen ausgelegt sind. D. h. Gebäude, die zunächst in möglichst kosteneffizienter Form erstellt werden und bei denen in einem weiteren Bauabschnitt eine Nachrüstung auf höhere Standards möglich ist oder die leicht zu demontieren sind. Folgende Überlegungen und Aspekte könnten dabei eine Grundlage bilden:
 - a) Komponenten, die in einer zweiten Bauphase nachrüstbar sind:
 - ▶ Balkons,
 - ▶ Gestaltungselemente (z. B. Vordach im Eingangsbereich),
 - ▶ Hochwertige Verschattungssysteme,
 - ▶ Modular für die Aufenthaltsqualität konzipierte An- und Umbauten,
 - ▶ Bodenbelagsarbeiten: Eigenleistung der späteren Nutzer (koordiniert, Überwachung der Standards, Erhöhung der Identifikation s. o.),
 - ▶ Wandflächen Bad/WC: einfache Beschichtung, Verzicht auf Fliesen in der ersten Ausbaustufe; Option: Fliesenarbeiten als Eigenleistung der späteren Nutzer (s. o.),
 - ▶ Malerarbeiten: Ausführung in Eigenleistung durch die späteren Nutzerinnen und Nutzer (s. o.),
 - ▶ Sanitärinstallation: Rohinstallation langfristig nutzbar, Ausstattung zunächst mit sehr einfachen belastungsfähigen Sanitärkomponenten, bei späterer Umnutzung leicht austauschbar bzw. aufzuwerten,
 - ▶ Hochwertige Elektroinstallation (einfache Grundinstallation / Leerrohre vorsehen),
 - ▶ Einbindung erneuerbarer Energien (Konzept der Nachrüstung einplanen),
 - ▶ Aufzüge.
 - b) Komponenten, die NICHT ohne erhöhte Aufwendungen nachgerüstet werden können und deshalb von Anfang an zur Ausstattung der Gebäude gehören:
 - ▶ Statisch erforderliche Komponenten (Entwurfskonzept mit einfachem statischen Konstruktionsystem, d.h. modular und bei Bedarf leicht demontierbar)
 - ▶ Komponenten für Brand- und Schallschutz
 - ▶ Guter Wärmeschutz für die Gebäudehülle (Außenwand, Dach), Böden, Fenster und Türen
 - ▶ Lüftungsanlage: aufgrund der hygienischen Anforderungen insbesondere bei dichter Belegung von hoher Bedeutung für Gesundheit, Bautenschutz und Vorbeugung gegen Schimmel (ggf. einfache Abluftkonzepte planen, für die eine spätere Nachrüstung mit Wärmerückgewinnung möglich ist)

- c) Mit der KfW könnte eine Abstimmung erfolgen, um einen erhöhten Wärmeschutz bzw. Energiestandard durch eine projektscharfe Förderung kostenneutral zu erzielen (Voraussetzung: optimierte energetische Planung, Förderhöhe nicht höher als die übliche KfW-Effizienzhaus-Förderung); es könnte ein gesonderter Förderstandard eingeführt werden, der die oben beschriebenen Komponenten umfasst und bei späterer Nachrüstung aufgestockt wird)
3. Angemessenheit der Standortwahl und städtebauliche Einbindung der Gebäude: Die ausschließlich zentralisierte Unterbringung von Flüchtlingen einerseits und ‚flüchtlingsfreie Zonen‘ andererseits sollten tunlichst vermieden werden. Eine Nutzungsmischung mit Augenmaß hingegen bringt verschiedene Vorteile für die Integrationsaufgaben, für die bessere Auslastung der Infrastruktur und der Versorgungsangebote sowie für die Lebendigkeit und die Lebensqualität in den Quartieren. Die dauerhafte Errichtung von Gebäuden an problematischen Stellen kann kurzfristig zu Isolation und mittelfristig zu sozialen Brennpunkten führen, deshalb sind solche Bauten vorzugsweise an ÖPNV-Knotenpunkten und in der Nähe von Infrastruktureinrichtungen wie Kitas, Schulen etc. anzuordnen; die Standorte dürfen nicht übermäßigen Umwelt- und Gesundheitsbelastungen durch Emissionen ausgesetzt sein. Hierzu liegen Hinweise der Fachkommission Städtebau vom 3. Februar 2015 zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Standorten von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylsuchende in den verschiedenen Gebietskulissen vor. Planungs- und Baugenehmigungen sollen in geordneten Verfahren erteilt werden und den Anforderungen an gesundes Wohnen gerecht werden.
 4. Ungenutzte Bestandsimmobilien für temporäre oder dauerhafte Nutzung identifizieren: dieser Ansatz ist insbesondere für kurzfristige Unterbringungsmöglichkeiten anzustreben. So hat z. B. die BIMA nach eigenen Angaben innerhalb kürzester Zeit Wohnmöglichkeiten für 120.000 Personen auf diesem Weg ermöglicht.
 5. Die Grundstücksvergabe (im Erbbaurecht) an Wohnungsbauunternehmen mit sozialer Bindung mit Erbbauzinsen von 0 %- 4 % sollte sowohl durch die Kommunen als auch die Länder und den Bund erfolgen.
 6. Umnutzung leerstehender Gewerbeimmobilien prüfen: hierbei sind die örtlichen Baubehörden unter dem Stichwort Co-Working-Living gefragt, gemeinsam mit der Feuerwehr tragfähige Lösungen zu finden, ohne durch die temporäre oder teilweise Nutzungsänderung bürokratische Hindernisse zu generieren; die Einbeziehung der Arbeitskraft von zukünftigen Nutzerinnen und Nutzern für den Ausbau der Gebäude (u.a. zur Erhöhung der Identifikation mit dem Wohnumfeld) sollte erwogen werden.
 7. Absenkung der PKW-Stellplatzschlüssel bzw. Verzicht auf PKW-Stellplatzanforderungen zugunsten von Fahrradabstellplätzen.
 8. Erstellen von Entwurfskonzepten: es wird angeregt, kurzfristig Grundlagen für anpassungsfähige Entwurfskonzepte in Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern aller relevanten Disziplinen (Stadtplanung, Architektur, Landschaftsarchitektur, Fachplanung) zu erarbeiten und Ausschreibungen bzw. Vergaben nicht nach einem starren Konstruktionsprinzip vorzunehmen.
 9. Lebenszyklusbetrachtung vornehmen: die KNBau empfiehlt, die Lebenszykluskosten, also einschließlich des Betriebs über die jeweiligen Standzeiten, berechnen zu lassen, vorzugsweise durch externe Prüfer und Prüferinnen.



► **Diese Broschüre als Download**
www.uba.de/publikationen

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt