

## Empfehlungen zur Überarbeitung der Kabinettsvorlage zum Gebäudemodernisierungsgesetz (GmodG)

1	Regelung zum Heizungstausch im GModG nachbessern	1
1.1	Ausstieg aus fossilen Brennstoffen absichern	1
1.2	Schlagkräftigen Nachsteuerungsmechanismus etablieren	2
1.3	Mietende besser schützen	3
2	EPBD vollständig umsetzen	3
2.1	Neubaustandard erhöhen statt abschwächen	3
2.2	Gebäudedatenbank schaffen	4
2.3	Zentrale Anlaufstellen gesetzlich verankern	4
3	Marktumfeld für erneuerbares Heizen verbessern	5
3.1	Für stabile CO <sub>2</sub> -Preise sorgen	5
3.2	Strompreise senken	5
3.3	BEG erhalten und behutsam reformieren	6
3.4	Investitionen in Wärmenetze ermöglichen und netzgebundene Wärme wettbewerbsfähig halten	7

### 1 Regelung zum Heizungstausch im GModG nachbessern

#### 1.1 Ausstieg aus fossilen Brennstoffen absichern

##### Befund:

Die bei 60% endende "Biotreppe" in Kombination mit der Streichung des §72(4) des GEG bewirkt, dass Heizungen ab 2040 weiterhin unbegrenzt 40% fossiles Gas und Öl verbrennen dürfen. Der vorgesehene Verweis auf die Ziele des Klimaschutzgesetzes (KSG) leistet dies nicht, da das KSG keine direkten Pflichten für Heizungs- oder Infrastrukturbetreiber enthält. Das hat folgende Konsequenzen:

- **Klimaziel gerät außer Reichweite** : Eine sektorübergreifende Kompensation für die Treibhausgase des Gebäudesektors ist nicht zu erwarten. Folglich ist nicht nachvollziehbar, wie das Klimaneutralitätsziel des KSG 2045 erreicht werden soll, und es besteht ein hohes Klagerisiko.
- **Wärmenetze werden unwirtschaftlich** : In Ausbaugebieten für Wärmenetze stehen jetzt wieder Gas- und Ölheizungen als scheinbar preisgünstige Alternative zur Verfügung. Das kann einen Anreiz bieten, statt eines Wärmenetzanschlusses zu diesen Heizungen zu greifen. Sinkende Anschlussraten für Wärmenetze bedeuten jedoch: Wirtschaftlichkeit und Finanzierung werden zunehmend unsicher. Der Betrieb paralleler Infrastrukturen (Gas- und Wärmenetz) treibt die gesamtwirtschaftlichen Kosten.

**Änderungsvorschlag:**

Grundsätzlich ergeben sich zwei Optionen, um die mangelnde Absicherung der Klimaneutralität zu heilen: (1) das Ende fossiler Brennstoffe ab 2045 vorschreiben oder (2) die sogenannte Biotreppe, also den Mindestanteil zu verwendender „grüner“ Gase oder Öle, bis 2045 auf 100 Prozent steigern. Der Nachteil an Option 2 ist: Sie kann Verbraucherinnen und Verbrauchern fälschlich suggerieren, dass 100 Prozent biobasierte Brennstoffe oder Wasserstoff flächendeckend realistische und bezahlbare Option sein werden. Zudem sind biobasierte Brennstoffe und Wasserstoff nicht per se klimaneutral – es bräuchte umfangreiche Kriterien, um das zu gewährleisten. Insofern ist Option 1 eindeutig vorzuziehen.

- (1) **Ende fossiler Brennstoffe im Heizungssektor ab 2045 absichern:** Im neuen § 43 (1) wird folgender letzter Satz angefügt: „Der Eigentümer des Gebäudes hat ferner sicherzustellen, dass nach dem Ablauf des 31. Dezember 2044 die Heizungsanlage nicht mehr mit fossilen Brennstoffen betrieben wird.“
- (2) **„Biotreppe“ auf 100% steigern:** Der neue § 43 (1) wird wie folgt geändert [normale Type: Originaltext der Kabinettsvorlage, kursiv: Ergänzungsvorschlag Agora Energiewende]: „...ab dem 1. Januar 2040 mindestens 60 Prozent und ab dem 1. Januar 2045 100 Prozent der mit der Anlage bereitgestellten Wärme aus Biomethan, Bioöl, biogenem Flüssiggas, grünem, blauem, orangenem oder türkisem Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate erzeugt wird.“  
Kriterien, die die Klimaneutralität sicherstellen, werden in einem neuen Absatz §43 (5) oder durch eine Änderung der Definitionen von Bioöl im neuen § 3 (1) 4a., Wasserstoff in den neuen §3 (1) 4b, 13b, 28a und 29b sowie Biomasse im neuen § 3 (4) ergänzt.

## 1.2 Schlagkräftigen Nachsteuerungsmechanismus etablieren

**Befund:**

Im Jahr 2030 sollen BMWSB und BMWF die Regelungen der Teile 2, 3, 4 und 6 „im Hinblick auf ihren Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele für den Gebäudesektor **evaluieren** und nach Maßgabe der Ergebnisse innerhalb von sechs Monaten [...] einen Vorschlag für eine Weiterentwicklung der Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudesektor vorlegen.“ Damit drohen **weitere Verzögerungen und Unsicherheiten**. Für Investorinnen und Investoren ist nicht abschätzbar, was im Falle der – sehr wahrscheinlichen – Zielverfehlung geschehen wird.

**Änderungsvorschlag:**

Im Gesetz wird eine Rückfall-Regelung etabliert, die **im Fall eines Auslösetatbestandes automatisch greift**. Als Auslösetatbestand dienen Indikatoren, die laut Klimaschutzgesetz ohnehin vom Umweltbundesamt ermittelt und vom Expertenrat für Klimafragen bewertet werden, und die sich auf den Gebäudebestand beziehen.

Konkret wird §9a „Evaluation“ wie folgt gefasst:

„Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen stellen im Jahr 2030 anhand der vom Expertenrat für Klimafragen geprüften Treibhausgasemissionsdaten und Projektionsdaten fest, ob

- die Treibhausgasemissionen des Gebäudesektors mindestens in der Hälfte der Jahre 2026, 2027, 2028, 2029 die Jahresemissionsmengen des jeweiligen Jahres überschritten haben oder
- die Summe der Emissionsanteile der Sektoren, die der Europäischen Klimaschutzverordnung unterliegen, die für die Jahre 2021 bis 2030 in der Europäischen Klimaschutzverordnung für Deutschland festgelegten Zuweisungen in Summe überschreiten.

---

Trifft einer der beiden Sachverhalte zu, so tritt unmittelbar folgende Regelung in Kraft:...

Die konkrete Regelung ist zu ergänzen. Sie muss sicherstellen, dass **(1) nicht in neue, überwiegend fossile Heizungen investiert wird und (2) das Verfeuern fossiler Brennstoffe bis 2044 beendet wird** (siehe 1.1). Denkbare Regelungen für neue Heizungen sind:

- Ein Verbot des Einbaus neuer Gas- und Ölheizungen;
- Ein Mindestanteil Erneuerbarer Energien mindestens 50 Prozent beim Einbau neuer Heizungen;
- Ein technologieoffener Grenzwert für den Treibhausgasausstoß neuer Heizungen. Der Grenzwert könnte bei 120g/kWh starten<sup>1</sup> und alle zwei Jahre um 20g sinken, so dass nach 12 Jahren neue Heizungen klimaneutral sein müssen.

### 1.3 Mietende besser schützen

#### Befund:

Die Regelung zur hälftigen Aufteilung der CO<sub>2</sub>-Kosten, Gasnetzentgelte und Mehrkosten für die nach § 43 Absatz 1 verpflichtend anteilig zu nutzenden Brennstoffe ist ein **wichtiger Schritt für den Schutz der Mietenden**. Es bleibt jedoch ein zentraler Punkt offen: Die Aufteilung der Kosten für die "grünen" Brennstoffe ist bei 30% gedeckelt; die **Zusatzkosten der vierten und höchsten Stufe** (sowie eventuell weiterer Stufen) der sogenannten Biotreppen tragen die Mietenden allein. Dafür fehlt eine nachvollziehbare Begründung.

#### Änderungsvorschlag :

Im neu vorgeschlagenen §5a des Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetzes, Absatz (3) Nr. 3 wird der folgende Text gestrichen: "bezüglich des Brennstoffanteils von maximal 30 Prozent am insgesamt verbrauchten Brennstoff.", damit auch die **Zusatzkosten der vierten sowie eventuell weiterer Stufen aufgeteilt** werden müssen.

---

## 2 EPBD vollständig umsetzen

---

### 2.1 Neubaustandard erhöhen statt abschwächen

#### Befund:

Bei den **Anforderungen an neue Gebäude** in der Übergangszeit bis 2030 macht der Entwurf Rückschritte. Derzeit müssen neue Gebäude 55% des Primärenergiebedarfs eines fiktiven Referenzgebäudes aufweisen. Dieses Referenzgebäude hat Dämmstandards von 2009 und eine Gas-Brennwertheizung mit einem Primärenergiefaktor (PEF) von 1,1. Daraus ergibt sich: Für neue Gebäude muss der Primärenergiefaktor der Heizung bei gleicher Dämmung  $55\% * 1,1 = 0,6$  betragen. D.h., für 1 kWh Endenergie dürfen maximal **0,6 kWh Primärenergie** aufgewendet werden. Alternativ muss die Dämmung verbessert werden.

Nach der Kabinettsvorlage dürfen neue Gebäude 100% des Energiebedarfs des Referenzgebäudes aufweisen. Im Gegenzug wird das Referenzgebäude neu definiert. Dämmstandards bleiben gleich; als Heizung wird ein fiktives Gerät mit einem Primärenergiefaktor von 0,75 (ab 1.1.2030: 0,7) angenommen.<sup>2</sup> Daraus ergibt sich: Für neue Gebäude muss der PEF der Heizung bei gleicher Dämmung  $100\% * 0,75$  bzw.  $100\% * 0,7$ , also 0,75 bzw. 0,7

<sup>1</sup> Das entspricht der Hälfte des Emissionsfaktors von Erdgas einschließlich Vorketten.

<sup>2</sup> Bei Nichtwohngebäuden ändern sich zudem einige Anforderungen z.B. an Wärmeübergabe und Wärmeverteilung.

betragen. D.h. für 1 kWh Endenergie dürfen nun **0,75 bzw. 0,7 kWh Primärenergie** aufgewendet werden. Alternativ muss die Dämmung verbessert werden – allerdings weniger stark als in der aktuellen Gesetzeslage.

Entgegen der Aussage in der Gesetzesbegründung werden die **Neubau-Anforderungen also nicht beibehalten, sondern abgeschwächt**. Das widerspricht den Vorgaben der EPBD: Sie fordert, dass die nationalen Anforderungen an neue Gebäude schrittweise ansteigen. Es bedeutet außerdem, dass fossil befeuerte Heizungen in dieser Zeit sogar attraktiver werden können, weil sie auch mit einer geringeren Energieeffizienz der Gebäudehülle eingebaut werden können als heute. Und es wirkt sich indirekt auf die Anforderungen an Nichtwohngebäude im Bestand (MEPS) aus, die sich ebenfalls am Referenzgebäude orientieren.

#### Änderungsvorschlag :

**Definition des Referenzgebäudes** : Die fiktive Heizung im Referenzgebäude nach Anlage 1 Nr. 6 und Anlage 2 Nr. 4.1 sollte ab Inkrafttreten **höchstens den Primärenergiefaktor 0,5** haben. Sonst wäre dies de facto ein Absenken der aktuellen Anforderungen, das EU-rechtlich nicht zulässig ist.

## 2.2 Gebäudedatenbank schaffen

#### Befund:

Es fehlt die Einrichtung einer **Datenbank zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden**, die zentral sowohl für staatliches Handeln (Governance), für eine unbürokratische Umsetzung der Mindesteffizienzstandards in bestehenden Nichtwohngebäuden als auch als Hebel für Energiedienstleistungen ist – und in Art. 22 EPBD gefordert wird.

#### Änderungsvorschlag :

Ergänzung einer Regelung zur Einrichtung einer **Datenbank** für die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden nach Art. 22.

- Die Datenbank sollte auf die wichtigsten Anwendungsfälle ausgerichtet werden: Kauf und Miete, Erfüllung von MEPS für Nichtwohngebäude (Benchmarking), Finanzierung und Risikomanagement, Investitionsplanung, Vollzug und Monitoring.
- Wichtige Grundsätze sind dabei: eindeutige Gebäude-ID, Nutzung bestehender staatlicher Datenbestände, automatisierte Datenübertragung, gestufte Zugangs- und Änderungsrechte je nach Nutzergruppe.

## 2.3 Zentrale Anlaufstellen gesetzlich verankern

#### Befund:

In dem Entwurf fehlen die insbesondere für private Haushalte wichtigen sogenannten **One-Stop-Shops (Zentralen Anlaufstellen)** nach Art. 18 EPBD.

#### Änderungsvorschlag:

Ergänzung einer Regelung zur Einrichtung von Zentralen Anlaufstellen nach Art. 18. Dabei kann auf bestehende Infrastrukturen wie Energieagenturen oder Verbraucherzentralen aufgesetzt werden.

---

## 3 Marktumfeld für erneuerbares Heizen verbessern

---

Der Markt für Heizungen mit Erneuerbaren Energien, insbesondere Wärmepumpen, hat zuletzt Fahrt aufgenommen. 2025 wurden 299.000 Wärmepumpen abgesetzt, der zweithöchste Wert nach dem „Rekordjahr“ 2023. Erstmals waren es mehr Wärmepumpen als Gasheizungen. Doch Hemmnisse verbleiben: hohe Anschaffungspreise für Wärmepumpen, Mieter-Vermieter-Dilemma, Finanzierungsprobleme bei Haushalten mit geringem Einkommen. Mit dem reformierten GModG kommt ein weiterer bremsender Faktor hinzu, da reine Gas- und Ölheizungen wieder eine Option sind. Wenn das Gesetz keinen klaren Fahrplan vorgibt, braucht es umso höhere Anstrengungen, um erneuerbares Heizen attraktiv zu machen. So kann sich ein Markt entwickeln, der heimische Wertschöpfung bei Herstellern und insbesondere im Handwerk ermöglicht. Dafür braucht es zum Teil längerfristige strategische Ansätze, wie eine Fachkräfte-Offensive oder die Senkung von Strompreisen durch Erneuerbaren-Ausbau, Flexibilisierung und Netzausbau. Der Fokus liegt im Folgenden aber auf konkreten, kurzfristigen Umfeldmaßnahmen, die zeitlich parallel zum GModG beschlossen werden können.

### 3.1 Für stabile CO<sub>2</sub>-Preise sorgen

#### Befund:

Im Jahr 2028 beginnt der europäische Emissionshandel **ETS 2**. Die Preise bilden sich am Markt und könnten **unterhalb des aktuellen Preiskorridors von 55 – 65 Euro/t** aus dem Bundes-Emissionshandelsgesetz (BEHG) liegen. Damit besteht ein Risiko, dass sich klimafreundliche Investitionen schlechter amortisieren.

#### Vorschlag:

Ein **nationaler CO<sub>2</sub>-Mindestpreis** wird eingeführt, der einen stabilen Pfad gewährleistet und so Orientierung für Investitionen gibt. Kurzfristig kann er sich am geltenden Korridor orientieren. Mittelfristig ist eine Angleichung an die Preise im ETS 1 sinnvoll.

### 3.2 Strompreise senken

#### Befund:

Wärmepumpen sind schon jetzt in vielen Gebäuden über den **Lebenszyklus die kostengünstigste Option**. Doch sind die **Vorteile oft nicht deutlich genug genug**, so dass für Hauseigentümerinnen und -eigentümer eher der Anschaffungspreis ausschlaggebend ist.

#### Vorschlag:

Die **Stromsteuer wird auf das europäische Minimum gesenkt**. Das hat zugleich positive Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Elektrifizierung aller Bereiche. Alternativ könnten Energieversorgungsunternehmen verpflichtet werden, Wärmepumpentarife mit Netzentgeltreduzierung nach §14a EnWG Modul 2 anzubieten. Das ist jedoch die weniger empfehlenswerte Option, da für die Nutzung dieser Tarife separate Stromzähler notwendig sind. Das volle Potenzial günstiger Wärmepumpentarife entfaltet sich erst mit flächen-deckenden intelligenten Zählern.

### 3.3 BEG erhalten und behutsam reformieren

#### Befund:

Die BEG-Förderung kann keine Regulierung ersetzen: Eine entsprechend hohe Anreizwirkung wäre finanziell nicht darstellbar. Die BEG ist aber ein wesentlicher Baustein, um die Dekarbonisierung des Gebäudebestandes zu ermöglichen. Daher ist es wichtig, sie **langfristig mindestens in der bestehenden Höhe zu erhalten**.<sup>3</sup>

Darüber hinaus gibt es **Reformbedarf**, um die Förderung noch schlagkräftiger zu machen. Die zahlreichen im Lauf des letzten Jahres entwickelten Reformvorschläge sind sich auffällig einig: Die wichtigsten Ziele sind: (1) die Förderung auf das Leitbild der Dekarbonisierung auszurichten, (2) die Fördereffizienz zu erhöhen, (3) den Zugang für Privatpersonen mit geringen Einkommen zu ermöglichen, (4) Modernisierungen im vermieteten Bestand ermöglichen, während die Warmmieten bezahlbar bleiben, und (5) die Förderung zu vereinfachen.

#### Vorschläge:

- **Ablösung der „Effizienzhausförderung“** durch eine Förderung, die am **Nullemissionshaus** orientiert ist (keine fossilen Emissionen am Standort und begleitende kosteneffiziente Energieeffizienzmaßnahmen, wie z.B. Anlagenoptimierung, Fenstertausch oder Dämmung der obersten Geschossdecke)
- Kalkulierbare und wohldosierte Anreize für Preissenkungen von Wärmepumpen durch schrittweise **sinkende Förderhöchstgrenzen**.
- **Sozialstaffel für Privatpersonen** : (Selbstnutzende und ggfs. Privatvermietende)
  - Zuschüsse von nahezu 100 Prozent für sehr niedrige Einkommen, zum Beispiel unterstes Viertel
  - Alternativ: Ergänzende Finanzierungsinstrumente zum bestehenden 70prozentigen Zuschuss, z.B. staatliche Kreditgarantien oder langlaufende, niedrig verzinsten KfW-Direktkredite
  - Zur Refinanzierung können Zuschüsse für höheren Einkommensgruppen abgeschmolzen werden.
- **Anreize für den vermieteten Wohngebäudebestand**
  - Derzeit muss staatliche Förderung vollständig an die Mietenden weitergegeben werden, was zur Folge hat, dass Vermietende sich oft nicht um Förderung bemühen. Das steigert die Kosten für Mietende. Folgende Lösungen sind möglich:
    - **Modell 1:** In der aktuellen Regelung für den Heizungstausch können Vermietende eine erhöhte Modernisierungumlage erheben, wenn sie Förderung in Anspruch nehmen und durchleiten. Vermietende profitieren von der erhöhten Umlage, Mietende von der Durchleitung. Zusätzlich werden sie durch eine Kappungsgrenze geschützt. Dieses Modell könnte auf weitere Einzelmaßnahmen ausgeweitet werden.
    - **Modell 2:** Die Modernisierungumlage wird deutlich abgesenkt, im Gegenzug dürfen die Vermietenden die Förderung behalten. Dieses Modell kann kombiniert werden mit einem Förderbonus, falls die Vermietenden sich freiwillig verpflichten, den Anstieg der Netto-Kaltmiete zu begrenzen.
  - Zusätzlich besondere Hilfen für Gebäude oder Quartiere, in denen nur geringe Mieten erzielt werden und die Refinanzierung daher schwierig ist. – zum Beispiel Förderboni für Milieuschutzgebiete, für Wohnungen mit Sozialbindung oder im Niedrigpreissegment.
  - Gegebenenfalls begleitende Mietrechtsreformen.
- **Vereinfachte Inanspruchnahme der Förderung**
  - z.B. indem Haushalte die Antragstellung und Abwicklung an einen Dienstleister abtreten können
  - oder indem Haushalte nicht vorfinanzieren müssen, sondern eine pauschalierte Förderung erhalten, die sie im Fall einer Überförderung zurückzahlen müssen.
- **Vereinfachte Konditionen** (zum Beispiel einheitliche Grundförderung für alle Maßnahmentypen).

<sup>3</sup> Vgl. Agora Energiewende (2024): Investitionen für ein klimaneutrales Deutschland. [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-30\\_DE\\_KNDE\\_Update/A-EW\\_347\\_KNDE\\_Investitionsbedarfe\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-30_DE_KNDE_Update/A-EW_347_KNDE_Investitionsbedarfe_WEB.pdf)

### 3.4 Investitionen in Wärmenetze ermöglichen und netzgebundene Wärme wettbewerbsfähig halten

#### Befund:

In Ausbaugebieten für Wärmenetze stehen jetzt wieder Gas- und Ölheizungen als scheinbar preisgünstige Alternative zur Verfügung. Dabei haben die meisten Kommunen und Hauseigentümer heute kaum Informationen darüber, ob ihr örtlicher Versorger in der Lage sein wird, vollständig auf erneuerbare Gase umzustellen oder letztlich von einer Stilllegung ausgeht. Damit wird fraglich, ob **Wärmenetze für einen wirtschaftlichen Betrieb ausreichende Anschlussgrade erreichen können** – selbst, wenn sie im Wärmeplan vorgesehen sind und das Gasverteilnetz vor Ort keine grüne Zukunft hat.

#### Vorschläge:

- Für Investitionen in Strom- und Wärmenetze als zukunftssichere Infrastruktur:
  - **Wärmelieferverordnung** überarbeiten, damit Wärmeanschlüsse im vermieteten Bestand wirtschaftlich durchführbar sind: Als Preisreferenz für einen neuen Fernwärmeanschluss sollten nicht die fossilen Betriebskosten der Vergangenheit dienen, sondern die künftigen Gesamtkosten einer klimaneutralen dezentralen Heizung.
  - Gleichzeitig den Verbraucherschutz verbessern durch eine **Reform der AVBFernwärmeV: strengere Kriterien für Preisänderungsklauseln, verpflichtende Preistransparenz**, und eine **unabhängige ex-post-Preisaufsicht**.
  - Eigenkapitallücke der Energieversorger schließen mit **Bausteinsystem zur Finanzierung**, das alle investitionsfähig macht.
  
- Im EnWG im Zuge der Umsetzung der Gasbinnenmarkttrichtlinie **Klarheit über die Zukunft der Gasverteilnetze** schaffen:
  - **Pauschale Verpflichtung für alle Gasverteilnetzbetreiber zur Erstellung von Verteilernetzentwicklungsplänen zu einem festen Stichtag**. Die Verteilernetzentwicklungspläne sollten die Wärmeplanung ergänzen oder – im Falle bereits abgeschlossener Wärmepläne – auf dieser aufsetzen. Für die Fortschreibungen der Wärmepläne sollte dann eine integrierte Infrastrukturplanung angestrebt werden. Die Verteilernetzentwicklungspläne sollten flächendeckend **spätestens 2029** abgeschlossen sein, wenn die Biogastreppe im Gebäudemodernisierungsgesetz beginnt.
  - Die **Informationspflicht** sollte auf fünf Jahre ab Einreichung des Plans verkürzt werden.
  - Die **Bundesnetzagentur** sollte die zuständige Behörde für alle Netzgebiete sein. Sie sollte zudem für die Qualitätssicherung der Pläne verantwortlich sein.