

**Stellungnahme der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. und
des DENEFF EDL_HUB gGmbH**

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung
und Bauwesen vom 6. Oktober 2026

**Gesetz zur energetischen Sanierung und Erfassung
des Gebäudebestands öffentlicher Einrichtungen**
(Gebäude-öffentlicher-Einrichtungen-Sanierungsgesetz – ÖffEGSanG)

Berlin, 19.10.2026

KONTAKT

**Deutsche Unternehmensinitiative
Energieeffizienz (DENEFF) e.V.**

Alt-Moabit 103
10559 Berlin
Registrierter Interessensvertreter R000255

Henning Ellermann

Geschäftsführender Vorstand DENEFF
Mobil: +49 (0) 176 204 837 70
henning.ellermann@deneff.org

DENEFF EDL_HUB gGmbH

Alt-Moabit 103
10559 Berlin
Registrierter Interessensvertreter R002507

Rüdiger Lohse

Geschäftsführer DENEFF EDL_HUB
Telefon: +49 (0) 30 36 40 97 01
Mobil: +49 (0) 176 61 46 10 40
ruediger.lohse@edlhub.org

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf zum Gesetz zur energetischen Sanierung und Erfassung des Gebäudebestands öffentlicher Einrichtungen. Gerne möchten wir Anmerkungen aus Sicht der Energieeffizienzbranche mit Ihnen teilen und stehen im weiteren Gesetzgebungsverfahren für tiefergehende Ausführungen zur Verfügung.

I. Hintergrund und Zusammenfassung

Ein moderner Staat braucht zukunftsfähige öffentliche Gebäude. Doch bei öffentlichen Einrichtungen besteht ein erheblicher Sanierungs- und Investitionsstau. Das KfW-Kommunalpanel 2026 beziffert den kommunalen Investitionsrückstand allein bei Schulen auf 68,9 Milliarden Euro und bei öffentlichen Verwaltungsgebäuden auf 22,2 Milliarden Euro¹.

Mit dem ÖffEGSanG bringt die Bundesregierung die Umsetzung von Artikel 6 der EU-Energieeffizienzrichtlinie (EED) auf den Weg. Das ist trotz der erheblichen Verspätung zu begrüßen, gerade auch mit Blick auf die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand. Jetzt gilt es, die ohnehin notwendigen Modernisierungen im Bereich der öffentlichen Gebäude endlich anzustoßen und die Gelegenheit dafür zu nutzen, diese Gebäude konsequent auf ein zukunftsfähiges energetisches Niveau zu heben. Denn die Sanierungsinvestitionen wirken sich vielfach positiv aus: Sie führen zu dauerhaft niedrigen Energiekosten, erhöhen die Resilienz deutlich und schaffen somit zukunftsgerechte Lern- und Arbeitsumgebungen.

Die Sanierung öffentlicher Gebäude kann zugleich durch Investitionen die Wirtschaft stärken. Klare Anforderungen schaffen dabei Planungssicherheit für die gesamte Wertschöpfungskette, von Herstellern über Dienstleistungsunternehmen bis zum Handwerk. Ein erheblicher Teil der freigesetzten Wertschöpfung verbleibt im Inland und vor Ort, Steuereinnahmen fließen an die öffentlichen Haushalte zurück. So verbindet sich die Modernisierung staatlicher Infrastruktur mit langfristiger Haushaltsentlastung und wirtschaftlichen Impulsen. Der Einsatz von Energiedienstleistern öffnet auch öffentlichen Gebäudeeigentümern mit geringen finanziellen und personellen Handlungsspielräumen die Möglichkeit zur Erneuerung ihrer Liegenschaften und Infrastrukturen.

Diese Chancen muss das Gesetz einlösen. Dafür braucht es einen zielkonformen Sanierungsstandard, eine verlässliche Umsetzung und eine Datenerfassung, die beides unterstützt. Wir empfehlen deshalb folgende Nachbesserungen am Entwurf:

- 1. Zielkonformes, wirtschaftliches Ambitionsniveau statt Kostenfalle**
- 2. Alternativer Ansatz muss Zielerreichung bis 2040 sicherstellen**
- 3. Synergien statt Silos: Gebäudeinventar, Gebäudedatenbank und Energieverbrauchsregister nutzerfreundlich verknüpfen**
- 4. Energiedienstleistungen und Drittfinanzierungen zur Entlastung kommunaler Haushalte im Gesetz verankern**

¹ KfW Research, KfW-Kommunalpanel 2026, S. 18–19. Online unter: https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/News-Details_897984.html

II. Unsere Vorschläge im Einzelnen

1. Zielkonformes, wirtschaftliches Ambitionsniveau statt Kostenfalle

Situation und Problem:

Öffentliche Sanierungen sollten auf das langfristige Ziel eines Nullemissionsgebäudebestands einzahlen. Die EPBD sieht dieses Zielbild bis 2050 vor; Deutschlands Klimaneutralitätsziel setzt 2045 den maßgeblichen Zeithorizont. Das GModG definiert bereits ein Nullemissionsgebäude, das den bestehenden Niedrigstenergiegebäudestandard ab 2028 für neue Nichtwohngebäude im Eigentum der öffentlichen Hand und ab 2030 für alle Neubauten ablöst. Für Bundesgebäude bestehen zudem die Energieeffizienzfestlegungen für Bundesgebäude (EEFB).

Das in § 8 vorgeschlagene „Niedrigstenergiegebäude“-Niveau, auf das jedes Jahr drei Flächenprozent öffentlicher Einrichtungen saniert werden sollen, bleibt ohne Not deutlich hinter diesen Festlegungen zurück. Mehr Ambition wäre nicht nur klimapolitisch geboten, sondern auch wirtschaftlich für die betroffenen Einrichtungen. Der im Entwurf definierte Standard schafft so mehrfache Verwirrung: Er ist nicht nur begrifflich schwierig, da er von der seit über 10 Jahren etablierten Definition des Niedrigstenergiegebäudes aus EnEV, GEG und GModG abweicht, sondern auch doppelt irreführend, da er nicht zielkompatibel ist und durch seine einseitige Fokussierung auf Primärenergie auch mit weiterhin sehr hohen Verbräuchen und damit Betriebskosten erreicht werden kann, solange der genutzte Energieträger einen günstigen Primärenergiefaktor aufweist. Dies widerspricht fundamental der europäisch definierten Idee des Niedrigstenergiegebäudes („bei dem der fast bei null liegende oder sehr geringe Energiebedarf zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen (...) gedeckt wird“).

Die pauschale Erfüllungsoption in § 11 Absatz 2 Nummer 3 in Verbindung mit der Anlage illustriert und verschärft dieses Problem: Denn hier wird eine pauschale Erfüllungsoption definiert, die es selbst im Jahr 2035 noch ermöglicht, 50 Jahre alte Gebäude baulich unsaniert zu lassen und Anforderungen nur durch einen Energieträgerwechsel zu erfüllen, ohne im Lebenszyklus wirtschaftliche Optionen überhaupt geprüft zu haben. Das Gebäude bleibt mithin energetisch ineffizient. Damit besteht die Gefahr, dass öffentliche Sanierungsinvestitionen auf einen Standard ausgerichtet werden, der das langfristige Zielniveau bereits absehbar verfehlt und öffentliche Haushalte dauerhaft mit hohen Energiekosten belastet. Auch hinsichtlich der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand gegenüber privaten und gewerblichen Akteuren wäre dies problematisch.

Lösung:

- a) Das Gesetz muss ein zielkonformes und kohärentes Ambitionsniveau festlegen. Als Zielstandard für die Sanierung sollte deshalb baulich mindestens das im GModG geregelte Referenzgebäude übernommen und mit einer Heizung ohne lokale Emissionen kombiniert werden. Dieser Standard ist auch im Bestand nachgewiesenermaßen wirtschaftlich erreichbar. Hierzu sollte § 8 auf die Anforderungen des § 10a (bzw. ab 2030 § 10) Absatz 2 GModG verweisen. Die übrigen Vorschriften zum Sanierungsziel sind entsprechend anzupassen.
- b) Die pauschale Erfüllungsoption nach § 11 Absatz 2 Nummer 3 ist unabhängig vom Zielniveau zu streichen, die nach Nummer 2 im Lichte höherer Zielstandards zu überprüfen.
- c) Die über die in diesem Gesetzesentwurf geregelten Anforderungen hinausgehenden, seit fünf Jahren etablierten Anforderungen an Neubau und Sanierung von Bundesgebäuden müssen auf dem aktuellen Niveau erhalten bleiben. Der entsprechende Erlass vom 25.8.2021 ist in der Öffnungsklausel in § 23 explizit als Bundesregelung anzuführen.

2. Alternativer Ansatz muss Zielerreichung bis 2040 sicherstellen

Situation und Problem:

Der alternative Ansatz erlaubt es öffentlichen Einrichtungen, die jährliche Sanierungsquote ersatzweise durch äquivalente Energieeinsparungen zu erfüllen. Diese Flexibilisierungsoption erlaubt sinnvollerweise sowohl die Anrechnung niedriginvestiver Effizienzmaßnahmen als auch ambitionierterer Einzelmaßnahmen und Vollsanierungen. Allerdings hat dies nur aufschiebende Wirkung, denn das flächenbezogene 2040-Sanierungsziel bleibt unabhängig davon bestehen.

Dies ist ebenfalls sinnvoll; die Zielerreichung wird aber durch die im Gesetzesentwurf dafür vorgesehenen Mechanismen nicht ausreichend sichergestellt, da im entsprechenden § 14 (3) nach unserer Einschätzung ein Konstruktionsfehler besteht: Bundeseigentümer und Länder können zu den Stichdaten 2032 und 2036 nur dann aus dem alternativen Ansatz aussteigen und zur regulären 3-Prozent-pro-Jahr-Sanierungsrate umsteigen, wenn sie bereits mindestens 12 Prozent bzw. 22 Prozent ihrer Bestandsflächen saniert haben. Wer hingegen den alternativen Ansatz fortsetzen möchte, muss weder den bisherigen Sanierungsfortschritt bewerten noch Mindestquoten erfüllen. Damit ist es theoretisch möglich, bis 2039 einen Berg von nachzuholenden Sanierungsmaßnahmen aufzuschieben, der bis 2040 kaum noch fristgerecht abzuarbeiten ist. Zwar müssen nach § 16 für alle so zurückgestellten Gebäude Sanierungspässe erstellt werden. Die Anforderungen an diese Pässe bleiben jedoch zu vage, als dass durch sie im Lebenszyklus wirtschaftliche Zielniveaus sichergestellt werden.

Ebenso vage bleibt die sinnvolle Vorgabe aus § 7, wonach öffentliche Einrichtungen als Mieter mit ihren jeweiligen Vermietern über Sanierungen zur Erreichung des Niedrigstenergiegebäudestandards verhandeln sollen. Der entsprechende Passus wurde aus der EU-Energieeffizienzrichtlinie übernommen, ohne ihn für die nationale Anwendung hinreichend zu spezifizieren.

Lösung:

- a) In § 12 ist mit einem dritten Punkt (3) einzuführen, dass zu den Stichdaten 2032 und 2036 eine Fortführung, eine erstmalige Anwendung oder ein Ende der Anwendung des alternativen Ansatzes nur dann möglich ist, wenn zwischenzeitlich die jeweiligen Mindest-Sanierungsquoten erreicht wurden und eine Zielerreichung bis 2040 so überhaupt noch realistisch ist. Dabei sind die verbleibenden Sanierungsflächen, die verfügbare Zeit, die Finanzierung und die erforderlichen Umsetzungskapazitäten zu berücksichtigen. Um einer möglichen Nichterreichung des 2040er-Ziels im obigen Sinne vorzubeugen, sollten überdies die im alternativen Ansatz gestatteten Einsparungen durch Veränderungen des Nutzerverhaltens messtechnisch nachgewiesen werden.
- b) Die nach § 16 vorgesehenen Sanierungspässe sollten als Grundlage einer verbindlichen Fortschrittsprüfung genutzt werden. Das Zielniveau der Sanierungspässe muss dabei deutlich über dem aktuell vorgesehenen Niedrigstenergiegebäude-Niveau liegen, wenn die Pässe eine echte Aussagekraft für die Planung haben sollen. Eine Lebenszykluskostenbetrachtung und die entsprechenden Leitlinien des Deutschen Städtetags zum wirtschaftlichen Bauen und

Sanieren² müssen hierbei die Grundlage bilden, um keine Gelegenheitsfenster für sinnvolle Verbesserungen zu verpassen.

- c) In § 7 müssen klare Fristen für die Verhandlungen mit Vermietern ergänzt werden.

3. Synergien statt Silos: Gebäudeinventar, Gebäudedatenbank und Energieverbrauchsregister nutzerfreundlich verknüpfen

Situation und Problem:

Mit dem laut Entwurf einzurichtenden Gebäudeinventar für öffentliche Einrichtungen wird eine wichtige Datengrundlage für ein transparentes Fortschritts-Monitoring geschaffen. Allerdings entstehen zusammen mit der neuen Gebäudedatenbank und dem Energieverbrauchsregister für öffentliche Einrichtungen nach EnEg in verschiedenen Behörden derzeit drei parallele Systeme für die Erfassung von Gebäude- und Energiedaten.

Die Gesetzesbegründung zu § 18 Absatz 1 sieht zwar perspektivisch eine gemeinsame Datenbank für Gebäudeinventar und Energieverbrauchsregister sowie eine Schnittstelle zur Gebäudedatenbank vor. Wie alle drei Systeme genau zusammenwirken sollen, bleibt jedoch offen. Ohne ausreichende Abstimmung drohen Mehrfacherfassungen, unterschiedliche Datenstände und zusätzlicher Verwaltungsaufwand für öffentliche Einrichtungen. Auch ist unklar, wie die Daten die Sanierungsplanung unterstützen und bestehende Pflichten nach dem GModG sichtbar machen sollen.

Lösung:

- a) Die Bundesregierung sollte das Gebäudeinventar, die Gebäudedatenbank aus dem GModG und das Energieverbrauchsregister aus dem EnEg von Beginn an gemeinsam konzipieren und mindestens nutzerfreundlich verknüpfen, um Datensilos, Mehrarbeit und Fehler zu vermeiden. Auch für öffentliche Einrichtungen sollte eine bürokratiearme „Once-only“-Regelung greifen: Einmal in eines der Register eingegebene Daten sollten automatisiert auch in den jeweils anderen vorliegen, die relevanten Datenpunkte abgestimmt sein. Dies sollte im Gesetz explizit verankert sein, insbesondere auch um den Verwaltungsaufwand für Länder und Kommunen gering zu halten.
- b) Das Gebäudeinventar sollte zusätzlich ausweisen, welche Gebäude Mindesteffizienzstandards nach dem GModG erfüllen müssen und welche Fristen dafür gelten. Damit können öffentliche Einrichtungen ohnehin erforderliche Maßnahmen frühzeitig einplanen und bei Bedarf priorisieren. Eine auch für die Öffentlichkeit einsehbare Ampel-Systematik bei der Zielerreichung wäre hier denkbar. Bei Wahl des alternativen Ansatzes sollte im Gebäudeinventar gekennzeichnet werden, an welchen Gebäuden welche Maßnahmen mit welchem Zielbeitrag angerechnet wurden. Dies würde dabei unterstützen, einem unter Punkt 2 dieser Stellungnahme angesprochenen Stau mit Blick auf die Erreichung der 2040er-Ziele vorzubeugen.

² https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Dezernat-6/Archiv/hinweise_energiemanagement_3.1_ueberarbeitet_20190827.pdf

4. Energiedienstleistungen und Drittfinanzierungen zur Entlastung kommunaler Haushalte im Gesetz verankern

Situation und Problem:

Viele öffentliche Stellen haben nur knappe Ressourcen (Personal, Finanzmittel) zur Erreichung der Ziele des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Der Gesetzesentwurf selbst sieht keine expliziten Instrumente vor, wie öffentliche Verwaltungen bei der Erfüllung dieser Verpflichtungen unterstützt werden können.

Lösung:

Die Erfüllungsoptionen des ÖffEGSanG bieten Anknüpfungspunkte für Energiedienstleistungen (EDL). Um den Kommunen auch bei angespannter Haushaltslage die fristgerechte Erfüllung der Ziele zu ermöglichen, sollte die Option zur Nutzung von Energiedienstleistungen und Contracting aktiv und ausdrücklich als Umsetzungs- und Finanzierungsinstrument im ÖffEGSanG verankert werden.

Viele der möglichen Maßnahmen (dekarbonisierte Wärme, moderne Anlagentechnik und Maßnahmen an der Gebäudehülle) lassen sich wettbewerblich, wirtschaftlich und sicher über Wärme-Contracting und Anlagen-Contracting realisieren. Dabei setzt nach einem öffentlichen Wettbewerb ein Energiedienstleister nach den Maßgaben der öffentlichen Liegenschaftsbetreiber die Maßnahmen um; und erhält im Gegenzug über 10 bis 20 Jahre ratierte Zahlungen für die Tilgung der Investition und die Kosten des Verbrauchs. Wenn öffentliche Haushalte keine weiteren Kredite aufnehmen dürfen, bietet der Einsatz von Einspar-Contracting weitere Handlungsoptionen. Hier entstehen keine zusätzlichen Verbindlichkeiten für den Haushalt: Die öffentliche Hand bezahlt nur, was eingespart wurde.

Formulierungsvorschläge:

Zur Verankerung von Energiedienstleistungen schlagen wir folgende Ergänzungen im Entwurf des ÖffEGSanG vor:

Ergänzung in § 5 Abs. 3 Satz 1 & § 13 Abs. 3 Satz 1 (Sanierungsfahrpläne und Programme):

Ergänzung als neuer Satz 2:

„Die im Sanierungsfahrplan [bzw. im Programm gebäudebezogener Energieeinspar- und Sanierungsmaßnahmen] aufgeführten Maßnahmen können auch im Rahmen von Energiedienstleistungsverträgen oder Contracting-Modellen durch Dritte erbracht und finanziert werden. Insbesondere bei eingeschränkten Haushaltsplänen sollte der Einsatz von Energieeinsparcontracting zur Umsetzung der Maßnahmen des Sanierungsfahrplans verbindlich geprüft werden. Bei der Prüfung von Contracting-Modellen sind die verschiedenen möglichen Sanierungsmaßnahmen gleichberechtigt zu prüfen und insbesondere die Lebenszykluseinsparungen und die über die Contracting-Laufzeiten hinausgehenden Energieeinsparungen als Beurteilungsfaktor zu berücksichtigen.“

Ergänzung in § 22 Nr. 1 (Verordnungsermächtigung für die Landesregierungen):

Erweiterung von Nummer 1:

„1. die zum Erreichen ihrer Jahressanierungsziele oder Energieeinsparziele und zur Erfüllung der Vorgaben des § 16 sowie ihrer 2040-Ziele erforderlichen Maßnahmen und deren Reihenfolge sowie die Nutzung von Energiedienstleistungen, Contracting und Drittfinanzierungen zur Entlastung der kommunalen Haushalte sowie [...]“