

# Bewertung des Referentenentwurfs zum Gebäudemodernisierungsgesetz

## Kernbotschaft

Mit dem Referentenentwurf zum Gebäudemodernisierungsgesetz (GModG) vollzieht die Bundesregierung einen weitreichenden Paradigmenwechsel: Die Wärmewende soll künftig stärker marktwirtschaftlich gesteuert werden – über CO<sub>2</sub>-Bepreisung, eine gestufte Beimischungspflicht klimafreundlicher Brennstoffe (Bio-Treppe), eine Grüngasquote auf Inverkehrbringer-Ebene und eine differenzierte Verteilung der Folgekosten zwischen Vermietern und Mietern. Diese Steuerungslogik kann grundsätzlich einen wirtschaftlich tragfähigen Transformationspfad eröffnen. Ihre Wirksamkeit hängt jedoch von einer Reihe von Annahmen ab – über die Verfügbarkeit und Preisentwicklung klimafreundlicher Brennstoffe, die Entwicklung der Energiepreisrelationen sowie die langfristige Stabilität der Förderkulisse – deren Eintreffen heute nicht gesichert ist. Hinzu kommt: Der Entwurf adressiert die Verbrauchsseite (Gebäudehülle) nicht gleichrangig zur Wärmeherzeugung und setzt die EU-Gebäuderichtlinie nur teilweise um. Mit dem ersatzlosen Wegfall des nationalen Endverbots fossiler Heizungen, einer auf 60 Prozent bis 2040 begrenzten Bio-Treppe sowie dem Fehlen eines verbindlichen Sanierungspfads für den Wohngebäudebestand bleiben zentrale Regelungslücken bestehen. Das parlamentarische Verfahren sollte daher genutzt werden, um diese Lücken zu schließen und das im Klimaschutzgesetz verankerte Ziel der Klimaneutralität bis 2045 verlässlich abzusichern.

## 1. Einordnung

Der Entwurf wurde am 5. Mai 2026 in Ressortabstimmung und Verbändeanhörung gegeben; das Kabinett soll ihn nach derzeitiger Planung am 13. Mai befassen. Das Gesetz löst das GEG ab und bricht mit dessen zentralem Steuerungsansatz: Die pauschale Vorgabe eines Mindestanteils von 65 Prozent erneuerbarer Energien bei neuen Heizungen entfällt. An ihre Stelle tritt ein neu gefasster Heizungskatalog (§ 42 GModG-E), der Gas-, Heizöl- und Flüssiggasheizungen ausdrücklich als gleichberechtigte Erfüllungsoptionen anerkennt. Die Steuerung soll künftig über drei Mechanismen erfolgen: erstens eine gestufte Beimischungspflicht klimafreundlicher Brennstoffe für neu eingebaute fossile Heizungen („Bio-Treppe“, § 43 GModG-E: 10 Prozent ab 2029, 15 Prozent ab 2030, 30 Prozent ab 2035, 60 Prozent ab 2040); zweitens eine ab 2028 startende Grüngas- und Grünheizölquote auf Inverkehrbringer-Ebene, deren konkreter Pfad in einem eigenen Gesetz geregelt werden soll; drittens eine veränderte mietrechtliche Kostenverteilung mit hälftiger Aufteilung der Erdgas-Netzentgelte und CO<sub>2</sub>-Kosten ab 2028 sowie der Bio-Treppe-Mehrkosten ab 2029 für die ersten drei Stufen, also bis zu einem Bioanteil von 30 Prozent. Mieter im gewerblichen Bereich werden vom Preisanstieg fossiler Heizträger nicht geschützt.

Hinzu treten einzelne ordnungsrechtliche Präzisierungen: der Wegfall der 15-Prozent-Pauschale für ersparte Erhaltungskosten beim Einbau fossiler Heizungen (§ 559e Abs. 2 BGB-E) und die Streichung der bisherigen Beratungspflicht (§ 71 Abs. 11 GEG alt). Der § 72 GEG, der ein Betriebsverbot fossiler Heizkessel ab 2045 vorsah, wird ersatzlos gestrichen. Mit dem Gesetz wird die EU-Gebäuderichtlinie (EPBD, RL 2024/1275) selektiv umgesetzt: Verbindliche Renovierungsanforderungen werden ausschließlich für Nichtwohngebäude eingeführt (§ 40 GModG-E); das Nullemissionsgebäude wird ab 2028 für neue Nichtwohngebäude der öffentlichen Hand und ab 2030 für alle Neubauten verbindlich (§§ 10, 10a). Eine Solarpflicht für Neubauten und eine Bilanzierung der Lebenszyklus-Treibhausgasemissionen kommen schrittweise ab 2028 hinzu. Der von der EPBD geforderte Sanierungspfad für den Wohngebäudebestand – Senkung des durchschnittlichen Primärenergieverbrauchs um 16 Prozent bis 2030 und 20 bis 22 Prozent bis 2035 gegenüber 2020 – findet sich im Entwurf hingegen nicht.

## 2. Investitionsanreize im Bestand

Der Entwurf enthält im Mietrecht erstmals eine systematische Differenzierung zwischen klimafreundlichen und fossilen Heizungen. Die 15-Prozent-Pauschale für ersparte Erhaltungskosten bleibt nur den klimafreundlichen Anlagen erhalten. Bei fossilen Heizungen muss der Vermieter den Erhaltungsanteil weiterhin individuell nachweisen, was bei sanierungsbedürftigen Altanlagen typischerweise zu höheren Abzügen und damit geringerer Umlagefähigkeit führt. Die in § 5a Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz-E vorgesehene 50:50-Aufteilung von Netzentgelten, CO<sub>2</sub>-Kosten und Bio-Treppe-Mehrkosten adressiert zudem erstmals systematisch das Auseinanderfallen von Investitionsentscheidung und Betriebskostenrisiko.

In der Wirkungsweise bleiben jedoch zwei strukturelle **Lock-in-Risiken** bestehen, die im parlamentarischen Verfahren adressiert werden sollten:

*Lock-in-Risiko I – Bio-Treppe nur für Neueinbauten und Last-Minute-Effekt:* Die Beimischungspflicht des § 43 GModG-E gilt ausschließlich für nach Inkrafttreten neu eingebaute fossile Heizungen. Wer noch in den Monaten vor Inkrafttreten (nach Pressestand wird der 1. September 2026 als Stichtag diskutiert) eine konventionelle Gasheizung installiert, entzieht sich dem Belastungsmechanismus vollständig. Anders als in den Februar-Eckpunkten vorgesehen, werden auch die seit 2024 installierten rund 1 Million fossiler Wärmeerzeuger nicht erfasst.

*Lock-in-Risiko II – Hybrid-Wärmepumpen ohne Mindestleistung:*

Hinzu kommt ein Schlupfloch in § 43 Abs. 4 GModG-E: Im Einfamilienhaus ist für Hybrid-Wärmepumpen lediglich „bivalent paralleler Betrieb mit Vorrang für die Wärmepumpe“ gefordert, ohne Mindestleistungsvorgabe, was zu deutlich zu klein ausgelegten Wärmepumpen führen könnte. Deshalb wäre es sinnvoll, die Forderung nach einer bestimmten Leistungsgröße der Wärmepumpe wie im alten § 71h GEG

ausgeführt, vorzugeben. Der Wegfall der bisherigen Beratungspflicht (§ 71 Abs. 11 GEG alt) verstärkt die Markttransparenz zusätzlich.

Über die mietrechtliche Mechanik hinaus bleibt der Entwurf einseitig auf die Wärmeerzeugung fokussiert. Die Verbrauchsseite, also die Modernisierung und energetische Sanierung der Gebäudehülle, sollte gleichrangig zur Heizungstechnik berücksichtigt werden. Investitionen in die Gebäudehülle senken Betriebskosten und CO<sub>2</sub>-Emissionen unmittelbar, reduzieren die Importabhängigkeit und entlasten Mieter wie Eigentümer von unkalkulierbaren Energiepreissrisiken. Eine echte technologieoffene Ausgestaltung des GModG entsteht erst, wenn auch Investitionen in die Gebäudehülle als gleichberechtigte Erfüllungsoption anerkannt werden. Der im Entwurf nicht umgesetzte Sanierungspfad für den Wohngebäudebestand der EPBD verhindert bislang, dass Effizienzmaßnahmen an der Gebäudehülle neben der Anlagentechnik einen gleichwertigen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor leisten können.

### **3. Wirksamkeit der Marktsteuerung**

Die im Entwurf gewählte preisbasierte Steuerungslogik kann funktionieren, wenn die zugrunde gelegten Annahmen tatsächlich eintreffen. Bio-Treppe, Grüngasquote und ETS 2 verteuern fossile Heizungen perspektivisch. Ob dieser Preiseffekt tatsächlich heute schon Investitionen in eine dekarbonisierte Wärmeversorgung anreizt, ist fraglich. Selbst bei einer Wohnung mit 10.000 Kilowattstunden Gasverbrauch belaufen sich die vermietetseitigen Mehrkosten aus der 50:50-Aufteilung aktuell auf nur etwa 250 Euro pro Jahr. Bei dieser Größenordnung bleibt die fossile Heizung über die Anlagenlaufzeit für viele Vermieter zumindest mittelfristig die kostengünstigere Option. Die Lenkungswirkung greift erst, wenn Netzentgelte und CO<sub>2</sub>-Preis in den 2030er Jahren deutlich steigen – also unter Annahmen, die heute nicht abschließend gesichert sind.

Ohne weitere aktive Steuerung der Kostenrelation zwischen Strom und Gas, etwa über eine Reform der Netzentgelte, eine Reduktion strompreiswirksamer Abgaben und ein abgestimmtes Zusammenspiel mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, entsteht für Investoren keine Planungssicherheit.

Zusätzlich bedarf es einer Bundesförderung effiziente Gebäude (BEG) die über 2029 hinausgeht und auch klimaneutrale Ersatzneubauten in Industriearealen fördert. Für verlässliche Rahmenbedingungen entlang der langen Investitionszyklen im Gebäudesektor und für unternehmerische Planungssicherheit wäre eine Verlängerung bis mindestens 2035 sachgerecht.

### **4. EPBD-Umsetzung**

Die Anforderungen der EU-Gebäuderichtlinie an Renovierungen werden im Entwurf bislang nur für Nichtwohngebäude umgesetzt. Der Wohngebäudebestand, auf den der überwiegende Teil der Emissionen entfällt, bleibt hingegen ohne klar definierten Effizienz- und Sanierungspfad. Diese selektive Umsetzung hat erhebliche industriepolitische Folgen: Sie schwächt die Investitionssicherheit zentraler

Wertschöpfungsketten, die ihre Geschäftsmodelle und Kapazitäten seit Jahren auf die vollständige EPBD-Implementierung ausgerichtet haben.

Zusätzlich verstärkt wird diese Inkonsistenz durch die Wahl des Referenzgebäudes (Anlage 1 GModG-E): Es ist mit einer Biomethan-Gasheizung als regulatorischem Maßstab unterlegt – eine Konstruktion, die der gegenwärtigen Bau- und Modernisierungspraxis nicht entspricht und die Privilegierung gasbasierter Lösungen normativ fortschreibt. Hinzu kommt, dass die in Anlage 1 hinterlegten Effizienzwerte die von der EPBD (RL 2024/1275) geforderte Unterschreitung des heutigen Neubau-Primärenergiebedarfs um mindestens 10 Prozent voraussichtlich nicht erreichen. Auch in dieser Dimension bliebe die europäische Vorgabe für Neubauten unvollständig umgesetzt.

Verstärkt werden diese Effekte durch den parallellaufenden nationalen Gebäuderenovierungsplan, dessen Entwurf seit Mitte April 2026 öffentlich einsehbar ist und der die Vorgaben aus Europa weiter abschwächt. Die Kombination aus unvollständiger gesetzlicher Umsetzung der EPBD im GModG und zurückhaltendem Renovierungsplan erzeugt nicht abwägbare Risiken für die Erreichung des im Klimaschutzgesetz verankerten Sektorziels Gebäude, und für die Investitionssicherheit der Sanierungs-Wertschöpfungsketten. Hinzu kommt eine fiskalische Dimension: Verfehlt Deutschland seine sektoralen Verpflichtungen aus der EU-Effort-Sharing-Verordnung (VO (EU) 2018/842), drohen Strafzahlungen und Ausgleichskäufe von Emissionszuteilungen anderer Mitgliedstaaten, die den angespannten Bundeshaushalt weiter belasten würden.

## **5. Verfassungsrechtliche Würdigung**

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Klimabeschluss vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/18 u.a.) klargestellt, dass der Gesetzgeber aus Art. 20a GG in Verbindung mit den Grundrechten verpflichtet ist, einen nachvollziehbaren Emissionsminderungspfad zu sichern. Die Doktrin der intertemporalen Freiheitssicherung schützt insbesondere künftige Generationen davor, dass Freiheitseinschränkungen einseitig in spätere Jahre verschoben werden, weil heute klimapolitisch zu zögerlich gehandelt wird.

Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Linie in seinem Urteil zum Klimaschutzprogramm 2023 vom 29. Januar 2026 (BVerwG 7 C 6.24) konkretisiert: Die Bundesregierung ist verpflichtet, alle zur Erreichung des verbindlichen nationalen Klimaschutzziels für 2030 erforderlichen Maßnahmen vorzusehen. Die Auswahl konkreter Maßnahmen unterliegt zwar einem politischen Spielraum, ist aber gerichtlich überprüfbar – ein politisches Bekenntnis ersetzt diese Pflicht nicht.

Vor diesem Maßstab bestehen die in unserer Stellungnahme formulierten Bedenken fort: Erstens entfällt mit der Streichung des § 72 GEG das nationale Endverbot fossiler Heizungen ab 2045 ersatzlos – jener ordnungsrechtliche Anker, mit dem das Gebäudeenergiegesetz bislang an das im Klimaschutzgesetz verankerte Ziel der Klimaneutralität bis 2045 angeschlossen war. Zweitens schließt die Bio-Treppe (§ 43

GModG-E) diese Lücke nicht: Sie endet 2040 bei einem Bioanteil von 60 Prozent. Eine 100-Prozent-Schwelle bis 2045 ist im Entwurf nicht angelegt. Damit ist der Pfad zu einem klimaneutralen Gebäudebestand strukturell nicht vollständig abgesichert. Drittens verlagert der Entwurf zentrale Lenkungsparameter – Pfad und Höhe der Grüngas-/Grünheizölquote sowie die Schwellenwerte für Nichtwohngebäude – auf untergesetzliche Eckpunkte und Verordnungen, deren Ausgestaltung erst im weiteren Verfahren erfolgen soll. Bestimmtheits- und nachvollziehbarkeitsrelevante Steuerungsentscheidungen werden damit dem parlamentarischen Diskurs entzogen. Viertens fehlt der EPBD-konforme Sanierungspfad für den Wohngebäudebestand vollständig.

Die in § 9a GModG-E vorgesehene Evaluation 2030 ist ein wertvolles Korrekturinstrument, kann aber die heute getroffenen Investitions- und Sanierungsentscheidungen nicht zurückholen: Eine Korrektur ab 2030 wäre mit deutlich härteren Eingriffen verbunden und würde Lasten auf jüngere Generationen verschieben – exakt das Muster, vor dem das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss ausdrücklich gewarnt hat.

## 6. Empfehlungen für das parlamentarische Verfahren

Die Stiftung KlimaWirtschaft empfiehlt:

1. **Ökonomische Überlegenheit klimafreundlicher Heizungen verbindlich sichern.** Der Policy-Mix aus Netzentgelten, strompreiswirksamen Abgaben, CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Bio-Treppe sollte so abgestimmt werden, dass elektrische Heizsysteme verlässlich die wirtschaftlich überlegene Wahl sind. Ohne aktive Steuerung der Strom-Gas-Kostenrelation bleibt der Transformationsanreiz von externen Marktentwicklungen abhängig. Zusätzlich sollten die wärmepolitischen Förderprogramme – insbesondere die BEG – langfristig bis mindestens 2035 verstetigt werden, um die langen Investitionszyklen im Gebäudesektor verlässlich abzusichern.
2. **EPBD vollständig umsetzen.** Verbindliche Effizienzpfade für den Wohngebäudebestand sollten im Gesetz – nicht in untergesetzlichen Akten – verankert werden, um Investitionssicherheit für die Sanierungs-Wertschöpfungsketten zu schaffen und europarechtliche Risiken zu vermeiden.
3. **Pfad zur Klimaneutralität 2045 schließen.** Die Bio-Treppe sollte auf 100 Prozent in 2045 geführt werden. Das nationale Endverbot fossiler Heizkessel oder eine funktionsgleiche ordnungsrechtliche Schranke ist wieder einzuführen, um die Vereinbarkeit mit dem Klimaschutzgesetz zu sichern.
4. **Verbrauchsseite gleichrangig adressieren – BEG ausgewogen ausgestalten.** Maßnahmen an der Gebäudehülle sollten im Gesetz und in der Bundesförderung effiziente Gebäude (BEG) gleichrangig zur Anlagentechnik anerkannt und gefördert werden. Eine ausgewogene BEG-Ausgestaltung setzt ein stimmiges GModG voraus.

5. **Lock-in-Risiken schließen.** Eine wirksame Übergangsregelung sollte Last-Minute-Einbauten fossiler Heizungen vor Inkrafttreten begrenzen. Die Bio-Treppe sollte für seit Anfang 2024 installierte fossile Heizungen entsprechend der ursprünglichen Eckpunkt-Linie greifen. Für Hybrid-Wärmepumpen ist eine Mindestleistungsvorgabe entsprechend dem alten § 71h GEG aufzunehmen.
6. **Mieterschutz präzisieren.** Die 50:50-Aufteilung sollte auf alle vier Stufen der Bio-Treppe, auf gewerbliche Mietverhältnisse und auf die Vollkosten der Heizungswahl erweitert werden. Die Härtefallklausel für unmodernisierte Gebäude sowie die Behandlung von Fernwärme sind im parlamentarischen Verfahren transparent auszuformulieren.
7. **Beratungspflicht und Markt Klarheit erhalten.** Die mit dem Wegfall des § 71 GEG entfallene Beratungspflicht sollte – angepasst auf die neue Rechtslage – wiederhergestellt werden, um Fehlinvestitionen vorzubeugen und Eigentümern wie Mietern Orientierung zu geben.

## 7. Fazit

Der Referentenentwurf vollzieht den von der Bundesregierung angekündigten Paradigmenwechsel in der Wärmewende konsequent: Die ordnungsrechtliche 65-Prozent-Vorgabe wird durch ein marktwirtschaftliches Steuerungsmodell abgelöst. Diese Steuerungslogik ist grundsätzlich tragfähig und könnte den Transformationspfad im Gebäudesektor öffnen – wenn das parlamentarische Verfahren die heute noch offenen Annahmen verbindlich unterlegt. Das betrifft die Strom-Gas-Kostenrelation, die Verfügbarkeit klimafreundlicher Brennstoffe, die Förderperspektive über 2029 hinaus, die vollständige EPBD-Umsetzung und die Schließung der beiden Lock-in-Risiken. Wird das Gesetz auf diesen Stützen abgesichert, kann das Gebäudemodernisierungsgesetz seinem Namen gerecht werden und die im Klimaschutzgesetz festgeschriebene Klimaneutralität 2045 verlässlich unterlegen. Bleiben die Stützen offen, besteht das Risiko, dass die Wirkungsannahmen nicht eintreffen und die Investitionsunsicherheit fortbesteht.

### Kontakt

Kolja Zajicek  
Leiter Politik & Inhalte, Stiftung KlimaWirtschaft  
[kolja.zajicek@klimawirtschaft.org](mailto:kolja.zajicek@klimawirtschaft.org)

### Über die Stiftung KlimaWirtschaft

Die Stiftung KlimaWirtschaft ist eine Initiative von Vorstandsvorsitzenden, Geschäftsführenden und Familienunternehmern, die sich aktiv für die Einhaltung der europäischen und deutschen Klimaziele einsetzt. Sie wurde 2011 unter dem Namen Stiftung 2° gegründet und hat sich 2021 in Stiftung KlimaWirtschaft umbenannt. Ziel der gemeinnützigen Stiftung ist die Förderung des Klimaschutzes sowie der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen. Zu diesem Zweck bündelt und aktiviert die Stiftung KlimaWirtschaft die Verantwortungsbereitschaft, aber auch die Innovationskraft und Lösungskompetenz führender Unternehmen.