

Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht

# „Bio-Treppe“ und Grüngas- quote im Lichte des Unions- rechts

Mindestwerte, Ausstiegspläne und Nullemissions-  
gebäude

# 61 | 09.04.2026

erstellt von  
**Dr. Matthias Leymann**  
**Dr. Maximilian Wimmer**

## II „Bio-Treppe“ und Grüngasquote im Lichte des Unionsrechts

Zitiervorschlag:

**M. Leymann/M. Wimmer, „Bio-Treppe“ und Grüngasquote im Lichte des Unionsrechts, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 61 vom 09.04.2026.**

Die Verfasser danken Prof. Dr. Hartmut Kahl, LL.M. (Duke) für wertvolle Hinweise.

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:

**„agree.d – Auswirkungen des EU Green Deal auf Klimaschutz- und Energierecht in Deutschland“**



**Stiftung Umweltenergierecht  
Friedrich-Ebert-Ring 9  
97072 Würzburg**

Telefon  
**+49 931 79 40 77-0**

Telefax  
**+49 931 79 40 77-29**

E-Mail  
**leymann@stiftung-umweltenergierecht.de  
wimmer@stiftung-umweltenergierecht.de**

Internet  
**www.stiftung-umweltenergierecht.de**

Vorstand  
**Prof. Dr. Thorsten Müller  
Fabian Pause, LL.M. Eur.**

Stiftungsrat  
**Prof. Dr. Monika Böhm (Vorsitzende)  
Prof. Dr. Franz Reimer (stv. Vorsitzender)  
Prof. Dr. Gabriele Britz  
Prof. Dr. Markus Ludwigs  
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Spendenkonto  
**Sparkasse Mainfranken Würzburg  
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83  
BIC: BYLADEM1SWU**

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
A. Einleitung	2
B. Die Eckpunkte zum Gebäudemodernisierungsgesetz	3
C. Vorgaben des Unionsrechts	4
<b>I. Verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden</b>	<b>4</b>
1. Richtzielvorgabe und Richtwert	5
2. Mindestwerte und weitere Maßnahmen	6
a) Das dreistufige System	6
b) Sofern wirtschaftlich, technisch und funktional durchführbar	7
c) Auf andere Weise mit entsprechender Wirkung	7
3. Bedeutung für die Umsetzung	7
<b>II. Nationaler Ausstiegsplan für mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizkessel</b>	<b>8</b>
1. Fossile Heizkessel	9
2. Politikplanungspflichten	9
a) Vollständige Dekarbonisierung des Gasnetzes	10
b) Schätzung des Anteils mit erneuerbaren Brennstoffen betriebener Heizkessel	10
c) Ausstieg aus (verbleibenden) fossilen Heizkesseln	11
3. Bedeutung für die Umsetzung	11
<b>III. Nullemissions- und Niedrigstenergiegebäudestandard</b>	<b>12</b>
1. Nullemissionsgebäudestandard	12
2. Niedrigstenergiegebäudestandard bis 2030	13
3. Bedeutung für die Umsetzung	13



## Zusammenfassung

Der Bericht ordnet die in den Eckpunkten zum Gebäudemodernisierungsgesetz angekündigten Novellierungen im Verhältnis zu den Vorgaben des Unionsrechts ein. Im Fokus stehen die gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie einzuführenden Mindestwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden, die von der Gebäude Richtlinie geforderten nationalen Ausstiegspläne für mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizkessel und der Nullemissionsgebäudestandard.

Bei der Festlegung von Mindestwerten für die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden verfügen die Mitgliedstaaten zwar über gewisse Umsetzungsspielräume. Deren Reichweite hängt jedoch eng mit den national festzulegenden Richtwerten für den Anteil erneuerbarer Energien im Gebäudesektor bis 2030 zusammen. Deutschland hat einen Richtwert von 46 bis 50 Prozent festgelegt – der tatsächliche Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch für Wärme und Kälte lag 2024 jedoch bei lediglich 18,1 Prozent. „Bio-Treppe“ und Grüngasquote sehen laut den Eckpunkten Mindestwerte von 10 beziehungsweise 1 Prozent ab 2029 beziehungsweise 2028 vor. Ob dies genügt, um den für 2030 festgelegten Richtwert auch nur annähernd zu erreichen, erscheint zweifelhaft.

Für fossile Heizkessel folgt aus dem Unionsrecht zwar keine zwingende Ausstiegs-pflicht. Die Mitgliedstaaten müssen in ihren nationalen Gebäuderenovierungsplänen allerdings glaubwürdige Strategien und Maßnahmen darlegen, die realistische Aussichten für einen vollständigen Ausstieg bis 2040 widerspiegeln. Nach den Leitlinien der Europäischen Kommission wären Ansätze wie Beimischverpflichtungen zwar grundsätzlich zulässig. Die Begründungslast für eine auf die Dekarbonisierung der Gasnetze setzende Strategie bliebe jedoch hoch. Deutschland hat mit den Eckpunkten den umgekehrten Weg gewählt und einzelne Maßnahmen festgelegt, ohne dass ein übergeordneter Gesamtplan erkennbar wäre. Bisher fehlt eine Abstimmung mit der Wärmeplanung und den Netzentwicklungsplänen.

Der Nullemissionsgebäudestandard verlangt ab 2030, dass Neubauten am Standort keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen verursachen. Weder „Bio-Treppe“ noch Grüngasquote können dies bewirken: Eine rein bilanzielle Anforderung ist für die Umsetzung einer solchen physischen Vorgabe ungeeignet. Für den Zeitraum bis 2030 müssen Neubauten zudem den Niedrigstenergiegebäudestandard einhalten, den ein Bio-Anteil von 10 Prozent ab 2029 ersichtlich nicht erfüllt. Sofern die Novellierung hier nichts Neues bringt, dürften die Anforderungen des Gebäudemodernisierungsgesetzes an Neubauten daher zunächst unionsrechtswidrig sein.

### Kernergebnisse

- ▶ Die Umsetzungsspielräume bei den Mindestwerten für erneuerbare Energien in Gebäuden reichen nur so weit, wie der nationale Richtwert für den Anteil erneuerbarer Energien im Gebäudesektor erreicht wird. „Bio-Treppe“ und Grüngasquote, wie sie in den Eckpunkten vorgezeichnet werden, stehen in einem erheblichen Spannungsverhältnis zum für 2030 festgelegten Richtwert.
- ▶ Die Gebäude Richtlinie verlangt zwar keinen zwingenden Ausstieg aus fossilen Heizkesseln bis 2040, wohl aber glaubwürdige Strategien und Maßnahmen in einem übergeordneten Gesamtplan. Ein solcher fehlt bisher – und mit ihm die Abstimmung zwischen „Bio-Treppe“, Grüngasquote, Wärmeplanung und Netzentwicklungsplanung.
- ▶ Ab 2030 dürfen Neubauten am Standort keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen mehr verursachen. Rein bilanzielle Instrumente wie die Grüngasquote können diese physische Vorgabe nicht erfüllen. „Bio-Treppe“ und Grüngasquote dürfen ab dann ausschließlich noch für den Gebäudebestand gelten.

# A. Einleitung

Spätestens seit dem Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode<sup>1</sup> steht die Zukunft des Gebäudeenergiegesetzes im Raum. Dort heißt es in Zeile 754: „Wir werden das Heizungsgesetz abschaffen.“ Gemeint ist damit die letzte große Novelle<sup>2</sup> des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)<sup>3</sup>, nach der neu eingebaute Heizungen grundsätzlich mit mindestens 65 Prozent erneuerbaren Energien betrieben werden müssen, vgl. §§ 71 ff. GEG.

Seit dem 24. Februar 2026 liegen Eckpunkte vor, in denen die beiden Fraktionen der Regierungsparteien im Bundestag unter anderem skizzieren, wie der neue Rechtsrahmen bei einem Heizungstausch aussehen soll<sup>4</sup>. Demnach soll es ein umbenanntes Gebäudemodernisierungsgesetz geben, mit dem der Bundesgesetzgeber den Einbau von neuen Gas- und Ölheizungen wieder erlauben will, auch wenn diese überwiegend mit fossilen Brennstoffen betrieben werden. Die Dekarbonisierung dieser Heizsysteme soll schrittweise über die Beimischung von klimafreundlichen Brennstoffen mittels einer sog. Bio-Treppe sowie einer zusätzlichen Grüngasquote erfolgen.

Schon im Vorfeld der Koalitionseinigung wurde ausgiebig diskutiert, ob eine Abschaffung der 65-Prozent-Vorgabe aus § 71 Abs. 1 GEG mit höherrangigem Recht vereinbar

wäre. Einige Gutachten haben sich dafür die verfassungsrechtlichen Maßstäbe aus dem Umweltstaatsprinzip des Grundgesetzes angeschaut<sup>5</sup>. Spezifische Vorgaben finden sich dazu allerdings auch im Recht der Europäischen Union, dessen Einhaltung die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen.

Das vorliegende Hintergrundpapier stellt daher die drei wichtigsten Vorgaben aus dem Unionsrecht – namentlich der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EE-RL)<sup>6</sup> und der Gebäude-Richtlinie (Gebäude-RL)<sup>7</sup> – vor, die für die Umsetzung des Konzepts einer „Bio-Treppe“ und Grüngasquote vom deutschen Gesetzgeber zu beachten sind<sup>8</sup>:

- ▶ verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden,
- ▶ den nationalen Ausstiegsplan für fossil betriebene Heizkessel sowie
- ▶ die Anforderung des Nullemissionsgebäudestandards, keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort zu verursachen.

Dafür werden im Folgenden zunächst die Inhalte der Eckpunkte umrissen, bevor die drei Regelungskomplexe vorgestellt und die beabsichtigten nationalen Neuregelungen eingeordnet werden.

<sup>1</sup> CDU/CSU/SPD, Verantwortung für Deutschland, 06.05.2025, S. 21, [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf).

<sup>2</sup> Gesetz zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches, zur Änderung der Verordnung über Heizkostenabrechnung, zur Änderung der Betriebskostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung (GEG-uaÄndG) vom 16. Oktober 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 280).

<sup>3</sup> Gebäudeenergiegesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 9. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 4) geändert worden ist.

<sup>4</sup> CDU/CSU/SPD, Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz, 24.02.2026, [https://www.bbsr-geg.bund.de/GEGPortal/SharedDocs/Downloads/DE/GMG/GMG\\_Eckpunkte\\_dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bbsr-geg.bund.de/GEGPortal/SharedDocs/Downloads/DE/GMG/GMG_Eckpunkte_dl.pdf?__blob=publicationFile&v=5).

<sup>5</sup> Ins Feld geführt wird hier insbesondere auch Art. 20a GG, der über das Verschlechterungsverbot einer Rückabwicklung im Wege stehen könnte, L. Radimeczky-Krekel/J. Fröhlich, Abschaffung des „Heizungsgesetzes“ – Welche Spielräume hat der deutsche Gesetzgeber vor dem Hintergrund des Unionsrechts?, EnWZ 2025, S. 444 (449); J. Willert/J. Franke/R. Verheyen/D. Legler

(Rechtsanwälte Günther), Gutachten GEG – Verschlechterungsverbot Art. 20a GG, 02.02.2026, [https://www.greenpeace.de/publikationen/2026-02-02\\_GEG-Gutachten.pdf?ref=surplusmagazin.de](https://www.greenpeace.de/publikationen/2026-02-02_GEG-Gutachten.pdf?ref=surplusmagazin.de); M. Vollmer, Abschaffung des „Heizungsgesetzes“ – Rechtliche Zulässigkeit einer Aufhebung von Vorgaben für die Heizungstechnologie beim Heizungstausch, Bundesverband Wärmepumpe e. V., August 2025, S. 18 ff., [https://www.waermepumpe.de/fileadmin/user\\_upload/Gutachten\\_zum\\_GEG\\_Dr.\\_Miriam\\_Vollmer.pdf](https://www.waermepumpe.de/fileadmin/user_upload/Gutachten_zum_GEG_Dr._Miriam_Vollmer.pdf).

<sup>6</sup> Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU L 328 v. 21.12.2018, S. 82, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2024/1711 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024, ABl. EU L v. 26.06.2024.

<sup>7</sup> Richtlinie (EU) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. EU L v. 08.05.2024.

<sup>8</sup> In diesem Bericht nicht näher erläutert, aber dennoch zu beachten, sind weitere Rechtsakte, die die Vorgaben „einbetten“, wie die Lastenteilungsverordnung und die Governance-Verordnung.

## B. Die Eckpunkte zum Gebäudemodernisierungsgesetz

Die Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz sehen zunächst grundsätzlich vor<sup>9</sup>:

*„Die bürokratischen und kleinteiligen Regelungen der mit der Novelle 2023 eingefügten §§ 71–71p sowie der § 72 des GEG werden gestrichen. Die pauschale Vorgabe eines Anteils von mindestens 65 Prozent erneuerbarer Energien bei der Wärmeversorgung für alle Neu- und Bestandsbauten entfällt. Auch Betriebsverbote für bestimmte Heizungsarten streichen wir.“*

Im Rahmen der genaueren Ausgestaltung finden sich dann insbesondere drei Themen, die Fragen bezüglich einer unionsrechtskonformen Umsetzung aufwerfen und im Folgenden genauer untersucht werden. Es handelt sich hierbei um die „Bio-Treppe“, die Grüngasquote und den Betrieb fossiler Heizungen nach 2044.

Zur „Bio-Treppe“ heißt es in den Eckpunkten:

*„Künftig können neben der Wärmepumpe, Fernwärme, hybriden Heizungsmodellen und Biomasseheizung weiterhin auch Gas- und Ölheizungen eingebaut werden. Voraussetzung ist, dass diese ab 1.1.2029 einen zunehmenden Anteil CO<sub>2</sub>-neutraler Brennstoffe nutzen („Bio-Treppe“). Wird also eine Gas- oder Ölheizung ab Inkrafttreten ausgetauscht, ist die neue Heizung zu einem aufwachsenden Anteil mit klimafreundlichen Brennstoffen wie Biomethan und synthetischem Treibstoff (Bio-Treppe) zu betreiben. Ab 1.1.2029 muss dieser Anteil bei mindestens 10 Prozent liegen, den weiteren Anstieg bis 2040 legen wir in drei Schritten im Gesetz fest. Entsprechende Tarife mit Bio-Anteil werden bereits heute von den Gas- und Öllieferanten angeboten und können derzeit schon abgeschlossen werden. Der CO<sub>2</sub>-Preis entfällt*

*für diesen klimafreundlichen Brennstoffanteil.“*

Zur Grüngasquote sehen die Eckpunkte vor:

*„Mit einer moderaten Grüngasquote sowie einer Grünheizölquote setzen wir zusätzlich bei den Inverkehrbringern von Erdgas und Heizöl an. Das stärkt unsere Unabhängigkeit von Energieimporten, nutzt heimische Potenziale und trägt systemisch zur Treibhausgasminde rung im Gebäudebestand bei. Andere Sektoren, insbesondere Industrie und Gewerbe, sollen davon ausgenommen werden. Die Inverkehrbringer werden zum anteiligen Einsatz von klimafreundlichen Gasen bzw. klimafreundlichem Heizöl verpflichtet; dazu zählen technologieoffen insbesondere Biomethan, grüner, blauer, orangener und türkiser Wasserstoff, Wasserstoffderivate sowie synthetisches Methan und Bioöl. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird zur konkreten Umsetzung bis zum Sommer 2026 Eckpunkte vorstellen. Die entsprechende Quote kann bilanziell erfüllt werden. Sie wird 2028 in Höhe von bis zu einem Prozent starten und in einem hochlaufenden Pfad so ausgestaltet, dass diese einen zusätzlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leistet. Mit der Einführung der Quote sollen bis 2030 insgesamt mindestens zwei Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> eingespart werden. Diese Grüngas-/Grünölquote wird auf die Bio-Treppe angerechnet.“*

Die vorgesehene Streichung von § 72 GEG lässt zumindest Raum dafür, dass fossile Heizungen auch bis nach 2044 ohne zeitliche Begrenzung betrieben werden sollen. § 72 Abs. 4 GEG sieht bisher vor, dass Heizkessel längstens bis zum Ablauf des 31. Dezember 2044 mit fossilen Brennstoffen betrieben werden.

<sup>9</sup> Siehe auch zum Folgenden CDU/CSU/SPD, Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz, 24.02.2026, S. 1 f., <https://www.bbbsr->

## C. Vorgaben des Unionsrechts

Fragen der unionsrechtskonformen Umsetzung stellen sich in Bezug auf die folgenden drei Aspekte:

- ▶ verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden in Art. 15a EE-RL (I.),
- ▶ nationale Ausstiegspläne für mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizkessel in Art. 3 Abs. 2 lit. c) i. V. m. Anhang II lit. c) sublit. f), Art. 13 Abs. 7 Gebäude-RL (II.),
- ▶ den Nullemissionsgebäudestandard in Art. 2, 11 Gebäude-RL (III.).

### I. Verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden

Mit Blick auf die Einführung einer Quote für die Nutzung erneuerbarer Energien anhand von „Bio-Treppe“ und Grüngasquote ist besonders Art. 15a EE-RL relevant, da dort Mindestwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden beim Heizungsaustausch vorgesehen sind. Der Umsetzungsspielraum, den Art. 15a EE-RL dem deutschen Gesetzgeber belässt, ist maßgeblich für die Ausgestaltung des Gebäudemodernisierungsgesetzes und die Frage, ob die „Bio-Treppe“ und die Grüngasquote einer unionsrechtskonformen Umsetzung genügen.

Grundlage der Untersuchung des Umsetzungsspielraums bilden Art. 15a Abs. 1 und 3 EE-RL.

In Art. 15a Abs. 1 EE-RL heißt es:

*„Zur Förderung der Erzeugung und Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen im Wirtschaftszweig Gebäude legen die Mitgliedstaaten für das Jahr 2030 einen Richtwert für den nationalen Anteil der am Standort oder in der Nähe erzeugten bzw. aus dem Netz bezogenen Energie aus erneuerbaren Quellen am Endenergieverbrauch in ihrem Wirtschaftszweig Gebäude fest, der mit der Richtzielvorgabe im Einklang steht, bis 2030 einen Anteil der Energie aus*

*erneuerbaren Quellen von mindestens 49 % am Endenergieverbrauch in Gebäuden in der Union zu erreichen. Die Mitgliedstaaten nehmen den Richtwert für den nationalen Anteil und Angaben darüber, wie sie ihn zu erreichen planen, in die gemäß den Artikeln 3 und 14 der Verordnung (EU) 2018/1999 vorgelegten integrierten nationalen Energie- und Klimapläne auf.“*

In Art. 15a Abs. 3 UAbs. 1 EE-RL heißt es:

*„Die Mitgliedstaaten legen in ihren nationalen Regelungen und Bauvorschriften und, soweit anwendbar, in ihren Förderregelungen geeignete Maßnahmen fest, um den Anteil von am Standort oder in der Nähe erzeugtem Strom und erzeugter Wärme und Kälte aus erneuerbaren Quellen sowie der aus dem Netz bezogenen Energie aus erneuerbaren Quellen im Gebäudebestand zu erhöhen. Diese Maßnahmen können nationale Maßnahmen einschließen, die im Zusammenhang stehen mit einer erheblichen Steigerung des Eigenverbrauchs von Energie aus erneuerbaren Quellen, der Anzahl der Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften, der lokalen Energiespeicherung, intelligenten Ladens und bidirektionalen Ladens, anderer Flexibilitätsdienste wie Laststeuerung sowie Maßnahmen in Kombination mit Energieeffizienzsteigerungen im Zusammenhang mit KWK und größeren Renovierungen, durch die die Zahl von Niedrigstenergiegebäuden und Gebäuden gesteigert wird, die über die Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2010/31/EU hinausgehen.“*

In Art. 15a Abs. 3 UAbs. 2 EE-RL heißt es:

*„Um den Richtwert für den in Absatz 1 festgelegten Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen zu erreichen, sehen die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Regelungen und Bauvorschriften und, soweit anwendbar, in ihren Förderregelungen oder auf andere Weise mit entsprechender Wirkung verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung von am*

*Standort oder in der Nähe erzeugter Energie aus erneuerbaren Quellen sowie aus dem Netz bezogener Energie aus erneuerbaren Quellen in neuen Gebäuden und bestehenden Gebäuden, die gemäß der Richtlinie 2010/31/EU einer größeren Renovierung oder einer Erneuerung der Heizungsanlage unterzogen werden, vor, sofern dies wirtschaftlich, technisch und funktional durchführbar ist. Die Mitgliedstaaten müssen es gestatten, die Verpflichtung zur Erreichung dieser Mindestwerte unter anderem durch eine effiziente Fernwärme- und Fernkälteversorgung zu erfüllen.“*

Hieraus ergeben sich die folgenden umsetzungsrelevanten Aspekte, die genauer zu untersuchen und ins Verhältnis zu setzen sind:

- ▶ Die Richtzielvorgabe auf Unionsebene, bis 2030 einen Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen von mindestens 49 Prozent am Endenergieverbrauch in Gebäuden in der Union zu erreichen, und der Richtwert, den die Mitgliedstaaten im Einklang mit der Richtzielvorgabe festlegen müssen (Art. 15a Abs. 1 EE-RL) (1.).
- ▶ Die Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien im Gebäudebestand, die die Mitgliedstaaten festlegen, und die Mindestwerte zur Nutzung von erneuerbaren Energien im Neubau und Gebäudebestand (Art. 15a Abs. 3 ff. EE-RL) (2.).

## 1. Richtzielvorgabe und Richtwert

Die Richtzielvorgabe, „bis 2030 einen Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen von mindestens 49 Prozent am Endenergieverbrauch in Gebäuden in der Union zu erreichen“, ist ein indikatives – sprich unverbindliches – Ziel auf Unionsebene. Für die

Umsetzung spielt sie insofern eine Rolle, weil die Mitgliedstaaten selbst einen individuellen Richtwert festlegen müssen, der mit dieser Richtzielvorgabe in Einklang stehen muss.

Ausweislich der Erwägungsgründe der Erneuerbare-Energien-Richtlinie kommt der Richtzielvorgabe bei der Steigerung des Anteils an erneuerbaren Energien im Gebäudebereich eine besondere Bedeutung zu. Sie hat die Funktion, die Fortschritte zu überprüfen und Schwachstellen zu ermitteln, ist aber auch ein notwendiger Meilenstein, um die Dekarbonisierung des Gebäudebestands in der Union bis 2050 sicherzustellen. Dies ist besonders wichtig, da der Erneuerbare-Energien-Fortschritt im Bereich der Wärme- und Kälteversorgung in den vergangenen zehn Jahren stagnierte (Erwägungsgründe 17 und 18 EE-RL):

*„Im Bereich der Wärme- und Kälteversorgung stagnierte der Fortschritt bei der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen in den vergangenen zehn Jahren jedoch und beruhte vor allem auf einer verstärkten Nutzung von Biomasse. Ohne die Festlegung von Richtzielvorgaben für den Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen in Gebäuden wird es nicht möglich sein, die Fortschritte zu überprüfen und Schwachstellen beim Einsatz von Energie aus erneuerbaren Quellen zu ermitteln.“*

Die Mitgliedstaaten sind dann anknüpfend an die Richtzielvorgabe verpflichtet, einen entsprechenden Richtwert festzulegen und diesen sowie den Plan, wie er erreicht wird, in die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne aufzunehmen: Deutschland hat diesen Wert auf 46 bis 50 Prozent festgelegt<sup>10</sup>. Dieser fällt trotz seiner indikativen Natur als Teil der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne unter die Kontrolle der Mechanismen in der Governance-

<sup>10</sup> Deutschland sieht in seinem „aktuellen“ nationalen Energie- und Klimaplan (aktualisiert am 29.08.2024) einen indikativen Zielkorridor i. H. v. 46 bis 50 % vor. Beschrieben wird dieser Pfad bisher nur dahingehend, dass er sich im Wesentlichen auf das Verursacherprinzip beziehe und neben der gebäudenahen Energieerzeugung auch den Anteil erneuerbarer Energie im Strommix und in der Fernwärmeerzeugung beinhalte. Eine genauere Festlegung sei mit Blick auf die noch fehlende Guidance zur Berechnung des Indikators nicht möglich. Eine Präzisierung des indikativen Ziels sei der Erarbeitung des nationalen Renovierungsplans

vorbehalten. Der Renovierungsplan liegt bis heute nicht vor (hätte aber bis zum 31.12.2025 erstellt werden müssen); zur Berechnungsgrundlage siehe *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission – Leitlinien zu Aspekten der Wärme- und Kälteversorgung gemäß den Artikeln 15a, 22a, 23 und 24 der Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen in der durch die Richtlinie (EU) 2023/2413 geänderten Fassung, ABl. EU C C/2025/2238 v. 15.04.2025.

Verordnung (Governance-VO)<sup>11</sup>. Ob und wie dieser Wert mit den aktuellen Vorschlägen in den Eckpunkten erreicht werden kann, ist fraglich. Dies besonders mit Blick darauf, dass der Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte im Jahr 2024 nur bei 18,1 Prozent und auch nur leicht über dem Wert des Vorjahres (2023: 18,0 Prozent) lag<sup>12</sup>. Demnach müssen neue Heizungen bei einer geringen Austauschrate bis 2030 überproportional erneuerbare Energien einsetzen, damit überhaupt eine Chance besteht, den Richtwert erreichen zu können.

Neben dem indikativen Richtwert existieren in Art. 23 EE-RL zusätzliche verbindliche Vorgaben zur Steigerung von erneuerbaren Energien im Bereich Wärme und Kälte<sup>13</sup>.

### 2. Mindestwerte und weitere Maßnahmen

Die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen, die dann zur Richtwerterreichung beitragen, findet sich in Art. 15a Abs. 3 ff. EE-RL.

Neben dem Richtwert und der Richtzielvorgabe ist für die geplante „Bio-Treppe“ und Grüngasquote vor allem die Pflicht zur Einführung von Mindestwerten in Art. 15a Abs. 3 UAbs. 2 EE-RL in den Blick zu nehmen. Es ist zunächst festzuhalten, dass Art. 15a Abs. 3 UAbs. 2 EE-RL eine Vorgabe an die Mitgliedstaaten enthält, dass Mindestwerte überhaupt eingeführt werden müssen. Bei den nachfolgend diskutierten Auslegungsfragen geht es im Ergebnis

dann darum, auf welche Art und in welchem Maß eine solche Einführung von Mindestwerten vorzunehmen ist und wie groß der Umsetzungsspielraum hierbei ist.

#### a) Das dreistufige System

Bei der Betrachtung von Art. 15a EE-RL und einem genaueren Blick auf das Zusammenspiel der Absätze 1 und 3 ist zu erkennen, dass die angesprochenen Mindestwerte in ein dreistufiges indikatives System eingebettet sind. Das bedeutet im Einzelnen:

- ▶ Stufe 1: Es gibt das indikative Unionsziel/die Richtzielvorgabe, dass bis 2030 ein Anteil der Energie aus erneuerbaren Quellen von mindestens 49 Prozent am Endenergieverbrauch in Gebäuden in der Union erreicht wird.
- ▶ Stufe 2: Die Mitgliedstaaten müssen einen (auch indikativen) Richtwert festlegen, um zusammen das indikative EU-Ziel erreichen zu können.
- ▶ Stufe 3: Die Mitgliedstaaten müssen Maßnahmen ergreifen, um ihren eigenen (indikativen) Richtwert zu erreichen. Dies sind dann auch Mindestwerte beim Heizungstausch in Art. 15a Abs. 3 UAbs. 2 EE-RL.

Neben diesem dreistufigen System der Mindestwerte gibt es weitere Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Hierzu zählt die bereits genannte Pflicht zur Festlegung von Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien im Gebäudebestand in Art. 15a Abs. 3 UAbs. 1 EE-RL. Dass hier nicht ausdrücklich auf die Richtzielvorgabe und den Richtwert Bezug genommen wird,

<sup>11</sup> Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. EU L 328 v. 21.12.2018, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023, ABl. EU L v. 31.10.2023.

<sup>12</sup> UBA, Erneuerbare Energien in Deutschland – Daten zur Entwicklung im Jahr 2024, März 2025, S. 11 ff., [https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/479/publikationen/hgp\\_erneuerbareenergien\\_2024.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/479/publikationen/hgp_erneuerbareenergien_2024.pdf).

<sup>13</sup> Nach Art. 23 EE-RL müssen die Mitgliedstaaten ihren Anteil an erneuerbaren Energien im Wärme- und Kältesektor jährlich um mindestens 0,8 Prozentpunkte beziehungsweise 1,1 Prozentpunkte erhöhen. Da der Energieverbrauch in Gebäuden ein wesentlicher Teil des Wärme- und Kältesektors ist, steht diese Verpflichtung als weiterer Faktor in Zusammenhang mit den Verpflichtungen aus Art. 15a EE-RL. In Deutschland lag

der Anteil erneuerbarer Energien im Wärme- und Kältesektor im Basisjahr 2020 bei 14 %. Daraus ergibt sich ein Zielwert von 18 % für 2025 und 23,5 % für 2030. Der von Deutschland zusätzlich gemeldete Richtwert beträgt jährlich 0,7 Prozentpunkte, sodass sich insgesamt eine Steigerung von jährlich 1,8 Prozentpunkten ergibt. Die Bundesregierung leitet daraus einen Zielwert von 23 % für 2025 und 32 % für 2030 ab, den sie als ihren Beitrag zum Erreichen des Gesamtziels der Union für 2030 ansieht. Der Anteil erneuerbarer Energien im Wärme- und Kältesektor betrug in Deutschland 2025 rund 19 %. Das verbindliche Ziel für 2025 wurde damit erfüllt. Der ehrgeizigere Zielwert von 23 % wurde dagegen verfehlt, BMWK, Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan, August 2024, S. 67 ff., [https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/20240820-aktualisierung-necp.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/20240820-aktualisierung-necp.pdf?__blob=publicationFile&v=8).

bedeutet indes nicht, dass sie nicht auf die Ziel- und Richtwerterreichung einzahlen und dementsprechend angerechnet werden. Es bestehen in Art. 15a Abs. 3 EE-RL also verschiedene Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die unterschiedlich ausgestaltet sind<sup>14</sup>.

Diese Konstruktion des Art. 15a EE-RL lässt eine Auslegung dahingehend zu, dass die Ausgestaltung der Mindestwerte im Detail im Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten liegt, solange der Richtwert erfüllt wird, da die Mindestwerte ja gerade der Erfüllung des Richtwerts dienen und nicht für sich alleinstehen. Der Umfang des Beitrags zur Zielerreichung steht also im Umsetzungsermessen, solange ein zielpfadkonformer Pfad eingeschlagen wird. Der Mitgliedstaat kann dann im Rahmen seines Umsetzungsspielraums Konzepte entwickeln, auf welche Art und in welchem Maß er Mindestwerte im Einzelnen konstruiert und einführt. Zu beachten ist, dass dies nur insoweit gilt, als die Erreichung des Richtwerts schlüssig dargelegt wird. Zu geringe oder nicht flächendeckende Mindestwerte ohne zugleich entsprechende andere Maßnahmen, die zur Erreichung des Richtwerts führen, genügen nicht.

### b) Sofern wirtschaftlich, technisch und funktional durchführbar

Bestimmt wird der Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten überdies durch die Formulierung in Art. 15a Abs. 3 UAbs. 2 EE-RL „sofern wirtschaftlich, technisch und funktional durchführbar“. Dieser Umsetzungsspielraum beschränkt sich allerdings auf einen eher engen Rahmen, da das Ziel der Norm nicht ausgehebelt werden darf.

Es handelt sich hierbei um eine auf spezifische Gebäudesituationen bezogene Ausnahme. Dabei ist zu bedenken, dass der Bezugspunkt der Mindestwerte weiterhin die Richtwerterreichung ist. Der Umsetzungsspielraum bezüglich der Mindestwerte wird also insbesondere damit verbunden sein, ob die Richtwerte erreicht werden.

Selbst wenn die Mitgliedstaaten Mindestwerte bei bestimmten eingrenzba-

Gebäudegruppen für wirtschaftlich, technisch oder funktional nicht durchführbar halten, müssen sie beachten, dass der Ausnahmecharakter der Klausel erhalten bleibt. Eine globale Ausnahme, etwa aller Bestandswohngebäude en bloc, wäre damit nicht vereinbar.

### c) Auf andere Weise mit entsprechender Wirkung

Unabhängig von der Frage nach Art und Maß der Einführung von Mindestwerten in einer gesetzlichen Regelung definiert auch der Passus „auf andere Weise mit entsprechender Wirkung“ in Art. 15a Abs. 3 UAbs. 2 EE-RL den Umsetzungsrahmen der Mitgliedstaaten. Die Formulierung unterstreicht, dass es sich um eine funktionsgleiche Umsetzung handeln muss. Denn gerade auf die tatsächliche Wirkung kommt es an. Insbesondere ist bei der Einführung der Mindestwerte ein stimmiger Gleichlauf von nationalen Regelungen und Bauvorschriften sowie Förderregelungen und weiteren Konzepten zu erreichen.

## 3. Bedeutung für die Umsetzung

Bei der Auslegung von Art. 15a EE-RL ist es erforderlich, die gegenseitigen Abhängigkeiten von Richtwert und Mindestwerten in einer Gesamtschau zu betrachten. Die Frage der unionsrechtskonformen Umsetzung ist dann anhand des gesamten Maßnahmenpakets des jeweiligen Mitgliedstaats zu beurteilen. Als Faustregel gilt: Je sicherer ein Mitgliedstaat seinen Richtwert erreicht, desto mehr Spielraum besteht bei der Frage, wie ambitioniert die Mindestwerte ausgestaltet werden müssen. Mitgliedstaaten können also im Rahmen ihres Umsetzungsspielraums Konzepte entwickeln, wie die Mindestwerte im Einzelnen konstruiert und eingeführt werden, insoweit der Richtwert erreicht wird. Dabei ist zu beachten: Zu geringe oder nicht flächendeckende Mindestwerte, ohne gleichzeitige Einführung entsprechender anderer (Ersatz-)Maßnahmen „mit entsprechender

<sup>14</sup> Zu unterscheiden sind die beiden Pflichten zusätzlich nach ihrem Bezugspunkt. Die Maßnahmen in Art. 15a Abs. 3 UAbs. 1 EE-RL beziehen sich auf den Gebäudebestand. Die Mindestwerte beziehen sich anlasslos auf den gesamten Neubau und anlassbezogen auf den

Gebäudebestand, wenn dort die Auslösekriterien „größere Renovierung“ oder „Erneuerung der Heizungsanlage“ erfüllt sind.

Wirkung“, die zur Erreichung des Richtwerts führen, genügen nicht.

Zu beachten ist, dass die Umsetzungsfrist der Erneuerbare-Energien-Richtlinie im Mai 2025 bereits abgelaufen ist und durch die „Erneuerung der Heizungsanlage“ ein neuer Anknüpfungstatbestand in Art. 15a EE-RL für den Erneuerbaren-Mindestwert aufgenommen wurde (neben den bisherigen: Neubau und größere Renovierung). In den wenigen verbleibenden Jahren bis 2030 würde es damit zu einem systematischen Unterlaufen der Pflichten der Mitgliedstaaten hinsichtlich Richtwert- und Richtzielerreichung führen, wenn neu eingebaute Heizungen weiterhin überwiegend mit fossilen Brennstoffen betrieben werden können.

„Bio-Treppe“ und Grüngasquote sehen zwar grundsätzlich Mindestwerte vor. Diese allerdings nur in Höhe von 10 und 1 Prozent und erst ab 2029 und 2028. In Verbindung mit der Tatsache, dass der Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch für Wärme und Kälte im Jahr 2024 nur bei 18,1 Prozent und auch nur leicht über dem Wert des Vorjahres (2023: 18,0 Prozent) lag und bis 2030 mehr als verdoppelt werden müsste, steht hier ein Konflikt mit dem Unionsrecht im Raum<sup>15</sup>.

Verschärft wird dies auch dadurch, dass Biomasse-Brennstoffe für das Richtziel nur dann berücksichtigt werden können, wenn sie umfassende Nachhaltigkeits- und Treibhausgaseinsparungskriterien erfüllen (Art. 29 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a), UAbs. 4, Abs. 2 bis 10 EE-RL). So müssen etwa die durch ihre Verwendung erzielten Treibhausgas-minderungen bei der Wärmeerzeugung mindestens 80 Prozent betragen (Art. 29 Abs. 10 lit. d) EE-RL)<sup>16</sup>. Je nach verwendetem Brennstoff greifen diese Kriterien zwar erst ab einer gewissen Anlagenkapazität (Art. 29 Abs. 1 UAbs. 4 EE-RL). Sie erfassen allerdings „Anlagen zur Erzeugung gasförmiger Biomasse-Brennstoffe“, die über die

Gasnetze in Gebäude eingespeist werden. Biomethan etwa, das die Kriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie nicht erfüllt, kann daher auf den Richtwert nicht angerechnet werden. Blauer und türkiser Wasserstoff sind als nicht erneuerbare Brennstoffe von vornherein nicht auf ihn anrechenbar (vgl. Art. 2 Nr. 36 i. V. m. Nr. 1 EE-RL). Diese Anforderungen müssen bei der Gesetzgebung entsprechend im Blick behalten werden.

## II. Nationaler Ausstiegsplan für mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizkessel

Bis Ende 2025 hätte Deutschland der Europäischen Kommission (EU-Kommission) den Entwurf eines nationalen Gebäude- renovierungsplans vorlegen müssen<sup>17</sup>. Darin ist zu beschreiben, wie der Umbau in einen „in hohem Maße energieeffizienten und dekarbonisierten Gebäudebestand“ bis 2050 gewährleistet ist (Art. 3 Abs. 1 und 3 UAbs. 2 Gebäude-RL)<sup>18</sup>. Umfassen muss er unter anderem einen Fahrplan mit (Zwischen-)Zielen und messbaren Fortschrittsindikatoren sowie einen Überblick über die umgesetzten und die geplanten Strategien und Maßnahmen zu seiner Umsetzung (Art. 3 Abs. 2 lit. b) und c) Gebäude-RL). Diese Strategien und Maßnahmen wiederum müssen sich nach Art. 3 Abs. 2 lit. c) i. V. m. Anhang II lit. c) sublit. f) Gebäude-RL beziehen auf einen:

*„schrittweise[n] Ausstieg aus fossilen Brennstoffen in der Wärme- und Kälteversorgung im Hinblick auf einen vollständigen Ausstieg aus mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln bis 2040“.*

Die Mitgliedstaaten müssen „die Ersetzung von eigenständigen mit fossilen Brenn-

<sup>15</sup> Dass auch der Anknüpfungspunkt der „größeren Renovierung“ in den Eckpunkten (wie schon im Gebäudeenergiegesetz) nicht vorgesehen ist, erweitert die Problematik der mangelhaften Umsetzung.

<sup>16</sup> Dies gilt für sämtliche Anlagen, die nach dem 20.11.2023 in Betrieb genommen worden sind, davor gibt es Übergangsbestimmungen (Art. 29 Abs. 10 lit. e) bis h) EE-RL).

<sup>17</sup> *Tagesspiegel Background*, EU rüffelt Deutschland wegen fehlendem Renovierungsplan, 12.03.2026,

<https://background.tagesspiegel.de/energie-und-klima/briefing/eu-rueffelt-deutschland-wegen-fehlendem-renovierungsplan>.

<sup>18</sup> Bisher liegen Pläne von nur neun Mitgliedstaaten vor, *Europäische Kommission*, National Building Renovation Plans, [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-performance-buildings/national-building-renovation-plans\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-performance-buildings/national-building-renovation-plans_en).

stoffen betriebenen Heizkesseln“ in Bestandsgebäuden auch ausdrücklich anstreben, um hierdurch „den nationalen Ausstiegsplänen für mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln zu entsprechen“ (Art. 13 Abs. 7 Gebäude-RL).

Für sich genommen folgt aus dieser Vorgabe lediglich eine Bemühenspflicht und kein verpflichtend umzusetzendes Verbot von fossilen Heizkesseln bis 2040: Die Mitgliedstaaten müssen die Ersetzung fossiler Heizkessel zwar anstreben, dies aber nicht zwingend bis 2040 erreicht haben. Dies ergibt sich auch daraus, dass die Gebäude-richtlinie die Mitgliedstaaten ermächtigt, statt sie zu verpflichten, Anforderungen an die „Treibhausgasemissionen oder die Art des von Wärmeerzeugern genutzten Brennstoffs oder den Mindestanteil der für die Wärmeversorgung auf Gebäudeebene genutzten erneuerbaren Energie“ festzulegen (Art. 13 Abs. 1 UAbs. 3 Gebäude-RL). Aufgefangen wird das Fehlen einer umzusetzenden Ausstiegspflicht allerdings durch die Vorgaben der Gebäude-richtlinie zur Politikplanung, gemäß denen die Mitgliedstaaten darlegen müssen, wie der Ausstieg aus fossilen Heizkesseln gelingen soll.

Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission Leitlinien unter anderem dazu herausgegeben, was als fossiler Heizkessel einzustufen ist, welche Anforderungen an die Strategien und Maßnahmen der Mitgliedstaaten sie stellt und wie diese ihre Bemühenspflicht erfüllen können<sup>19</sup>. Maßgeblich sind diese Leitlinien sowohl für „Bio-Treppe“ und Grüngasquote als auch die geplante Streichung des im Gebäudeenergiegesetz noch vorhandenen Betriebsverbots für Heizkessel ab 2045 (vgl. § 72 Abs. 4 GEG). Diese Leitlinien sind rechtlich zwar nicht verbindlich. Namentlich bei Politikplanungspflichten zeichnen sie jedoch vor, wie die EU-Kommission die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Pläne bewerten wird, sodass es kaum ratsam erscheint, sich allzu weit von ihnen zu entfernen.

<sup>19</sup> Europäische Kommission, Bekanntmachung der Kommission mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. EU C C/2025/6438 v. 18.12.2025 [im Weiteren: Leitlinien], Anhang 11, S. 279.

## 1. Fossile Heizkessel

Ein Heizkessel im Sinne der Gebäude-richtlinie ist die „kombinierte Einheit aus Gehäuse und Brenner zur Abgabe der Verbrennungswärme an Flüssigkeiten“ (Art. 2 Nr. 48 Gebäude-RL). Ausschlaggebend dafür, ob ein solcher Kessel ein „mit fossilen Brennstoffen betriebener Heizkessel“ ist, ist nach den Leitlinien der EU-Kommission allein der physisch „im Heizkessel verwendete Brennstoff“<sup>20</sup>:

- ▶ Fossile Brennstoffe sind „nicht erneuerbare kohlenstoffhaltige Energiequellen, wie feste Brennstoffe, Erdgas und Erdöl“ (Art. 2 Nr. 62 Governance-VO).
- ▶ Sogenannte erneuerbare Brennstoffe sind „Biotreibstoffe, flüssige Biobrennstoffe, Biomasse-Brennstoffe und erneuerbare Brennstoffe nicht biogenen Ursprungs“ (Art. 2 Nr. 22a EE-RL).

## 2. Politikplanungspflichten

Um ihren Planungspflichten nachzukommen, müssen die Mitgliedstaaten „glaubwürdige Strategien und Maßnahmen“ festlegen, durch die nicht zuletzt auch das Richtziel der Erneuerbare-Energien-Richtlinie für den Gebäudesektor befördert werden soll<sup>21</sup>. Als mögliche Maßnahmen nennt die EU-Kommission

- ▶ die teilweise oder vollständige „Ersetzung einzelner Heizkessel durch alternative Lösungen wie Wärmepumpen, Solarwärmanlagen oder effiziente Fernwärmeversorgung“ oder
- ▶ die „Ersetzung der in Heizkesseln verfeuerten fossilen Brennstoffe“ durch erneuerbare Brennstoffe.

Denkbar ist allerdings auch eine Kombination beider Maßnahmen. Für die Ausarbeitung ihrer Ausstiegspläne empfiehlt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten ein Vorgehen in bis zu drei Schritten, nämlich

- ▶ eine Prüfung, „ob und welche Maßnahmen für die vollständige

<sup>20</sup> Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 11, S. 280.

<sup>21</sup> Siehe auch zum Folgenden Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 11, S. 280 f.

Dekarbonisierung des Gasnetzes ergriffen werden sollen, soweit es im Jahr 2040 zur Beheizung oder Kühlung von Gebäuden genutzt wird“ (a)),

- ▶ eine Schätzung des „Anteils der Heizkessel im Land, die im Jahr 2040 noch mit erneuerbaren Brennstoffen betrieben werden“ (b)) und
- ▶ die Ausarbeitung eines „Plans für die Abschaffung der verbleibenden Heizkessel, die im Jahr 2040 noch mit fossilen Brennstoffen betrieben werden“ (c)).

Die Wahl der Maßnahmen steht den Mitgliedstaaten dabei zwar frei. Die EU-Kommission überprüft allerdings anhand der von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Begründungen,

*„inwieweit die geplanten und gemeldeten Maßnahmen realistische und erreichbare Aussichten für einen vollständigen Ausstieg aus mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln bis 2040 widerspiegeln, wobei zu berücksichtigen ist, i) inwieweit diese Maßnahmen den Trends bei sämtlichen Energievektoren und Energienutzungsarten Rechnung tragen, und ii) welche Entwicklungen sich in der betreffenden Infrastruktur vollziehen“<sup>22</sup>.*

### a) Vollständige Dekarbonisierung des Gasnetzes

Soweit ein Mitgliedstaat beabsichtigt, sich auf die Dekarbonisierung der Gasnetze zu stützen, gibt die EU-Kommission ihm drei Pflichten auf. Er muss

- ▶ entscheiden, „ob und in welchem Umfang die Dekarbonisierung des Gasnetzes zur Dekarbonisierung von Gebäuden beitragen soll“,
- ▶ die ausreichende Produktion und Bereitstellung „nachhaltiger erneuerbarer Brennstoffe und ihre umfassende, kosteneffiziente Einspeisung in das Netz“ gewährleisten und
- ▶ die „Entwicklungen der Energieinfrastruktur bei allen Energievektoren“<sup>23</sup> sowie die „Dekarbonisierungspläne und

-pfade aller Endverbrauchssektoren“ berücksichtigen<sup>24</sup>.

Klarstellend weist die EU-Kommission zudem darauf hin, dass zwar die „volle Ausschöpfung des nachhaltigen Potenzials von Biomethan den wachsenden Anteil des derzeitigen Erdgasbedarfs in Gebäuden decken und in einigen Ländern sogar den jährlichen Erdgasbedarf übersteigen“ könnte. Dies geschehe jedoch keineswegs in einem Umfang, „der darauf schließen lässt, dass Biogas und Biomethan bei der Beheizung von Gebäuden zum Standard werden“ könnten, Gleiches gelte für Wasserstoff.

### b) Schätzung des Anteils mit erneuerbaren Brennstoffen betriebener Heizkessel

Diejenigen Mitgliedstaaten, die sich auf die Dekarbonisierung der Gasnetze stützen, können zudem den Anteil an Heizkesseln schätzen, in denen 2040 erneuerbare Brennstoffe verfeuert werden und die daher nicht als fossile Heizkessel gelten<sup>25</sup>. So soll „Transparenz über die Rolle erneuerbarer Brennstoffe bei der Beheizung von Gebäuden“ geschaffen werden. Dabei sollen die Mitgliedstaaten die „Kohärenz mit und die Abstimmung zwischen bestehenden Strategieplänen sicherstellen, insbesondere in Bezug auf die Planung der Wärmeerzeugung, die Infrastrukturplanung für die verschiedenen Energievektoren sowie die für Gebäude und Heizkessel geltenden Vorschriften“. Hervorzuheben sind die nationalen Energie- und Klimapläne, die Netzentwicklungspläne sowie die Wärmeplanung.

Die Kommission betont zusätzlich, dass „die Einhaltung aller Bestimmungen“ der Gebäuderichtlinie, der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, der Energieeffizienzrichtlinie und der Elektrizitätsrichtlinie dazu beitragen muss, den Ausstieg aus fossilen Heizkesseln zu erreichen. Eine Strategie, die weitestgehend auf die Dekarbonisierung der Gasnetze setzt, die Vorgaben etwa der Gebäuderichtlinie für die Energieeffizienz von Bestandsgebäuden aber vernachlässigt, wäre mit der von der EU-

<sup>22</sup> Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 11, S. 281.

<sup>23</sup> Energievektoren meint Energieträger, also etwa Erdöl, Erdgas, Kohle, Sonne, Wind, Wasser, Biomasse und Geothermie.

<sup>24</sup> Siehe auch zum Folgenden Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 11, S. 281 mit Fn. 9 und 10.

<sup>25</sup> Siehe auch zum Folgenden Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 11, S. 282 f.

Kommission geforderten „Einhaltung aller Bestimmungen“ nicht vereinbar.

### c) Ausstieg aus (verbleibenden) fossilen Heizkesseln

Unabhängig davon, ob der Austausch von fossilen Heizkesseln zusätzlich zur Dekarbonisierung der Gasnetze oder als eigenständige Maßnahme verfolgt wird, müssen die Mitgliedstaaten entsprechende Strategien und Maßnahmen erarbeiten, um fossil betriebene Heizkessel durch „alternative Heizlösungen wie Wärmepumpen, Solarwärmanlagen, Fernwärmeversorgung oder die direkte Nutzung von Abwärme zu ersetzen“<sup>26</sup>. Ob die Dekarbonisierung der Gasnetze nämlich gelingt, hängt nicht zuletzt von der „Gesamtnachfrage nach erneuerbarem Gas“ ab, die wiederum von der „Entwicklung des Gasverbrauchs im Gebäudesektor und in anderen Endverbrauchssektoren“ beeinflusst wird<sup>27</sup>. Auch wenn ein Mitgliedstaat vorrangig auf diese Strategie setzt, bleibt der Austausch fossiler Heizkessel also erforderlich. Hinzu kommt, dass auch sämtliche netzunabhängigen Heizkessel ab 2040 nicht mehr mit fossilen Brennstoffen betrieben werden sollen – gerade sie kann man über eine Dekarbonisierung der Gasnetze aber freilich nicht erreichen.

Neben den ohnehin einzuführenden Anforderungen an gebäudetechnische Systeme (vgl. Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 Gebäude-RL) können die Mitgliedstaaten hierfür die erwähnten Anforderungen an die „Wärmeversorgung auf Gebäudeebene“ festlegen (Art. 13 Abs. 1 UAbs. 3 Gebäude-RL). Als Beispiele nennt die EU-Kommission unter anderem Emissionsgrenzwerte sowie „Schwellenwerte für einen Mindestanteil erneuerbarer Energien in einem Wärmeerzeuger“. Letzteres erscheint insofern bemerkenswert, als gemäß der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ohnehin verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien nach größeren Renovierungen und einer Erneuerung der Heizungsanlage einzuführen sind (Art. 15a Abs. 3 UAbs. 2 EE-RL)<sup>28</sup>.

### 3. Bedeutung für die Umsetzung

Die Mitgliedstaaten müssen die Ersetzung fossiler Heizkessel nicht nur ausdrücklich anstreben, sondern in ihren nationalen Gebäuderenovierungsplänen auch Ausstiegspläne für solche Heizkessel vorlegen. Um ihren Planungspflichten nachzukommen, müssen die Mitgliedstaaten „glaubwürdige Strategien und Maßnahmen“ festlegen, wobei die EU-Kommission insbesondere prüft, inwieweit die geplanten und gemeldeten Maßnahmen realistische und erreichbare Aussichten widerspiegeln.

Ob der Bundesgesetzgeber mit der „Bio-Treppe“ und Grüngasquote auch für den Ausstieg aus fossilen Heizkesseln bis 2040 zuallererst auf die Dekarbonisierung der Gasnetze setzt, bleibt bisher offen: Der in den Eckpunkten angekündigte Start der Grüngasquote bei „bis zu einem Prozent“ lässt noch keinen „hochlaufenden Pfad“ erkennen, der zu einer Dekarbonisierung der Gasnetze bis 2040 führen könnte. Erst die für den Sommer 2026 angekündigten Eckpunkte zur Umsetzung der Grüngasquote werden dies zeigen können. Dies gilt umso mehr, als die Quote ausdrücklich nur einen „zusätzlichen“ Beitrag zum Erreichen der Klimaziele leisten soll und außerdem „bilanziell“ erfüllt werden kann – für den Ausstieg aus fossilen Heizkesseln maßgeblich ist jedoch der im Heizkessel verwendete Brennstoff. Nichts anderes gilt für die „Bio-Treppe“, die allerdings wohl weniger als Maßnahme zur Dekarbonisierung der Gasnetze denn zur Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie gedacht sein dürfte.

Nach den Leitlinien der EU-Kommission wären Ansätze wie „Bio-Treppe“ und Grüngasquote zwar grundsätzlich zulässig. Sie benennen ausdrücklich auch „Beimischverpflichtungen“ und „von Verteilernetzbetreibern aufgestellte Pläne für den Umbau der Gasnetze“ als Beispiele für Strategien und Maßnahmen für die Dekarbonisierung der Gasnetze<sup>29</sup>. Die Begründungslast für eine solche Strategie bliebe jedoch hoch – zumal für die Erfüllung der Grüngasquote blauer und türkiser Wasserstoff zugelassen

<sup>26</sup> Siehe auch zum Folgenden *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 11, S. 283 f. mit Fn. 12 bis 20.

<sup>27</sup> Siehe auch zum Folgenden *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 11, S. 282.

<sup>28</sup> Dazu bereits C. I.

<sup>29</sup> Siehe auch zum Folgenden *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 11, S. 281.

werden soll, obwohl beides nicht auf den in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie für den Gebäudesektor vorgesehenen Richtwert angerechnet werden kann (vgl. Art. 2 Nr. 1 und 36 EE-RL).

Ohnehin hat Deutschland mit den Eckpunkten zum Gebäudemodernisierungsgesetz den umgekehrten Weg gewählt: Anstatt zunächst einen nationalen Gebäude renovierungsplan auszuarbeiten und darin das Zusammenspiel der einzelnen Instrumente im Verbund darzulegen, wurden mit „Bio-Treppe“ und Grüngasquote bereits Maßnahmen festgelegt, ohne dass ein übergeordneter Gesamtplan erkennbar wäre. Bisher fehlt eine Abstimmung mit der Wärmeplanung, den Netzentwicklungsplänen und den laufenden Planungen zur Transformation der Erdgasverteilernetze<sup>30</sup>. Auch bleibt bisher offen, wie der Energieverbrauch im Gebäudesektor im Ganzen gesenkt werden soll.

Davon unabhängig stellt sich die Frage, wie der Ausstieg aus fossilen Heizkesseln bis 2040 ohne ergänzende Maßnahmen gelingen soll. Werden nämlich sowohl die 65-Prozent-Anforderung als auch das Betriebsverbot für Heizkessel ab 2045 ersatzlos gestrichen, findet sich keiner der Vorschläge der EU-Kommission im Gebäudemodernisierungsgesetz wieder<sup>31</sup>. Auch die „Bio-Treppe“ ändert hieran nichts. Indem sie den Einbau überwiegend fossil betriebener Heizungen weiterhin zulässt, nimmt sie in Kauf, den Gasverbrauch im Gebäudesektor auch langfristig aufrechtzuhalten und damit die Dekarbonisierung der Gasnetze zu erschweren.

Es wird sich daher zeigen müssen, ob der in den Eckpunkten angelegte Ansatz bei der Novellierung des Gebäudeenergiegesetzes, der Umsetzung der Grüngasquote und der Festlegung des nationalen Gebäuderenovierungsplans so ausgestaltet werden kann, dass er den von der EU-Kommission aufgestellten Begründungspflichten genügt.

<sup>30</sup> Siehe dazu J. Nysten/C. von Gneisenau/N. Grabmayr, Stilllegungsplanung, Netzentwicklungsplanung und die Transformation der Erdgasverteilernetze, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 45 vom 02.03.2026.

<sup>31</sup> Vgl. L. Radimeczky-Krekel/J. Fröhlich, Abschaffung des „Heizungsgesetzes“ – Welche Spielräume hat der deutsche Gesetzgeber vor dem Hintergrund des Unionsrechts?, EnWZ 2025, S. 444 (448).

### III. Nullemissions- und Niedrigstenergiegebäudestandard

Die Gebäuderichtlinie verlangt, dass ab 2030 sämtliche Neubauten als Nullemissionsgebäude errichtet werden (Art. 7 Abs. 1 i. V. m. Art. 11 Gebäude-RL)<sup>32</sup>. Dies sind Gebäude mit einer sehr hohen Gesamtenergieeffizienz, die keine oder nur sehr wenig Energie benötigen, keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort und auch ansonsten keine oder lediglich sehr geringe betriebsbedingte Treibhausgasemissionen verursachen (Art. 2 Nr. 2 Gebäude-RL). Infolge der Einführung des Nullemissionsgebäudestandards müssen die Mitgliedstaaten verschärfte ordnungsrechtliche Anforderungen zwar unmittelbar nur für den Neubau einführen. Als Leitbild, als „neue Vision für Gebäude“, wirkt er sich mittelbar aber auch auf den Gebäudebestand aus: Die Gebäuderichtlinie hebt ausdrücklich das „Ziel der Transformation des nationalen Gebäudebestands in einen Nullemissionsgebäudebestand“ hervor (Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 UAbs. 5 und Abs. 2 UAbs. 1 Gebäude-RL)<sup>33</sup>. Die Richtlinie gibt außerdem die Einführung bestimmter Instrumente – Fördermittel, Energieausweise und Renovierungspass – vor, die mitunter ausdrücklich auf den Umbau von Bestandsgebäuden in Nullemissionsgebäude auszurichten sind.

#### 1. Nullemissionsgebäudestandard

Ein Nullemissionsgebäude darf am Standort insbesondere keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen verursachen (Art. 11 Abs. 1 S. 1 Gebäude-RL). Bei dieser unmissverständlichen Vorgabe handelt es sich um das hervorstechende Merkmal des Nullemissionsgebäudestandards. Spielräume bestehen nur bei der Umsetzung seiner weiteren Vorgaben<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Für „neue Gebäude, die sich im Eigentum von öffentlichen Einrichtungen befinden“, greift diese Vorgabe bereits ab 2028 (Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 lit. a) i. V. m. Art. 11 Gebäude-RL).

<sup>33</sup> Erwägungsgrund 20 Gebäude-RL.

<sup>34</sup> BfEE, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 36, [https://www.bfee-online.de/SharedDocs/Downloads/BfEE/DE/Effizienzpolitik/gutachten\\_zum\\_GEG\\_und\\_zur\\_EPBD.html](https://www.bfee-online.de/SharedDocs/Downloads/BfEE/DE/Effizienzpolitik/gutachten_zum_GEG_und_zur_EPBD.html).

Für Nullemissionsgebäude muss daher der Einbau sämtlicher Heizungen ausgeschlossen werden, die einen auch nur geringen Anteil der von ihnen bereitgestellten Wärme mit Erdgas oder Öl erzeugen. Aus dieser Vorgabe allein folgt zwar noch nicht, dass jede in ein Nullemissionsgebäude eingebaute Heizung 100 Prozent der von ihr bereitgestellten Wärme mit erneuerbaren Energien erzeugen müsste. Die Anforderungen des Gebäudeenergiegesetzes an Heizungsanlagen sind für die Umsetzung des Nullemissionsgebäudestandards im Gebäudemodernisierungsgesetz gleichwohl zwingend anzupassen. Daran ändert auch nichts, dass der Primärenergiebedarf eines Nullemissionsgebäudes zwar grundsätzlich durch erneuerbare oder klimaverträgliche Energien gedeckt werden muss, die Gebäuderichtlinie aber eine Ausnahme vorsieht, wonach „der jährliche Gesamtprimärenergieverbrauch auch durch andere Energie aus dem Netz gedeckt werden“ darf (Art. 11 Abs. 7 Gebäude-RL). Diese Ausnahme bezieht sich allerdings nicht auf den Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort, sodass sich ihr Anwendungsbereich auf nicht erneuerbaren Netzstrom und auf Energie aus im Sinne der Energieeffizienzrichtlinie (noch) nicht effizienten Fernwärmesystemen beschränkt<sup>35</sup>. Auch wenn die Eckpunkte dies nur insofern einräumen, als sie auf die umzusetzenden Vorgaben der Gebäuderichtlinie verweisen, werden „Bio-Treppe“ und Grüngasquote ab 2030 daher nur noch für den Gebäudebestand gelten können – und das auch nur dann, wenn ein Bestandsgebäude nicht in ein Nullemissionsgebäude umgebaut und in die eigens hierfür vorgesehene Gesamtenergieeffizienzklasse A eingeordnet werden soll<sup>36</sup>. Denn für die Einstufung in diese Klasse ist nicht ausreichend, dass ein Gebäude die für Nullemissionsgebäude festgelegten Schwellenwerte erreicht – es kommt vielmehr zusätzlich darauf an, dass das Gebäude keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort verursacht.

Weder „Bio-Treppe“ noch Grüngasquote könnten nämlich einen Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort bewirken. Während der

„aufwachsende Anteil“ der „Bio-Treppe“ anscheinend schlicht durch „Tarife mit Bio-Anteil“ nachgewiesen werden soll, kann die Grüngasquote auch ausdrücklich „bilanziell“ erfüllt werden. Ein Zertifikat lässt die am Standort anfallenden CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen allerdings nicht zwangsläufig verschwinden. Mit anderen Worten: Eine rein bilanzielle Anforderung wie eine Grüngasquote ist für die Umsetzung einer physischen Vorgabe wie dem Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort ungeeignet.

## 2. Niedrigstenergiegebäudestandard bis 2030

Bis der Nullemissionsgebäudestandard greift, müssen sämtliche Neubauten mindestens Niedrigstenergiegebäude sein (Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 Gebäude-RL). Dies sind Gebäude mit einer sehr hohen Gesamtenergieeffizienz, deren sehr geringer Energiebedarf zu einem „ganz wesentlichen Teil“ durch erneuerbare Energien gedeckt wird (Art. 2 Nr. 3 Gebäude-RL).

Die Eckpunkte sehen vor, dass für Neubauten bis 2030 die Anforderungen des Gebäudemodernisierungsgesetzes für den Bestand gelten sollen. Der einführend für die „Bio-Treppe“ vorgesehene Anteil von 10 Prozent sogenannter klimafreundlicher Brennstoffe dürfte allerdings keinen „ganz wesentlichen Teil“ im Sinne der Begriffsbestimmung darstellen. Ohnehin soll selbst diese Anforderung erst ab 2029 greifen. Nimmt man die Eckpunkte beim Wort, gäbe es bis dahin also schlicht keine Anforderungen an die Nutzung erneuerbarer Energien in Neubauten mehr. Sofern die Novellierung hier nichts Neues bringt, dürften die Anforderungen des Gebäudemodernisierungsgesetzes an Neubauten daher unionsrechtswidrig sein.

## 3. Bedeutung für die Umsetzung

Für sämtliche Neubauten muss ab 2030 der Nullemissionsgebäudestandard eingeführt werden, der insbesondere keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am

<sup>35</sup> Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 7, S. 188 ff., insbesondere 194.

<sup>36</sup> Siehe auch zum Folgenden Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 3, S. 101 ff.

## 14 „Bio-Treppe“ und Grüngasquote im Lichte des Unionsrechts

Standort mehr zulässt. „Bio-Treppe“ und Grüngasquote dürfen ab dann nur noch – wie auch in den Eckpunkten vorgesehen – für den Bestand gelten. Auch insofern liegt der Gebäuderichtlinie jedoch das Leitbild

eines Nullemissionsgebäudestandards bis 2050 zugrunde. Wie der bis 2030 für Neubauten fortgeltende Niedrigstenergiegebäudestandard umgesetzt werden soll, lassen die Eckpunkte dagegen vollständig offen.

Kontakt  
**Stiftung Umweltenergierecht**  
Friedrich-Ebert-Ring 9  
97072 Würzburg

T: +49 931 79 40 77-0  
F: +49 931 79 40 77-29

[info@stiftung-umweltenergierecht.de](mailto:info@stiftung-umweltenergierecht.de)  
[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:  
„agree.d – Auswirkungen des EU Green Deal auf  
Klimaschutz- und Energierecht in Deutschland“

