

THESENPAPIER
der AG „Soziale und baukulturelle Verträglichkeit von energetischen Sanierungen“
des Berliner Klimaschutzrates

1. Vorbemerkung und Zielsetzung des Papiers

Der Berliner Klimaschutzrat berät als Expertengremium den Berliner Senat und das Abgeordnetenhaus mit dem Ziel, die Klimaschutzziele des Landes umzusetzen. Dabei bildet das im Januar 2018 durch das Berliner Abgeordnetenhaus verabschiedete Berliner Energie- und Klimaschutzprogrammes 2030 (BEK 2030) eine wichtige Grundlage. Mit dem durch die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (SenUVK) in der Erarbeitung befindlichen Umsetzungskonzept soll das Programm konkretisiert und in klar benannte Zuständigkeiten überführt werden.

Das vorliegende Papier enthält erste Ergebnisse der Beratungen der Arbeitsgruppe „Soziale und baukulturelle Verträglichkeit von energetischen Sanierungen“ innerhalb des Berliner Klimaschutzrates. Die folgenden Thesen formulieren die aus Sicht der Mitglieder vordringlichen Aspekte einer sozial und baukulturell verträglichen Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebestand. Sie sollen deshalb als Richtschnur weiterer Diskussionen und Aktivitäten im Klimaschutzrat selbst und mit dem Senat und Verwaltungen dienen.

2. Ausgangssituation der Berliner Klimaschutzpolitik und Schlussfolgerungen für das zukünftige Handeln

Berlin kann auf eine erfolgreiche Klimaschutzpolitik verweisen. Die CO₂-Pro-Kopf-Emissionen in Berlin liegen deutlich unterhalb des bundesweiten Durchschnitts. Fast die Hälfte der Berliner CO₂-Emissionen entfallen auf den Berliner Gebäudebestand (49 Prozent in 2012). Die bisherigen Erfolge der Berliner Klimaschutzpolitik sind dabei in erster Linie auf die hohen Einsparungserfolge im Wohngebäudesektor durch die konsequente Modernisierung und Sanierung des Wohnungsbestandes seit den 90er Jahren zurückzuführen. Daran hat insbesondere die professionelle Wohnungswirtschaft einen großen Anteil.

Um die angestrebte Klimaneutralität Berlins (mindestens -85 Prozent CO₂-Emissionen) bis zum Jahr 2050 zu erreichen, müssen die Anstrengungen allerdings erheblich verstärkt werden. Ein besonderer Handlungsdruck ergibt sich auch deshalb, weil in Berlin das für 2020 angestrebte Ziel einer Reduktion der CO₂-Emission von 40 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 mit hoher Wahrscheinlichkeit verfehlt wird.

Deshalb müssen sämtliche Eigentümergruppen und Wirtschaftssektoren klimaschutzpolitisch aktiviert und die Akzeptanz von Sanierungsvorhaben deutlich verbessert werden. Dazu ist es unseres Erachtens besonders wichtig, diejenigen anzusprechen, bei denen die größten Einsparpotenziale vorhanden sind. Dabei sollen auch berlinspezifische Herausforderungen in anderen Handlungsfeldern mitgedacht werden, die ebenfalls Einfluss auf die Energie- und Klimaschutzpolitik des Landes haben. Dazu zählt bspw. die kontinuierlich wachsende Bevölkerung, wodurch sich angesichts des herrschenden Drucks auf dem Wohnungsmarkt zunehmend die Frage einer sozialverträglichen Klimaschutzpolitik stellt.

Mit diesem Thesenpapier möchte die AG erste Hinweise geben, wie in diesem herausfordernden Umfeld eine an die Berliner Situation angepasste Umsetzung der Maßnahmen des Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm aussehen kann.

3. Thesen: Handlungsfelder, Maßnahmen und Instrumente zur Erreichung der Klimaschutzziele

I. Wirksamer Klimaschutz ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Trotz jahrzehntelanger Klima-Debatten, zahlreicher Gipfeltreffen und erheblicher Anstrengungen: Die Bundesrepublik Deutschland wird nicht nur ihr eigenes Klimaziel einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent bis zum Jahr 2020 im Vergleich zu 1990, sondern auch die von der EU vorgegebene Erreichung dieser Marke bis 2030 verfehlen. Dies entspricht nicht dem eigenen, auf nationaler und internationaler Bühne mehrfach proklamierten klimaschutzpolitischen Anspruch. Angesichts der langfristigen Einspar-Verpflichtungen des Bundes von 38 Prozent bis 2030 (verglichen mit dem Emissionswert des Jahres 2005) und den Erfordernissen des beim Pariser Klimaschutzabkommens vereinbarten 1,5°C Ziels muss deshalb entschlossen gehandelt werden.

Die Einhaltung der Ziele ist möglich, wenn Klimaschutz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe begriffen wird, für deren Gelingen es des Engagements aller bedarf – des Gebäudesektors ebenso wie der anderen CO₂-emittierenden Sektoren Industrie, Verkehr, Dienstleistungen und Landwirtschaft.

Das gilt auch für Berlin und das BEK, welches auf das Zusammenwirken von Maßnahmen in fünf verschiedenen Handlungsfeldern hinwirkt. Gemeinsame Anstrengungen für einen sektorenübergreifenden Klimaschutz nicht zuletzt in Stadtquartieren bilden die Voraussetzung, um die Berliner Klimaschutzziele zu erreichen.

II. Handlungsfelder und Maßnahmen des BEK priorisieren und konsequent und schnell umsetzen

Die rund 100 im BEK 2030 enthaltenen Maßnahmen können nur die erwünschte Wirkung erreichen, wenn sie in ihrer Gesamtheit umgesetzt werden. Dennoch ist eine Priorisierung erforderlich, um den Mittel- und Ressourceneinsatz zielgerichtet zu lenken. Dies muss einer der wesentlichen Bestandteile des angekündigten Umsetzungskonzeptes sein. Kriterien der Priorisierung sollten vor allem die größtmögliche Hebelwirkung der Maßnahme zur CO₂-Reduzierung, die Effizienz der Maßnahmen (Kosten/Nutzen-Verhältnis) sowie ihre Motivationswirkung (schnell umsetzbar und schnell erkennbare Wirkung) sein.

III. Sozialverträglicher Klimaschutz = nachhaltiger Klimaschutz

Klimaschutz kostet viel Geld – das im Falle des Wohnungsbestandes letztlich vor allem von Eigentümern und Mieterschaft aufgebracht werden muss. Deshalb muss eine erfolgreiche, konsequente Klimaschutzpolitik ein starkes Augenmerk auf Sozialverträglichkeit und Ausgewogenheit legen. Dabei ist besonders wichtig, dass sich die Menschen die energieoptimierten und klimagerechten Wohnungen nicht nur heute, sondern auch morgen noch leisten können – Stichwort „Al-

tersarmut“. Sozialverträglichkeit kann insbesondere über Kosten- und Umsetzungseffizienz sowie durch kleinschrittige und modulare Maßnahmen erreicht werden; darüber hinaus sollten soziale Härten durch Förderinstrumente (wie z.B. ein Öko-Bonus bei den Kosten der Unterkunft für Arbeitslosengeld II-Bezieher*innen) abgedeckt werden. Frühzeitige Beteiligung von Nutzergruppen und weitere, akzeptanzfördernde Maßnahmen (Transparenz, zielgruppenspezifische Kommunikation) erhöhen zudem die Sozialverträglichkeit.

IV. Alle Eigentümergruppen und Mietparteien motivieren – Informationen und Anreize bieten

Jenseits der Umsetzung gesamtgesellschaftlicher Maßnahmen wie einer CO₂-Bepreisung müssen auch die einzelnen Sektoren und Eigentümergruppen wie auch Mieter*innen bei der weiteren Mobilisierung ihrer Handlungsmöglichkeiten unterstützt werden. So liegen im Berliner Gebäudesektor beispielsweise noch prioritäre Klimaschutz-Potenziale im Verwaltungs- und Schulgebäudebestand der öffentlichen Hand, die durch den Sanierungsfahrplan des Senats adressiert werden. Darüber hinaus stellen die mehrheitlich kleineren Privateigentümer und Selbstnutzer eine wichtige Zielgruppe dar.

Um dieses Potenzial zu heben, braucht es insbesondere für kleinere Privateigentümer Informationsangebote, die eine Kosten-/Nutzen-Transparenz herstellen. Sanierungsfahrpläne können hierfür ein sehr geeignetes Instrument sein: Indem aufgezeigt wird, welche Einzelschritte mit welchem Budget möglich sind, weisen sie Eigentümern den Weg einer sukzessiven Sanierung auf, ohne ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Bezahlbarkeit durch die Mieter*innen außer Acht zu lassen und im Ergebnis zu überfordern. Wichtig ist dabei jedoch, dass die Sanierungsfahrpläne auch die langfristigen Klimaschutzziele adressieren. Zugleich kann es die Akzeptanz energetischer Modernisierungsmaßnahmen erhöhen, wenn die Sanierungsfahrpläne der einzelnen Gebäude den betroffenen Mieter*innen zugänglich gemacht und sie über die CO₂- und Kostenbilanz von Sanierungsvorhaben informiert werden.

Hinzukommen sollten Anreize in Gestalt staatlicher Förderung – auch des Landes; beispielsweise durch die Förderung der Erstellung eines Sanierungsfahrplans, „Abwrackprämien“ für alte Heizsysteme oder weitere Anreizmaßnahmen wie z.B. ein Fensteraustauschprogramm.

V. Von der Gebäude- zur Quartiersorientierung

Künftig sollten bei der Formulierung von CO₂-Minderungszielen nicht mehr nur einzelne Wohnungen und Gebäude im Fokus stehen, sondern das Quartier insgesamt. Quartierslösungen können ganzheitliche und deshalb auch besonders effiziente Maßnahmen ermöglichen – beispielsweise die Versorgung über klimafreundlich und CO₂-arm erzeugte Energie und langfristig kostensenkende Maßnahmen, die über unterschiedliche Gebäudeklassen, Baukulturen und Stadtstrukturen hinweg effizienzsteigernd und klimaschonend wirken.

VI. CO₂-Minderungsziele als wesentliche Steuerungsgröße etablieren

Im Gebäudebereich stellt die Reduktion des Energieverbrauchs eine wichtige Zielgröße dar. Darüber hinaus sollten jedoch zukünftig die Formulierung von CO₂-Minderungszielen als Steuerungsgröße mehr in den Blick rücken. Diese wären dann auch beispielsweise Anreize für ver-

stärkte Kooperationen zwischen Wohnungs- und Energiewirtschaft zur Dekarbonisierung von Strom und Heizenergie.

VII. CO₂ braucht einen Preis

Preise sind sinnvolle Steuerungsinstrumente. Die Bepreisung von CO₂ ist ein logischer Schritt, der mit dem europäischen Emissionshandelssystem für Teile der CO₂-Emissionen auch schon eingeführt ist. Eine Ausweitung preislicher Signale auf weitere emissionswirksame Bereiche kann die gemeinschaftlichen Kosten von CO₂ greifbarer machen und zur CO₂-Reduktion motivieren. Zusätzliche Bürokratiekosten oder Wirkungsverluste durch eine inkonsistente Mischung von Instrumenten müssen dabei vermieden werden. Um die nationale Wettbewerbsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen, ist die umfassende Bepreisung von CO₂ nur im Rahmen europäisch und international abgestimmter Maßnahmen sinnvoll. Vor einer verbindlichen Praxiseinführung bedarf es dabei einer konkreten Abschätzung und politischen Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen sowie einer umfangreichen Testphase. Eine CO₂-Bepreisung sollte aufkommens- und belastungsneutral umgesetzt werden.

VIII. Steuernachteile abbauen

Nach wie vor behindern Steuernachteile das Klimaschutz-Engagement insbesondere gemeinwohlorientierter Wohnungsunternehmen. Sobald der Umsatz aus steuerschädlichen Nebentätigkeiten z.B. durch Energieversorgung generiert wird oder aber eine niedrig angesetzte Schwelle in Relation zum Gesamtumsatz eines gemeinwohlorientierten und damit gewerbesteuerbefreiten Wohnungsunternehmens überschreitet, wird dadurch für den Gesamtumsatz die Steuerpflicht ausgelöst. Auf diese Weise verhindert der Fiskus, dass Wohnungsunternehmen in größerem Umfang als bisher in Erzeugung und Vertrieb umweltfreundlicher Energie einsteigen – obwohl sie dafür Flächen auf Dächern und Fassaden, Leitungsnetze sowie den direkten Kundenzugang hätten. Die im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD angekündigten Anpassungen greifen hier zu kurz. Das Land Berlin muss sich deshalb für Abhilfe stark machen.

IX. Kapazitäten für die energetische Gebäudesanierung erhöhen

Seit geraumer Zeit ist zu beobachten, dass die Kapazitäten der Bauindustrie und des Handwerks in Berlin und Brandenburg an ihre Leistungsgrenze geraten. Bedingt durch die Bedürfnisse der wachsenden Stadt führt die Gleichzeitigkeit von Wohnungsbau, Infrastrukturmaßnahmen (u.a. Schulbau) und der energetischen Ertüchtigung von Bestandsgebäuden zu einer enormen Verknappung des Angebotes und stellt Vorhabenträger und Bauherren schon heute vor große Probleme. Steigende Kosten und Verzögerungen belasten die Projektplanung und führen dazu, dass Ziele nicht im avisierten Kosten- und Zeitrahmen realisiert werden können.

Aufgrund der erwähnten, langfristigen Maßnahmen wird sich die aktuell hohe Nachfrage an Bauleistungen auch in absehbarer Zeit nicht abschwächen. Deshalb ist eine Aufstockung der Kapazitäten unbedingt erforderlich und auch aus unternehmerischer Sicht sinnvoll. Hier sind die Kammern und Unternehmen gefragt, ihren Teil zur erfolgreichen Gestaltung des Wachstums der Stadt und ihrer energetischen Neuaufstellung beizutragen.

X. Fachkräfte ausbilden und weiterqualifizieren

Unternehmen können dann mehr Kapazitäten anbieten, wenn sie auch das Personal dafür haben. Viele Betriebe klagen darüber, ihre Ausbildungsstellen mangels geeigneter Bewerber*innen nicht besetzen zu können. Laut Prognosen der Sozialkasse des Berliner Baugewerbes ist aber nicht nur die Gewinnung von Fachkräften bis 2025 rückläufig; auch die Zahl neuer Auszubildenden deckt nur einen kleinen Teil der benötigten Größenordnung ab. Hier wird dringender Handlungsbedarf gesehen, die Ausbildungs- und Weiterqualifizierungsmöglichkeiten zu verbessern.

Berlin, im August 2018

Die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft

BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V.

Maren Kern, Dr. Jörg Lippert

Berliner Energieagentur GmbH

Michael Geißler

Berliner Stadtwerke GmbH

Andreas Irmer

BUND Berlin e.V.

Matthias Krümmel

BürgerBegehren Klimaschutz e.V.

Greta Pallaver, Robert Pörschmann, Dr. Oliver Powalla

GASAG AG

Matthias Trunk, Klaus Wein

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) GmbH (gemeinnützig)

Dr. Julika Weiß

Industrie- und Handelskammer zu Berlin

Jochen Brückmann

Vattenfall Europe Wärme AG

Dr. Andreas Schnauß