

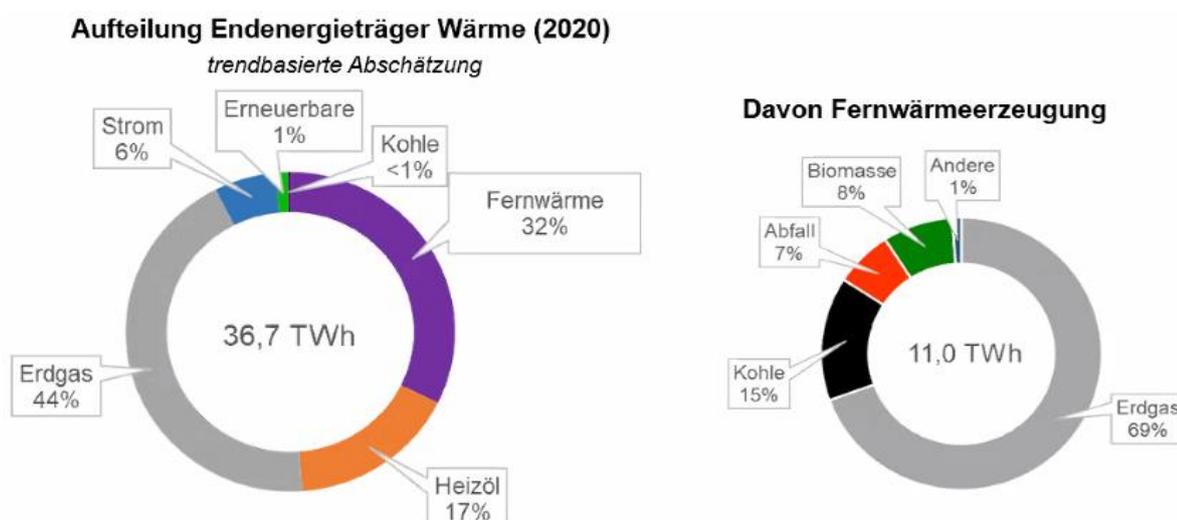
Analyse zur Berliner Wärmewende und ihren Akteuren

Thesenpapier für den BUND Berlin

Autoren: Hendrik Sander und Simon Wohlfahrt
 Ansprechpartner BUND: Tilman Heuser, Julia Epp
 Stand: 25.05.2021

Das vorliegende Thesenpapier präsentiert zentrale Ergebnisse einer Analyse der Berliner Wärmewende. Dafür wurden 28 Interviews mit wichtigen Akteuren des Feldes durchgeführt, Positionspapiere ausgewertet und wesentliche Studien zum Thema gesichtet. Das Thesenpapier ist zugleich eine Zusammenfassung des längeren Analysepapiers. Es stellt allgemeine Erkenntnisse und strategische Schlussfolgerungen vor. Es spiegelt jedoch nicht die Position des BUND Berlin wider. Detaillierte Analysen zu den einzelnen Aspekten finden sich in der Langversion.

Grundlagen des Berliner Wärmemarktes



Der Gebäudesektor nutzt für die Wärmebereitstellung rund 56 Prozent der gesamten Endenergie in Berlin und verursacht damit ca. 47 Prozent der energiebedingten Berliner CO₂-Emissionen. Die Wärmeversorgung des Berliner Gebäudesektor besteht im Wesentlichen aus der Fernwärmeversorgung und der dezentralen Nutzung von Erdgas und mit geringeren Anteilen aus Öl-basierten Wärmequellen. Sowohl bei der Fernwärme als auch bei der dezentralen Wärmeversorgung dominiert – mit großem Abstand – Erdgas als Endenergieträger. **Die erneuerbaren Energien machen einen sehr geringen Anteil an der Wärmeversorgung aus.** Ausgehend von der Gebäude-Effizienzstrategie der Bundesregierung aus dem Jahr 2015 muss der Wärmebedarf auf ca. 80 kWh/m²a (Wohngebäude: 74 kWh/m²a, Nicht-Wohngebäude: 100 kWh/m²a) reduziert werden, um eine Vollversorgung durch erneuerbare Energien zu ermöglichen. Jedoch erreichen nahezu alle Gebäudestrukturen nicht mal im sanierten Bestand den genannten Zielwert¹. So müsste bei fast allen der nach 1995 sanierten Gebäude eine weitere Sanierungswelle stattfinden, um die Ziele der Wärmewende zu erreichen. Gemäß dem aktuellen Referentenentwurf

¹ Gemäß Wärmemonitor 2018 liegt der mittlere Wärmebedarf der Wohngebäude in Berlin bei 135 kWh/m²a (Dunkelberg et al. 2020).

Analyse zur Wärmewende und ihrer Akteure in Berlin – Thesenpapier
des Klimaschutzgesetzes muss der Gebäudesektor fast eine Halbierung seiner Treibhausemissionen bis 2030 erreichen, bis 2040 sogar eine Einsparung von 84 Prozent.

Die Akteure des Wärmemarktes

Die Energiewirtschaft

Die Energiewirtschaft ist in Berlin wie auch in Deutschland insgesamt durch eine hohe Konzentration von Marktanteilen in wenigen Händen geprägt. In Berlin beherrschen insbesondere zwei Akteure, die Vattenfall Wärme Berlin AG und die GASAG AG, den Wärmemarkt, sowohl erzeugerseitig als auch in Bezug auf die Netzinfrastruktur und den Energieverkauf. Beide zusammen decken mit ihrem jeweiligen Netz und oft gleichzeitig als Energieverkäufer mehr als 70 Prozent des Wärmebedarfs in Berlin ab. Gleichzeitig sind beide Akteure stark wirtschaftlich miteinander verflochten. Die monopolartigen und über Sektoren hinweg bestehenden Marktkonzentrationen bewirken einen hohen Grad an Einfluss auf die Wärmewende. Dabei befinden sich die Big Player aus Eigeninteresse am Aufrechterhalten des Energieverkaufs und ihrer Infrastruktur in einer Art Pfadabhängigkeit ihrer zentralen Strukturen, die auf den Vertrieb von großen, bisher fossilen Energiemengen ausgelegt sind. Hinzu kommen seit einigen Jahren die neugegründeten Berliner Stadtwerke und die landeseigene Berlin Energie, die in Zukunft das Stromnetz betreiben wird.

Die Wohnungswirtschaft

Im Jahr 2019 waren ca. 84 Prozent des Berliner Wohnungsbestands bzw. 1.658.300 Wohnungen Mietwohnungen. Der Anteil der 310.015 selbstgenutzten Eigentumswohnungen – zum Großteil in Ein- und Zweifamilienhäusern – beträgt lediglich 16 Prozent. Dabei stellen Geschosswohnungen mit 87 Prozent den größten Anteil und Ein- und Zweifamilienhäuser mit 11 Prozent den weitaus geringeren Anteil am Wohnungsbestand. Rund 70 Prozent der Berliner Mietwohnungen befinden sich im Privatbesitz. Dieser teilt sich auf folgende Eigentümergruppen auf: Private-Equity-Firmen, Vermögensverwalter und institutionelle Investoren; private Wohnungsunternehmen sowie Privateigentümer*innen und Amateurvermieter*innen. Der verbleibende Rest von mehr als 30 Prozent teilen sich die landeseigenen Wohnungsunternehmen, Genossenschaften und sonstige gemeinnützige Eigentümer*innen auf. Damit stellen die Berliner Mietwohnungen zum Großteil eine Kapitalanlage entweder von privaten Großinvestoren oder von Privatpersonen dar. Als Nicht-Wohngebäude spielen die öffentlichen Liegenschaften zudem eine wichtige Rolle für die Wärmewende.

Interessenvertretungen und weitere Akteure

Während die großen Unternehmen der Berliner Energiewirtschaft, Vattenfall und GASAG, überwiegend als direkte Ansprechpartner für die Politik und Zivilgesellschaft agieren, bestehen in mehreren Bereichen Interessenvertretungen, die sowohl zentrale politische Adressaten als auch wichtige Multiplikatoren bzgl. ihrer Mitglieder sind. Zu den wichtigsten Verbänden und Organisationen zählen die Eigentümervertretungen BBU, VDBG und Haus&Grund; der Berliner Mieterverein und diverse Mieterinitiativen; die IHK Berlin und die Handwerkskammer Berlin; die IG BAU, die IG Metall und der DGB Berlin-Brandenburg; verschiedene Umweltorganisationen und -initiativen; Akteure aus der Wissenschaft und der (Beratungs-)Praxis und nicht zuletzt die Berliner Parteien und die Fraktionen im Abgeordnetenhaus, die 12 Bezirksverwaltungen und die Senatsverwaltungen Umwelt-Verkehr-Klima, Wirtschaft-Energie-Betriebe und Stadtentwicklung-Wohnen.

Strittige Kernfragen

Im Diskurs zur Berliner Wärmewende gibt es mehrere strittige Kernfragen, die miteinander verknüpft sind:

- **Reichen die bisherigen Ziele aus oder braucht es eine Verschärfung der Ziele?** Aufgrund des Klimanotstands, des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts und des Green Deals muss in Berlin eine

Analyse zur Wärmewende und ihrer Akteure in Berlin – Thesenpapier

Verschärfung der Klimaziele vorgenommen zu werden. Das Pariser Klimaabkommen inkl. Sektorziele soll mit der aktuellen Novelle des Energiewendegesetzes verankert werden. Zwar wird die Nachschärfung der Ziele von der breiten Akteurslandschaft als wichtig erachtet, gleichzeitig aber auch die Kritik angeführt, dass die alten Klimaziele nicht mal erreicht wurden und in Berlin massive Probleme bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen existieren.

- **Anders erzeugen oder weniger verbrauchen?** Vor allem Akteure aus dem Wirtschaftssektor (wie IHK, BBU, Vattenfall, GASAG, aber auch VDBG, Sen WEB und BIM) vertreten die Position, dass man stärker auf die Umstellung der Wärmebereitstellung setzen sollte - anstelle von Energieeffizienz bzw. -einsparung und damit Sanierung. Eine CO₂-Vermeidung sei deutlich kosteneffizienter. Maßnahmen zur Sanierung treffen in Berlin auch auf große Umsetzungshemmnisse, z.B. aufgrund des Vermieter-Mieter-Dilemmas. Insbesondere Mieter*innen würden aufgrund einer sinkenden Warmmiete von Sanierungen profitieren. Dahingegen würde der Umsatz von Energieversorger wie Vattenfall und GASAG geschmälert werden, weswegen Energieeinsparungen kein prioritäres Motiv seien.
- **Technologieoffenheit oder gezielte Steuerung?** Ein weiteres Konfliktfeld ergibt sich bezüglich der Wärmetechnologien, die zur Erreichung der Klimaziele eingesetzt werden sollen. Wirtschaftsnaher Akteure setzen stark auf Technologieoffenheit und z.B. der Möglichkeit Gas als Brückentechnologie zu den erneuerbaren Energien nutzen zu können. Andere Akteure (wie das Hamburg Institut) kritisieren, dass es klare Vorgaben und eine allgemeine Steuerung brauche, sonst entstehen stranded investments oder fossile lock-in-Effekte.
- **Wieviel Zwang ist nötig?** Akteure aus der Wissenschaft, Politik und dem Mieterschutz (z.B. Hamburg Institut, IÖW, Mieterverein, Grüne, LINKE) argumentieren, dass man nur mit klaren ordnungsrechtlichen Vorgaben mit der Wärmewende vorankommt. So könnte ein klarer Rechtsrahmen geschaffen werden, an dem Förderprogramme und Investitionen ausgerichtet werden. Auf Seiten der Wirtschaft und wirtschaftsnaher Akteure (Handwerkskammer, IHK, BBU, VDBG, GASAG, Berliner Energieagentur, CDU, FDP) gibt es hingegen eine verbreitete Skepsis gegenüber ordnungsrechtlichen Ansätzen, da man mit Widerstand und Ausweichverhalten rechnet.
- **Wer macht es?** Um die Wärmewende praktisch on the ground umzusetzen, muss das Problem des wachsenden Fachkräftemangels angegangen werden. Dafür müssten Löhne, Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen im Handwerk verbessert werden. Bezogen auf Berlin und auf das Jahr 2035 zeigt der Fachkräftemonitor² der IHK im gesamten Baugewerbe ein Defizit von ca. 9.500 Stellen auf, während sich der gesamte für das Berliner Baugewerbe prognostizierte Fachkräftebedarf auf 61.600 Stellen beläuft.

Wärmeversorgung: Technologiepfade und Akteure

Grundsätzlich bestehen in der Praxis und der Diskussion drei technologische Pfade der künftigen Wärmeerzeugung. Zwischen ihnen existieren Wechselwirkungen, aber auch Konkurrenzen.

(1) Fernwärme: In Bezug auf die von Vattenfall betriebene Fernwärme gibt es gegenwärtig drei wichtige strategische Kontroversen:

- Wie (stark) soll die Fernwärme vom Land reguliert werden? Während Wissenschafts-, Politik- und Umweltakteure (Hamburg Institut, BBK, LINKE) eine strenge Regulierung dieses Monopolgeschäfts fordern, warnen Wirtschaftsakteure (IHK, BBU, GASAG) vor zu viel Bürokratie und Auflagen.
- Wie (schnell) kann und soll die Fernwärme dekarbonisiert werden: Während Vattenfall zentrale Strukturen schwerpunktmäßig auf Basis ihrer Heizkraftwerke favorisiert, die mit Erdgas und perspektivisch

²<http://www.fachkraeftemonitor-berlin.de/fachkraeftemonitor.html#1B34Eff>

Analyse zur Wärmewende und ihrer Akteure in Berlin – Thesenpapier

Wasserstoff betrieben werden, fordern die Umweltverbände (dezentrale) erneuerbare Wärmepotentiale in Berlin stärker auszuschöpfen.

- Wie kann eine nachhaltige Nachverdichtung der Fernwärme erfolgen, die gleichzeitig stärkere Anreize für Effizienzsteigerungen im Gebäudesektor setzt? Durch die Nachverdichtung und Erweiterung des Fernwärmegebiets möchte Vattenfall seinen Marktanteil von heute ca. einem Drittel auf ca. 55% in 2050 erhöhen. Je höher die Sanierungsquote im Fernwärmegebiet, desto weniger Fernwärme wird das Unternehmen absetzen.

► Die Auseinandersetzungen um Vattenfall und die Fernwärme stehen bereits seit mehreren Jahren im Fokus des BUND. Zu Fragen der Regulierung und der Dekarbonisierung liegen ausgearbeitete Positionen vor. Zu den EE-Wärmepotenzialen wird gegenwärtig eine Studie erstellt. Eine genauere strategische Positionsbestimmung müsste der BUND zu den Vattenfall-Plänen vornehmen, die Fernwärme deutlich auszuweiten. Das gilt umso mehr angesichts des Versuchs vieler Akteure, bei der Wärmewende stärker auf eine Umstellung der Erzeugung und weniger auf Sanierungen zu setzen.

(2) Gas und Wasserstoff: Bundes- und europaweit gewinnt die Auseinandersetzung um einen Gasausstieg zwischen Energiewirtschaft und Umweltbewegungen an Bedeutung. Auch in Berlin spielt das von der GASAG kontrollierte Gasnetz und -geschäft eine wichtige Rolle sowohl für die Belieferung der Heizkraftwerke als auch für die dezentrale Versorgung von Gebäuden. Dazu gibt es eine grundlegende Kontroverse: Auf der einen Seite argumentieren viele wirtschaftsnahe Akteure (BBU, Handwerkskammer, GASAG, Berliner Energieagentur, Sen WEB, FDP), dass Erdgas eine wichtige Brückentechnologie sei, das perspektivisch durch grünen Wasserstoff ersetzt werden soll. Die Gaslobby und ihre politischen Unterstützer setzen auf Wasserstoff, weil damit die bisherigen Geschäftsmodelle und zentralistischen Infrastrukturen in modernisierter Form erhalten bleiben könnten, ohne dass Energie eingespart werden müsste.

Auf der anderen Seite kritisieren Akteure aus der Wissenschaft, Politik und Umweltbewegung (Hamburg Institut, BBK, Grüne, LINKE), dass eine gasbasierte Infrastruktur keine Perspektive für die Wärmewende ist. Sie fordern einen Gasausstieg, um einen Lock-In-Effekt zu vermeiden. Ob grüner Wasserstoff für die Wärmeversorgung in Berlin zur Verfügung stehen wird, ist eine ungeklärte Frage – denn zumindest sieht die nationale Wasserstoffstrategie keinen prioritären Einsatz von Wasserstoff in diesem Sektor vor. Darüber hinaus bleibt unklar, woher der grüne Wasserstoff kommen soll und wie der hohe Bedarf gedeckt werden könnte. Deswegen wird hier ein Risiko gesehen, dass Vattenfall und GASAG nach einer einfachen Lösung für die Wärmewende suchen. Diese Strategie kann bei geringer Verfügbarkeit von emissionsfreiem Wasserstoff dazu führen, dass nicht schnell genug Fortschritte bei der Dekarbonisierung des Wärmesektors erzielt und falsche Investitionsentscheidungen getroffen werden.

► Wir schlagen deshalb vor, dass der BUND eine Schwerpunktverschiebung in Richtung Gasausstieg vollzieht – ohne Vattenfall und die Fernwärme aus dem Blick zu verlieren. In diesem Kontext braucht es eine Schärfung der Position, wie mit der Pro-Wasserstoff-Strategie umzugehen ist und welche Rolle Wasserstoff – auch im Verhältnis zur Fernwärme – in einer nachhaltigen Wärmeversorgung spielen kann. Nicht zuletzt muss dazu eine Einschätzung zur GASAG gewonnen werden, wie sehr sie Gegner oder in Teilen auch Partner einer nachhaltigen Wärmewende ist.

(3) Erneuerbare Energien: Welche dezentralen EE-Technologien in welchem Maße in Zukunft die Wärmeversorgung über die Fernwärme und über dezentrale Heizungssysteme übernehmen können, ist umstritten. Auch wenn die beauftragte Studie ergeben sollte, dass wesentliche Potenziale in Berlin und Umland bestehen, müssen erhebliche Hindernisse überwunden werden:

- Im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser brauchen Eigentümer*innen und Handwerk gute Rahmenbedingungen, damit ein breiter Umstieg auf EE-Technologien vollzogen wird (s.u.).
- Aufgrund der bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen ist es für die meisten Gebäudeeigentümer*innen unattraktiv, in die Rolle eines Energieversorgers zu kommen. Eine Lösung kann der Einstieg professioneller Energieversorger als integrierte Betreiber für Energielösungen im Gebäude- und Quartiersbereich sein (Contracting).
- Die bisherige Methode der CO₂-Bilanzierung lässt gasbefeuerte Anlagen nominell klimafreundlicher erscheinen als Wärmepumpen. Deswegen müsste das Statistische Landesamt seine Bilanzierungsmethode umstellen.
- Das größte Problem ist, dass unter den aktuellen Marktbedingungen erneuerbare Energien noch deutlich teurer sind als gasbefeuerte Anlagen, auch wenn sich dieses Verhältnis perspektivisch umkehren könnte (CO₂-Preis). Das Land müsste die Installation von EE schon heute finanziell unterstützen und mit den eigenen Betrieben als Vorbild vorangehen. Die wesentlichen Stellschrauben befinden sich aber auf Bundesebene (s.u.)

Um die erneuerbaren Energien im Gebäudebereich voranzubringen, arbeitet die Koalition seit mehreren Jahren an einem Erneuerbare Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG), das nach dem Vorbild aus Baden-Württemberg einen Anteil von 15% EE am Wärmebedarf bei Heizungsaustausch vorschreiben soll. Der Gesetzesentwurf ist jedoch politisch und juristisch umstritten.

► Der BUND sollte sich in der nächsten Legislaturperiode – vorbehaltlich der juristischen Fragen – für ein deutlich ambitionierteres EEWärmeG einsetzen, das auf ein Verbrennungsverbot für Öl und Gas bei Heizungswechsel hinausläuft. Davon unabhängig müssen auch drängende Umweltfragen geklärt werden, wie bspw. die Vereinbarkeit geothermischer Anwendungen mit dem Grundwasserschutz. In Fragen einer natur- und umweltverträglichen Wärmewende kann der BUND eine zentrale Rolle einnehmen.

Energetische Sanierungen

Widerstände gegen „Efficiency First“: Eine ambitionierte Sanierungspolitik im Sinne eines „Efficiency First“ steht vor großen Herausforderungen. Bei Mieterakteuren (Mieterverein, Deutsche Wohnen&Co enteignen, Stadt von unten) haben Sanierungen ein schlechtes Image; sie fürchten Mietsteigerungen. Die Interessensvertretungen von Eigentümer*innen (BBU, Genossenschaften, VDBG, BIM) hingegen argumentieren, eine Sanierungsoffensive würde zu hohen Kosten verursachen; ein Fokus auf eine erzeugungsseitige Wärmewende würde kosteneffizienter CO₂ einsparen. Wegen der fehlenden Akzeptanz, Probleme im Milieuschutz und der angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt werden wenig Fortschritte bezüglich Sanierungsmaßnahmen erzielt.

► Um unter diesen schwierigen politischen Bedingungen dennoch zu einer substantiellen Steigerung der Sanierungsaktivitäten zu kommen, müssten die Umweltverbände auf eine vermittlungsorientierte Strategie setzen und auf beide Seiten zugehen: Zum einen müssten sie

Analyse zur Wärmewende und ihrer Akteure in Berlin – Thesenpapier

erzeugungsseitige CO₂-Reduktionen mit einer effizienzorientierten Sanierungspolitik verbinden (im Sinne eines „sowohl als auch“). Zum anderen müssten sie auf die Interessen der Mieter*innen eingehen und sich die Forderungen nach einer klaren Begrenzung der Mieterhöhungen zu eigen machen. Dabei wäre es strategisch sinnvoll, den Dialog mit aufgeschlossenen Akteuren auf Seiten der Mieterverbände und -initiativen zu suchen.

Exkurs: CO₂-Orientierung als Chance oder Trojanisches Pferd: Kritiker von „Efficiency First“ (z.B. BBU, Vattenfall, BIM) fordern eine Konzentration einseitig auf Dämmstandards und Senkung des Primärenergieverbrauchs. Stattdessen sollte der komplette Lebenszyklus des Gebäudes samt des Materialeinsatzes für Bau und Sanierung unter dem Aspekt der CO₂-Vermeidung berücksichtigt werden.

► Es ist wichtig, eine Position innerhalb des Spektrums zwischen CO₂-Orientierung und Senkung des Primärenergieverbrauchs zu entwickeln. Der BUND kann die Chance des Diskurses um die ökologischen Auswirkungen von Gebäudezyklen nutzen, um seine Vorstellungen eines ganzheitlichen Ansatzes in den Diskurs hineinzubringen. Dafür wäre die Erarbeitung eines ganzheitlichen Lebenszyklusansatzes bzw. die sozial-ökologische Bilanzierung von Gebäuden und ihres Energie- und Materialeinsatzes vonnöten. Will man nicht, dass der Begriff der Ressourceneffizienz auf die CO₂-Orientierung verengt wird, muss die sozial-ökologische Orientierung – also eine ganzheitliche Ressourceneffizienz – den Suffizienzgedanken in den Vordergrund bringen.

Konflikte um die Kostenfrage: Es gibt deutliche Interessens- und Verteilungskonflikte zwischen Mieter*innen und Vermieter*innen, die mit Zielkonflikten zwischen sozialen Mieten und massiven Investitionen in Klimaschutz verbunden sind. Dabei geht es insbesondere um die Frage, wer welchen Teil der erheblichen Sanierungskosten trägt. Sowohl Vertreter*innen der Mieter- als auch der Eigentümerseite versuchen, eine Belastung durch die Kosten der Sanierungspolitik abzuwehren. Mieterakteure (Mieterverein, Deutsche Wohnen&Co enteignen, Stadt von unten) fordern eine Warmmietenneutralität als Zielvorgabe, während die Handwerkskammer und FDP argumentieren, dass sie die erheblichen Kosten umlegen müssten und eine Warmmietenneutralität nicht realistisch sei.

Die Konflikte um die Kostenverteilung haben in den letzten Jahren durch die Einführung des Mietendeckels und die Ausweitung von Milieuschutzgebieten eine neue Wendung erfahren. Während in den letzten Jahren energetische Sanierungen stattgefunden haben, aber dadurch die Mieten teils erheblich gestiegen sind, waren zuletzt die ohnehin niedrigen Sanierungsraten eingebrochen. Aus Sicht der Wirtschaft war der Mietendeckel, der Mieter*innen vor zu starken Mieterhöhungen schützen sollte, nicht Teil der Lösung in der Mietenpolitik, sondern das zentrale Problem und der Grund, warum Eigentümer*innen kaum noch Sanierungen durchgeführt haben. Ein weiterer Streitpunkt sind die Milieuschutzgebiete, die Mietpreissteigerungen begrenzen sollen, aber auch Sanierungen erschweren.

► Bei den Milieuschutzgebieten sind Bestimmungen im BauGB und Rechtsprechungen dazu ein wesentliches Problem, weil sie Fehlanreize setzen, Sanierungen pauschal zu unterbinden. Das müsste der Gesetzgeber auf Bundesebene korrigieren. Auch nach der Aufhebung des Mietendeckels durch das Bundesverfassungsgericht wird der Konflikt bzw. das Dilemma bleiben, dass sich einerseits Mieter*innen gegen zu starke Mietsteigerungen wehren und andererseits die Eigentümer*innen nur unter bestimmten Voraussetzungen bereit sind, in die energetische

Modernisierung ihrer Bestände zu investieren. Für diesen Konflikt sind verschiedene Lösungsansätze in der Diskussion.

Lösungsansätze: Angesichts der genannten Schwierigkeiten werden verschiedene Modelle vorgeschlagen, wie Sanierungen gestaltet werden müssten, um einerseits zu substanziellen Fortschritten bei der Energieeffizienz zu erzielen und andererseits gerechte und breit akzeptierte Lösungen zu finden:

- **Drittelmodell:** Das Modell macht einen Vorschlag für eine gerechte Kostenverteilung zwischen Mieter*innen, Vermieter*innen und Staat.³ Bei verschiedenen Akteuren (IHK, Hamburg Institut, Deutsche Wohnen&Co enteignen, Grüne, LINKE) trifft es auf prinzipielle Zustimmung. Allerdings müssten zum einen juristische Bedenken geklärt werden, welche Regelungskompetenz das Land dazu hat. Zum anderen stellt sich die Frage nach der konkreten Ausgestaltung, also der Verteilung der Kosten auf die drei Parteien. Als ein Ansatz, um weder Mieter*innen, noch Vermieter*innen übermäßig zu belasten, wird eine massive Ausweitung der staatlichen Förderung diskutiert.

► Jenseits der Debatten um die Optimierung bestehender oder neuer Förderprogramme stellt sich die Frage, welche Potenziale, aber auch Konflikte in diesem Vorschlag angesichts der Berliner Haushaltslage und -politik stecken. So sind im Landeshaushalt 48 Millionen Euro für ein Programm eingestellt, aus dem Maßnahmen für die Wärmewende bezuschusst werden sollen. SenWEB arbeitet dieses Programm gegenwärtig aus. Die Initiative Wärmewende hat allerdings eine Studie veröffentlicht, laut der jährlich 3 Milliarden Euro für Sanierungen aufgebracht werden müssten. Zu dieser Problematik sollte auch der BUND eine analytische und strategische Position entwickeln.

- **Stufenmodell⁴:** Mit dem Modell lösten BUND, IHK und Berliner Mieterverein vor gut 10 Jahren eine breite öffentliche Debatte aus. Auch heute noch ist es im Hintergrund in Diskussionen und Konzepten zur Sanierungspolitik präsent. Überraschend viele Akteure nehmen positiv darauf Bezug – und zwar Umwelt-, Mieter- und Wirtschaftsakteure. Kaum ein Akteur – außer ggf. der Mieterverein – treibt das Modell jedoch gegenwärtig aktiv voran. Strittig ist ferner die juristische Einschätzung, ob das Land nach neuem GEG dazu eine Regelungskompetenz hat.

► Unter dieser Voraussetzung wäre es ein sinnvoller strategischer Ansatz für den BUND und die geplante Wärmewende-Plattform, an die Vorarbeiten anzuknüpfen und mit einem (ggf. angepassten) Stufenmodell einen breiten Konsens unter den Akteuren zu organisieren. Es müsste allerdings klare Sanierungspflichten angestrebt werden, und vermieden werden, dass das Konzept über das Vehikel der CO₂-Orientierung und Technologie-Offenheit im Sinne

³Die Aufteilung der Lasten ist nicht zwingend mit einer „Drittelerung“ der Kosten gleichzusetzen. Vielmehr besteht das Drittelmodell aus drei Säulen: 1. die Erhöhung der staatlichen Zuschüsse für Sanierungen und Einzelmaßnahmen; 2. die staatliche Finanzierung der Warmmietenerhöhung zur Vermeidung von unzumutbaren Härten für Mieter*innen; 3. Senkung der Modernisierungsumlage, z.B. auf 1,5 % bei gleichzeitiger Entpflichtung, die Fördermittel von den umzulegenden Investitionskosten abziehen zu müssen (Mellwig & Pehnt 2019).

⁴Das Stufenmodell sieht jeweils 5-Jahres-Zeiträume differenziert nach Gebäudetypologien vor, in denen festgelegte und mit der Zeit strenger werdende Sanierungsziele entweder in Form von Einsparzielen des Primärenergiebedarfs oder als CO₂-Senkungsziel zu erreichen sind. Das Modell legt den Schwerpunkt auf eine ordnungsrechtliche Ahndung bei Nicht-Erreichen der Stufenziele.

eines „Stufenmodell light“ letztlich zur Aushöhlung umfassender ökologischer Ziele genutzt wird.

- **Warmmietenmarkt:** Einen weiteren innovativen Ansatz bietet der Warmmietenmarkt nach schwedischem Vorbild: Die Mieter*innen bezahlen eine fixe Warmmiete, sodass der ökonomische Anreiz zu Energieeinsparung bei den Vermieter*innen liegt. Bisher spielt das Modell in der Berliner Diskussion noch keine große Rolle, auch wenn einzelne Akteure (z.B. IHK, LINKE) es als interessanten Ansatz wahrnehmen. Dazu bieten sich zunächst konzeptionelle Arbeit und fachlicher Austausch mit anderen Akteuren an.
- **Demokratisch, ökologisch, innovativ sanieren:** Schließlich existieren verschiedene Vorschläge, wie Sanierungen in der konkreten Umsetzung verbessert werden könnten: a) Um Akzeptanz und Ownership zu fördern, ist es wichtig, bei allen Sanierungsmaßnahmen von Anfang an die Mieter*innen zu informieren und einzubeziehen. b) Ferner muss man wegkommen von einer reinen Orientierung auf die quantitative Sanierungsrate. Genauso wichtig ist eine qualitative, ökologische Herangehensweise, die CO₂-Emissionen, Energieaufwand und Umweltauswirkungen im gesamten Lebenszyklus von Baustoffen und Gebäuden berücksichtigt und bilanziert (Stichwort: ökologische Baustoffe). c) Schließlich könnte die serielle Sanierung mit dem Energiesprong-Verfahren energetische Modernisierungen deutlich effizienter und preiswerter machen.⁵ Allerdings funktioniert der Ansatz nur bei ähnlichen Gebäuden mit einheitlicher Fassade, kaum bei individuellen Altbauten.

Strategien für verschiedene Typen von Eigentümer*innen

Der Berliner Immobilienmarkt ist von ganz unterschiedlichen Typen von Gebäudeeigentümer*innen geprägt, die deshalb auch jeweils verschiedene Ausgangsbedingungen haben und politisch unterschiedlich adressiert werden müssen, um sie zu einer energetischen Sanierung und einer Installation einer nachhaltigen Wärmeversorgung zu bewegen. Für alle Eigentümergruppen sind sowohl ordnungsrechtliche Vorgaben und staatliche Förderprogramme sinnvoll, die ggf. an die jeweiligen Bedingungen der verschiedenen Typen angepasst werden müssten. Jenseits dessen bieten sich jedoch jeweils unterschiedliche Instrumente und Strategien für die Typen an.

- **Private Wohnungsunternehmen:** Die großen Immobilienkonzerne haben in den letzten Jahren massiv auf energetische Modernisierungen gesetzt – allerdings mit dem Ziel von hohen Mietpreis- und Renditesteigerungen. Unter dem Mietendeckel war diese Praxis zurückgegangen.

► Um die Immobilienunternehmen zu sozial und ökologisch nachhaltigen Sanierungen zu motivieren, müsste die Politik richtige Rahmenbedingungen in Form von Vorschriften (etwa verbindliche Sanierungsfahrpläne) und Anreizen (staatliche Förderprogramme) setzen (vgl. Langversion Kapitel 3.3).

- **Öffentliche Wohnungsbaunternehmen:** Zwar haben die Landeseigenen schon einige Fortschritte erzielt und können einige erfolgreiche Sanierungsprojekte vorweisen. So haben sie ihre Bestände in Siedlungen der 30er bis 70er Jahre nach der Wende mit massiven öffentlichen Fördermitteln in der Breite saniert. Ein

⁵Das in den Niederlanden entwickelte Energiesprong-Verfahren basiert auf einem hohen Grad an industrieller Vorfertigung der Bauteile. Die Form und Maße der seriell hergestellten Bauteile werden zuvor mittels der Erfassung der Gebäude über 3D-Laserscanning-Techniken ermittelt. So können die Montagezeiten vor Ort und damit die Mieterbeeinträchtigung minimiert werden. Die Mieter*innen müssen während der Sanierung nicht ausziehen. Vorgefertigte Fassadenelemente können teilweise auch ohne Gerüst angebracht werden. Zudem kann ein gleichbleibend hoher Qualitätsstandard unabhängig von den Gegebenheiten vor Ort erreicht werden (dena 2021).

Analyse zur Wärmewende und ihrer Akteure in Berlin – Thesenpapier

Positivbeispiel ist das Märkische Viertel in Reinickendorf. Doch auch sie sehen sich nicht als Vorreiter und Impulsgeber der Wärmewende.

► Zielführend wären ambitioniertere Klimaschutzvereinbarungen in Kombination mit einer engeren Steuerung durch das Land und einer Verbesserung der Umsetzungspraxis.

- **Genossenschaften:** Die Genossenschaften können einige ökologische Leuchtturmprojekte vorweisen wie die Siedlung der Märkischen Scholle in Lichterfelde Süd. Die Geschäftsführungen der Genossenschaften hatten gegen den Mietendeckel argumentiert, weil ihr ausgleichendes Finanzierungsmodell für Sanierungen unter diesen Bedingungen nicht mehr funktioniert habe. Unabhängige Mietergruppen weisen auf die überwiegend gute wirtschaftliche Situation der Genossenschaften hin.

► Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts könnte nun ein kritischer Dialog mit den Genossenschaften geführt werden, unter welchen Bedingungen sie wieder stärker in ihre Sanierungspraxis einsteigen können..

- **Privateigentümer*innen:** Eine besondere Herausforderung stellt der Umgang mit dem relativ fragmentierten Immobilienbesitz privater Eigentümer*innen und Amateurvermieter*innen dar. Dazu zählen auch Wohneigentümergeinschaften. Sie sind für die Politik oft kaum zu erreichen und nicht zu Investitionen motiviert.

► Für diese heterogene Gruppe sind eine aufsuchende Ansprache sowie Beratung und Begleitung wichtig. Außerdem erscheint eine Vereinfachung von Beschlussfassungsverfahren und eine Stärkung der Hausverwaltungen als zielführend.

- **Selbstnutzende Eigentümer*innen:** Die selbstnutzenden Hauseigentümer*innen sind einfacher in der Ansprache, weil bei ihnen nicht das Mieter-Vermieter-Dilemma besteht. Viele sind prinzipiell zu nachhaltigen Investitionen bereit. Doch Hindernisse zeigen sich in der konkreten Praxis, insbesondere wenn es zum Heizungsaustausch oder Eigentümerwechsel kommt.

► Umfassende Beratung und Begleitung, die vorausschauend angelegt, sind wichtig für diese Gruppe. Dabei kann das Handwerk ein wichtiger Multiplikator sein.

- **Öffentliche Liegenschaften:** Für die Nicht-Wohngebäude der öffentlichen Hand sind die Bezirksverwaltungen und die Berliner Immobilienmanagement GmbH zuständig. Die BIM investiert vor allem in Anlagen- und Regeltechnik ihrer Bestände, weil das kosteneffizienter sei. An der Performance von Bezirken und BIM gibt es teilweise jedoch Kritik, da sie ihren Aufgaben nicht gerecht werden.

► Um die öffentlichen Liegenschaften zu Vorbildern der Wärmewende zu machen, brauchen sie mehr personelle und finanzielle Ressourcen. Ferner müssten die politischen Rahmenbedingungen geändert werden, damit stärker in innovative EE investiert werden kann. So müsste die offizielle Methode der CO₂-Bilanzierung umgestellt werden und EE müssten durch die Politik finanziell gegenüber fossilen Wärmequellen privilegiert werden.

Analyse zur Wärmewende und ihrer Akteure in Berlin – Thesenpapier **Quartierslösungen**

Die Quartiersebene ist ein wichtiges Handlungsfeld für die Wärmewende, dessen Potenzial bisher aber kaum ausgeschöpft wurde. Der Quartiersansatz besteht darin, eine nachhaltige Wärmeversorgung und die damit verbundenen Sanierungen nach einem kohärenten Konzept und auf Basis einer guten Datenbasis (vgl. Wärmekataster) für das ganze Quartier zu organisieren. Dadurch können innovative und effiziente Erzeugungstechnologien und Netze im Neubau sowie im Bestand eingesetzt werden. Allerdings stehen Quartierslösungen vor mehreren Herausforderungen:

- **Keimzellen finden:** Bei dem Ansatz spielen Keimzellen eine zentrale Rolle: Große Gebäude im Kiez können ein System der Wärmeerzeugung installieren und damit die umliegenden Gebäude mitversorgen. Die meisten (öffentlichen oder privaten) Eigentümer*innen haben daran jedoch kein Interesse, weil es nicht zu ihren Kernaufgaben gehört und sie nicht in die Rolle eines Energieversorgers kommen wollen.
- **Eigentümer*innen bewegen:** Wie groß die Herausforderungen sind, hängt auch stark von den Eigentümerstrukturen in den jeweiligen Quartieren ab, weil sie das Konzept mittragen müssen. Dabei lassen sich vereinfachend drei Typen von Quartieren nach der vorherrschenden Eigentümerstruktur unterscheiden: a) homogene Struktur mit dominantem öffentlichen bzw. genossenschaftlichen Unternehmen; b) Struktur von selbstnutzenden Ein- und Zweifamilienhausbesitzer*innen; c) fragmentierte Struktur privater Eigentümer*innen. Während Quartierskonzepte in den beiden erstgenannten Typen durch Initiative der Eigentümer*innen entstehen können, braucht es beim dritten Typ einen Anstoß von außen.
- **Bezirke befähigen:** Bei der Entwicklung von Quartierskonzepten für die Wärmewende könnten und sollten die Bezirke eine wichtige Rolle spielen. Allerdings gibt es in den Bezirksverwaltungen begrenzte personelle Ressourcen sowie oft Konflikte und bremsende Elemente⁶, während die Energiebeauftragten nur begrenzte Einflussmöglichkeiten haben.

Das Land sollte mit einem ordnungsrechtlichen Rahmen, Förderprogrammen sowie Wärmeplanung und -kataster unterstützen. Wegen der genannten Herausforderungen braucht es darüber hinaus für die Quartiere einen oder mehrere zentrale Akteure, die aus einer Hand energetische Quartierskonzepte initiieren, begleiten und umsetzen. Das betrifft sowohl den politischen Prozess im Quartier als auch die wirtschaftliche Umsetzung (Installation von Anlagen, Energiecontracting, Sanierungen). Bisher fehlt so ein Akteur weitgehend. In der Diskussion werden verschiedene Ansatzpunkte und Konzepte genannt: Die Servicestelle zur energetischen Quartierssanierung der Berliner Energieagentur, ein Bauinformationszentrum, ein Sanierungsnetzwerk oder ein „One-Stop-Shop“.

► Ein solcher zentraler „Kümmerer“-Akteur könnte wesentliche Aufgaben der Wärmewende im Quartier aus einer Hand übernehmen. Idealerweise sollte es ein Akteur in öffentlicher Hand sein, der keine wirtschaftlichen Interessenkonflikte und gute Verbindungen in die Bezirksverwaltungen hat. Zum Beispiel könnten die Stadtwerke sich dafür anbieten, während die Berliner Energieagentur aufgrund ihrer Eigentümerstruktur weniger geeignet erscheint. Es könnte eine wichtige Rolle des BUND und der Wärmewende-Plattform sein, ein Konzept dafür mitzuentwickeln und sich für die Etablierung einer solchen öffentlichen Wärmewende-Agentur einzusetzen.

⁶ in Form von einzelnen Verwaltungsmitarbeiter*innen, die andere Prioritäten setzen oder unter Verweis auf andere Vorgaben bzw. Ziele wie Naturschutz oder Milieuschutz konkrete Projekte verhindern

Analyse zur Wärmewende und ihrer Akteure in Berlin – Thesenpapier

Exkurs 1: Die öffentliche Hand als potenzieller Vorreiter

Eine mittel- und bis langfristige Strategie für die Wärmewende könnte darin liegen, gezielt den öffentlichen Sektor zu stärken, zu vernetzen und zum Vorreiter für eine klimaneutrale Wärmeversorgung zu machen. Eine Voraussetzung dafür ist allerdings ein Klima-Mainstreaming in der Verwaltung, dass nicht nur auf einen Bewusstseinswandel der Mitarbeiter*innen setzt, sondern vor allem Ressourcen, Kompetenzen und Vorschriften so verändert, dass die Verwaltungen die Wärmewende beflügeln können, statt sie auszubremsen. Es gibt bereits eine sehr enge und produktive Zusammenarbeit zwischen BIM, Stadtwerken, Wasserbetrieben und nun auch verstärkt Berlin Energie für die urbane Energiewende. Die Landeseigenen Wohnungsbauunternehmen bauen ihre Bestände wieder aus und überlegen gegenwärtig, eine öffentliche Baufirma zu schaffen. Beides könnten Grundlagen für eine Vorreiterrolle sein.

Exkurs 2: Eine bundesweite Kampagnenarbeit für die Wärmewende

In der Analyse hat sich gezeigt, dass wesentliche Weichenstellungen für die Wärmewende auf Bundesebene gestellt werden, sodass auch der BUND seine Arbeit auf dieser Ebene verstärken sollte. Das betrifft zum einen die Diskussionen, Konflikte und Lobbyaktivitäten rund um Gas, Wasserstoff und erneuerbare Energien. Zum anderen müssten ganz konkret mehrere Bundesgesetze geändert werden, um die Wärmewende in Berlin und seinen Quartieren nicht weiter zu bremsen, sondern zu unterstützen. Das betrifft zum Beispiel das EnWG, das EEG, das BauGB oder das BGB (Modernisierungsumlage). Vor allem müsste es im GEG eine umfassende Öffnungsklausel für die Länder geben, über die dort definierten Anforderungen hinauszugehen und in eigenen Landesgesetzen zu regeln. Schließlich bedürfte es eines effektiven staatlichen Fördersystems auf Bundesebene für die erneuerbaren Energien in der Wärmeversorgung – analog zum Strom-EEG. Anders wird es kaum möglich sein, dass Wärmepumpe gasbefeuerte Anlagen mittelfristig in der Breite ablösen.

Wie weiter?

Bei der Frage, wie die Wärmewende vorangebracht werden kann, lassen sich zwei typische Argumentationsmuster bei den Gesprächspartner*innen beschreiben. Während Akteure aus dem Mieterspektrum (Mieterverein, Deutsche Wohnen&Co enteignen) eher auf politischen Konflikt setzen, vertreten wirtschaftsnahe Akteure (IHK, BBU, GASAG, Berliner Energieagentur, Sen WEB, CDU) eher den pragmatischen Dialog. Der letztere Ansatz passt besser zum Vorschlag einer Wärmewende-Plattform.

Die meisten Gesprächspartner*innen haben sich positiv zum Vorschlag des BUND Berlin geäußert, eine Plattform der Wärmewilligen zu initiieren, und können sich prinzipiell vorstellen, daran teilzunehmen. Viele sehen den BUND als den richtigen Akteur, so etwas zu etablieren. Mehrere Akteure betonen, dass die Ausrichtung der Plattform lösungs- und zielorientiert, dialogisch, konkret und pragmatisch sein sollte – wie es auch im Konzept angedacht ist. Aufgaben könnten neben dem fachlich-politischen Austausch und der Entwicklung gemeinsamer Projekte eine breite Öffentlichkeitskampagne sein, um die Bekanntheit und Attraktivität des Themas Wärmewende in Berlin zu steigern.

Allerdings müssten Charakter und Zweck der Plattform noch genauer bestimmt werden, um sie von anderen ähnlichen Runden abzugrenzen. Ferner ist die Frage, wie Akteure einbezogen werden können, die eigentlich wichtig für das Thema, aber schwer zu erreichen sind (wie Mieterinitiativen). In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie eine gute Balance zwischen breitem, konstruktivem Dialog einerseits und einer strategischen Verständigung und Kampagnenarbeit der Umweltakteure andererseits gefunden werden kann.