

Würzburger Studien zum Umweltenergierecht

## Das Nullemissionsgebäude in Neubau und Gebäudebestand

Vorgaben der Gebäuderichtlinie und geplante  
Umsetzung im Regierungsentwurf für das  
Gebäudemodernisierungsgesetz

# 47 | 29.06.2026

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

## II Das Nullemissionsgebäude in Neubau und Gebäudebestand

Zitiervorschlag:

**M. Leymann/M. Wimmer, Das  
Nullemissionsgebäude in Neubau und  
Gebäudebestand  
Würzburger Studien zum Umweltenergierecht  
Nr. 47 vom 29.06.2026.**

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 794077-0**

Telefax  
**+49 931 7940 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. Markus Ludwigs (stv. Vorsitzender)  
Prof. Dr. Gabriele Britz  
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

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

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
A. Einleitung	3
B. Die bisherigen und die geplanten Anforderungen an Neubauten und Bestandsgebäude	5
I. Anforderungen an Niedrigstenergiegebäude im Neubau	5
1. Anforderungen an Energiebedarf und Wärmeschutz	5
2. Deckung des verbleibenden Energiebedarfs „zu einem ganz wesentlichen Teil“ durch erneuerbare Energien	6
II. Keine vergleichbaren Anforderungen an Bestandsgebäude	7
1. Weiterhin nur geringe Anforderungen an die Energieeffizienz	7
2. Zukünftig geringere Anforderungen an die Nutzung erneuerbarer Energien	8
C. Das Nullemissionsgebäude in Gebäuderichtlinie und Gebäudemodernisierungsgesetz	10
I. Sehr hohe Gesamtenergieeffizienz	10
1. Gesamtprimärenergiebedarf als maßgebliche Anforderungsgröße	10
2. Festlegung eines Schwellenwerts für den Gesamtprimärenergiebedarf	11
3. Anpassung der Primärenergiefaktoren	13
4. Heizwärmebedarf als ergänzende Anforderungsgröße	13
5. Im Regierungsentwurf nur Änderung der Primärenergiefaktoren	14
a) Kein strengerer Schwellenwert für den Gesamtprimärenergiebedarf	15
b) Keine wirklichkeitsgetreue und neutrale Festlegung der Primärenergiefaktoren	16
II. Klimaverträgliche Deckung des verbleibenden jährlichen Gesamtprimärenergiebedarfs	17
1. Keine CO <sub>2</sub> -Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort	17
2. Festlegung eines Schwellenwerts auch für die weiteren betriebsbedingten Treibhausgasemissionen	17
a) Reichweite und Umsetzungsspielraum	17
b) Eigenständige Bedeutung	18
aa) Korrektivfunktion	18
bb) Abgrenzung vom Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial	19
c) Im Regierungsentwurf nur Umsetzung der Vorgaben für das Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial	20
3. Grundsätzlich erneuerbare oder klimaverträgliche Energien	21

## IV Das Nullemissionsgebäude in Neubau und Gebäudebestand

a) Grundsätzlich vorrangige Erfüllungsoptionen	21
aa) Am Standort oder in dessen Nähe erzeugte erneuerbare Energien	22
bb) Von einer Erneuerbare-Energie-Gemeinschaft gelieferte erneuerbare Energien	22
cc) Energie aus einem effizienten Fernwärme- und -kältesystem	23
dd) Energie aus kohlenstofffreien Quellen	23
b) Ausnahmsweise auch andere Energie aus dem Netz	23
aa) Die Ausnahme als vorläufiger Regelfall	24
bb) Möglichkeit einer bilanziellen Kompensation über das Jahr	24
cc) Unterstützung durch Solarenergievorgaben	25
dd) Verbleibender Anwendungsbereich der Ausnahme	26
c) Umsetzung im Regierungsentwurf nur über den Ausschluss von CO <sub>2</sub> -Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort	26
aa) Keine verpflichtende Übernahme der einzelnen Erfüllungsoptionen	27
bb) Gleichwohl erforderliche Umsetzung der weiteren Vorgaben der Gebäuderichtlinie	27
cc) Effizienz- sowie Nachhaltigkeits- und Treibhausgaseinsparungskriterien	28
(1) Anschluss an ein Wärmenetz	28
(2) Bioenergie, Solarthermieanlagen, Wasserstoff und Wärmepumpen	29
dd) Anknüpfungspunkte für die Umsetzung der weiteren Erfüllungsoptionen	29
(1) Mieterstrom und gemeinschaftliche Gebäudeversorgung	30
(2) Wärmeversorgung im Quartier	30
(3) Gemeinsame Nutzung von erneuerbarem Strom	31
(4) Herkunftsnachweise?	32
<b>III. Beitrag zur nachfrageseitigen Flexibilität und Vorgaben für gebäudetechnische Systeme</b>	<b>32</b>
1. Anknüpfungspunkte für eine Umsetzung im Energiewirtschaftsrecht	33
2. Weitergehender Anpassungsbedarf bei den Anforderungen an gebäudetechnische Systeme	33
3. Im Regierungsentwurf nur Umsetzung der Anforderungen an Nichtwohngebäude ab 2030	34
<b>D. Nullemissionsgebäude im Gebäudebestand</b>	<b>35</b>
<b>I. Leitbildfunktion</b>	<b>35</b>
1. Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz	35
2. Renovierungspfade	36
3. Instrumentenwahl und Begründungspflichten	36
<b>II. Umzusetzende Vorgaben für den Umbau von Bestandsgebäuden in Nullemissionsgebäude</b>	<b>37</b>
1. Fördermittel	37
2. Verknüpfung mit weiteren Instrumenten	38

a) Energieausweis .....	38
aa) Geschlossene Skala von Gesamtenergieeffizienzklasse A bis G .....	38
bb) Klasse A und Klasse G .....	38
cc) Klasse A auch für gleichgestellte Bestandsgebäude .....	39
b) Renovierungspass .....	39

<b>3. Im Regierungsentwurf nur Umsetzung der Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz von Nichtwohngebäuden .....</b>	<b>40</b>
---	-----------

### **III. Weiterentwicklung auch der Anforderungen an Bestandsgebäude .....** **41**

<b>1. Unionsrechtlich gebotene Einführung von Mindestwerten für die Nutzung erneuerbarer Energien auch nach größeren Renovierungen .....</b>	<b>41</b>
--	-----------

a) Größere Renovierungen .....	42
b) Fortbestehendes Umsetzungsdefizit .....	42
c) „Bio-Treppe“ und Grüngasquote beheben Umsetzungsdefizit nicht .....	43
d) Der Nullemissionsgebäudestandard als Anforderung nach größeren Renovierungen .....	45

<b>2. Bedeutung des Nullemissionsgebäudestandards für die Renovierungspfade .....</b>	<b>46</b>
---	-----------

<b>3. Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten .....</b>	<b>47</b>
---	-----------

### **E. Schluss und Ausblick .....** **49**



## Zusammenfassung

Die Gebäuderichtlinie der Europäischen Union gibt vor, dass ab 2030 sämtliche Neubauten als Nullemissionsgebäude errichtet werden müssen. Nach der Begriffsbestimmung sind dies 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. Systematisieren lassen sich diese und die weiteren Vorgaben der Gebäuderichtlinie für Nullemissionsgebäude nach ihren jeweiligen Stoßrichtungen. Sie zielen auf

1. die sehr hohe Gesamtenergieeffizienz eines Nullemissionsgebäudes,
2. die klimaverträgliche Deckung seines verbleibenden Gesamtprimärenergiebedarfs und
3. seinen hinreichenden Beitrag zur nachfrageseitigen Flexibilität.

Der Primärenergiebedarf eines Nullemissionsgebäudes darf – erstens – einen durch die Mitgliedstaaten festzulegenden Schwellenwert nicht überschreiten. Dieser Schwellenwert muss mindestens 10 Prozent niedriger sein als die bisher für Niedrigstenergiegebäude festgelegten Anforderungen. Mit ihrer jüngsten Neufassung stellt die Gebäuderichtlinie außerdem die maßgebliche Anforderungsgröße für die Gesamtenergieeffizienz um: An die Stelle des Bedarfs an nicht erneuerbarer Primärenergie tritt der Gesamtprimärenergiebedarf. Dieser umfasst erstmals sowohl nicht erneuerbare als auch erneuerbare Energien. Von den verwendeten Berechnungsgrundlagen und -verfahren sind daher namentlich die bisher im Gebäudeenergiegesetz festgelegten Primärenergiefaktoren anzupassen.

Da Nullemissionsgebäude – zweitens – am Standort keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen verursachen dürfen, muss ab 2030 der Einbau sämtlicher Heizungen im Neubau ausgeschlossen werden, die einen auch nur geringen Anteil der von ihnen bereitgestellten Wärme mit fossilen Brennstoffen wie Erdgas oder Öl erzeugen. Ergänzend gibt die Gebäuderichtlinie vor,

dass der verbleibende jährliche Gesamtprimärenergiebedarf eines Nullemissionsgebäudes grundsätzlich nur durch erneuerbare oder klimaverträgliche Energien gedeckt werden darf. Nur soweit dies technisch oder wirtschaftlich nicht möglich ist, ist dies ausnahmsweise auch durch andere Energie aus dem Netz zulässig. Da die Gebäuderichtlinie auf den „jährlichen“ Primärenergiebedarf abstellt, lässt die Europäische Kommission in ihren als unverbindliche Orientierungshilfe herausgegebenen Leitlinien jedoch eine Auslegung zu, nach der die Ausnahme nicht einschlägig sein soll, solange über das Jahr eine bilanzielle Kompensation der für die Deckung des Primärenergiebedarfs eingesetzten nicht erneuerbaren Energien durch anderweitig genutzten oder eingespeisten gebäudenah erzeugten Strom erfolgt. Hierfür müssen auch die von der Gebäuderichtlinie aufgestellten Solarenergievorgaben umgesetzt werden. Diese sehen unter anderem vor, dass Neubauten so zu planen sind, dass eine kosteneffiziente Installation entsprechender Anlagen möglich ist, und dass ab spätestens 2027 auf oder an allen neuen öffentlichen und größeren privaten Nichtwohngebäuden sowie ab spätestens 2030 auch auf sämtlichen Wohnneubauten grundsätzlich „geeignete“ Solaranlagen errichtet werden.

Nullemissionsgebäude müssen – drittens – auf externe Signale reagieren und ihren Energieverbrauch sowie ihre Energieerzeugung und -speicherung anpassen können. Daneben treten weitere Vorgaben für gebäudetechnische Systeme.

Bereits für den Neubau setzt der im Mai 2026 vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung unter anderem des Gebäudeenergiegesetzes und zu seiner Umbenennung in Gebäudemodernisierungsgesetz die Vorgaben der Gebäuderichtlinie für Nullemissionsgebäude nur eingeschränkt um. Formal führt er den Nullemissionsgebäudestandard zwar ab 2030 ein. Er sieht jedoch weder einen gegenüber dem Niedrigstenergiegebäudestandard strengeren Schwellenwert für den Primärenergiebedarf vor, noch führt er einen Schwellenwert für die weiteren betriebsbedingten Treib-

hausgasemissionen eines Nullemissionsgebäudes ein. Auch die Anforderungen an den Wärmeschutz sollen unverändert beibehalten werden. Lediglich die für die Berechnung des Primärenergiebedarfs maßgeblichen Primärenergiefaktoren sollen angepasst werden – ohne allerdings die von der Gebäuderichtlinie vorgegebene Umstellung der Anforderungsgröße auf den Gesamtprimärenergiebedarf nachzuvollziehen. Vollständig unionsrechtskonform umgesetzt wird lediglich der Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort. Weder die sehr hohe Gesamtenergieeffizienz noch die klimaverträgliche Deckung des Primärenergiebedarfs eines Nullemissionsgebäudes sind daher hinreichend gewährleistet.

Die Flexibilitätsanforderungen des Energiewirtschaftsrechts dürften einen durchschnittlichen Neubau bereits heute vielfach, aber noch nicht immer erfassen. Die Vorgaben der Gebäuderichtlinie für gebäudetechnische Systeme sollen mit dem Regierungsentwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz ebenfalls nur teilweise umgesetzt werden. Teilweise fällt der Entwurf auch hinter das Gebäudeenergiegesetz zurück.

Mit Einführung des Nullemissionsgebäudestandards müssen unmittelbar zwar nur für den Neubau Anforderungen festgelegt werden. Als Leitbild wirkt er sich mittelbar allerdings auch auf den Gebäudebestand aus. Die Gebäuderichtlinie gibt zudem den Einsatz bestimmter Instrumente vor, die mitunter ausdrücklich auf den Umbau von Bestandsgebäuden in Nullemissionsgebäude auszurichten sind. Darüber hinaus läge es nahe, den Nullemissionsgebäudestandard nicht nur etwa als Voraussetzung für die Fördermittelvergabe einzuführen, sondern auch die Anforderungen des Gebäudemodernisierungsgesetzes an ihn anzupassen. Begründen lässt sich dies mit einem fortbestehenden Defizit bei der Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und den mit der Neufassung der Gebäuderichtlinie eingeführten Zielen.

### Kernergebnisse

- ▶ Der vorliegende Regierungsentwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz führt den Nullemissionsgebäudestandard ab 2030 für sämtliche Neubauten formal ein.
- ▶ Der Entwurf sieht allerdings entgegen der Gebäuderichtlinie bereits keinen gegenüber dem Niedrigstenergiegebäudestandard strengeren Schwellenwert für den Primärenergiebedarf vor. Die Anforderungen an den Wärmeschutz sollen ebenfalls unverändert beibehalten werden.
- ▶ Anpassen soll der Entwurf zwar die für die Berechnung des Primärenergiebedarfs maßgeblichen Primärenergiefaktoren. Die von der Gebäuderichtlinie vorgegebene Umstellung der Anforderungsgröße auf den Gesamtprimärenergiebedarf vollzieht er dabei jedoch nicht.
- ▶ Vollständig umgesetzt wird lediglich der Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort.
- ▶ Die Vorgaben der Gebäuderichtlinie für den Beitrag eines Nullemissionsgebäudes zur nachfrageseitigen Flexibilität und für gebäudetechnische Systeme setzt der Entwurf teils unzureichend, teils verspätet um.
- ▶ Als Leitbild wirkt sich der Nullemissionsgebäudestandard mittelbar auch auf den Gebäudebestand aus. Die Gebäuderichtlinie gibt zudem den Einsatz ausgewählter Instrumente vor, die mitunter ausdrücklich auf den Umbau von Bestandsgebäuden in Nullemissionsgebäude auszurichten sind.

## A. Einleitung

Auf den Gebäudesektor entfallen seit Jahrzehnten rund 40 Prozent des Energieverbrauchs und rund 36 Prozent der Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union<sup>1</sup>. Vor diesem Hintergrund hat der Unionsgesetzgeber die Vorgaben der Gebäuderichtlinie (Gebäude-RL)<sup>2</sup> seit 2003 zunehmend angehoben – eine Entwicklung, die mit der jüngsten Neufassung der Richtlinie 2024 ein vorläufiges Ende erreicht hat.

So verlangt die Gebäuderichtlinie nunmehr unter anderem, dass ab 2030 sämtliche Neubauten als Nullemissionsgebäude errichtet werden<sup>3</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). Nullemissionsgebäude müssen darüber hinaus auf externe Signale reagieren und ihren Energieverbrauch sowie ihre Energieerzeugung und -speicherung anpassen können.

Zwar geht es im Neubau angesichts seines im Verhältnis zum Gebäudebestand geringen Umfangs zuallererst darum, hinzukommende Emissionen im Gebäudesektor zu vermeiden. Gleichwohl kann dem Nullemissionsgebäudestandard für das Erreichen

der Klima- und Energiesparziele eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zukommen: Da ein Großteil der heutigen Gebäude auch 2050 noch genutzt werden dürfte<sup>4</sup>, sieht die Gebäuderichtlinie für das Erreichen eines „emissionsfreien Gebäudebestands“ nicht zuletzt vor, dass auch Bestandsgebäude in Nullemissionsgebäude umgebaut werden. Obwohl sich der Nullemissionsgebäudestandard vorrangig auf den Neubau bezieht, dient er damit als Leitbild bei der Weiterentwicklung der Anforderungen an Bestandsgebäude sowie der sie ergänzenden Instrumente.

Auch und gerade in Deutschland ist der Energieverbrauch im Gebäudesektor weiterhin hoch<sup>5</sup> und die Modernisierungsrate niedrig<sup>6</sup>. Die für ihn ausgeformten Klimaziele wurden wiederholt verfehlt<sup>7</sup>. Für die seit Ende Mai 2026 fällige Umsetzung der Gebäuderichtlinie (Art. 35 Abs. 1 S. 1 Gebäude-RL) in Bundesrecht muss daher namentlich das Gebäudeenergiegesetz (GEG)<sup>8</sup> angepasst werden, das gemäß dem seit Mitte Mai 2026 vorliegenden Regierungsentwurf in Gebäudemodernisierungsgesetz (GModG) umbenannt werden soll<sup>9</sup>.

Die Studie untersucht, ob der Nullemissionsgebäudestandard mit diesem Entwurf unionsrechtskonform umgesetzt werden kann. Dazu umreißt sie zunächst die

<sup>1</sup> Siehe auch zum Folgenden C. Maduta/D. D'Agostino/S. Tsemekidi-Tzeiranaki/L. Castellazzi, From Nearly Zero-Energy Buildings (NZEBs) to Zero-Emission Buildings (ZEBs), Energy Build. 328 (2025), Art. 115133 (S. 1 f., 11 f.) m. w. N.

<sup>2</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>3</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 Gebäude-RL i. V. m. Art. 11 Gebäude-RL).

<sup>4</sup> Siehe auch zum Folgenden *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine Renovierungswelle für Europa – umweltfreundlichere Gebäude, mehr Arbeitsplätze und bessere Lebensbedingungen, COM(2020) 662 final v. 14.10.2020, S. 1.

<sup>5</sup> dena, Gebäudereport 2025, Dezember 2024, S. 57 ff., [https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2025/Gebaedereport\\_2025\\_BF.pdf](https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2025/Gebaedereport_2025_BF.pdf).

<sup>6</sup> *Bündnis Gebäudewende*, Marktreport 2025, 07.08.2025, S. 3, [https://www.dena.de/fileadmin/Buendnis\\_Gebaedewende/Dokumente/BGW\\_Marktreport\\_2025\\_web.pdf](https://www.dena.de/fileadmin/Buendnis_Gebaedewende/Dokumente/BGW_Marktreport_2025_web.pdf).

<sup>7</sup> *Expertenrat für Klimafragen*, Zweijahresgutachten 2024, 05.02.2025, S. 55 ff., [https://expertenrat-klima.de/fileadmin/ERK/Berichte/ERK2025\\_Zweijahresgutachten-2024.pdf](https://expertenrat-klima.de/fileadmin/ERK/Berichte/ERK2025_Zweijahresgutachten-2024.pdf).

<sup>8</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>9</sup> *Bundesregierung*, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich v. 13.05.2026 (Regierungsentwurf), [https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/2026/20260513-entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-gebäudeenergiegesetzes.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/2026/20260513-entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-gebäudeenergiegesetzes.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

## 4 Das Nullemissionsgebäude in Neubau und Gebäudebestand

bisherigen und die geplanten Anforderungen des Bundesrechts an Neubau und Bestand (B.), um hiervon ausgehend ermitteln zu können, inwieweit die für den Neubau vorgesehene Umsetzung noch innerhalb der dem Gesetzgeber eingeräumten Spiel-

räume verbleibt (C.). Abschließend arbeitet sie die Auswirkungen des Nullemissionsgebäudestandards auf den Gebäudebestand heraus und zeigt verbleibenden Umsetzungsbedarf auf (D.).

## B. Die bisherigen und die geplanten Anforderungen an Neubauten und Bestandsgebäude

Nach dem Regierungsentwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz soll die Begriffsbestimmung der Gebäude Richtlinie für Nullemissionsgebäude ab 2028 nahezu wortlautgetreu übernommen werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 25 GModG-E 2028). Wie von der Richtlinie vorgesehen, soll der Nullemissionsgebäudestandard ab diesem Jahr für öffentliche (§ 10a Abs. 1 und 2 GModG-E 2028) und ab 2030 für sämtliche Neubauten gelten (§ 10 Abs. 1 und 2 GModG-E 2030).

### Geplantes Inkrafttreten des Gebäudemodernisierungsgesetzes

Das Gebäudemodernisierungsgesetz soll nach dem vorliegenden Regierungsentwurf gestaffelt in Kraft treten (Art. 9 des Regierungsentwurfs). Im Wesentlichen soll

- ▶ am Tag nach der Verkündung die Streichung der 65-Prozent-Anforderungen und des Verbots, Heizkessel länger als bis 2044 mit fossilen Brennstoffen zu betreiben, sowie die Einführung der „Bio-Treppe“ (Art. 1 des Regierungsentwurfs) erfolgen,
- ▶ am ersten Tag des sechsten auf die Verkündung folgenden Monats die angekündigte „1:1-Umsetzung“ der Gebäude Richtlinie (Art. 2 des Regierungsentwurfs)
- ▶ und 2028 und 2030 die Einführung des Nullemissionsgebäudestandards zunächst für öffentliche und dann für sämtliche Gebäude (Art. 3 und 4 des Regierungsentwurfs).

### I. Anforderungen an Niedrigstenergiegebäude im Neubau

Bis der Nullemissionsgebäudestandard greift, müssen sämtliche Neubauten allerdings zumindest als Niedrigstenergiegebäude errichtet werden (Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 Gebäude-RL). Dies sind Gebäude mit einer sehr hohen Gesamtenergieeffizienz, deren fast bei Null liegender oder sehr geringer Energiebedarf zu einem ganz wesentlichen Teil durch erneuerbare Energien gedeckt wird (Art. 2 Nr. 3 Gebäude-RL). Eingeführt mit einer Vorgänger Richtlinie (Art. 9 Abs. 1 Gebäude-RL 2010)<sup>10</sup>, ist dieser Standard bereits im Gebäudeenergiegesetz umgesetzt worden (vgl. § 3 Nr. 25 GEG sowie § 10 Abs. 1 und 2 GEG i. V. m. §§ 15 f., 18 f., 71 Abs. 1 GEG).

### I. Anforderungen an Energiebedarf und Wärmeschutz

Errichtet werden müssen Niedrigstenergiegebäude hiernach so, dass ihr Gesamtenergiebedarf für Heizung, Warmwasserbereitung, Lüftung und Kühlung (bei Nichtwohngebäuden auch die Beleuchtung) die anhand eines „Referenzgebäudeverfahrens“<sup>11</sup> zu berechnenden Höchstwerte nicht übersteigt (§ 10 Abs. 2 Nr. 1 GEG i. V. m. § 15 bzw. § 18 und §§ 20 bzw. 21 ff. sowie Anlage 1 bzw. 2 und 4 GEG). Das namensgebende Referenzgebäude bezeichnet ein Simulationsmodell, mit dem die Nutzflächen, die Geometrie, die Ausrichtung und eine allgemeine „technische Referenzausführung“ abgebildet werden, um davon ausgehend die für ein Gebäude zulässigen Höchst-

<sup>10</sup> Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. EU L 153 v. 18.06.2010, S. 13.

<sup>11</sup> Für einen Überblick siehe *BBSR*, Überarbeitung der Anforderungssystematik im Gebäudeenergiegesetz (GEG), Juni 2025, S. 24 ff.,

[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2025/bbsr-online-041-2025-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5;BfEE](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2025/bbsr-online-041-2025-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=5;BfEE), Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 56 ff., [https://www.bfee-online.de/SharedDocs/Downloads/BfEE/DE/Effizienzpolitik/gutachten\\_zum\\_GEG\\_und\\_zur\\_EPBD.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bfee-online.de/SharedDocs/Downloads/BfEE/DE/Effizienzpolitik/gutachten_zum_GEG_und_zur_EPBD.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

werte zu berechnen<sup>12</sup>. Energieverluste beim Heizen und Kühlen müssen zudem durch baulichen Wärmeschutz vermieden werden (§ 10 Abs. 2 Nr. 2 GEG i. V. m. § 16 bzw. § 19 und Anlage 3 GEG)<sup>13</sup>.

Bislang darf der Energiebedarf eines Niedrigstenergiegebäudes höchstens 55 Prozent des Energiebedarfs seines Referenzgebäudes betragen. Damit sind nur noch solche Neubauten zulässig, die letztlich einem „KfW-Effizienzhaus-55“ entsprechen<sup>14</sup>. Daneben müssen bei (sommerlichem) Wärmeschutz, Wärmebrücken und Luftdichtheit die „anerkannten Regeln der Technik“ gewahrt werden (§§ 11 ff. GEG i. V. m. § 7 GEG).

Vordergründig führt der Regierungsentwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz diese Anforderungen nahezu unverändert fort, bis er sie mittelfristig auf den Nullemissionsgebäudestandard überträgt (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 1 GModG-E 2030 i. V. m. § 15 bzw. § 18 GModG-E sowie § 10 Abs. 2 Nr. 2 GModG-E i. V. m. § 16 bzw. § 19 GModG-E). Die Berechnungsgrundlagen und -verfahren werden jedoch bereits für den Niedrigstenergiegebäudestandard geändert. Auf sie wird ausführlich noch bei den Merkmalen des Nullemissionsgebäudestandards eingegangen<sup>15</sup>.

### 2. Deckung des verbleibenden Energiebedarfs „zu einem ganz wesentlichen Teil“ durch erneuerbare Energien

Der verbleibende Energiebedarf eines Neubaus darf bisher grundsätzlich nur noch durch solche Heizungsanlagen gedeckt werden, die mindestens 65 Prozent der von ihnen bereitgestellten Wärme mit erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme im Sinne des Gebäudeenergiegesetzes erzeugen (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 GEG i. V. m. §§ 71 Abs. 1 bis 7, 10 bis 12, 71b ff. GEG)<sup>16</sup>. Ohne weiteren Nachweis ausdrücklich zugelassen sind (§ 71 Abs. 3 S. 1 GEG):

- ▶ der Anschluss an ein Wärmenetz,
- ▶ Wärmepumpen,
- ▶ Stromdirektheizungen,
- ▶ Solarthermieanlagen,
- ▶ mit Biomasse oder sogenanntem grünen oder blauen Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate betriebene Heizungsanlagen,
- ▶ Wärmepumpen- und Solarthermie-Hybridheizungen in Kombination mit einer Gas-, Biomasse- oder Flüssigbrennstoff-Feuerung.

Mit dem Gebäudemodernisierungsgesetz soll die 65-Prozent-Anforderung auch für den Neubau zunächst ersatzlos entfallen. Auch wenn die stattdessen vorgesehenen Anforderungen dem Wortlaut nach nur für Bestandsgebäude gelten, sind sie bis zum Greifen des Nullemissionsgebäudestandards über einen Verweis auch auf Neubauten anwendbar (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 3 GModG-E i. V. m. §§ 42 bis 45 GModG-E bzw. § 10a Abs. 1 und 2 Nr. 3 GModG-E 2028 und § 10 Abs. 1 und 2 Nr. 3 GModG-E 2030). Neben den bisherigen Versorgungslösungen soll laut Regierungsentwurf bis dahin namentlich auch der Einbau von „mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas“ beschickten Heizungsanlagen ausdrücklich wieder zulässig sein (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 GModG-E i. V. m. § 42 Abs. 2 Nr. 1 GModG-E).

Erst ab 2029 sollen die nach dem Gebäudemodernisierungsgesetz Verantwortlichen sicherzustellen haben, dass mindestens 10 Prozent der mit einer solchen Anlage bereitgestellten Wärme aus Biomethan, Bioöl, biogenem Flüssiggas oder grünem, blauem, orangem oder türkischem Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate erzeugt wird (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 GModG-E i. V. m. § 43 Abs. 1 und 5 GModG-E i. V. m. § 8 GModG-E). Anders gewendet: Bis 2029 sind keinerlei Anforderungen an die Deckung des Energiebedarfs eines Neubaus mehr vorgesehen. Allerdings ist auch für die dann

<sup>12</sup> Einführend C. Reher, in: M. Knauff (Hrsg.), GEG/GEIG, 2. Aufl. 2024, Technische Vorbemerkungen §§ 10 ff. GEG Rn. 1 ff.

<sup>13</sup> Siehe auch zum Folgenden P. Schmidt, Das novelierte Gebäudeenergiegesetz (GEG 2024), 2025, S. 111 ff.

<sup>14</sup> BBSR, Überarbeitung der Anforderungssystematik im Gebäudeenergiegesetz (GEG), Juni 2025, S. 86.

<sup>15</sup> Dazu sogleich unter Sehr hohe Gesamtenergieeffizienz

<sup>16</sup> Für einen Überblick siehe C. Maab/M. Schöpe/C. Goethe/P. Ramadori/D. Reichwein, Das neue Heizungsgesetz, NVwZ Online-Aufsatz 2025, S. 1 ff., [https://rsw.beck.de/docs/librariesprovider176/default-document-library/nvwz-online-aufsatz\\_01\\_2025\\_innen.pdf?sfvrsn=a22fda5f\\_1](https://rsw.beck.de/docs/librariesprovider176/default-document-library/nvwz-online-aufsatz_01_2025_innen.pdf?sfvrsn=a22fda5f_1).

vorgeschriebenen 10 Prozent zu beachten: Weder blauer noch türkiser Wasserstoff sind erneuerbare Energien im Sinne der insofern maßgeblichen Gebäude-RL (vgl. Art. 2 Nr. 14 Gebäude-RL).

Die bereits mit Erlass des Gebäudeenergiegesetzes aufgeworfene und erst durch die Einführung der 65-Prozent-Anforderung kurzzeitig zurückgestellte Frage, ob der Niedrigstenergiegebäudestandard unionsrechtskonform umgesetzt worden ist<sup>17</sup>, kehrt damit umso drängender zurück. Beantworten lässt sie sich nun jedoch deutlich einfacher: Sollte dieser Standard mit dem Gebäudemodernisierungsgesetz wie beschrieben umgesetzt werden, genügt er den Vorgaben der Gebäude-RL offenkundig nicht. Selbst wenn man 10 Prozent als „ganz wesentlichen Teil“ ansehen wollte, lässt der Entwurf zu, dass der Energiebedarf eines Neubaus noch bis 2030 vollständig durch nicht erneuerbare Energien gedeckt werden darf.

## II. Keine vergleichbaren Anforderungen an Bestandsgebäude

Für Bestandsgebäude greift der Niedrigstenergiegebäudestandard dagegen weder nach dem Gebäudeenergiegesetz noch dem Entwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz.

## I. Weiterhin nur geringe Anforderungen an die Energieeffizienz

Allein dann, wenn Außenbauteile – etwa Fenster, Türen, Wände oder das Dach – eines Gebäudes ersetzt, erneuert oder erstmalig eingebaut werden (§§ 48 S. 1 und 2, 49 f. GEG i. V. m. Anlage 7) oder ein Gebäude um beheizte oder gekühlte Räume erweitert oder ausgebaut wird (§ 51 GEG i. V. m. Anlage 1 und 3), müssen die betroffenen Flächen bzw. die hinzukommenden Räume grundsätzlich die festgelegten Höchstwerte für die Wärmedurchgangskoeffizienten der Außenbauteile bzw. den Transmissionswärmeverlust einhalten.

Diese Anforderungen bezwecken also keineswegs, dass einhergehend mit einer Sanierung oder Renovierung<sup>18</sup> stets auch die Gesamtenergieeffizienz des betroffenen Gebäudes durch eine Modernisierung gesteigert wird<sup>19</sup>. Für gewöhnlich wird dies nur dann geschehen, wenn nicht lediglich einzelne Bauteile verändert werden, sondern das Gesamtgebäude im Rahmen einer ohnehin geplanten Modernisierung umfassend energetisch bewertet wird (vgl. § 50 GEG).

Für Wohngebäude verschiebt der Entwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz diese Anforderungen lediglich in andere Paragraphen und schreibt sie weitgehend unverändert fort (vgl. §§ 34 ff. GModG-E). Für Nichtwohngebäude sieht er dagegen erstmals verhaltensunabhängige Anforderungen vor<sup>20</sup>, mit denen die entsprechenden Vorgaben der Gebäude-RL umgesetzt werden sollen (vgl. §§ 40 f. GModG-E)<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Vgl. S. Klinski, Gebäudeenergie, in: M. Rodi (Hrsg.), Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 5 Rn. 73 ff.

<sup>18</sup> Üblicherweise wird mit Modernisierung eine Verbesserung, mit Sanierung eine Behebung von Mängeln und Schäden und mit Renovierung eine Verschönerung gemeint. Ausgerechnet in den für den Gebäudesektor einschlägigen Rechtsvorschriften ist der Sprachgebrauch dagegen auffallend uneinheitlich. Während beispielsweise im Mietrecht die Begriffe der Erhaltung- und Modernisierungsmaßnahmen zu finden sind (§§ 555a ff. BGB), verwendet die Gebäude-RL nahezu durchgängig den Begriff der Renovierung sowohl für Sanierungen als auch Modernisierungen. Im allgemeineren Sprachgebrauch ist daneben auch der Begriff der energetischen Sanierung gebräuchlich. Im Folgenden werden mit Modernisierung Energieeffizienzsteigerungen und Maßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien in Bestandsgebäuden bezeichnet, wenn nicht ausdrücklich auf die Gebäude-RL Bezug genommen wird.

<sup>19</sup> C. Thiessen/C. Roth, in: W. Frenz/T. Cosack (Hrsg.), GEG/GEIG, 2024, § 51 GEG Rn. 6 und § 48 GEG Rn. 6, 8 mit Verweis auf J. Stock, in: C. Theobald/J. Kühling (Hrsg.), Energierecht, Bd. 4, 100. EL 2018, § 9 EnEV Rn. 5.

<sup>20</sup> Als verhaltensbezogen lassen sich solche Anforderungen einordnen, die durch ein in einem Tatbestand gefasstes gebäudebezogenes Tun ausgelöst werden. Zu denken ist hier beispielsweise an die Vornahme baulicher Änderungen und den Austausch einer Heizungsanlage, aber auch Verkauf, Vermietung oder Schenkung. Verhaltensunabhängige Anforderungen können dagegen etwa an die (Gesamt-)Energieeffizienz eines Gebäudes oder eines Gebäudeteils, das Alter einer Heizungsanlage oder ganz allgemein den Ablauf einer Frist anknüpfen, vgl. M. Leymann, Neue Steuerungsvorgaben für den Gebäudebestand aus dem Unionsrecht, EurUP 2025, S. 494 (495).

<sup>21</sup> Dazu sogleich unter D. I. 1.

Die für Wohn- und Nichtwohngebäude einschlägigen Berechnungsgrundlagen und -verfahren sollen durch den Regierungsentwurf allerdings ebenfalls teils deutlich geändert werden (vgl. § 38 GModG-E).

### 2. Zukünftig geringere Anforderungen an die Nutzung erneuerbarer Energien

Die 65-Prozent-Anforderung hätte ab Mitte 2026 bzw. 2028 beim Heizungsaustausch grundsätzlich auch für Bestandsgebäude gegriffen (vgl. §§ 71 Abs. 8 und 9, 71i ff. GEG)<sup>22</sup>. Der Entwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz bezieht stattdessen neben mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickten Heizungsanlagen „andere innovative“ Lösungen (§ 42 Abs. 2 Nr. 9 GModG-E)<sup>23</sup> sowie orangen und türkisen Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate als zulässige Versorgungslösungen ein (§ 42 Abs. 2 Nr. 4 GModG-E). Trotz der Streichung der so empfundenen „bürokratischen und kleinteiligen“<sup>24</sup> bisherigen Regelungen des Gebäudeenergiegesetzes beim Heizungsaustausch (vgl. §§ 71 ff. GEG) knüpft der Entwurf an beinahe sämtliche dieser Erfüllungsoptionen weiterhin zusätzliche Anforderungen<sup>25</sup>. Neben solarthermischen Anlagen, Heizungsanlagen zur Nutzung fester Biomasse und Stromdirektheizungen (§§ 44 ff. GModG-E) sowie Bioenergie und Wasserstoff (vgl. §§ 3 Abs. 3 und 4, 22 Abs. 2 und 3 GModG-E bzw. § 3 Abs. 1 Nr. 4b, 13b, 28a, 29b GModG-E) gilt dies namentlich für mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickte Heizungsanlagen. Solche Anlagen haben die bereits angedeuteten Anforderungen der sogenannten Bio-Treppe einzuhalten. Hiernach müssen

- ▶ ab 2029 mindestens 10 Prozent,
- ▶ ab 2030 mindestens 15 Prozent,

- ▶ ab 2035 mindestens 30 Prozent und
- ▶ ab 2040 mindestens 60 Prozent

der mit einer solchen Anlage bereitgestellten Wärme aus Biomethan, Bioöl, biogenem Flüssiggas oder grünem, blauem, orangem oder türkischem Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate erzeugt werden (§ 43 Abs. 1 und 5 GModG-E). Von 2029 bis 2035 kann diese Anforderung auch ohne Nachweis durch die Nutzung einer Solarthermieanlage erfüllt werden (§ 43 Abs. 3 GModG-E). Ab 2035 haben die Verpflichteten nachzuweisen, zu welchem Anteil die Anforderungen der „Bio-Treppe“ durch die Nutzung einer Solarthermieanlage erfüllt werden, wenn sie einen höheren Anteil als 15 Prozent anrechnen wollen. Nichts anderes gilt für Wärmepumpen-Hybridheizungen (§ 43 Abs. 4 GModG-E). Hier greift die Nachweispflicht für Gebäude mit mindestens drei Wohnungen oder Nichtwohngebäude ab 2035, ansonsten bereits ab 2029. Der „Betrieb der Wärmepumpen-Hybridheizung muss zudem „für Raumwärme und Warmwasser bivalent parallel mit Vorrang für die Wärmepumpe“ erfolgen.

Neben der „Bio-Treppe“ soll für den Gebäudesektor eine „moderate“ Grüngas- bzw. Grünheizölquote eingeführt werden<sup>26</sup>. Hierdurch sollen die Inverkehrbringer von Erdgas und Heizöl zum „anteiligen Einsatz von klimafreundlichen Gasen bzw. klimafreundlichem Heizöl verpflichtet“ werden<sup>27</sup>. Die Quote soll 2028 in Höhe von bis zu 1 Prozent starten und „in einem hochlaufenden Pfad“ so ausgestaltet werden, dass sie „einen zusätzlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leistet“. Die Grüngas- bzw. Grünheizölquote soll bilanziell erfüllt und auf die „Bio-Treppe“ angerechnet werden können. Eckpunkte zu diesem ergänzen-

<sup>22</sup> Spiegel, Bundesregierung verschiebt Heizungsgesetz, 29.04.2026, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/heizungsgesetz-bundesregierung-verschiebt-65-prozent-regel-um-vier-monate-a-e3791ad0-bb87-4d52-bd73-2f888795b5dc>.

<sup>23</sup> Auch nach dem Gebäudeenergiegesetz konnte frei gewählt werden, mit welcher Heizungsanlage die 65-Prozent-Anforderung erfüllt wird (§ 72 Abs. 2 S. 1 GEG). „Andere innovative“ Lösungen sind demnach bereits zulässig, wenn hierfür ein Nachweis erbracht wird (§ 72 Abs. 2 S. 2 bis 3 GEG).

<sup>24</sup> Siehe auch zum Folgenden CDU/CSU/SPD, Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz,

24.02.2026, S. 1, [https://www.cducsu.de/sites/default/files/2026-02/cdu-csu-spd\\_eckpunkte-gebaeudemodernisierungsgesetz.pdf](https://www.cducsu.de/sites/default/files/2026-02/cdu-csu-spd_eckpunkte-gebaeudemodernisierungsgesetz.pdf).

<sup>25</sup> Vgl. BR-Drs. 292/26, S. 37.

<sup>26</sup> Siehe auch zum Folgenden Bundesregierung, Regierungsentwurf, S. 88, 115; CDU/CSU/SPD, Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz, 24.02.2026, S. 2.

<sup>27</sup> Für einen Überblick siehe Öko-Institut, Weniger Klimaschutz, höhere Kosten, größere Unsicherheit, 12.03.2026, S. 3 ff. m. w. N., <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/GMG-Studie-Greenpeace.pdf>.

den Instrument sollen im Sommer 2026 vorgestellt werden.

Angesichts der seinerzeit unverändert gebliebenen Anforderungen an die Energieeffizienz von Bestandsgebäuden sollte seit der letzten umfassenden Novelle des Gebäudeenergiegesetzes zuallererst die 65-Prozent-Anforderung die für den Gebäudesektor ausgeformten Klimaziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG)<sup>28</sup> befördern<sup>29</sup>. Der Entwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz lässt dagegen offen, wie Netto-Treibhausgasneutralität bis 2045 erreicht und die (Zwischen-)Ziele und Vorgaben des Unionsrechts eingehalten werden sollen, wenn die Anforderungen an mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickte Heizungsanlagen bei 60 Prozent enden. Hinzu kommt, dass auch das Verbot, Heizkessel länger als bis 2044 mit fossilen Brennstof-

fen zu betreiben (vgl. § 72 Abs. 4 GEG), kurzerhand gestrichen werden soll<sup>30</sup>.

Es wird daher zu untersuchen sein, ob die geänderten Anforderungen an die Energieeffizienz von Bestandsgebäuden neben „Bio-Treppe“ und angekündigter Grüngas- bzw. Grünheizölquote mit dem Leitbild eines Nullemissionsgebäudestandards bis 2050 sowie den weiteren (Zwischen-)Zielen und Vorgaben des Unionsrechts vereinbar sind<sup>31</sup>. Nahe liegt das Unionsrecht nämlich eine Übertragung des Nullemissionsgebäudestandards auch auf Bestandsgebäude<sup>32</sup>. Eine unveränderte Übertragung dieses Standards kommt angesichts der Besonderheiten des Bestands jedoch kaum in Betracht. Die Anforderungen an Bestandsgebäude müssen vielmehr aus jenen für Neubauten abgeleitet werden.

<sup>28</sup> Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert worden ist.

<sup>29</sup> Siehe statt vieler *Expertenrat für Klimafragen*, Zweijahresgutachten 2024, 05.02.2025, S. 122 ff.

<sup>30</sup> *Bundesregierung*, Regierungsentwurf, S. 1.

<sup>31</sup> Für einen Überblick siehe *M. Leymann/M. Wimmer*, „Bio-Treppe“ und Grüngasquote im Lichte des Unionsrechts, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 61 vom 09.04.2026, [https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2026/04/Stiftung\\_Umweltenergierecht\\_WueBerichte\\_61\\_Hintergrundpapier\\_Bio-Treppe\\_und\\_Gruengasquote.pdf](https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2026/04/Stiftung_Umweltenergierecht_WueBerichte_61_Hintergrundpapier_Bio-Treppe_und_Gruengasquote.pdf).

<sup>32</sup> Dazu sogleich unter D.

## C. Das Nullemissionsgebäude in Gebäude-richtlinie und Gebäudemodernisierungsgesetz

Zunächst sind daher die unmittelbar nur für den Neubau geltenden Vorgaben der Gebäuderichtlinie (Art. 7 Abs. 1 Gebäude-RL i. V. m. Art. 2 und 11 Gebäude-RL) sowie der daraus folgende Umsetzungsbedarf im Bundesrecht zu beleuchten. Systematisieren lassen sich diese Vorgaben nach ihren jeweiligen Stoßrichtungen. Sie zielen auf die sehr hohe Gesamtenergieeffizienz eines Nullemissionsgebäudes (I.), die klimaverträgliche Deckung seines verbleibenden Gesamtprimärenergiebedarfs (II.) und seinen hinreichenden Beitrag zur nachfrage-seitigen Flexibilität (III.).

### Art. 7 Abs. 1 UAbs. 1 Gebäude-RL

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass ab den folgenden Zeitpunkten neue Gebäude Nullemissionsgebäude gemäß Artikel 11 [Gebäuderichtlinie] sind:

- a) ab dem 1. Januar 2028 neue Gebäude, die sich im Eigentum von öffentlichen Einrichtungen befinden, und
- b) ab dem 1. Januar 2030 alle neuen Gebäude.

### I. Sehr hohe Gesamtenergieeffizienz

Ein Nullemissionsgebäude darf keine oder nur sehr wenig Energie benötigen (Art. 2 Nr. 2 Gebäude-RL). Soll es dieses Merkmal erfüllen, darf der „Energiebedarf“ eines Gebäudes einen von den Mitgliedstaaten festzulegenden und in Kilowattstunden pro Quadratmeter und Jahr auszudrückenden Schwellenwert nicht überschreiten (vgl. auch Art. 4 Gebäude-RL i. V. m. Anhang I Nr. 1 Abs. 4).

### Art. 11 Abs. 2, 3 und 6 Gebäude-RL

(2) Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass der Energiebedarf eines Nullemissionsgebäudes einen maximalen Schwellenwert einhält.

Die Mitgliedstaaten legen diesen maximalen Schwellenwert für den Energiebedarf eines Nullemissionsgebäudes fest, um mindestens die kostenoptimalen Niveaus zu erreichen, die im letzten nationalen Bericht über die Kostenoptimalität gemäß Artikel 6 festgelegt wurden. Die Mitgliedstaaten ändern den maximalen Schwellenwert nach jeder Überarbeitung der kostenoptimalen Niveaus.

(3) Der maximale Schwellenwert für den Energiebedarf eines Nullemissionsgebäudes muss mindestens 10 % unter dem Schwellenwert für den Gesamtprimärenergieverbrauch liegen, der auf Ebene der Mitgliedstaaten für Niedrigstenergiegebäude am 28. Mai 2024 festgelegt wurde.

(6) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission ihre maximalen Schwellenwerte mit, einschließlich einer Beschreibung der Berechnungsmethode für die einzelnen Gebäudearten und die entsprechende Außenklima-bezeichnung gemäß Anhang I. Die Kommission überprüft die maximalen Schwellenwerte und empfiehlt gegebenenfalls deren Anpassung.

### 1. Gesamtprimärenergiebedarf als maßgebliche Anforderungsgröße

Unklar ist jedoch bereits, auf welche Anforderungsgröße die Gebäuderichtlinie abstellt. Ausgehend allein vom Wortlaut scheint sie sich auf den „Energiebedarf“ zu beziehen, während unter systematischen Gesichtspunkten nur der „Energiever-

brauch“ im Sinne der Begriffsbestimmungen gemeint sein kann<sup>33</sup>.

So ist bei der Berechnung der Gesamtenergieeffizienz nicht nur der für Raumheizung und -kühlung sowie Warmwasserbereitung, sondern auch der für Lüftung, Beleuchtung und andere gebäudetechnische Systeme anfallende „Energieverbrauch“ zu berücksichtigen, der vom „Energiebedarf“ jedoch gerade nicht umfasst ist (vgl. Art. 2 Nr. 56 bis 58 Gebäude-RL). Hinzu kommt, dass bei der Festlegung des Schwellenwerts zwar mindestens dasjenige Niveau erreicht werden muss, das 2023 im letzten nationalen Bericht über die Kostenoptimalität gemeldet worden ist. Der Wert muss gleichzeitig allerdings auch den 2024 für den „Gesamtprimärenergieverbrauch“ eines Niedrigstenergiegebäudes festgelegten Schwellenwert um mindestens 10 Prozent unterschreiten – eine Verknüpfung, die wenig Sinn ergäbe, wenn beim Nullemissionsgebäudestandard auf den „Energiebedarf“ abzustellen wäre (vgl. auch Art. 3 Abs. 2 lit. e Gebäude-RL und Art. 11 Abs. 7 Gebäude-RL). Die Gesamtenergieeffizienz eines Nullemissionsgebäudes ließe sich anhand allein dieses Werts außerdem nur ausschnittsweise beurteilen, da bei seiner Berechnung die „Ineffizienzen des gebäudetechnischen Systems“ (Art. 2 Nr. 57 Gebäude-RL) ausdrücklich unberücksichtigt bleiben.

Ursache dieser Auslegungsschwierigkeiten ist eine ungenaue Begriffsverwendung, aufgrund derer die Gebäuderichtlinie in sämtlichen Sprachfassungen teils erheblich vom jeweils üblichen Sprachgebrauch abweicht. So würde man in Deutschland anstelle von „Energiebedarf“ genauer von „Heizwärmebedarf“ und anstelle von „Energieverbrauch“ wiederum von „Energiebedarf“ sprechen, wobei letzterer in den Endenergiebedarf einerseits und den Primärenergiebedarf andererseits aufzugliedern wäre<sup>34</sup>. Im Folgenden wird daher durchgängig von „Primärenergiebedarf“ gesprochen,

wenn der „Primärenergieverbrauch“ im Sinne der Gebäuderichtlinie gemeint ist.

Die begrifflichen Ungenauigkeiten gehen aber noch weiter. So fasst die Gebäuderichtlinie seit ihrer Neufassung unter Primärenergie erstmals sowohl nicht erneuerbare als auch erneuerbare Energien zusammen. Dies bedeutet – so bestätigen auch die von der Europäischen Kommission als unverbindliche Orientierungshilfe herausgegebenen Leitlinien<sup>35</sup> – einen tiefgreifenden Umbruch in der Anforderungssystematik, der sich allerdings erst aus einer Gesamtschau der Richtlinie (vgl. Art. 2 Nr. 9 Gebäude-RL) ergibt. Anders als im Bundesrecht bisher üblich, darf bei der Festlegung von Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz daher zukünftig nicht länger einseitig auf den Bedarf an nicht erneuerbaren Energien abgestellt (vgl. § 22 GEG), sondern muss der Gesamtprimärenergiebedarf als maßgebliche Anforderungsgröße eingeführt werden<sup>36</sup>. Dies gilt für Nullemissions- wie Niedrigstenergiegebäude gleichermaßen, sodass der für letztere im Gebäudeenergiegesetz festgelegte Schwellenwert ebenfalls angepasst werden muss, um die Gebäuderichtlinie umsetzen zu können – immerhin sind beide Standards miteinander verknüpft<sup>37</sup>.

## 2. Festlegung eines Schwellenwerts für den Gesamtprimärenergiebedarf

Das 2023 für die Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz festgelegte kostenoptimale Niveau und der 2024 festgelegte Schwellenwert für den Primärenergiebedarf eines Niedrigstenergiegebäudes fallen in Deutschland gegenwärtig noch in eins: Beide entsprechen letztlich einem „KfW-Effizienzhaus-55“. Es scheint daher die Annahme nahezuliegen, dass die Gebäuderichtlinie die Festlegung eines über das zuletzt festgelegte kostenoptimale Niveau hinausgehenden Schwellenwerts verlangt<sup>38</sup>. Schließlich muss der Schwellenwert

<sup>33</sup> Siehe auch zum Folgenden *BfEE*, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 37.

<sup>34</sup> *P. Schmidt*, Das novellierte Gebäudeenergiegesetz (GEG 2024), 2025, S. 17 f.

<sup>35</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 (C/2025/6438), ABl. EU C v. 18.12.2025 (Leitlinien), Anhang 12, S. 294, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C\\_202506438](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202506438).

<sup>36</sup> *BfEE*, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 46.

<sup>37</sup> *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 7, S. 196.

<sup>38</sup> *BfEE*, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 37.

für den Primärenergiebedarf eines Nullemissionsgebäudes jenen für Niedrigstenergiegebäude um mindestens 10 Prozent unterschreiten. Diese Sichtweise ließe jedoch außer Acht, dass die Berechnungsgrundlagen und -verfahren für das kostenoptimale Niveau sowie die sie ergänzende Delegierte Verordnung<sup>39</sup> (vgl. Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 und 3 Gebäude-RL i. V. m. Art. 4, 6 und 32 Gebäude-RL sowie Anhang I und VII) zwischenzeitlich ebenfalls überarbeitet worden sind<sup>40</sup>.

Bisher war das auf die geschätzte wirtschaftliche Lebensdauer bezogene kostenoptimale Niveau unter Berücksichtigung lediglich der energiebezogenen Investitionskosten, der Instandhaltungs- und Betriebskosten sowie ggf. der Entsorgungskosten zu ermitteln (Art. 2 Nr. 14 Gebäude-RL 2018)<sup>41</sup>. Bei seinen zukünftigen Überarbeitungen müssen dagegen insbesondere auch die „externen Effekte der Energienutzung in den Bereichen Umwelt und Gesundheit“ einbezogen werden (Art. 6 Abs. 2 UAbs. 2 S. 3 Gebäude-RL sowie Art. 2 Nr. 32 und Anhang VII Gebäude-RL). Eine rein „betriebswirtschaftliche Perspektive“<sup>42</sup>, wie sie etwa dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz des Gebäudeenergiegesetzes zugrunde liegt (vgl. § 5 GEG)<sup>43</sup>, ist bei der Festlegung des kostenoptimalen Niveaus unionsrechtlich daher nicht länger zulässig.

Überarbeiten müssen die Mitgliedstaaten das kostenoptimale Niveau zudem alle fünf

Jahre. Es stellt daher stets nur eine Momentaufnahme dar, die sich angesichts der fortschreitenden Klimakrise und technischer Innovationen mitunter als flüchtig erweisen kann<sup>44</sup>. Da auch der Schwellenwert für den Primärenergiebedarf eines Nullemissionsgebäudes nach jeder Überarbeitung des kostenoptimalen Niveaus anzupassen ist, müssen 2028 womöglich nochmals strengere Anforderungen eingeführt werden, die dem kostenoptimalen Niveau dann wiederum doch entsprechen würden (vgl. Art. 6 Abs. 2 UAbs. 2 S. 4 und Abs. 3 Gebäude-RL). Umgekehrt gilt dies wohlge-merkt nicht: Durch die Verknüpfung mit dem 2024 für den Primärenergiebedarf eines Niedrigstenergiegebäudes festgelegten Schwellenwert wird der Umsetzungsspielraum dauerhaft nach oben hin begrenzt<sup>45</sup>.

Wie erheblich der aus der Verknüpfung von Niedrigstenergie- und Nullemissionsgebäudestandard folgende Umsetzungsbedarf ist, hängt maßgeblich von den im Gebäudeenergiegesetz bzw. im Gebäudemodernisierungsgesetz sowie den ergänzenden DIN-Normen verwendeten Berechnungsgrundlagen und -verfahren ab (vgl. §§ 20 ff. GEG i. V. m. Anlage 1 ff.)<sup>46</sup>, die – nicht zuletzt infolge der Einführung des Gesamtprimärenergiebedarfs als Anforderungsgröße – ebenfalls angepasst werden müssen<sup>47</sup>. Vor allem gilt dies für die im Gebäudeenergiegesetz festgelegten Primärenergiefaktoren (§ 22 GEG i. V. m. Anlage 4)<sup>48</sup>.

<sup>39</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2025/2273 der Kommission vom 30. Juni 2025 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Schaffung eines Rahmens für eine Vergleichsmethode zur Berechnung kostenoptimaler Niveaus von Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und Gebäudekomponenten, ABl. EU L v. 06.11.2025.

<sup>40</sup> Für einen Überblick siehe *BPIE*, Delivering the EPBD, 2025, S. 115 ff., <https://www.bpie.eu/wp-content/uploads/2025/05/BPIEs-Guide-to-EPBD-Implementation-final-version.pdf>.

<sup>41</sup> Richtlinie (EU) 2018/844 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und der Richtlinie 2012/27/EU über Energieeffizienz, ABl. EU L 156 v. 19.06.2018, S. 75.

<sup>42</sup> *E. Hofmann*, in: M. Knauff (Hrsg.), GEG/GEIG, 2. Aufl. 2024, § 5 GEG Rn. 9.

<sup>43</sup> Für einen Überblick siehe *A. Halbig/O. Antoni*, Das Wirtschaftlichkeitsgebot im Gebäude-Energieeffizienzrecht, EnWZ 2018, S. 259 ff.

<sup>44</sup> Vgl. BVerfGE 157, 30 (138 ff.).

<sup>45</sup> *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 7, S. 195 f.

<sup>46</sup> Für einen Überblick siehe *P. Schmidt*, Das novellierte Gebäudeenergiegesetz (GEG 2024), 2025, S. 137 ff.

<sup>47</sup> Weiterführend *M. Leymann*, Rebounds im Klimarecht, 2025, S. 67 f., 86 ff. m. w. N.

<sup>48</sup> Die Gebäuderichtlinie lässt die Berechnung der Primärenergie auch anhand von „Gewichtungsfaktoren“ zu (vgl. Anhang I Nr. 2 Abs. 3). Die Kommission stellt in ihren Leitlinien hierzu allerdings klar: „Primärenergiefaktor“ ist der in der [Gebäuderichtlinie] allgemein verwendete Begriff, während der Begriff ‚Gewichtungsfaktor‘ in den übergreifenden CEN-Normen im Zusammenhang mit Primärenergie zur Bezeichnung von Primärenergiefaktoren verwendet wird. Beide Begriffe haben eine gleichwertige Bedeutung und unterliegen denselben Bestimmungen.“, *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 12, S. 294 m. w. N.

### 3. Anpassung der Primärenergiefaktoren

Mithilfe von Primärenergiefaktoren wird berechnet, wie viel Primärenergie benötigt wird, um den Endenergiebedarf eines Gebäudes zu decken<sup>49</sup>. Während der Primärenergiebedarf auch die Vorkette umfasst, bildet der Endenergiebedarf die Energiemenge ab, „die von den in einem Gebäude verwendeten gebäudetechnischen Anlagen für Heizung, Warmwasserbereitung, Lüftung und Kühlung“ rechnerisch benötigt wird<sup>50</sup>.

Anders als diese begriffliche Annäherung nahelegt, sind Primärenergiefaktoren aber keine naturwissenschaftlich-technischen Ableitungen. Sie werden vielmehr von der Politik gesetzt, um die Auswirkungen unterschiedlicher Energieträger und der mit ihnen betriebenen Gebäude auf Energiesystem und Umwelt aufzuzeigen<sup>51</sup>. Ihnen kommt daher eine kaum zu überschätzende Steuerungsfunktion zu: Je niedriger die für einen Energieträger angesetzten Primärenergiefaktoren sind, desto einfacher sind die Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes mit ihm einzuhalten und desto eher wird er auch in Gebäuden zum Einsatz kommen.

Das Gebäudeenergiegesetz bewertet sämtliche erneuerbaren Energien bisher pauschal mit einem Primärenergiefaktor von 0. Hierdurch wird jedoch ausgeblendet, dass auch die für die Nutzung erneuerbarer Energien benötigten Ressourcen und Landflächen stets beschränkt bleiben, weil sich die eingesetzten Ressourcen nicht vollständig recyceln lassen und Flächen sowohl als Senken als auch für den Erhalt der Biodiversität und den Anbau von Lebensmitteln unverzichtbar sind<sup>52</sup>.

Bezieht man erneuerbare Energien dagegen mit der Gebäuderichtlinie in die Berechnung ein, dürfen die verwendeten Primärenergiefaktoren grundsätzlich nicht unter den Faktor 1 fallen: Ein Anreiz zur sparsamen Nutzung gerade auch erneuer-

barer Energien bleibt erhalten und auch die Auswirkungen auf das Energiesystem lassen sich sachgerechter beurteilen. Lediglich am Standort oder in dessen Nähe erzeugter und genutzter erneuerbarer Energie sowie Umweltwärme und -kälte kann nach den Leitlinien der Kommission ein Primärenergiefaktor von 0 zugewiesen werden, da sich mögliche Nutzungskonkurrenzen bei der Flächeninanspruchnahme hier als weniger problematisch darstellen<sup>53</sup>.

Für eine unionsrechtskonforme Umsetzung der Gebäuderichtlinie sind daher namentlich die für Bioenergie und Netzstrom vorzufindenden Primärenergiefaktoren anzupassen, um eine wirklichkeitsgetreuere Berechnung der Gesamtenergieeffizienz zu ermöglichen. Anpassungsbedarf besteht ferner bei den Berechnungsgrundlagen und -verfahren für Energie aus Fernwärme- und -kältesystemen.

Diese und alle weiteren Primärenergiefaktoren müssen zudem vorausschauend festgelegt und regelmäßig aktualisiert werden, um den Umbau des Energiesystems in den Anforderungen widerzuspiegeln (vgl. Art. 4 Gebäude-RL i. V. m. Anhang I Nr. 1 und Nr. 2 Abs. 3 und 6). Gänzlich frei sind die Mitgliedstaaten bei der Festlegung nicht. Um „Ungleichheiten“ und eine „unfair[e] Behandlung von Technologien“ zu vermeiden, mahnt die Kommission in ihren Leitlinien vielmehr ausdrücklich an, dass sämtliche Faktoren „neutral bleiben und alle Technologien gleichermaßen widerspiegeln“ müssen. Dies gilt freilich weniger für erneuerbare Energien im Allgemeinen als für sogenannte grüne Gase im Besonderen.

### 4. Heizwärmebedarf als ergänzende Anforderungsgröße

Die Steuerung über Primärenergiefaktoren allein reicht jedoch nicht aus, um den Energiebedarf eines (Nullemissions-)Gebäudes wirksam zu mindern. Es bedarf daher einer

<sup>49</sup> Siehe auch zum Folgenden *BBSR*, Überarbeitung der Anforderungssystematik im Gebäudeenergiegesetz (GEG), Juni 2025, S. 27 f., 33 f.; *BfEE*, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 48 ff.

<sup>50</sup> *BBSR*, Das Gebäudeenergiegesetz (GEG), Januar 2023, S. 35, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2023/geg.html>.

<sup>51</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 12, S. 294.

<sup>52</sup> Näher *R. de Man*, *Circularity Dreams*, in: H. Lehmann/C. Hinske/V. de Margerie/A. Slaveikova Nikolova (Hrsg.), *The Impossibilities of the Circular Economy*, 2023, S. 3 ff., <https://doi.org/10.4324/9781003244196>.

<sup>53</sup> Siehe auch zum Folgenden *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 12, S. 294 ff.

weiteren Anforderungsgröße<sup>54</sup>. Wird ein Gebäude nämlich mit einer Wärmepumpe beheizt und der hierfür benötigte Strom mit einer Solaranlage am Standort erzeugt, sinkt der rechnerische Primärenergiebedarf aufgrund der anzusetzenden Primärenergiefaktoren erheblich – und zwar unabhängig davon, wie hoch oder niedrig die Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes ist. Der gleichbleibend hohe tatsächliche Energieverbrauch des Gebäudes wird hierdurch verschleiert. Eine solche Umsetzung entspräche allerdings nicht der Vorgabe, dass ein Nullemissionsgebäude keine oder lediglich eine sehr geringe Menge an Energie benötigen darf und auch nicht dem von der Gebäuderichtlinie aufgegriffenen Grundsatz des „Energy Efficiency First“, wie er von der Governance-Verordnung (Governance-VO)<sup>55</sup> und der Energieeffizienzrichtlinie (EnEff-RL)<sup>56</sup> ausdrücklich vorgegeben wird (vgl. nur Art. 2 Nr. 18 Governance-VO und Art. 3 EnEff-RL). Das Gebäudeenergiegesetz stellt daher bereits de lege lata Anforderungen an den baulichen Wärmeschutz, die jene an den „Gesamtenergiebedarf“ ergänzen<sup>57</sup>. So effizient beispielsweise moderne Wärmepumpen auch arbeiten mögen, so notwendig bleibt es für die Entlastung des Energiesystems, den nicht unbeträchtlichen Energieverbrauch im Gebäudesektor zu begrenzen<sup>58</sup>.

Für die Umsetzung der Gebäuderichtlinie wird jedoch empfohlen, nicht länger auf die Wärmedurchgangskoeffizienten der Außenbauteile, sondern den Heizwärmebedarf abzustellen<sup>59</sup>. Diese Anforderungsgröße hat den Vorteil, dass sie nicht nur die Wärmeverluste über die Gebäudehülle erfasst, sondern den „rechnerisch ermittelte[n] Wärmebedarf, der zur Aufrechter-

haltung der festgelegten thermischen Raumkonditionen innerhalb einer Gebäudezone während der Heizzeit benötigt wird“, ganzheitlicher abbildet<sup>60</sup>. Berücksichtigt werden dabei auch Wärmegewinne. Legt man eine solche Anforderungsgröße zugrunde, wird gleichzeitig ein Anreiz für die Errichtung solcher (Nullemissions-)Gebäude geschaffen, die etwa schon aufgrund ihrer Kompaktheit, Bauweise oder Ausrichtung keine oder nur sehr wenig Energie benötigen (vgl. Art. 4 Gebäude-RL i. V. m. Anhang I Nr. 4 lit. g und h sowie Nr. 5 lit. a und d). Eine ergänzende und über den – immer wichtigeren – sommerlichen Wärmeschutz hinausgehende Anforderung an den Kühlbedarf erscheint dagegen verzichtbar: Nullemissionsgebäude müssen grundsätzlich mit Solaranlagen ausgestattet werden, die den für die Kühlung im Sommer benötigten Strom regelmäßig bereitstellen können<sup>61</sup>.

### 5. Im Regierungsentwurf nur Änderung der Primärenergiefaktoren

Für die Umsetzung der Vorgaben der Gebäuderichtlinie für die sehr hohe Gesamtenergieeffizienz eines Nullemissionsgebäudes ist somit der Gesamtprimärenergiebedarf als maßgebliche Anforderungsgröße einzuführen und hierfür ein gegenüber dem Niedrigstenergiegebäudestandard verschärfter Schwellenwert festzulegen. Damit einhergehend sind auch die im Gebäudeenergiegesetz festgelegten Primärenergiefaktoren anzupassen. Es empfiehlt sich zudem, auf den Heizwärmebedarf als ergänzende Anforderungsgröße umzustellen.

<sup>54</sup> Siehe auch zum Folgenden *BBSR*, Überarbeitung der Anforderungssystematik im Gebäudeenergiegesetz (GEG), Juni 2025, S. 29 ff., 34 f.; *BfEE*, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 52 ff.

<sup>55</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>56</sup> Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955, ABl. EU L 231 v. 20.09.2023, S. 1.

<sup>57</sup> Dazu bereits unter B.

<sup>58</sup> *IOW*, Die Rolle der Gebäudeeffizienz für die Wärmewende, Juni 2025, [https://www.ioew.de/fileadmin/user\\_upload/DOKUMENTE/Publikationen/2025/IOEW-Gutachten\\_Deneff\\_Effizienz.pdf](https://www.ioew.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/Publikationen/2025/IOEW-Gutachten_Deneff_Effizienz.pdf).

<sup>59</sup> *BBSR*, Überarbeitung der Anforderungssystematik im Gebäudeenergiegesetz (GEG), Juni 2025, S. 29 ff., 34 f.; *BfEE*, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 52 ff.

<sup>60</sup> *P. Schmidt*, Das novellierte Gebäudeenergiegesetz (GEG 2024), 2025, S. 17.

<sup>61</sup> Dazu sogleich unter C. II. 3. b) cc).

### a) Kein strengerer Schwellenwert für den Gesamtprimärenergiebedarf

Der Regierungsentwurf verzichtet darauf, den Nullemissionsgebäudestandard mit jenem für Niedrigstenergiegebäude zu ver-zahnen. Er führt stattdessen ein sogenanntes baubares Referenzgebäude ein, von dem ausgehend die Anforderungen sowohl für Niedrigstenergiegebäude als auch für Nullemissionsgebäude abgeleitet werden<sup>62</sup>. Der Gleichlauf mit dem „KfW-Effizienzhaus-55“ entfällt hierdurch (vorerst). Unproblematisch wäre die Festlegung eines solchen einheitlichen Schwellenwerts allerdings nur dann, wenn zugleich auch der 2024 für Niedrigstenergiegebäude festgelegte Schwellenwert um 10 Prozent unterschritten würde. Dass dies nicht gegeben ist, räumt der Entwurf einerseits freimütig ein:

*„Nach Artikel 4 der [Gebäuderichtlinie] sind für die Berechnung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden die Primärenergiefaktoren mit einem Primärenergiefaktor zu beschreiben. In diesem Zusammenhang wird das Referenzgebäude als baubares Referenzgebäude beschrieben, so dass der Faktor von 0,55 zu streichen ist.*

*Im Zusammenspiel mit der Anlage 1 ergibt sich für das neu zu errichtende Wohngebäude als Niedrigstenergiegebäude durch die Umstellung des Referenzgebäudes als baubare Referenz keine Niveauveränderung.“<sup>63</sup>*

Der Entwurf räumt vielmehr ein, dass die bisherigen Anforderungen an die Energieeffizienz unverändert beibehalten werden. Auch das in absehbarer Zeit neu zu berechnende kostenoptimale Niveau bleibt unerwähnt. Lediglich die „Technische Ausführung des Referenzgebäudes“ soll geändert werden (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 1 GModG-E i. V. m. § 15 bzw. § 18 und §§ 20 bzw. 21 ff. sowie Anlage 1 bzw. 2 GModG-E).

Der Regierungsentwurf begründet diese Änderung andererseits damit, dass die Vorgaben der Gebäuderichtlinie für die sehr

hohe Gesamtenergieeffizienz eines Nullemissionsgebäudes bereits durch den Umbau des Energiesystems erfüllt würden:

*„Für neu zu errichtende Wohngebäude ist ab 1.1.2030 ein Nullemissionsgebäude zu errichten. Wesentliche Anforderung ist, dass am Standort des Gebäudes keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen verursacht werden. Des Weiteren ist eine Steigerung des Ambitionsniveaus um 10% im Vergleich zum Niedrigstenergiegebäude erforderlich. [...] Die Steigerung des Ambitionsniveaus erfolgt in Deutschland ohnehin durch den fundamentalen Umbau insbesondere des Stromsystems. Dies wird durch den Primärenergiefaktor, der auch den erneuerbaren Anteil einbezieht, deutlich. Die Verringerung des Primärenergiebedarfs erfolgt bereits durch die Verbesserung des Energiesystems. Darüber hinaus wird die Referenzheizung durch die gängigen Heizungsarten erreicht.“<sup>64</sup>*

Dieses Ergebnis sucht der Entwurf zu erreichen, indem er für die Berechnung des Primärenergiebedarfs des Referenzgebäudes einen pauschalen Primärenergiefaktor von 0,75 bis 2030 und 0,70 ab 2030 zugrunde legt:

*„Die Technische Ausführung des Referenzgebäudes (Wohngebäude) wird auf die Gesamtenergieeffizienz umgestellt. Die Heizungsanlage nach Nummer 6 erhält eine technologieneutrale Referenzheizung mit einem generischen Primärenergiefaktor. Dieser beträgt für neue Wohngebäude bis 31.12.2029 [...] 0,75 und ab 1.1.2030 für neue Wohngebäude [...] 0,70. Damit werden die Veränderungen zum Nullemissionsgebäude adressiert.“<sup>65</sup>*

Da dieser Wert allerdings nicht 55 Prozent jenes Primärenergiefaktors entspricht, der nach dem Gebäudeenergiegesetz für das Referenzgebäude anzusetzen war, würde der zulässige Primärenergiebedarf eines Nullemissionsgebäudes infolge der Ände-

<sup>62</sup> Die folgenden wörtlichen Zitate lassen sich auf Nichtwohngebäude übertragen.

<sup>63</sup> Bundesregierung, Regierungsentwurf, S. 126 und S. 126 f. für Nichtwohngebäude.

<sup>64</sup> Bundesregierung, Regierungsentwurf, S. 95 und S. 104 für Nichtwohngebäude.

<sup>65</sup> Bundesregierung, Regierungsentwurf, S. 144 f. und S. 145 für Nichtwohngebäude.

rung nicht sinken, sondern steigen<sup>66</sup>. Dennoch sieht der Entwurf keine verschärften Höchstwerte für die Wärmedurchgangskoeffizienten der Außenbauteile oder gar eine Umstellung auf den Heizwärmebedarf als ergänzende Anforderungsgröße vor (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 2 GModG-E i. V. m. § 16 bzw. § 19 und Anlage 3 GModG-E).

Vorgesehen ist stattdessen ein neues vereinfachtes Nachweisverfahren, in dem die Einhaltung der Anforderungen an die Energieeffizienz eines Nullemissionsgebäudes vermutet werden soll, wenn es die in einer Bekanntmachung von BMWF und BMWStB definierten „Anwendungsvoraussetzungen erfüllt [...] und gemäß einer der dazu beschriebenen Ausstattungsvarianten errichtet wird“ (§ 31 GModG-E). Die für das vereinfachte Verfahren im Gebäudeenergiegesetz noch vorgesehenen Anforderungen sollen dafür ersatzlos entfallen (vgl. § 31 Abs. 1 GEG i. V. m. Anlage 5), die Entscheidung darüber mithin vom Parlament vollständig auf die Exekutive verlagert werden.

### b) Keine wirklichkeitsgetreue und neutrale Festlegung der Primärenergiefaktoren

Unionsrechtlich wäre die beschriebene Umsetzung nur dann nicht zu beanstanden, wenn die festgelegten Primärenergiefaktoren eine wirklichkeitsgetreuere Berechnung der Gesamtenergieeffizienz ermöglichen. Auch dies ist jedoch nicht der Fall. Obwohl der Entwurf angibt, die Umstellung auf den Gesamtprimärenergiebedarf nachzuvollziehen<sup>67</sup>, weist er den neu hinzukommenden nicht fossilen Energieträgern unter 1 liegende Primärenergiefaktoren zu und senkt die Primärenergiefaktoren für die bereits im Gebäudeenergiegesetz vorhandenen nicht fossilen Energieträger deutlich ab (§ 22 Abs. 1 GModG-E i. V. m. Anlage 4) – ungeachtet dessen, dass dort bisher allein auf den Bedarf an nicht erneuerbaren Energien abgestellt wird.

Sowohl Biogas, Biomethan, biogenem Flüssiggas und Bioöl als auch Wasserstoff jedweder Farbe sowie synthetischem Heizöl weist er einen Primärenergiefaktor von 0,7 zu. Nur der Primärenergiefaktor für Holz wird von 0,2 auf 0,7 angehoben. Eine Begründung hierfür liefert der Entwurf nicht. Auch den erneuerbaren und den nicht erneuerbaren Anteil der jeweiligen Primärenergiefaktoren gibt er – anders als von der Gebäuderichtlinie verlangt (Art. 2 Nr. 13 und Art. 4 Gebäude-RL i. V. m. Anhang I Nr. 2 Abs. 3)<sup>68</sup> – nicht gesondert an. Beide ließen sich aus den anerkannten und auch nach dem Regierungsentwurf weiterhin anzuwendenden Berechnungsgrundlagen und -verfahren entnehmen<sup>69</sup>. Gleichwohl lässt sich ablesen, dass durch die freihändige Festlegung der Primärenergiefaktoren der Einbau bestimmter Heizungsanlagen und die Umstellung auf die „Bio-Treppe“ trotz der verschärften Vorgaben der Gebäuderichtlinie möglich bleiben soll:

*„Die Umsetzung der Gesamtenergieeffizienz führt insbesondere dazu, dass der Jahres-Primärenergiebedarf umzustellen [sic!]. Demzufolge werden die Primärenergiefaktoren so umgestellt, so dass das Anforderungsniveau weiterhin erreicht wird.“<sup>70</sup>*

Die Primärenergiefaktoren werden also nicht vorausschauend festgelegt und genügen auch nicht der von der Kommission zum Ausdruck gebrachten Erwartung, dass sie „neutral bleiben und alle Technologien gleichermaßen widerspiegeln“<sup>71</sup>. Die „Technische Ausführung des Referenzgebäudes“ setzt vielmehr vollständig mit Bioenergie, Wasserstoff oder synthetischem Heizöl betriebene Heizungsanlagen stillschweigend als Normalfall voraus, obwohl die Stufen der „Bio-Treppe“ über 2040 hinaus sowie die Verfügbarkeit dieser Energieträger offen sind<sup>72</sup>.

<sup>66</sup> Vgl. BenG, GModG gefährdet Qualität künftiger Gebäude, Juni 2026, <https://www.beng.info/news/gmodg-gefaehrdet-qualitaet-kuenftiger-gebaeude.html>; BfEE, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 59 ff.

<sup>67</sup> Bundesregierung, Regierungsentwurf, S. 145.

<sup>68</sup> Vgl. Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 12, S. 294 f.

<sup>69</sup> Vgl. Gebäudeforum Klimaneutral, Leitfaden energetische Gebäudebilanzierung nach DIN V 18599, 2. Aufl. August 2023, S. 48,

[https://www.gebaeudeforum.de/fileadmin/gebaeudeforum/Downloads/Leitfaden-Handbuch/Leitfaden\\_Bilanzierung\\_DIN\\_V\\_18599\\_2023\\_WEB.pdf](https://www.gebaeudeforum.de/fileadmin/gebaeudeforum/Downloads/Leitfaden-Handbuch/Leitfaden_Bilanzierung_DIN_V_18599_2023_WEB.pdf).

<sup>70</sup> Bundesregierung, Regierungsentwurf, S. 98.

<sup>71</sup> Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 12, S. 296.

<sup>72</sup> Öko-Institut, Weniger Klimaschutz, höhere Kosten, größere Unsicherheit, 12.03.2026, S. 6 f. m. w. N.; BR-Drs. 292/26, S. 5, 12 f.

## II. Klimaverträgliche Deckung des verbleibenden jährlichen Gesamtprimärenergiebedarfs

Der Nullemissionsgebäudestandard beschränkt sich nicht auf Vorgaben für eine hohe Gesamtenergieeffizienz. Die Gebäuderichtlinie stellt zudem ausführliche Vorgaben dazu auf, wie viele CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort (1.) und wie viele betriebsbedingte Treibhausgasemissionen ein Nullemissionsgebäude verursachen darf (2.) und mit welchen Energien sein verbleibender jährlicher Primärenergiebedarf grundsätzlich gedeckt werden muss (3.).

### 1. Keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort

Ein Nullemissionsgebäude darf am Standort keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen verursachen (vgl. Art. 2 Nr. 62 Governance-VO)<sup>73</sup>. Bei dieser unmissverständlichen Vorgabe handelt es sich um den abwägungsfesten Kern, um das hervorstechende Merkmal des Nullemissionsgebäudestandards. Spielräume bestehen lediglich bei der Umsetzung der weiteren Vorgaben. Für Nullemissionsgebäude muss daher der Einbau sämtlicher Heizungen ausgeschlossen werden, die einen auch nur geringen Anteil der von ihnen bereitgestellten Wärme mit fossilen Brennstoffen wie Erdgas oder Öl erzeugen.

Der Regierungsentwurf sieht die zeitlich gestaffelte Umsetzung dieser Vorgabe ab 2028 für öffentliche (§ 10a Abs. 1 und 2 Nr. 3 GModG-E 2028) und ab 2030 für sämtliche Neubauten (§ 10 Abs. 1 und 2 Nr. 3 GModG-E 2030) vor.

### 2. Festlegung eines Schwellenwerts auch für die weiteren betriebsbedingten Treibhausgasemissionen

Der Betrieb eines Gebäudes verursacht für gewöhnlich aber nicht nur CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort. Die

Gebäuderichtlinie sieht daher auch für die weiteren betriebsbedingten Treibhausgasemissionen – neben CO<sub>2</sub> insbesondere Methan und Lachgas – die Festlegung eines Schwellenwerts durch die Mitgliedstaaten vor.

#### Art. 11 Abs. 5 und 6 Gebäude-RL

**(5) Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die betriebsbedingten Treibhausgasemissionen eines Nullemissionsgebäudes einen auf Ebene des Mitgliedstaats in den nationalen Gebäuderenovierungsplänen festgelegten maximalen Schwellenwert einhalten. Dieser maximale Schwellenwert kann für neue und renovierte Gebäude unterschiedlich hoch angesetzt werden.**

**(6) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission ihre maximalen Schwellenwerte mit, einschließlich einer Beschreibung der Berechnungsmethode für die einzelnen Gebäudearten und die entsprechende Außenklimabezeichnung gemäß Anhang I. Die Kommission überprüft die maximalen Schwellenwerte und empfiehlt gegebenenfalls deren Anpassung.**

#### a) Reichweite und Umsetzungsspielraum

Auszudrücken ist dieser Schwellenwert in Kilogramm CO<sub>2</sub>-Äquivalent pro Quadratmeter und Jahr. Bei seiner Festlegung im nationalen Gebäuderenovierungsplan (vgl. Art. 3 Gebäude-RL)<sup>74</sup> zu berücksichtigen sind sämtliche „Treibhausgasemissionen im Zusammenhang mit dem Energieverbrauch der gebäudetechnischen Systeme während der Nutzung und des Betriebs des Gebäudes“ (Art. 2 Nr. 23 Gebäude-RL). Unter gebäudetechnische Systeme wiederum fallen technische Ausrüstung für Raumheizung und -kühlung, Lüftung, Warmwasserbereitung, eingebaute Beleuchtung, Gebäudeautomatisierung und -steuerung, die Erzeugung erneuerbarer Energien und die Speicherung von Energie am Gebäudestandort (Art. 2 Nr. 6 Gebäude-RL). Mit

<sup>73</sup> Fossile Brennstoffe sind hiernach „nicht-erneuerbare kohlenstoffhaltige Energiequellen, wie feste Brennstoffe, Erdgas und Erdöl“.

<sup>74</sup> Für einen Überblick siehe M. Wimmer, Die Dekarbonisierung von Gebäuden (Teil 1), ER 2025, S. 143 (146).

anderen Worten: Es geht sowohl um die unmittelbar am Standort als auch die mittelbar in der Vorkette für den Gebäudebetrieb verursachten Emissionen<sup>75</sup>. Sonstige – namentlich in Bauprodukten verkörperte – Lebenszyklus-Treibhausgasemissionen bleiben bei der Festlegung dieses Schwellenwerts dagegen unberücksichtigt.

Die Spielräume der Mitgliedstaaten sind bei der Festlegung dieses Schwellenwerts zwar weiter als bei jenem für den Primärenergiebedarf. Völlig frei sind sie aber auch hier nicht. Sie müssen ihre Entscheidung vielmehr „einschließlich einer Beschreibung der Berechnungsmethode für die einzelnen Gebäudearten und die entsprechende Außenklimabezeichnung“ der Kommission übermitteln, die den Schwellenwert prüft und ggf. eine Anpassung empfiehlt.

### b) Eigenständige Bedeutung

Obschon auch diese Vorgabe ein bestimmendes Merkmal des Nullemissionsgebäudestandards bildet und in ihr ein Schlüssel für eine anspruchsvolle Richtlinienumsetzung liegt, sieht man die Einführung eines Schwellenwerts auch für die betriebsbedingten Treibhausgasemissionen bisweilen als „nicht zielführend“ an<sup>76</sup>. So wird vertreten, dass bereits die hohe Gesamtenergieeffizienz und der Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort die Einführung eines weiteren Schwellenwerts verzichtbar machten, zumal die betriebsbedingten Emissionen zukünftig auch im Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial zu berücksichtigen seien und Vorkettenemissionen durch „nationale Instrumente und Zielvorgaben“ – insbesondere des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)<sup>77</sup> und des Wärmeplanungsgesetzes (WPG)<sup>78</sup> – „ebenfalls dekarbonisiert“ würden.

#### aa) Korrektivfunktion

Zwar ist zuzugeben, dass die hohe Gesamtenergieeffizienz und der Ausschluss von

CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort bereits für sich genommen zahlreiche Versorgungslösungen für Nullemissionsgebäude ausscheiden lassen und dass anhand der Primärenergiefaktoren grundsätzlich auch Vorkettenemissionen erfasst werden können. Letzteres setzt allerdings voraus, dass keine künstlich abgesenkten Primärenergiefaktoren angesetzt werden<sup>79</sup>.

Ein Schwellenwert auch für die betriebsbedingten Treibhausgasemissionen eines Nullemissionsgebäudes könnte vor diesem Hintergrund ein ausgleichendes Korrektiv bilden. Ob ein Gebäude ihn einhält, hinge dann maßgeblich von den der Berechnung zugrunde gelegten Emissionsfaktoren ab, die – den Primärenergiefaktoren vergleichbar – das Treibhausgaspotenzial der eingesetzten Energieträger bewerten: Je höher die Emissionsfaktoren sind, desto strengere Anforderungen müssten an die Gesamtenergieeffizienz angelegt oder der Energiebedarf des betroffenen Gebäudes anderweitig gesenkt werden.

Hier ließe sich einwenden, dass auch Emissionsfaktoren politisch festgelegt werden. Das Nebeneinander zweier Schwellenwerte mit unterschiedlichen Schwerpunkten – Vorkettenverluste, Umweltschäden und der Einfluss auf das Energiesystem auf der einen, das Treibhausgaspotenzial auf der anderen Seite – erzwänge jedoch eine gewisse Disziplinierung des Gesetzgebers: Zu viel „Greenwashing“ bei dem einen Schwellenwert ließe den anderen zur begrenzenden Anforderungsgröße werden, sodass der Spielraum bei der Festlegung auf einen wirklichkeitsgetreuen Korridor gelenkt würde.

Verdeutlichen lässt sich dies am Beispiel von Biomethan. Denn obwohl die bei seiner Nutzung unter anderem aufgrund von Leckagen anfallenden Emissionen in der Vorkette deutlich klimaschädlicher sind, als

<sup>75</sup> Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 7, S. 197.

<sup>76</sup> Siehe auch zum Folgenden *BfEE*, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 38 f.

<sup>77</sup> Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 18. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 347) geändert worden ist.

<sup>78</sup> Wärmeplanungsgesetz vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348) geändert worden ist.

<sup>79</sup> Siehe auch zum Folgenden *UBA*, Woran messen wir Treibhausgasreduktionen von Energiepfaden?, August 2025, [https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/11850/publikationen/63\\_2025\\_cc.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/11850/publikationen/63_2025_cc.pdf).

lange Zeit angenommen wurde<sup>80</sup>, darf Biomethan in einem Nullemissionsgebäude auch am Standort weiterhin genutzt werden<sup>81</sup>. Einem ergänzenden Schwellenwert für die betriebsbedingten Emissionen könnte daher auch neben den sonstigen Vorgaben eigenständige Bedeutung zukommen<sup>82</sup>. Über die hohe Gesamtenergieeffizienz hinaus müssten bei einer weitgehenden Deckung des Primärenergiebedarfs durch Biomethan dann nämlich zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, um diesen Schwellenwert – einschließlich der am Standort verursachten Emissionen – einhalten zu können.

Ein vergleichbarer Gedanke liegt auch den derzeit noch geltenden (vgl. § 71d Abs. 1 GEG) und im Regierungsentwurf fortgeschriebenen (vgl. § 46 GModG-E und § 10 Abs. 4 GModG-E 2030) Anforderungen beim Einbau einer Stromdirektheizung zugrunde. Da solche Heizungen hochgradig ineffizient sind und sie angesichts des derzeitigen Strommixes dementsprechend viele Treibhausgasemissionen zu verursachen drohen, dürfen sie selbst in Neubauten nur dann noch eingebaut werden, wenn das Gebäude die Anforderungen an den Wärmeschutz um mindestens 45 Prozent unterschreitet.

### bb) Abgrenzung vom Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial

Auch die neu eingeführten Vorgaben für das Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial machen einen Schwellenwert für die betriebsbedingten Treibhausgasemissionen nicht entbehrlich. Zwar muss auch dieses Potenzial ab 2030 für sämtliche Neubauten grundsätzlich berechnet und im Energieausweis offengelegt werden (Art. 7 Abs. 2

lit. b sowie Abs. 3 und 4 Gebäude-RL und Art. 32 Gebäude-RL i. V. m. Anhang III)<sup>83</sup>. Bereits bis 2027 muss außerdem ein Fahrplan veröffentlicht und der Kommission übermittelt werden, in dem die Einführung von Grenzwerten für das gesamte kumulative Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial aller Neubauten im Einzelnen dargelegt und Zielvorgaben für neue Gebäude ab 2030 festgelegt werden, wobei ein schrittweiser Abwärtstrend sowie Grenzwerte zu berücksichtigen sind, die im Einklang mit den Zielen der Klimaneutralität bis 2050 (Art. 7 Abs. 5 UAbs. 1 und 2 Gebäude-RL) und der Netto-Treibhausgasneutralität bis 2045 stehen<sup>84</sup>.

Anders als der Schwellenwert für die betriebsbedingten Treibhausgasemissionen dient das Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial allerdings als Indikator für die Quantifizierung des Treibhausgaspotenzials eines Gebäudes während seines gesamten Lebenszyklus (Art. 2 Nr. 25 Gebäude-RL). Erfasst werden daher sämtliche Emissionen, die bei der Herstellung und Beförderung von Bauprodukten, den Tätigkeiten auf der Baustelle, dem Energieverbrauch im Gebäude, der Ersetzung von Bauprodukten sowie dem Abbruch, der Beförderung und Bewirtschaftung von Abfallmaterialien und ihrer Wiederverwendung, ihrem Recycling und ihrer endgültigen Entsorgung auftreten (Art. 2 Nr. 24 Gebäude-RL)<sup>85</sup>. Entscheidend ist ein solcher Ansatz im Lichte des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung<sup>86</sup> zuallererst für den Neubau: Sämtliche nicht langfristig als CO<sub>2</sub>-Senken errichteten Neubauten tragen nichts zum Erreichen der Klimaziele bei, Energieverbrauch und Emissionen werden durch ihre Errichtung vielmehr mittel- wie unmittelbar erhöht und das ohnehin kaum noch vorhan-

<sup>80</sup> S. *Bakkaloglu*, Quantifying Methane Emissions in European Biogas Systems, 2025, [https://methanematters.eu/wp-content/uploads/2025/10/Report\\_-\\_Quantifying\\_methane\\_emissions\\_in\\_European\\_biogas\\_and\\_biomethane\\_supply\\_chains.pdf](https://methanematters.eu/wp-content/uploads/2025/10/Report_-_Quantifying_methane_emissions_in_European_biogas_and_biomethane_supply_chains.pdf).

<sup>81</sup> Dazu sogleich unter C. II. 3. a) aa).

<sup>82</sup> Siehe auch zum Folgenden C. *Maduta/D. D'Agostino/S. Tsemekidi-Tzeiranaki/L. Castellazzi*, From Nearly Zero-Energy Buildings (NZEBS) to Zero-Emission Buildings (ZEBs), *Energy Build.* 328 (2025), Art. 115133 (S. 11); *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 7, S. 197 ff.

<sup>83</sup> Für „alle neuen Gebäude mit einer Nutzfläche von mehr als 1.000 Quadratmetern“ greift diese Vorgabe bereits ab 2028 (Art. 7 Abs. 2 lit. a Gebäude-RL).

<sup>84</sup> Siehe auch zum Folgenden *BBSR*, Überarbeitung der Anforderungssystematik im Gebäudeenergiegesetz (GEG), Juni 2025, S. 59 ff.; *BfEE*, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 166 ff.

<sup>85</sup> Für einen Überblick über die Bedeutung solcher Emissionen im Gebäudesektor siehe die Beiträge in: *F. Pomponi/C. De Wolf/A. Moncaster* (Hrsg.), *Embodied Carbon in Buildings*, 2018.

<sup>86</sup> BVerfGE 157, 30 (135 ff.).

dene Restbudget<sup>87</sup> damit weiter aufgezehrt<sup>88</sup>.

Anzugeben ist das Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial in Kilogramm CO<sub>2</sub>-Äquivalent pro Quadratmeter Nutzfläche, wobei die Datenauswahl, die Festlegung des Szenarios und die Berechnungen grundsätzlich anhand der für die Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit von Gebäuden jeweils gültigen EN-Normen sowie des „Level(s)“-Rahmens<sup>89</sup> erfolgen müssen – und zwar bezogen auf einen Bezugszeitraum von 50 Jahren (Art. 7 Abs. 2 Gebäude-RL i. V. m. Anhang III)<sup>90</sup>.

Beim Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial werden also deutlich längere Zeiträume als bei einem Schwellenwert für die betriebsbedingten Treibhausgasemissionen betrachtet. Der Gebäudebetrieb fällt bei Neubauten im Verhältnis zu den weiteren Lebensphasen außerdem zunehmend weniger ins Gewicht. Hinzu kommt, dass angesichts des erwarteten Umbaus des Energiesystems bei der Berechnung des Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzials voraussichtlich andere – nämlich niedrigere – Emissionsfaktoren für die noch in Betracht kommenden Energieträger angesetzt werden. Stellte man allein auf das Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial ab, drohten die betriebsbedingten Treibhausgasemissionen daher aus dem Blick zu geraten: Während die Steuerungswirkung von Grenzwerten für das Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial wegen zu optimistischer Erwartungen an den Umbau des Energiesystems oder die Lebensdauer von Bauteilen und ihr Recycling womöglich überschätzt wird, begrenzt ein Schwellenwert die betriebsbedingten Treibhausgasemissionen eines Gebäudes bezogen auf einen absehbareren Zeitraum.

### c) Im Regierungsentwurf nur Umsetzung der Vorgaben für das Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial

Zwar übernimmt der Regierungsentwurf die Begriffsbestimmung der Gebäuderichtlinie nahezu wörtlich, nach der ein Nullemissionsgebäude „keine oder eine sehr geringe Menge an betriebsbedingten Treibhausgasemissionen“ verursachen darf. Einen entsprechenden Schwellenwert sieht er gleichwohl nicht vor. Erwähnt werden die betriebsbedingten Treibhausgasemissionen lediglich bei den Anforderungen an den Energieausweis. Hiernach müssen sie in Kilogramm CO<sub>2</sub>-Äquivalent pro Quadratmeter und Jahr im Energieausweis angegeben werden (§ 85 Abs. 1 Nr. 16 GModG-E), in dem zudem eine Empfehlung für ihre Verringerung gegeben werden muss (§ 84 Abs. 1 S. 1 und S. 2 Nr. 1 GModG-E).

Zurückzuführen mag das Fehlen eines Schwellenwerts für die betriebsbedingten Treibhausgasemissionen darauf sein, dass dieser Wert laut Gebäuderichtlinie zunächst im bis Ende 2026 vorzulegenden nationalen Gebäuderenovierungsplan festzulegen ist (vgl. auch Art. 3 Abs. 2 lit. e und Abs. 7 UAbs. 2 Gebäude-RL). Bisher liegt lediglich ein Entwurf des BMWV vor (vgl. Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 Gebäude-RL)<sup>91</sup>. Darin heißt es schlicht:

*„Aufgrund noch nicht abgeschlossener, nationaler Abstimmungen und noch ausstehender Entscheidungen können die Werte zum Zeitpunkt der Abgabe des Entwurfs des [nationalen Gebäuderenovierungsplans] noch nicht angegeben werden. Sie werden im finalen Plan ergänzt.“<sup>92</sup>*

<sup>87</sup> SRU, Wo stehen wir beim CO<sub>2</sub>-Budget?, Oktober 2024, S. 1 ff., [https://www.umweltrat.de/Shared-Docs/Downloads/DE/04\\_Stellungnahmen/2020\\_2024/2024\\_03\\_CO2\\_Budget.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=21](https://www.umweltrat.de/Shared-Docs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2024_03_CO2_Budget.pdf?__blob=publicationFile&v=21).

<sup>88</sup> M. Leymann, Rebounds im Klimarecht, 2025, S. 74, 87 ff. m. w. N.

<sup>89</sup> „Level(s) provides a common language for assessing and reporting on the sustainability performance of buildings. It is a simple entry point for applying circular economy principles in our built environment. Level(s) offers an extensively tested system for measuring and supporting improvements, from design to end of life. It can be applied to residential buildings or offices.“, Europäische Kommission, Level(s), 26.03.2026,

[https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/levels\\_en?prefLang=de&etrans=de](https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/levels_en?prefLang=de&etrans=de).

<sup>90</sup> Für einen Überblick siehe B. Izaola/O. Akizu-Cardoki/X. Oregi, Life Cycle Analysis Challenges through Building Rating Schemes within the European Framework, Sustainability 14 (2022), Art. 5009 (S. 1 ff.).

<sup>91</sup> Tagesspiegel Background, EU rüffelt Deutschland wegen fehlendem Renovierungsplan, 12.03.2026, <https://background.tagesspiegel.de/energie-und-klima/briefing/eu-rueffelt-deutschland-wegen-fehendem-renovierungsplan>.

<sup>92</sup> BMWV, Entwurf eines Nationalen Gebäuderenovierungsplans v. 17.04.2026, S. 132, [https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/konsultation-zum-nationalen-gebaeuderenovierungsplan-nbrp-2026.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=14](https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/konsultation-zum-nationalen-gebaeuderenovierungsplan-nbrp-2026.pdf?__blob=publicationFile&v=14).

Es ist daher abzuwarten, ob der endgültige nationale Gebäuderenovierungsplan einen entsprechenden Schwellenwert vorsehen und welches Instrument der Gesetzgeber wählen wird, um die Einhaltung dieses Schwellenwerts sicherzustellen. Die für die Angabe der betriebsbedingten Treibhausgasemissionen im Energieausweis festgelegten Emissionsfaktoren deuten jedenfalls nicht darauf hin, dass der Schwellenwert die erhoffte Wirkung zeigt: Auch sie sollen für Biogas, Biomethan, biogenes Flüssiggas und Bioöl laut Regierungsentwurf durchweg gesenkt werden (vgl. § 85 Abs. 3 GModG-E i. V. m. Anlage 9).

Die Vorgaben der Gebäuderichtlinie für das Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial setzt der Entwurf dagegen überwiegend um (vgl. §§ 3 Abs. 1 Nr. 18a f., 7 Abs. 5, 85 Abs. 1 Nr. 17, 88b f. GModG-E). Weder im Entwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz noch in jenem für einen nationalen Gebäuderenovierungsplan ist dagegen der bis Ende 2026 der Kommission zu übermittelnde Fahrplan mit Grenzwerten und Zielvorgaben für das Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial von Neubauten ab 2030 enthalten (Art. 7 Abs. 5 UAbs. 1 und 2 Gebäude-RL).

### 3. Grundsätzlich erneuerbare oder klimaverträgliche Energien

Neben dem Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort und der Festlegung eines Schwellenwerts für die weiteren betriebsbedingten Treibhausgasemissionen gibt die Gebäuderichtlinie schließlich vor, dass der Primärenergiebedarf eines Nullemissionsgebäudes grundsätzlich durch erneuerbare oder klimaverträgliche Energien gedeckt werden muss (a)). Nur soweit dies technisch oder wirtschaftlich nicht möglich ist, darf er ausnahmsweise auch durch „andere Energie aus dem Netz“ gedeckt werden (b)). Für die Umsetzung dieser Vorgaben finden sich zwar bereits Anknüpfungspunkte im Bundesrecht, doch verbleibt auch nach dem Regierungsentwurf hier ein nicht unerheblicher Umsetzungsbedarf (c)).

#### Art. 11 Abs. 7 Gebäude-RL

**(7) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass der gesamte jährliche Primärenergieverbrauch eines neuen oder renovierten Nullemissionsgebäudes gedeckt wird durch**

**a) am Standort oder in dessen Nähe erzeugte Energie aus erneuerbaren Quellen, die den Kriterien des Artikels 7 der [Erneuerbare-Energien-Richtlinie] genügt;**

**b) von einer Erneuerbare-Energie-Gemeinschaft im Sinne des Artikels 22 der [Erneuerbare-Energien-Richtlinie] gelieferte Energie aus erneuerbaren Quellen;**

**c) Energie aus einem effizienten Fernwärme- und -kältesystem im Sinne des Artikels 26 Absatz 1 der [Energieeffizienzrichtlinie]; oder**

**d) Energie aus kohlenstofffreien Quellen.**

**Ist es technisch oder wirtschaftlich nicht möglich, die in diesem Absatz genannten Anforderungen zu erfüllen, kann der jährliche Gesamtprimärenergieverbrauch auch durch andere Energie aus dem Netz gedeckt werden, die den auf nationaler Ebene festgelegten Kriterien entspricht.**

#### a) Grundsätzlich vorrangige Erfüllungsoptionen

Als vorrangige vier Erfüllungsoptionen nennt die Gebäuderichtlinie am Standort oder in dessen Nähe erzeugte oder von einer Erneuerbare-Energie-Gemeinschaft gelieferte erneuerbare Energien, Energie aus einem im Sinne der Energieeffizienzrichtlinie effizienten Fernwärme- und -kältesystem sowie Energie aus sogenannten kohlenstofffreien Quellen.

### aa) Am Standort oder in dessen Nähe erzeugte erneuerbare Energien

Entsprechend der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EE-RL)<sup>93</sup> definiert die Gebäude-richtlinie erneuerbare Energien als „Energie aus erneuerbaren, nichtfossilen Energiequellen, das heißt Wind, Sonne (Solarthermie und Fotovoltaik) und geothermische Energie, Salzgradient-Energie, Umgebungsenergie, Gezeiten-, Wellen- und sonstige Meeresenergie, Wasserkraft, Biomasse, Deponiegas, Klärgas und Biogas“ (Art. 2 Nr. 14 Gebäude-RL).

Dabei meint am Standort, dass erneuerbare Energien in oder auf einem Gebäude oder dem dazugehörigen Grundstück erzeugt werden (Art. 2 Nr. 54 Gebäude-RL). In dessen Nähe bedeutet, dass die Erzeugung innerhalb eines bestimmten lokalen oder regionalen Umkreises um ein Gebäude herum erfolgt und zudem drei weitere in der Gebäuderichtlinie festgelegte Bedingungen erfüllt sind: Die Energie darf erstens nur innerhalb des besagten Umkreises über ein gesondertes Netz verteilt und genutzt werden, es muss zweitens möglich sein, für sie einen eigenen Primärenergiefaktor zu berechnen, und der Anschluss am Standort muss drittens eine sichere Versorgung sowie eine Erfassung der Energie für die Eigennutzung ermöglichen (Art. 2 Nr. 55 Gebäude-RL)<sup>94</sup>. Zu denken ist hier beispielsweise an die Nutzung von Mieterstrom, die gemeinschaftliche Gebäudeversorgung oder die in Deutschland noch immer seltene Wärmeversorgung im Quartier, aber auch die Versorgung eines Krankenhauses oder Universitätscampus<sup>95</sup>.

Die Erwägungsgründe der Richtlinie stellen ergänzend klar, dass durch die Verbrennung sogenannter erneuerbarer Brennstoffe erzeugte Energie als am Standort

erzeugte erneuerbare Energie gilt, wenn die Verbrennung ebendort erfolgt<sup>96</sup>. Umfasst sind neben Solarenergieanlagen und Wärmepumpen daher auch mit Bioenergie betriebene Heizungsanlagen, sofern sie sich in dem beheizten Gebäude oder auf dem dazugehörigen Grundstück befinden und die strengen Nachhaltigkeits- und Treibhausgaseinsparungskriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie für Biokraftstoffe, flüssige Brennstoffe und Biomasse-Brennstoffe erfüllt sind (vgl. Art. 7 Abs. 1 UAbs. 5 EE-RL i. V. m. Art. 29 Abs. 2 bis 7 und 10 EE-RL)<sup>97</sup>. Auch ohne eine ausdrückliche Weiterverweisung gelten vergleichbare Kriterien bei der Nutzung von sogenanntem grünen Wasserstoff (vgl. Art. 2 Nr. 36 EE-RL und Art. 7 Abs. 1 UAbs. 3 EE-RL i. V. m. Art. 27 und 29a EE-RL sowie der ergänzenden Delegierten Verordnung<sup>98</sup>), der allerdings samt seinen Derivaten absehbar ohnehin zu knapp bleiben wird, um ihn in Gebäudeheizungen zu verfeuern<sup>99</sup>. Für Wärmepumpen wiederum greifen gewisse Effizienzkriterien (vgl. Art. 7 Abs. 3 UAbs. 3 EE-RL i. V. m. Anhang VII).

### bb) Von einer Erneuerbare-Energie-Gemeinschaft gelieferte erneuerbare Energien

Wie von einer Erneuerbare-Energie-Gemeinschaft gelieferte Energie bei der Umsetzung des Nullemissionsgebäudestandards abgebildet werden soll, lassen die Gebäuderichtlinie und auch die Leitlinien der Kommission vollständig offen. Während sich diese auf die Wiedergabe der umfangreichen Begriffsbestimmung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie beschränken (vgl. Art. 2 Nr. 16 EE-RL), verweist jene auf die ebendort an die Mitgliedstaaten gerichteten „Ausgestaltungsaufträge [sic!] für die Regulierung der Erneuerbare-Energie-

<sup>93</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>94</sup> Siehe auch zum Folgenden *Europäische Kommission, Leitlinien*, Anhang 7, S. 185 f.

<sup>95</sup> Dazu sogleich unter C. II. 3. c) dd).

<sup>96</sup> Erwägungsgrund (22) Gebäude-RL.

<sup>97</sup> *Europäische Kommission, Leitlinien*, Anhang 7, S. 185 f.

<sup>98</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2023/1184 der Kommission vom 10. Februar 2023 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates durch die Festlegung einer Unionismethode mit detaillierten Vorschriften für die Erzeugung flüssiger oder gasförmiger erneuerbarer Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs für den Verkehr, ABl. EU L 157 v. 20.06.2023, S. 11.

<sup>99</sup> Siehe statt vieler *Fraunhofer IEG/Fraunhofer ISI, Heizen mit Wasserstoff*, Oktober 2025, [https://gaswende.de/wp-content/uploads/2025/10/Fraunhofer\\_Kurzgutachten\\_Heizen\\_mit\\_Wasserstoff\\_2025-10-14.pdf](https://gaswende.de/wp-content/uploads/2025/10/Fraunhofer_Kurzgutachten_Heizen_mit_Wasserstoff_2025-10-14.pdf); *J. Rosenow, A Meta-Review of 54 Studies on Hydrogen Heating*, Cell Reports Sustainability 2024, Art. 100010.

Gemeinschaften<sup>100</sup>. Es wird daher eingehender zu untersuchen sein, ob sich im Bundesrecht Anknüpfungspunkte für eine Umsetzung dieser Erfüllungsoption finden<sup>101</sup>.

### cc) Energie aus einem effizienten Fernwärme- und -kältesystem

Als Fernwärme bzw. Fernkälte<sup>102</sup> bezeichnen Gebäuderichtlinie und Erneuerbare-Energien-Richtlinie die Verteilung thermischer Energie in Form von Dampf und heißem Wasser bzw. kalten Flüssigkeiten von einer zentralen oder dezentralen Erzeugungsquelle durch ein Netz an mehrere Gebäude oder Anlagen zur Nutzung von Raum- oder Prozesswärme bzw. -kälte (Art. 2 Nr. 50 Gebäude-RL, Art. 2 Nr. 19 EE-RL)<sup>103</sup>. Damit Fernwärme als Erfüllungsoption für die Deckung des Primärenergiebedarfs eines Nullemissionsgebäudes angerechnet werden kann, muss sie den Effizienzkriterien der Energieeffizienzrichtlinie entsprechen (vgl. Art. 26 Abs. 1 EnEff-RL).

Diese setzen voraus, dass die eingesetzte Fernwärme aus einem System stammt, das einen Mindestanteil an erneuerbaren Energien, Abwärme, Kraft-Wärme-Kopplungs-Wärme oder eine Kombination dieser Energie- bzw. Wärmeformen nutzt. Bis 2028 belaufen sich diese Mindestanteile auf je 50 Prozent für erneuerbare Energien und Abwärme, auf 75 Prozent für Kraft-Wärme-Kopplungs-Wärme oder wiederum 50 Prozent für eine Kombination aus diesen Möglichkeiten. 2028, 2035 und danach alle fünf Jahre steigen die Mindestanteile schrittweise an, bis ab 2050 nur noch erneuerbare Energien und Abwärme genutzt werden dürfen, wenn ein Fernwärmesystem als

effizient im Sinne der Energieeffizienzrichtlinie eingestuft werden soll. Alternativ hierzu können die Mitgliedstaaten auch Nachhaltigkeitskriterien wählen, „die auf der Menge der Treibhausgasemissionen aus dem Fernwärme- und -kältesystem pro an die Kunden gelieferter Wärme- oder Kälteeinheit beruhen“ (Art. 26 Abs. 2 EnEff-RL)<sup>104</sup>.

### dd) Energie aus kohlenstofffreien Quellen

Was unter „Energie aus kohlenstofffreien Quellen“ zu verstehen ist, bleibt in der Richtlinie offen und wird auch andernorts im Unionsrecht nicht definiert<sup>105</sup>. Als Ausdruck einer oft bemühten „Technologieoffenheit“<sup>106</sup> könnten darunter beispielsweise „Small Modular Reactors“ oder mit blauem Wasserstoff betriebene Heizungsanlagen gefasst werden – ungeachtet dessen, dass solche „Mini-Atomkraftwerke“ bisher nicht marktreif sind<sup>107</sup> und auch blauer Wasserstoff angesichts der nur begrenzten Möglichkeiten von Carbon Capture and Storage (CCS)<sup>108</sup> für ein schlichtes Verheizen höchstwahrscheinlich zu knapp bleiben wird<sup>109</sup>. Die Kommission benennt in ihren 2025 veröffentlichten Leitlinien dementsprechend auch allein „erneuerbare Energien oder Kernenergie aus dem Stromnetz“ sowie „erneuerbare Energien und Abwärme aus einem Fernwärmesystem“, das (noch) nicht effizient im Sinne der Energieeffizienzrichtlinie ist<sup>110</sup>.

### b) Ausnahmsweise auch andere Energie aus dem Netz

Nur soweit es technisch oder wirtschaftlich unmöglich ist, den Primärenergiebedarf

<sup>100</sup> T. Hüscher, Förderung von Bürgerenergiegesellschaften, 2024, S. 212.

<sup>101</sup> Dazu sogleich unter C. II. 3. c) dd) (3) und (4).

<sup>102</sup> Im Folgenden wird vereinfachend nur der Begriff der Fernwärme verwendet, unabhängig davon, ob nur Fernwärme, nur Fernkälte oder Fernwärme und Fernkälte gemeint sind.

<sup>103</sup> Von dieser weiten Begriffsbestimmung umfasst ist grundsätzlich auch Nahwärme und -kälte, wobei sich dann ggf. Abgrenzungsschwierigkeiten zur ersten oder zweiten Erfüllungsoption ergeben können, vgl. *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 7, S. 184 ff.

<sup>104</sup> *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 7, S. 185.

<sup>105</sup> *BPiE*, Delivering the EPBD, 2025, S. 124.

<sup>106</sup> Exemplarisch M. Schreiber, Technologieneutralität im Energierecht, in: P. Nobel/A. G.-C. Baumann/E. Ali-

verti (Hrsg.), Law and Economics in all seinen Facetten, 2023, S. 329 ff.

<sup>107</sup> IAEA, Small Modular Reactors, 2024, <https://www.iaea.org/publications/15790/small-modular-reactors-advances-in-smr-developments-2024>.

<sup>108</sup> M. J. Gidden/S. Joshi/J. J. Armitage/A.-B. Christ/M. Boettcher/E. Brutschin/A. C. Köberle/K. Riahi/H. J. Schellnhuber/C.-F. Schleussner/J. Rogelj, A Prudent Planetary Limit for Geologic Carbon Storage, *Nature* 645 (2025), S. 124 ff.

<sup>109</sup> Siehe statt vieler *Fraunhofer IEG/Fraunhofer ISI*, Heizen mit Wasserstoff, Oktober 2025; J. Rosenow, A Meta-Review of 54 Studies on Hydrogen Heating, Cell Reports Sustainability 2024, Art. 100010.

<sup>110</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 7, S. 185.

eines Nullemissionsgebäudes durch diese vier Erfüllungsoptionen zu decken, kommt hierfür ausnahmsweise auch „andere Energie aus dem Netz“ in Betracht, die den auf „nationaler Ebene festgelegten Kriterien“ entspricht. Vom Wortlaut umfasst könnten zwar auch Erdgasnetze sein. Da ein Nullemissionsgebäude aber keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort verursachen darf, beschränkt sich der Anwendungsbereich der Ausnahme auf (heute noch nicht vollständig) erneuerbare Energie aus dem Stromnetz und auf Energie aus im Sinne der Energieeffizienzrichtlinie (heute noch nicht) effizienten Fernwärmesystemen<sup>111</sup>.

Die vierte Erfüllungsoption und die Ausnahme erfassen damit gemeinsam die gesamte aus dem jeweiligen Netz bezogene Energie: Jene den erneuerbaren oder kohlenstofffreien, diese den noch nicht erneuerbaren Anteil. Hintergrund dieser Ausgestaltung ist, dass sich der verbleibende jährliche Gesamtprimärenergiebedarf eines Nullemissionsgebäudes auch nach 2030 gemeinhin noch nicht vollständig und dauerhaft durch die Erfüllungsoptionen wird decken lassen, sodass sich die Ausnahme vorläufig schlicht als Regelfall erweist.

### aa) Die Ausnahme als vorläufiger Regelfall

So kann eine Wärmepumpe ein Gebäude im Sommer zwar mitunter kühlen und den hierfür erforderlichen Strom von einer Photovoltaik-Anlage am Standort beziehen. Für das Heizen im Winter wird dagegen oftmals der Bezug von Netzstrom erforderlich bleiben<sup>112</sup>, der jedoch in keinem einzigen Mitgliedstaat bereits vollständig erneuerbar ist und damit auch der Ausnahme unterfiele<sup>113</sup>. Der Primärenergiebedarf umfasst zudem sowohl die zum Heizen und Kühlen als auch die für Lüftung, Beleuchtung und andere gebäudetechnische Systeme benötigte Energie, die aber über ein Fernwärmesystem naturgemäß nie bereitgestellt werden kann. Ist ein solches System außerdem (noch) nicht effizient im Sinne der

Energieeffizienzrichtlinie, unterfiele auch die von ihm bereitgestellte Wärme nicht der dritten Erfüllungsoption, sondern müsste streng genommen in einen „kohlenstofffreien“ und einen nicht erneuerbaren Anteil aufgespalten werden, von denen jener der vierten Erfüllungsoption und dieser der Ausnahme zuzurechnen wäre.

In all diesen Fällen würde der Primärenergiebedarf eines Nullemissionsgebäudes wenigstens zeitweise nicht vollständig durch die Erfüllungsoptionen gedeckt werden. Verhindern ließe sich dies vorerst wohl nur dann, wenn flächendeckend energetisch autarke Gebäude mit riesigen saisonalen Wärmespeichern errichtet würden<sup>114</sup>. Sieht man dies als nicht machbar oder ziel führend an, könnte in diesen Fällen zwar regelmäßig auch die Ausnahme greifen. Die Kommission eröffnet in ihren Leitlinien allerdings noch eine weitere Umsetzungsmöglichkeit.

### bb) Möglichkeit einer bilanziellen Kompensation über das Jahr

Da die Gebäuderichtlinie auf den „jährlichen“ Primärenergiebedarf abstellt, lässt die Kommission in ihren Leitlinien eine Auslegung zu, nach der die Ausnahme nicht einschlägig sein soll, solange über das Jahr eine bilanzielle Kompensation der für die Deckung des Primärenergiebedarfs eingesetzten nicht erneuerbaren Energien durch anderweitig genutzten oder eingespeisten gebäudenah erzeugten Strom erfolgt<sup>115</sup>. Denn wird mit einer Photovoltaik-Anlage überschüssig erzeugter Strom nicht für „Dienste im Zusammenhang mit der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden“, sondern für andere Zwecke am Standort – etwa Geräte, verschiedene (Hilfs-)Lasten und Elektromobilitätsinfrastrukturen – genutzt oder in das Stromnetz eingespeist, fällt er aus dem Anwendungsbereich der Gebäuderichtlinie (Art. 2 Nr. 56 und 60 Gebäude-RL). Gerade weil er dies tut, kann eine bilanzielle Kompensation aber überhaupt erst in Betracht kommen: Die vollständige und durchgängige Deckung des

<sup>111</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 7, S. 188 ff.

<sup>112</sup> *BBSR*, Überarbeitung der Anforderungssystematik im Gebäudeenergiegesetz (GEG), Juni 2025, S. 77.

<sup>113</sup> *H. Tutar/D. Štreimikienė/G. L. Kyriakopoulos*, Sectoral Dynamics of Sustainable Energy Transition in EU27

Countries (1990–2023), *Energies* 19 (2026), Art. 457 (S. 8 ff.).

<sup>114</sup> Vgl. BT-Drs. 20/8830, S. 17 ff.

<sup>115</sup> *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 7, S. 188 ff.

Primärenergiebedarfs durch die Erfüllungsoptionen würde dann fingiert und die Ausnahme sich tatsächlich als Ausnahme darstellen. Zwar änderte eine rein bilanzielle Kompensation nichts daran, dass es im Winter weiterhin zu Last- und im Sommer zu Einspeisespitzen kommen kann. Dem Energiesystem wäre durch diese Auslegung daher nur bedingt gedient<sup>116</sup>. Sie offenbart sich gewissermaßen als Kunstgriff, der jenes Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis aufrechterhalten soll, das für den Nullemissionsgebäudestandard kennzeichnend ist. Gleichwohl ist sie einer Lesart vorzuziehen, nach der auch in den soeben umrissenen Fällen ungeachtet der Möglichkeit einer bilanziellen Kompensation stets die Unmöglichkeit nachzuweisen und ggf. zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen wären, um eine weitestmögliche Deckung durch die Erfüllungsoptionen sicherzustellen. Da sich eine bilanzielle Kompensation zudem anhand eines Nachweises oder anhand der hergebrachten Berechnungsgrundlagen und -verfahren abbilden ließe, eröffnet sie überdies einen Spielraum für eine sowohl handhabbare als auch den Zielen der Gebäude-richtlinie dienliche Umsetzung. Hinzu kommt, dass das Gelingen einer bilanziellen Kompensation im Neubau regelmäßig kein bloßes Wunschdenken ist, sondern von den Solarenergievorgaben der Gebäude-richtlinie unterstützt wird<sup>117</sup>.

### cc) Unterstützung durch Solarenergievorgaben

So gibt die Richtlinie seit ihrer Neufassung vor, dass ab spätestens 2027 auf oder an<sup>118</sup> allen neuen öffentlichen (vgl. Art. 2 Nr. 5 Gebäude-RL i. V. m. Art. 2 Nr. 12 EnEff-RL) und größeren privaten Nichtwohngebäuden sowie ab spätestens 2030 auch auf allen Wohnneubauten grundsätzlich „geeignete“ Solaranlagen errichtet werden müssen (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 lit. a und d sowie Abs. 3 und 4 UAbs. 1 Gebäude-RL)<sup>119</sup>. Sämtliche Neubauten müssen bereits ab 2026 so geplant werden, dass eine kosteneffiziente Installation entsprechender Anlagen möglich ist (Art. 10 Abs. 1 Gebäude-RL). Die Mitgliedstaaten müssen außerdem „adminis-

trativ[e], technisch[e] und finanziell[e] Maßnahmen“ ergreifen, „um den Einsatz von Solarenergie in Gebäuden, auch in Kombination mit gebäudetechnischen Systemen oder effizienten Fernwärmesystemen, zu unterstützen“ (Art. 10 Abs. 5 Gebäude-RL).

Welche Kriterien eine „geeignete“ Solaranlage erfüllen muss, belässt die Gebäude-richtlinie zwar in einem gewissen Umfang den Mitgliedstaaten (Art. 10 Abs. 4 Gebäude-RL). Im Lichte der Richtzielvorgabe, bis 2030 einen Anteil erneuerbarer Energie von mindestens 49 Prozent am Endenergieverbrauch in Gebäuden in der Union zu erreichen, läge es jedoch nahe, sich bei der Umsetzung dieser Vorgaben an den Leitlinien der Kommission auszurichten (Art. 15a Abs. 1 EE-RL)<sup>120</sup>. Hiernach ist bei der Festlegung, was eine „geeignete“ Solaranlage ist, insbesondere der Energiebedarf des betroffenen Gebäudes zu berücksichtigen, der insofern sowohl Dienste im Zusammenhang mit der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden als auch andere Nutzungszwecke am Standort umfassen soll. Da dieser Energiebedarf zumeist größer ist als der für die Gesamtenergieeffizienz maßgebliche Primärenergiebedarf – hier bleiben andere Nutzungszwecke unberücksichtigt –, können mit entsprechend geplanten Solaranlagen oftmals jene Überschüsse erzeugt werden, die für eine bilanzielle Kompensation erforderlich sind. Umso mehr gilt dies, wenn das Potenzial für den Eigenverbrauch und die noch näher zu betrachtende gemeinsame Energienutzung berücksichtigt wird<sup>121</sup>.

Ein Zusammenhang mit dem Nullemissionsgebäudestandard besteht daher in gleich doppelter Hinsicht. Zum einen stellt die einzuführende Solarpflicht grundsätzlich sicher, dass der Primärenergiebedarf eines Nullemissionsgebäudes wenigstens zeitweise durch die erste Erfüllungsoption gedeckt werden kann. Zum anderen ermöglicht eine auch für andere Nutzungszwecke am Standort ausgelegte Solaranlage die bilanzielle Kompensation der für die Deckung des Primärenergiebedarfs zeitweise benötigten nicht erneuerbaren Energie. Dies gilt umso mehr, als die

<sup>116</sup> Dazu sogleich unter C. III.

<sup>117</sup> Vgl. *BPIE*, Delivering the EPBD, 2025, S. 121.

<sup>118</sup> *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 8, S. 211.

<sup>119</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund (32) bis (34) Gebäude-RL.

<sup>120</sup> Siehe auch zum Folgenden *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 8, S. 208 f.

<sup>121</sup> Dazu sogleich unter C. II. 3. c) dd) (1) und (3).

Errichtung geeigneter Solarenergieanlagen im Neubau nur selten an der fehlenden technischen Eignung oder der wirtschaftlichen und funktionalen Realisierbarkeit scheitern dürfte – hierfür sorgen die verpflichtende solartaugliche Planung, die Verfahrensvereinfachungen sowie die weiteren einzuführenden Instrumente und Unterstützungsmaßnahmen.

### dd) Verbleibender Anwendungsbereich der Ausnahme

Lediglich in den Fällen, in denen auch trotz dieser Vorgaben eine bilanzielle Kompensation nicht möglich ist, müssten im Anwendungsbereich der Ausnahme ggf. zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, um die Schwellenwerte für Primärenergiebedarf und betriebsbedingte Treibhausgasemissionen einhalten zu können<sup>122</sup>. Die Kommission nennt in ihren Leitlinien Mehrfamilienhäuser „ohne hinreichend große Dächer für die Nutzung thermischer Solarenergie in hochdichten Wohnumgebungen mit ineffizienten Fernwärmenetzen“ – zu denken ist hier an Baulücken im denkmalgeschützten Gründerzeitbestand – und „entlegene Gebäude in Gemeinden geringer Bevölkerungsdichte in Bergregionen mit Wärmepumpen, die mit nicht dekarbonisiertem Strom laufen, und ohne möglichen Ausgleich durch Solarenergie“. Die ebenfalls in den Leitlinien vorgeschlagenen Maßnahmen – etwa zusätzliche Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz oder Vorgaben für eine Mindestabdeckung durch erneuerbare Energien – stellen daher letztlich keine eigenständigen Vorgaben dar. Vielmehr ergeben sie sich bereits aus einem Zusammenspiel der weiteren für den Nullemissionsgebäudestandard geltenden Vorgaben und einem Verständnis der Ausnahme, wonach diese nur greift, „soweit“ es technisch oder wirtschaftlich nicht möglich ist, den Primärenergiebedarf eines Nullemissionsgebäudes durch die Erfüllungsoptionen zu decken.

### c) Umsetzung im Regierungsentwurf nur über den Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort

Bei der Umsetzung dieser Vorgaben bleibt es dem Gesetzgeber weitgehend überlassen, ob er die Deckung des Primärenergiebedarfs durch erneuerbare oder klimaverträgliche Energien anhand eigens eingeführter Instrumente gewährleistet oder gegenüber der Kommission darlegt, dass hierfür bereits die weiteren Vorgaben des Nullemissionsgebäudestandards in der gewählten Umsetzung genügen<sup>123</sup>. So sorgen bereits der Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort und die Schwellenwerte für Primärenergiebedarf und betriebsbedingte Treibhausgasemissionen zusammenwirkend dafür, dass für die Versorgung eines Nullemissionsgebäudes grundsätzlich nur noch solche Lösungen in Betracht kommen, die sich unter die Erfüllungsoptionen fassen lassen<sup>124</sup>. Solange der Primärenergiebedarf durch (noch) nicht vollständig erneuerbaren Netzstrom oder über ein (noch) nicht effizientes Fernwärmesystem gedeckt werden muss, ermöglicht zudem die von der Kommission zugelassene bilanzielle Kompensation eine Umsetzung, die ohne eine nennenswerte Anpassung der bisherigen Regelungssystematik auskommt<sup>125</sup>.

Der geplante Verzicht auf eine Übernahme der in der Richtlinie genannten Erfüllungsoptionen im Gebäudemodernisierungsgesetz ist unionsrechtlich daher für sich genommen nicht zu beanstanden (aa)). Erforderlich bleibt es jedoch, neben dem Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort auch die weiteren Vorgaben des Nullemissionsgebäudestandards umzusetzen und die von der Kommission vorgeschlagene bilanzielle Kompensation zu ermöglichen (bb)). Die zusätzlich von der Richtlinie vorgesehenen Effizienz-, Nachhaltigkeits- und Treibhausgaseinsparungskriterien sind entweder verzichtbar oder bereits im Bundesrecht umgesetzt (cc)). Daneben bleibt die Frage, wie sich in der Nähe eines Standorts erzeugte

<sup>122</sup> Siehe auch zum Folgenden *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 7, S. 194.

<sup>123</sup> Vgl. *BfEE*, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 38 f.

<sup>124</sup> Vgl. *EPICO/Prognos*, GEG-Reform, Januar 2026, S. 14 ff., <https://epico.org/uploads/files/EPICO->

[Gebaeudemodernisierung\\_260204.pdf](#); *M. Klein*, Nationale Herausforderungen aus der Novelle der EU-Gebäuderichtlinie, *KommJur* 2025, S. 401 (409).

<sup>125</sup> Vgl. *BBSR*, Überarbeitung der Anforderungssystematik im Gebäudeenergiegesetz (GEG), Juni 2025, S. 95 ff.

bzw. von einer Erneuerbare-Energie-Gemeinschaft gelieferte erneuerbare Energien im Gebäudemodernisierungsgesetz zukünftig besser abbilden lassen (dd)).

#### aa) Keine verpflichtende Übernahme der einzelnen Erfüllungsoptionen

Wie bereits das Gebäudeenergiegesetz (vgl. § 71 Abs. 3 GEG) sieht auch der Regierungsentwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz zahlreiche Erfüllungsoptionen vor, die sich mit jenen in der Gebäuderichtlinie für den Nullemissionsgebäudestandard vorgesehenen auch teilweise decken würden (vgl. § 42 Abs. 2 Nr. 2 bis 9 GModG-E)<sup>126</sup>. Ab 2030 soll dieser Katalog allerdings nicht mehr auf den Neubau anwendbar sein (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 3 GModG-E 2030). Die Deckung des Primärenergiebedarfs eines Nullemissionsgebäudes durch erneuerbare oder klimaverträgliche Energien will der Entwurf anstelle von Erfüllungsoptionen vielmehr allein über den Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort gewährleisten. Verzichtbar ist jedoch nur die Übernahme der einzelnen Erfüllungsoptionen, nicht aber die Umsetzung auch der weiteren Vorgaben der Gebäuderichtlinie. Die geplante Streichung der 65-Prozent-Anforderung ist für die Umsetzung des Nullemissionsgebäudestandards – sei es im Neubau, sei es im Bestand<sup>127</sup> – dagegen unbeachtlich<sup>128</sup>.

Daran ändert auch nichts, dass mit dieser Anforderung ursprünglich – wenngleich wohl unbewusst<sup>129</sup> – die Erneuerbare-Energien-Richtlinie umgesetzt worden ist. Diese verlangt bereits seit 2009 die Einführung grundsätzlich verpflichtender Mindestwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien in sämtlichen Gebäuden und hat hierdurch die Neufassung der Gebäuderichtlinie gewissermaßen vorgezeichnet (Art. 15a Abs. 3 UAbs. 2 S. 1 EE-RL)<sup>130</sup>. Für Nullemissionsgebäude wird ihr Anwendungsbereich seither allerdings durch die Gebäuderichtlinie überlagert, die – wie gesehen – grund-

sätzlich eine vollständige und dauerhafte Deckung des Primärenergiebedarfs durch erneuerbare oder klimaverträgliche Energien verlangt und damit über die Mindestwerte der Erneuerbare-Energien-Richtlinie hinausgeht. Gewährleisten lässt sich eine solche Deckung – wie soeben gesehen – auch ohne einen eigens festgelegten Mindestwert<sup>131</sup>.

#### bb) Gleichwohl erforderliche Umsetzung der weiteren Vorgaben der Gebäuderichtlinie

Dies setzt voraus, dass auch die weiteren Vorgaben der Gebäuderichtlinie umgesetzt werden<sup>132</sup>. Namentlich gilt dies für die Solarenergievorgaben. Schließlich beruht die von der Kommission eingeräumte Möglichkeit einer bilanziellen Kompensation darauf, dass Solaranlagen am Standort oder in dessen Nähe die hierfür erforderlichen Überschüsse erzeugen. Nur in Ausnahmefällen, in denen auch eine bilanzielle Kompensation erkennbar ausgeschlossen ist, wären dann ggf. zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um angesichts der dann höheren Primärenergie- und Emissionsfaktoren die entsprechenden Schwellenwerte einhalten zu können. Trotz der eröffneten Möglichkeit einer bilanziellen Kompensation bleibt die Umsetzung auch der weiteren Vorgaben des Nullemissionsgebäudestandards daher uneingeschränkt erforderlich.

Der Regierungsentwurf bleibt dahinter insofern zurück, als er lediglich beim Einbau einer Stromdirektheizung weitergehende Anforderungen an den Wärmeschutz stellt<sup>133</sup>, die Vorgaben der Richtlinie für die sehr hohe Gesamtenergieeffizienz eines Nullemissionsgebäudes ansonsten aber vernachlässigt. Auf einen Schwellenwert für die betriebsbedingten Treibhausgasemissionen verzichtet er ebenfalls. Durch den Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort allein lässt sich

<sup>126</sup> Dazu bereits unter B. I. 2. und B. II. 2.

<sup>127</sup> Dazu sogleich unter D.

<sup>128</sup> BBSR, Überarbeitung der Anforderungssystematik im Gebäudeenergiegesetz (GEG), Juni 2025, S. 89.

<sup>129</sup> Vgl. BT-Drs. 20/6875, S. 49.

<sup>130</sup> Näher M. Leymann, Neue Steuerungsvorgaben für den Gebäudebestand aus dem Unionsrecht, EurUP 2025, S. 494 (502) m. w. N.; L. Radimeczky-Krekul/

J. Fröhlich, Abschaffung des „Heizungsgesetzes“, EnWZ 2025, S. 444 (446 ff.).

<sup>131</sup> Siehe auch zum Folgenden BBSR, Überarbeitung der Anforderungssystematik im Gebäudeenergiegesetz (GEG), Juni 2025, S. 89 ff.; BfEE, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 38 f., 42.

<sup>132</sup> Siehe auch zum Folgenden Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 7, S. 194.

<sup>133</sup> Dazu bereits unter C. II. 2. b) aa).

der Nullemissionsgebäudestandard jedoch nicht unionsrechtskonform umsetzen.

Die Solarenergievorgaben der Gebäude-richtlinie sollen im Gebäudemodernisierungsgesetz umgesetzt werden (vgl. § 106 GModG-E). Die von der Richtlinie vorgesehenen „Kriterien für die praktische Umsetzung“ fehlen im Entwurf zwar noch<sup>134</sup>. Da die meisten Bundesländer aber von der bisherigen (§ 9a GEG) und im Regierungsentwurf fortgeführten (§ 106 Abs. 4 GModG-E) Länderöffnungsklausel über den Entwurf hinausgehend Gebrauch gemacht haben<sup>135</sup>, dürften bereits hinreichende Erfahrungen dazu vorliegen, was unter eine „geeignete“ Solaranlage zu fassen ist.

„Strom aus erneuerbaren Energien, der im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang zu einem zu errichtenden Gebäude erzeugt wird“, darf auch bereits nach dem Gebäudeenergiegesetz bei der Ermittlung des Primärenergiebedarfs „in Abzug gebracht“ werden (§ 23 Abs. 1 und 2 GEG i. V. m. §§ 20 Abs. 1, 21 Abs. 1 und 2 GEG)<sup>136</sup>. Im Entwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz ist diese Möglichkeit nach wie vor enthalten, sie wird zudem auf den Endenergiebedarf ausgeweitet (§ 23 GModG-E). Ein Anknüpfungspunkt für die von der Kommission vorgeschlagene Umsetzung ist somit ebenfalls vorhanden.

### cc) Effizienz- sowie Nachhaltigkeits- und Treibhausgaseinsparungskriterien

Ergänzend sieht die Richtlinie vor, dass die bereits angedeuteten Effizienz-, Nachhaltigkeits- und Treibhausgaseinsparungskriterien gewahrt werden.

#### (1) Anschluss an ein Wärmenetz

Beim Einbau einer Hausübergabestation zum Anschluss an ein Wärmenetz gilt die 65-Prozent-Anforderung bisher als erfüllt, wenn das Wärmenetz die zum Zeitpunkt der Beauftragung des Netzanschlusses jeweils geltenden rechtlichen Anforderungen des Wärmeplanungsgesetzes einhält (vgl.

§ 71b GEG i. V. m. §§ 29 ff. WPG). Auch wenn mit der 65-Prozent-Anforderung auch die Verzahnung mit dem Wärmeplanungsgesetz gestrichen wird, gelten dessen Anforderungen für den „Anteil erneuerbarer Energien“ in Wärmenetzen jedoch fort. Diese Anteile belaufen sich für die wenigen neuen Netze auf 65 Prozent und für Bestandsnetze auf 30 Prozent ab 2030, 80 Prozent ab 2040 und 100 Prozent ab 2045 (vgl. §§ 29 ff. WPG). Bis 2040 sind sie damit deutlich niedriger als die Kriterien der Energieeffizienzrichtlinie für effiziente Fernwärmesysteme<sup>137</sup>.

Bei einer wortlautgetreuen Richtlinienumsetzung wäre es daher denkbar, dass ein den Anforderungen des Wärmeplanungsgesetzes entsprechendes Fernwärmesystem nicht zugleich als effizient im Sinne der Energieeffizienzrichtlinie und damit auch des Nullemissionsgebäudestandards einzu-stufen wäre. Der Anschluss an das Fernwärmesystem wäre dann zwar weiterhin zulässig. Die genutzte Energie unterfiele in der Systematik der Richtlinie aber nicht mehr der dritten Erfüllungsoption, sondern müsste streng genommen teils der vierten Erfüllungsoption und teils der Ausnahme zugeordnet werden<sup>138</sup>. Letztlich liefe eine solche Umsetzung darauf hinaus, streng zwischen im Sinne der Energieeffizienzrichtlinie effizienten und noch nicht vollständig effizienten Fernwärmesystemen zu unterscheiden.

Da Fernwärmenetze allerdings grundsätzlich natürliche Monopole sind<sup>139</sup>, erschiene ein derartiges Vorgehen als reines Glasperlenspiel: Die Betroffenen können schlicht nicht wählen, an welches Fernwärmenetz sie sich anschließen. Für jedes Fernwärmenetz ist zudem ein einheitlicher Primärenergiefaktor zu berechnen, der letztlich darüber entscheidet, ob der Schwellenwert für den Primärenergiebedarf eingehalten wird und eine ggf. erforderliche bilanzielle Kompensation durch am Standort erzeugten erneuerbaren Strom gelingt (vgl. Art. 11 Abs. 6 S. 1 Gebäude-RL i. V. m. Anhang I Nr. 1

<sup>134</sup> Vgl. BR-Drs. 292/26, S. 10, 30 ff.

<sup>135</sup> Für einen Überblick siehe *J. Dörrfuß*, in: M. Knauff (Hrsg.), GEG/GEIG, 2. Aufl. 2024, § 9a GEG Rn. 9 ff.

<sup>136</sup> Näher *C. Ertel*, in: W. Frenz/T. Cosack (Hrsg.), GEG/GEIG, 2024, § 23 GEG Rn. 1 ff.

<sup>137</sup> Dazu bereits unter C. II. 3. a) cc).

<sup>138</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 7, S. 186 f.

<sup>139</sup> Die Gegenansicht wird, soweit ersichtlich, nur vertreten von *N. Fricke*, Fernwärmesysteme als natürliche Monopole: Ein Axiom oder eine unbewiesene Behauptung?, *EnWZ* 2024, S. 297 ff. m. w. N.; *A. Topp*, in: C. Theobald/J. Kühling (Hrsg.), *Energierrecht*, Bd. 3, 106. EL 2020, 76. Fernwärmerecht Rn. 170 ff.

Abs. 6)<sup>140</sup>. Der Verzicht auf eine Unterscheidung zwischen effizienten und (noch) nicht effizienten Fernwärmesystemen dürfte daher mit den Vorgaben der Gebäuderichtlinie vereinbar sein, nach denen der Primärenergiebedarf schließlich auch „durch andere Energie aus dem Netz“ gedeckt werden kann, die den „auf nationaler Ebene festgelegten Kriterien“ entspricht. Dies befreit jedoch nicht davon, auch für Fernwärme wirklichkeitsgetreue Primärenergiefaktoren festzulegen<sup>141</sup>.

## (2) Bioenergie, Solarthermieanlagen, Wasserstoff und Wärmepumpen

Neben der im Regierungsentwurf noch nicht vorgesehenen Anpassung der Primärenergiefaktoren besteht für Bioenergie kein weiterer Umsetzungsbedarf. Die maßgeblichen Vorgaben wurden bereits in Bundesrecht überführt und sollen auch im Gebäudemodernisierungsgesetz weiterhin einbezogen werden. Nichts anderes gilt für die angedeuteten Effizienzkriterien für Wärmepumpen.

Zu nennen ist zunächst die Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV)<sup>142</sup>, die über einen Verweis im Gebäudemodernisierungsgesetz auch auf die Verbrennung sogenannter erneuerbarer Brennstoffe anwendbar bleiben soll (vgl. § 3 Abs. 3 und 4 GModG-E) und mit der die Nachhaltigkeits- und Treibhausgaseinsparungskriterien der Erneuerbare-Energien-Richtlinie für Bioenergie umgesetzt werden

(vgl. zudem § 22 Abs. 2 und 3 GModG-E). Für feste Biomasse verweist der Entwurf auf die Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen (1. BlmSchV)<sup>143</sup>, nicht länger dagegen auf die Holzhandelsverordnung<sup>144</sup> und die diese schrittweise ersetzende Entwaldungsverordnung<sup>145</sup> (§ 45 GModG-E). Da Verordnungen unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten (Art. 288 Abs. 2 S. 2 AEUV), ist der Verweis aber verzichtbar.

Vergleichbare Vorgaben finden sich auch für Solarthermieanlagen (§ 44 GModG-E) und Wasserstoffheizungen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 4b, 13b, 28a, 29b GModG-E). Die Effizienzvorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie für Wärmepumpen kennen zwar keine Entsprechung im Entwurf. Gerade im Neubau genügen moderne Wärmepumpen diesen Vorgaben aber allenfalls vereinzelt nicht<sup>146</sup>, sodass eine zusätzliche Anforderung im Gebäudemodernisierungsgesetz nicht erforderlich erscheint – neben den Vorgaben der Ökodesign-Verordnung<sup>147</sup> fiele ihr ohnehin nur eine klarstellende Bedeutung zu<sup>148</sup>.

## dd) Anknüpfungspunkte für die Umsetzung der weiteren Erfüllungsoptionen

Weitgehend offen lassen Gebäuderichtlinie und Leitlinien der Kommission, wie sich in der Nähe eines Standorts erzeugte bzw. von einer Erneuerbare-Energie-Gemeinschaft gelieferte erneuerbare Energien bei der Richtlinienumsetzung abbilden lassen.

<sup>140</sup> Vgl. *BfEE*, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 50 ff.

<sup>141</sup> Dazu bereits unter C. I. 5. b).

<sup>142</sup> Biomassestrom-Nachhaltigkeitsverordnung vom 2. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5126), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 13. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2286) geändert worden ist.

<sup>143</sup> Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen vom 26. Januar 2010 (BGBl. I S. 38), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 13. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4676) geändert worden ist.

<sup>144</sup> Verordnung (EU) Nr. 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzzeugnisse in Verkehr bringen, ABl. EU L 295 v. 12.11.2010, S. 23, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019, ABl. EU L 170 v. 25.06.2019, S. 115.

<sup>145</sup> Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die

mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010, ABl. EU L 150 v. 09.06.2023, S. 206, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2025/2650 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2025, ABl. EU L v. 23.12.2025.

<sup>146</sup> *UBA*, Wissenschaftliche Analysen zu ausgewählten Aspekten der Statistik erneuerbarer Energien und zur Unterstützung der Arbeitsgruppe Erneuerbare Energien-Statistik, Oktober 2025, S. 83 ff., [https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/11850/publikationen/55\\_2025\\_cc.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/11850/publikationen/55_2025_cc.pdf).

<sup>147</sup> Verordnung (EU) 2024/1781 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte, ABl. EU L v. 28.06.2024.

<sup>148</sup> Für einen Überblick siehe *M. Knauff*, in: F. J. Säcker/M. Appel/O. Koch/M. Ludwigs (Hrsg.), *BeckOGK Energierecht*, 15.01.2025, Abschnitt 1, 7. Teil, Kapitel 3, 3. Abschnitt, Teil 3: Energieeffizienz Rn. 85 ff.

Der Regierungsentwurf geht auf diese Erfüllungsoptionen ebenfalls nicht ein<sup>149</sup>.

So ließe sich etwa erwägen, ob aus der Gebäuderichtlinie herausgelesen werden kann, dass der für die Deckung des Primärenergiebedarfs benötigte Strom vorrangig von einer Erneuerbare-Energie-Gemeinschaft bezogen werden müsste. Der Vollzugsaufwand sowie der damit verbundene erhebliche Eingriff in die Privatautonomie dürften allerdings in keinem Verhältnis zum denkbaren Nutzen stehen. Angesichts des Verzichts auf Erfüllungsoptionen im Gebäudemodernisierungsgesetz naheliegender wäre allerdings die Abbildung über Primärenergiefaktoren. Dieser Gedanke liegt ersichtlich auch der Gebäuderichtlinie zugrunde, die bei der Nutzung in der Nähe eines Standorts erzeugter erneuerbarer Energie ausdrücklich verlangt, dass die Energie nur innerhalb eines bestimmten Umkreises über ein gesondertes Netz und einen gesonderten Anschluss verteilt und genutzt werden darf und es außerdem möglich sein muss, für sie einen eigenen Primärenergiefaktor zu berechnen<sup>150</sup>.

Als Anknüpfungspunkte im Bundesrecht bieten sich Mieterstrom und die gemeinschaftliche Gebäudeversorgung, die Wärmeversorgung im Quartier, die gemeinsame Nutzung von erneuerbarem Strom sowie Herkunftsnachweise an.

### (1) Mieterstrom und gemeinschaftliche Gebäudeversorgung

So könnte zunächst für Mieterstrom und die gemeinschaftliche Gebäudeversorgung klargestellt werden, dass auch für diese Versorgungslösungen bei der Berechnung des Primärenergiebedarfs ein Primärenergiefaktor von 0 angesetzt werden darf, soweit die Bedarfsdeckung durch am Standort oder in dessen Nähe erzeugte erneuerbare Energien erfolgt (vgl. § 22 Abs. 1 GModG-E i. V. m. Anlage 4 Nr. 14)<sup>151</sup>. Voraussetzung hierfür wäre, dass die Anforderungen des Energiewirtschaftsgesetzes

(EnWG)<sup>152</sup> und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes für Mieterstrom (vgl. § 42a EnWG i. V. m. § 21 Abs. 3 EEG) bzw. die gemeinschaftliche Gebäudeversorgung (vgl. § 42b EnWG) erfüllt sind – ein Zusammenhang, der aus Gründen der Rechtsklarheit auch im Gebäudemodernisierungsgesetz herausgestellt werden könnte.

Solche anhand niedrigerer Primärenergiefaktoren geschaffenen Anreize für die Nutzung bestimmter Versorgungslösungen stellten sich dabei keineswegs als Fremdkörper im Gebäudemodernisierungsgesetz dar: Für „im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang“ mit einem oder mehreren Gebäuden erzeugte flüssige oder gasförmige Biomasse kann bereits nach dem Gebäudeenergiegesetz ein Primärenergiefaktor von 0,3 festgelegt werden, wenn hiermit mehrere dieser Gebäude unmittelbar versorgt werden (§ 22 Abs. 1 S. 1 und 2 Nr. 1 GEG). Der Entwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz behält diese Möglichkeit unverändert bei – ungeachtet dessen freilich, dass dort laut Regierungsentwurf auf den Gesamtprimärenergiebedarf abgestellt wird (vgl. § 22 Abs. 1 GModG-E).

### (2) Wärmeversorgung im Quartier

Der Entwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz lässt die Wärmeversorgung im Quartier weiterhin zu (§ 107 Abs. 1 S. 1 GModG-E i. V. m. § 10 Abs. 2 GModG-E bzw. § 38 Abs. 1 GModG-E)<sup>153</sup>. Hierbei können „Bauherren oder Eigentümer, deren Gebäude in räumlichem Zusammenhang stehen, Vereinbarungen über eine gemeinsame Versorgung ihrer Gebäude mit Wärme oder Kälte treffen“, um die Anforderungen des Gebäudemodernisierungsgesetzes zu erfüllen. Da Heizungsanlagen, die in das durch einen solchen Zusammenschluss entstehende Gebäudenetz (§ 3 Abs. 1 Nr. 9 GModG-E) einspeisen, nicht anders als jede andere Heizung auch behandelt werden, ergeben sich insoweit keine Besonderheiten (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 3 GModG-E i. V. m. § 42 Abs. 1 GModG-E)<sup>154</sup>.

<sup>149</sup> Vgl. BR-Drs. 292/26, S. 33.

<sup>150</sup> Dazu bereits unter C. II. 3. a) aa).

<sup>151</sup> Dazu bereits unter C. I. 3.

<sup>152</sup> Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. März 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 84) geändert worden ist.

<sup>153</sup> Für einen Überblick siehe *P. Mussaeus/S. Truong/B. Stahl*, in: M. Knauff (Hrsg.), GEG/GEIG, 2. Aufl. 2024, § 107 GEG Rn. 1 ff.

<sup>154</sup> Siehe auch zum Folgenden *M. Knauff*, in: M. Knauff (Hrsg.), GEG/GEIG, 2. Aufl. 2024, § 3 GEG Rn. 14a; *F. Keimeyer/C. Maiworm*, in: F. J. Säcker/M. Appel/O. Koch/M. Ludwigs (Hrsg.), BeckOGK WPG, 15.11.2024, § 3 Rn. 193.

Die besonderen Berechnungsgrundlagen und -verfahren für Fernwärme greifen für solche Netze nämlich nicht. Sie sind erst dann einschlägig, wenn die Versorgung nicht über ein Gebäude-, sondern ein Wärmenetz und durch ein Fernwärmeversorgungsunternehmen erfolgt und deshalb dem Wärmeplanungsgesetz unterfällt (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 17 WPG und §§ 3 Abs. 1 Nr. 9, 107 Abs. 3 S. 2 GModG-E i. V. m. § 22 Abs. 4 und 5 GModG-E). Der maßgebliche Vorteil von Quartierslösungen liegt aber ohnehin weniger in niedrigeren Primärenergiefaktoren als in der gemeinsamen Erfüllung der Anforderungen und damit womöglich einhergehender Kostenvorteile.

### (3) Gemeinsame Nutzung von erneuerbarem Strom

Die zweite Erfüllungsoption – von einer Erneuerbare-Energie-Gemeinschaft gelieferte Energie – wurde bislang weder im Gebäudeenergiegesetz noch im Erneuerbare-Energien-Gesetz oder im Energiewirtschaftsgesetz umgesetzt. Zwar kennt das Erneuerbare-Energien-Gesetz die „Bürgerenergiegesellschaft“ (§ 3 Nr. 15 EEG), die seit 2023 auch mit der Begriffsbestimmung für Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften im Sinne der Erneuerbare-Energien-Richtlinie vereinbar ist<sup>155</sup>. Die daran anknüpfenden Vorschriften lassen sich jedoch kaum für die Umsetzung der Gebäuderichtlinie heranziehen, zeichnen sie sich doch insofern durch eine gänzlich andere Stoßrichtung aus, als sie allein auf die Teilnahme an Ausschreibungen nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz ausgerichtet sind.

Auch die jüngste Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes liefert lediglich einen Anhaltspunkt für eine denkbare Umsetzung. Zwar ist hiermit erstmals eine Rechtsgrundlage für die gemeinsame Nutzung erneuerbaren Stroms (Energy Sharing) geschaffen worden (§ 42c EnWG)<sup>156</sup>. Doch bedeutet auch das Energy Sharing weiterhin keine Umsetzung der Vorgaben für Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften:

Durch die Gestattung des Energy Sharings soll ausdrücklich nicht die Erneuerbare-Energien-Richtlinie, sondern die Strombinnenmarktrichtlinie (Strombinnenmarkt-RL)<sup>157</sup> umgesetzt werden (Art. 15a Strombinnenmarkt-RL)<sup>158</sup>. So fehlen etwa der Erneuerbare-Energien-Richtlinie entsprechende Anforderungen an den „Betreiber einer Anlage“, beispielsweise über einen Verweis auf die Anforderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes an Bürgerenergiegesellschaften. Energy Sharing ließe sich innerhalb des Umsetzungsspielraums deshalb nicht unter die zweite, sondern lediglich die vierte Erfüllungsoption – Energie aus kohlenstofffreien Quellen – fassen.

Liegen bestimmte Voraussetzungen vor, kann der „Betreiber einer Anlage zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien oder einer Energiespeichereinrichtung, in der ausschließlich aus erneuerbaren Energien stammende Elektrizität zwischengespeichert wird, [...] die erzeugte Elektrizität mit anderen Letztverbrauchern“ gemeinsam nutzen. Möglich ist dies ab Juni 2026 innerhalb des Bilanzierungsgebiets eines Elektrizitätsverteilernetzbetreibers und ab Juni 2028 zusätzlich auch im Bilanzierungsgebiet eines direkt angrenzenden Elektrizitätsverteilernetzbetreibers in derselben Regelzone (§ 42c Abs. 1 S. 1, Abs. 2 bis 6 EnWG). Die Novelle sieht zudem eine viertelstündliche Zählerstandsgangmessung von Erzeugung und Verbrauch nach dem Messstellenbetriebsgesetz (MsbG)<sup>159</sup> vor (§ 42c Abs. 1 S. 1 Nr. 6 und 7 EnWG i. V. m. § 2 S. 1 Nr. 27 MsbG), wodurch der erneuerbare Anteil des genutzten Stroms durchgängig erfasst und damit auch innerhalb eines Bilanzkreisabrechnungszeitraums zugeordnet und vom „normalen“ Netzstrom unterschieden werden kann – obwohl er durch das öffentliche Netz geleitet wird.

Bei der Umsetzung der Gebäuderichtlinie könnte angesichts dessen auch für über Energy Sharing bezogene Energie ein niedrigerer Primärenergiefaktor festgelegt werden, um diese Versorgungslösung zu

<sup>155</sup> Siehe auch zum Folgenden *T. Hüsch*, Förderung von Bürgerenergiegesellschaften, 2024, S. 231 f., 278 f.

<sup>156</sup> Für einen Überblick siehe *S.-J. Otto/E. Kindler*, EnWG-Novelle 2025, EnWZ 2025, S. 435 (436 f.).

<sup>157</sup> Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU, ABl. EU L 158 v.

14.06.2019, S. 125, 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>158</sup> BT-Drs. 21/1497, S. 154.

<sup>159</sup> Messstellenbetriebsgesetz vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2034), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 18. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 347) geändert worden ist.

stärken. Da hierbei allerdings nicht zwingend eine „umfassende Versorgung der Abnehmer“ sichergestellt werden muss (§ 42c Abs. 6 S. 1 EnWG), wäre dabei für den insgesamt bezogenen Strom ein einheitlicher Primärenergiefaktor zu bilden, um sowohl den Netzstrom als auch den über das Energy Sharing gelieferten erneuerbaren Strom bei der Berechnung des Primärenergiebedarfs abzubilden. Da beim Energy Sharing das öffentliche Stromnetz genutzt werden muss, erschiene es dabei systematisch allerdings ausgeschlossen, insofern einen Primärenergiefaktor von 0 festzulegen – andernfalls liefe die Unterscheidung von in der Nähe eines Standorts erzeugter erneuerbarer und über das öffentliche Netz bezogener Energien aus kohlenstofffreien Quellen leer. Da die Zählerstandsgangmessung bereits Voraussetzung für die Zulässigkeit des Energy Sharings ist, erschiene in diesen Fällen auch der Vollzug hinreichend gewährleistet.

Für im Gebäudesektor häufige Anwendungsfälle beinhaltet das Energiewirtschaftsgesetz zudem eine Privilegierung: Übersteigt die von einem oder mehreren in demselben Mehrparteienhaus wohnenden Haushaltskunden betriebene Anlage eine Leistung von 30 bzw. 100 Kilowatt nicht, sind zahlreiche Lieferantenpflichten nicht anzuwenden (§ 42c Abs. 7 EnWG). Der Vorteil gegenüber Mieterstrom und der gemeinsamen Gebäudeversorgung besteht dabei darin, dass auf die Errichtung eines gesonderten Netzes verzichtet werden kann. Die Nachteile liegen in den weiterhin zu entrichtenden Netzentgelten und den höheren Primärenergiefaktoren.

### (4) Herkunftsnachweise?

Nicht anders ist auch der Umgang mit Herkunftsnachweisen zu bewerten. Zwar sieht die Erneuerbare-Energien-Richtlinie solche Dokumente ausdrücklich vor (vgl. Art. 19 EE-RL). Sie dienen „als Nachweis gegenüber einem Endkunden dafür [...], dass ein bestimmter Anteil oder eine bestimmte Menge an Energie aus erneuerbaren Quellen produziert wurde“ (Art. 2 Nr. 12 EE-RL). Für die Berechnung des Primärenergie-

bedarfs eines Gebäudes braucht es allerdings Primärenergiefaktoren, mit denen sich die eingesetzten Energieträger wirklichkeitsgetreu bewerten lassen. Herkunftsnachweise vermögen dies jedoch nicht zu leisten: Während die Strombinnenmarkt-richtlinie für das Energy Sharing über das Netz ausdrücklich eine durchgängige Erfassung und Zuordnung des genutzten Stroms verlangt, sind Herkunftsnachweise von der tatsächlichen Erzeugung und dem tatsächlichen Verbrauch innerhalb eines Bilanzkreisabrechnungszeitraums losgelöst. Es erschiene daher systemwidrig, auf einer solchen Grundlage die Festlegung eines niedrigeren Primärenergiefaktors zuzulassen, zumal sich Herkunftsnachweise in der Praxis des europäischen Binnenmarkts nicht selten als „Greenwashing“ erwiesen haben<sup>160</sup>.

## III. Beitrag zur nachfrageseitigen Flexibilität und Vorgaben für gebäudetechnische Systeme

Der Nullemissionsgebäudestandard erschöpft sich nicht in Vorgaben für die sehr hohe Gesamtenergieeffizienz und die klimaverträgliche Deckung des verbleibenden Gesamtprimärenergiebedarfs. Spätestens mit seiner Einführung werden Gebäude nicht länger als passive „Verbraucher“ betrachtet. Die Gebäude richtlinie sieht in ihnen vielmehr aktive Bestandteile des Energiesystems – „Prosumer“ –, die Energie sowohl verbrauchen als auch erzeugen, speichern und ggf. bereitstellen. In den Worten der Erwägungsgründe: „Nullemissionsgebäude können zur nachfrageseitigen Flexibilität beitragen, etwa durch Nachfragesteuerung, Energiespeicherung, thermische Speicherung und dezentrale Erzeugung aus erneuerbaren Quellen, um ein verlässlicheres, nachhaltigeres und effizienteres Energiesystem zu unterstützen.“<sup>161</sup> Ermöglicht werden soll dies durch die Digitalisierung des Energiesystems im Allgemeinen wie des Gebäudesektors im Besonderen<sup>162</sup>. Sofern dies wirtschaftlich und technisch realisierbar ist, muss ein Nullemis-

<sup>160</sup> A. Paris/R.-H. Hechelmann/N. Buchenau, Exploring the Effect of Guarantees of Origin on the Decarbonization of Corporate Electricity Procurement, J. Ind. Ecol. 28 (2024), S. 1657 ff.

<sup>161</sup> Erwägungsgrund (23) Gebäude-RL.

<sup>162</sup> Erwägungsgrund (54) Gebäude-RL.

sionsgebäude deshalb imstande sein, auf externe Signale zu reagieren und seinen Energieverbrauch sowie seine Energieerzeugung und -speicherung anzupassen (Art. 11 Abs. 1 S. 2 Gebäude-RL).

## 1. Anknüpfungspunkte für eine Umsetzung im Energiewirtschaftsrecht

Im Bundesrecht finden sich Anknüpfungspunkte für die Umsetzung dieser Vorgabe bereits im Energiewirtschaftsgesetz (§ 14a EnWG)<sup>163</sup>. Hiernach kann die BNetzA durch Festlegung „bundeseinheitliche Regelungen treffen, nach denen Betreiber von Elektrizitätsverteilernetzen und Lieferanten, Letztverbraucher und Anschlussnehmer verpflichtet sind, [...] Vereinbarungen über die netzorientierte Steuerung von steuerbaren Verbrauchseinrichtungen oder von Netzanschlüssen mit steuerbaren Verbrauchseinrichtungen (steuerbare Netzanschlüsse) im Gegenzug für Netzentgeltreduzierungen abzuschließen“, wobei die „netzorientierte Steuerung über wirtschaftliche Anreize, über Vereinbarungen zu Netzanschlussleistungen und über die Steuerung einzelner steuerbarer Verbrauchseinrichtungen erfolgen“ kann (§ 14a Abs. 1 S. 1 EnWG i. V. m. § 29 Abs. 1 EnWG). Die BNetzA hat diese Ermächtigung bereits 2023 genutzt und durch zwei Festlegungen umfassende Regelungen zur „Integration von steuerbaren Verbrauchseinrichtungen und steuerbaren Netzanschlüssen“ geschaffen<sup>164</sup>. Von diesen Regelungen umfasst sind „nicht öffentlich zugängliche Ladepunkte für Elektromobile“, Wärmepumpen, Klimaanlage sowie Stromspeicher mit einer Leistung von mehr als 4,2 Kilowatt<sup>165</sup>.

Ergänzt werden diese Anforderungen vor allem durch das Messstellenbetriebsgesetz. Dieses verpflichtet die grundzuständigen Messstellenbetreiber grundsätzlich dazu, Messstellen an bestimmten ortsfesten Zählpunkten nach und nach mit intelligenten Messsystemen auszustatten (§ 29 Abs. 1

MsbG i. V. m. §§ 30 und 45 MsbG). Erfasst werden Letztverbraucher mit einem Jahresstromverbrauch von mehr als 6.000 Kilowattstunden, Letztverbraucher, mit denen eine Vereinbarung aufgrund der umrissenen Festlegungen der BNetzA besteht, sowie ausgewählte Betreiber von Anlagen mit einer installierten Leistung von mehr als 7 Kilowatt. In den beiden letztgenannten Fällen muss zusätzlich auch eine Steuerungseinrichtung am Netzanschlusspunkt eingebaut werden. Hinzu kommen die technischen Vorgaben des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, wonach Betreiber von Anlagen mit einer installierten Leistung zwischen 25 und 100 Kilowatt unter anderem sicherzustellen haben, dass „diese Anlagen jeweils mit technischen Einrichtungen ausgestattet sind, mit denen der Netzbetreiber jederzeit die Einspeiseleistung ganz oder teilweise ferngesteuert reduzieren kann“ (vgl. § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und Abs. 2 S. 1 Nr. 2 lit. a EEG).

## 2. Weitergehender Anpassungsbedarf bei den Anforderungen an gebäudetechnische Systeme

Seit Mai 2026 müssen sämtliche Wohnneubauten – und solche, die einer größeren Renovierung im Sinne der Gebäuderichtlinie unterzogen worden sind – grundsätzlich zudem mit „kontinuierlichen elektronischen Überwachungsfunktion[en], [...] wirksamen Steuerungsfunktionen zur Gewährleistung der optimalen Erzeugung, Verteilung, Speicherung und Nutzung der Energie und des optimalen hydraulischen Abgleichs [und] der Fähigkeit, auf externe Signale zu reagieren und den Energieverbrauch anzupassen“ ausgestattet werden (Art. 13 Abs. 11 Gebäude-RL)<sup>166</sup>.

Für Nichtwohngebäude mit einer Nennleistung von über 290 Kilowatt wurden die entsprechenden Vorgaben der Gebäuderichtlinie bereits im Gebäudeenergiegesetz umgesetzt (vgl. § 71a GEG). Bis 2030 müssen

<sup>163</sup> Siehe auch zum Folgenden *BfEE*, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 39 ff.

<sup>164</sup> *BNetzA*, Festlegungsverfahren zur Integration von steuerbaren Verbrauchseinrichtungen und steuerbaren Netzanschlüssen nach § 14a EnWG, BK6-22-300 v. 27.11.2023; *BNetzA*, Festlegung von Netzentgelten für steuerbare Anschlüsse und Verbrauchseinrichtungen (NSAVER) nach § 14a EnWG, BK8-22/010-A v. 23.11.2023.

<sup>165</sup> *BNetzA*, BK6-22-300, S. 16 ff.

<sup>166</sup> Für Neubauten lediglich berücksichtigen müssen die Mitgliedstaaten ferner einige weitere Aspekte, zu denen die optimale Raumklimaqualität, die Anpassung an den Klimawandel, der Brandschutz, die Barrierefreiheit sowie die „CO<sub>2</sub>-Entfernung im Zusammenhang mit der CO<sub>2</sub>-Speicherung in oder auf Gebäuden“ gehören (Art. 7 Abs. 6 Gebäude-RL).

allerdings auch Nichtwohngebäude mit einer Nennleistung von mehr als 70 Kilowatt mit bestimmten Gebäudeautomations- und -steuerungssystemen ausgestattet werden (Art. 13 Abs. 9 lit. b sowie Abs. 10 und 12 Gebäude-RL). Hiervon umfasst sind sämtliche „Produkte, Software und Engineering-Leistungen [...], mit denen ein energieeffizienter, wirtschaftlicher und sicherer Betrieb gebäudetechnischer Systeme durch automatische Steuerungen sowie durch die Erleichterung des manuellen Managements dieser gebäudetechnischen Systeme unterstützt werden kann“ (Art. 2 Nr. 7 Gebäude-RL). Diese Vorgaben stehen in einem engen Zusammenhang mit jenen für den Beitrag eines Nullemissionsgebäudes zur nachfrageseitigen Flexibilität. Nach ihnen bemisst sich die „Intelligenzfähigkeit“ eines Gebäudes, die in einem „Intelligenzfähigkeitsindikator“ ausgedrückt werden soll (vgl. Art. 15 Gebäude-RL und Art. 32 Gebäude-RL i. V. m. Anhang IV)<sup>167</sup>.

### 3. Im Regierungsentwurf nur Umsetzung der Anforderungen an Nichtwohngebäude ab 2030

Die Anforderungen des Energiewirtschaftsgesetzes, des Messstellenbetriebsgesetzes und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes dürften einen durchschnittlichen Neubau bereits heute vielfach, aber noch nicht

immer erfassen<sup>168</sup>. Auch die Vorgaben der Gebäuderichtlinie für gebäudetechnische Systeme sollen mit dem Regierungsentwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz nur teilweise umgesetzt werden, teilweise fällt der Entwurf sogar hinter das Gebäudeenergiegesetz zurück.

So sind zwar weiterhin Anforderungen an die Gebäudeautomatisierung und Gebäudesteuerung von Nichtwohngebäuden vorgesehen (vgl. § 56 GModG-E)<sup>169</sup>. Damit umgesetzt werden allerdings nur noch die Vorgaben der Gebäuderichtlinie ab 2030. Wie in den Eckpunkten zum Gebäudemodernisierungsgesetz angekündigt<sup>170</sup>, sind daher auch für Nichtwohngebäude mit einer Nennleistung von über 290 Kilowatt bis 2030 keine entsprechenden Anforderungen mehr vorhanden. Für Wohngebäude sieht der Entwurf schlicht keine über das Energiewirtschaftsrecht hinausgehenden Anforderungen vor. Nur der Energieausweis muss eine „Ja- oder Nein-Angabe, ob das Gebäude in der Lage ist, auf externe Signale zu reagieren und den Energieverbrauch anzupassen“, enthalten (§ 85 Abs. 1 Nr. 26 GModG-E). Die Vorgaben der Gebäuderichtlinie für gebäudetechnische Systeme gehen aber über jene für den Beitrag eines Nullemissionsgebäudes zur nachfrageseitigen Flexibilität hinaus, sie beziehen sich außerdem auch auf Bestandsgebäude<sup>171</sup>. Der Intelligenzfähigkeitsindikator bleibt im Entwurf ebenfalls unerwähnt.

<sup>167</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund (56) Gebäude-RL.

<sup>168</sup> BfEE, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 41.

<sup>169</sup> Vgl. BR-Drs. 292/26, S. 12 ff.

<sup>170</sup> CDU/CSU/SPD, Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz, 24.02.2026, S. 1.

<sup>171</sup> Für einen Überblick siehe Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 10, S. 245 ff.

## D. Nullemissionsgebäude im Gebäudebestand

Infolge der Einführung des Nullemissionsgebäudestandards müssen die Mitgliedstaaten unmittelbar zwar nur für den Neubau Anforderungen für die sehr hohe Gesamtenergieeffizienz, die klimaverträgliche Deckung des verbleibenden jährlichen Gesamtprimärenergiebedarfs und den Beitrag eines Nullemissionsgebäudes zur nachfrageeitigen Flexibilität einführen. Als Leitbild, als „neue Vision für Gebäude“, wirkt er sich mittelbar aber auch auf den Gebäudebestand aus (I.). Die Gebäuderichtlinie gibt zudem den Einsatz bestimmter Instrumente – Fördermittel, Energieausweis und Renovierungspass – vor, die mitunter ausdrücklich auf den Umbau von Bestandsgebäuden in Nullemissionsgebäude auszurichten sind (II.). Angesichts eines fortbestehenden Defizits bei der Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie sowie angesichts der mit der Neufassung der Gebäuderichtlinie eingeführten Ziele läge es darüber hinausgehend nahe, den Nullemissionsgebäudestandard nicht nur etwa als Voraussetzung für die Fördermittelvergabe einzuführen, sondern auch die Anforderungen des Gebäudeenergiegesetzes mit der Umsetzung der Richtlinie an ihn anzupassen (III.).

### I. Leitbildfunktion

Hintergrund dieses mittelbaren Umsetzungsbedarfs ist das den Mitgliedstaaten aufgegebenes Ziel, bis 2050 einen „emissionsfreien Gebäudebestand“ zu erreichen (Art. 1 Abs. 2 Gebäude-RL)<sup>172</sup>. Auch die von ihnen festzulegenden nationalen Gebäude- und Renovierungspläne müssen die „Renovierung des nationalen Bestands sowohl an öffentlichen als auch privaten Wohn- und Nichtwohngebäuden in einen bis 2050 in hohem Maße energieeffizienten und dekarbonisierten Gebäudebestand“ gewährleisten – und dabei nicht zuletzt darauf ausgerichtet werden, Bestandsgebäude in Null-

emissionsgebäude umzubauen (Art. 3 Abs. 1 Gebäude-RL). Aus dieser programmatischen Zielsetzung folgt zwar nicht, dass jedes Gebäude bis 2050 ein Nullemissionsgebäude sein müsste<sup>173</sup>. Dies wäre angesichts der Besonderheiten des Gebäudebestands – zumal in Deutschland – auch kaum zu leisten<sup>174</sup>. Die Gebäuderichtlinie formt dieses übergeordnete Langfristziel aber noch weiter aus, indem sie „Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz“ für Nichtwohngebäude („MEPS“<sup>175</sup>) sowie „Pfade für die schrittweise Renovierung des Wohngebäudebestands“ einführt.

### 1. Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz

Solche Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz sind letztlich Renovierungspflichten, die entweder im „Rahmen eines größeren Renovierungsplans“ oder bei einem „Auslösepunkt auf dem Markt“ greifen und „innerhalb eines Zeitraums oder zu einem bestimmten Zeitpunkt“ umzusetzen sind (Art. 2 Nr. 4 Gebäude-RL). Beispielhaft nennt die Richtlinie „Verkauf, Vermietung, Schenkung oder Nutzungsänderung im Gebäude- oder Grundstückkataster“. Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz zielen also auf das „Ob“ einer Modernisierung, auf eine Steigerung der Modernisierungsrate. Die schon lange in der Gebäuderichtlinie vorgesehenen „Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz“ sollen dagegen gewährleisten, dass bei „größeren Renovierungen“ im Sinne der Gebäuderichtlinie die für erforderlich erachtete Modernisierungstiefe erreicht wird. Sie zielen also auf das „Wie“.

Festzulegen sind Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz lediglich für Nichtwohngebäude (Art. 9 Abs. 1 Gebäude-RL). Ähnlich wie beim Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort sowie bei den Schwellenwerten für den

<sup>172</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund (20) Gebäude-RL.

<sup>173</sup> Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 1, S. 42.

<sup>174</sup> Vgl. R. Galvin/M. Sunikka-Blank, A Critical Appraisal of Germany's Thermal Retrofit Policy, 2013, S. 47 ff.

<sup>175</sup> Das Akronym steht für „Minimum Energy Performance Standards“.

Primärenergiebedarf und die betriebsbedingten Treibhausgasemissionen müssen die Mitgliedstaaten also die „erforderlichen Maßnahmen“ ergreifen – hier aber verdichtet auf ein mit der Neufassung der Gebäude richtlinie eigens eingeführtes Instrument.

### 2. Renovierungspfade

Anders verhält es sich bei den Renovierungspfaden. Sie sind mit den Vorgaben für die Deckung des Primärenergiebedarfs eines Nullemissionsgebäudes insofern vergleichbar, als sie den Mitgliedstaaten einen weiteren Umsetzungsspielraum bei der Instrumentenwahl belassen. Bis Mai 2026 hatten die Mitgliedstaaten nationale Renovierungspfade festzulegen (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 Gebäude-RL), die als „Verringerung des durchschnittlichen Primärenergieverbrauchs“ in Kilowattstunden pro Quadratmeter und Jahr im Zeitraum von 2020 bis 2050 auszudrücken sind und die entweder die „Anzahl der jährlich zu renovierenden Wohngebäude und Wohngebäudeeinheiten oder den Umfang der jährlich zu renovierenden Fläche“ enthalten müssen (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 Gebäude-RL). Durch entsprechende „Renovierungsanstrengungen“ (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 4 und 5 Gebäude-RL) müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass der Primärenergieverbrauch im Wohngebäudebestand bis 2030 um mindestens 16 Prozent und bis 2035 um mindestens 20 bis 22 Prozent gegenüber 2020 abnimmt. Bis 2040 und danach alle fünf Jahre muss zudem ein bestimmter Wert erreicht oder unterschritten werden, der sich aus einer schrittweisen Verringerung des Primärenergieverbrauchs von 2030 bis 2050 ergibt. Die Mitgliedstaaten müssen dabei sicherstellen, dass mindestens 55 Prozent des Rückgangs durch die Renovierung derjenigen Gebäude erreicht wird, die zu den 43 Prozent des Bestands mit der schlechtesten Gesamtenergieeffizienz („Worst Performing Buildings“) gehören (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 3 Gebäude-RL)<sup>176</sup>. Infolge

der Umstellung auf den Gesamtprimärenergieverbrauch als Zielgröße kann der Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch für die Einhaltung der Schwellenwerte zudem nicht länger als „low hanging fruit“ herausgerechnet werden<sup>177</sup>.

### 3. Instrumentenwahl und Begründungspflichten

Sowohl die Mindestvorgaben als auch die Renovierungspfade zielen somit darauf, den Primärenergieverbrauch und mit ihm auch die Treibhausgasemissionen im Gebäudebestand zu senken – und beide müssen ausdrücklich „im Einklang mit der Transformation des nationalen Gebäudebestands in einen Nullemissionsgebäudebestand“ stehen (vgl. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 7 sowie Abs. 2 UAbs. 1 Gebäude-RL). Nichts anderes gilt für den bis 2040 festzulegenden Pfad.

Mit welchen Instrumenten sie den Primärenergieverbrauch in ihren Wohngebäudebeständen zu verringern suchen, überlässt die Gebäuderichtlinie grundsätzlich den Mitgliedstaaten. Namentlich die noch im Trilog auch für Wohngebäude vorgesehenen Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz haben es nicht in die Neufassung geschafft. Die Mitgliedstaaten sollen vielmehr die „Flexibilität“ haben, die „Instrumente zu wählen, mit denen sie die erforderlichen Verbesserungen des Wohngebäudebestands erreichen“ wollen<sup>178</sup>. Gänzlich frei sind sie bei dieser Wahl aber nicht. So beruht etwa der für die Renovierungspfade eigens eingeführte Governance-Mechanismus ersichtlich auf dem Gedanken, dass auf Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz nur so lange verzichtet werden soll, wie der geforderte Rückgang des durchschnittlichen Primärenergieverbrauchs hinreichend gewährleistet ist (vgl. Art. 9 Abs. 2 UAbs. 6 Gebäude-RL).

Die Steuerungsvorgaben verdichten sich somit zwar nicht zu einer Pflicht zur Einführung von Mindestvorgaben für die Gesamt-

<sup>176</sup> Schlechterdings zynisch mutet dabei an, dass die Mitgliedstaaten auf diesen Anteil ausdrücklich auch den Verbrauchsrückgang anrechnen können, der durch die Modernisierung von Wohngebäuden erzielt wird, die durch „Naturkatastrophen [...] wie Überschwemmungen“ beeinträchtigt wurden (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2 Gebäude-RL).

<sup>177</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 1, S. 42 f.

<sup>178</sup> Vgl. *J. Rung/M. Vollmer*, Neufassung der EU-Gebäuderichtlinie, ZG 2024, S. 133 (137).

energieeffizienz auch für Wohngebäude. Wohl aber legen sie dem Gesetzgeber eine gesteigerte Begründungspflicht auf, wenn er auf dieses Instrument verzichten will<sup>179</sup>. Sollte die Kommission während ihrer Überwachung des Primärenergieverbrauchs nämlich eine Empfehlung für die umfassende Nutzung von Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz für erforderlich erachten, wäre diese für sich genommen zwar nicht verbindlich (vgl. Art. 288 Abs. 5 AEUV). Sie könnte aber mitunter erhebliche „psychologisch-politische Wirkungen“ entfalten und darüber vermittelt zu einer Einführung dieses Instruments auch für Wohngebäude führen<sup>180</sup>. Zahlreiche weitere Instrumente – unter anderem Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz, Solarpflichten, Anreize, Energieausweis und Renovierungspass – müssen die Mitgliedstaaten ohnehin einführen. Einige von ihnen zielen ausdrücklich auch auf den Umbau von Bestandsgebäuden in Nullemissionsgebäude.

## II. Umzusetzende Vorgaben für den Umbau von Bestandsgebäuden in Nullemissionsgebäude

Auch wenn nicht jedes Gebäude zu einem Nullemissionsgebäude umgebaut werden muss, liegt der Gebäuderichtlinie nach allem ersichtlich der Gedanke zugrunde, dass sich ihr übergeordnetes Ziel und mit ihm die Klimaziele nur erreichen lassen, wenn eine ausreichende Zahl von Bestandsgebäuden in Nullemissionsgebäude umgebaut wird: „Die schrittweise Renovierung von Gebäuden zur Verbesserung ihrer Gesamtenergieeffizienz wird ein Schlüsselfaktor sein, aber auch die allgemeine Dekarbonisierung der Energieversorgung von Gebäuden, insbesondere die Dekarbonisierung von Heizungssystemen, sowie die weitere Umgestaltung der Energiesysteme und die soziodemografische Dynamik werden eine Rolle spielen.“<sup>181</sup>

Aufgegriffen wird dieser „Schlüsselfaktor“ daher nicht nur in den Zielsetzungen,

sondern auch in ausführlichen Vorgaben für die Instrumentenwahl, die eine Übertragung des Nullemissionsgebäudestandards auch auf Bestandsgebäude ausdrücklich vorsehen. Ein Gleichlauf mit den Neubauvorgaben wird hierdurch jedoch nicht geschaffen. Die Richtlinie eröffnet den Mitgliedstaaten vielmehr Umsetzungsspielräume. So gestattet sie, die Schwellenwerte für Primärenergiebedarf und betriebsbedingte Treibhausgasemissionen für renovierte Nullemissionsgebäude in gewissem Umfang anzupassen (Art. 11 Abs. 4 und Abs. 5 S. 2 Gebäude-RL). Vorgeschlagen wird beispielsweise ein Abschlagsfaktor in Höhe von 25 bis 50 Prozent, abhängig von den eingeführten Neubauanforderungen<sup>182</sup>.

Der eingeräumte Umsetzungsspielraum bezieht sich wohlgerne nicht auf den Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort – solche darf auch ein renoviertes Nullemissionsgebäude nicht mehr verursachen<sup>183</sup>. Solange der Umbau des Energiesystems nicht weiter vorangeschritten ist, dürfte eine vollständige und durchgängige Deckung des Primärenergiebedarfs durch die vier Erfüllungsoptionen dagegen gerade im Bestand oftmals unmöglich sein. Angesichts des höheren Primärenergiebedarfs und der fehlenden unterstützenden Solarenergievorgaben dürfte auch eine Kompensation oftmals nicht gelingen. Dies erscheint aber insofern unproblematisch, als sich der für die Schwellenwerte eingeräumte Umsetzungsspielraum auch auf die klimaverträgliche Deckung des Primärenergiebedarfs erstrecken dürfte. Immerhin stellt der Nullemissionsgebäudestandard für den Bestand ein Leitbild für das Jahr 2050 dar.

### 1. Fördermittel

Um dieses Leitbild mit Leben zu füllen, verpflichtet die Gebäuderichtlinie die Mitgliedstaaten ausdrücklich, „durch höhere finanzielle, steuerliche, administrative und technische Unterstützung Anreize für umfassende Renovierungen und umfassende Renovierungen in mehreren Stufen“ zu

<sup>179</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund (28) Gebäude-RL.

<sup>180</sup> Vgl. M. Ruffert, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV Rn. 97 m. w. N.

<sup>181</sup> Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 1, S. 42.

<sup>182</sup> BBSR, Überarbeitung der Anforderungssystematik im Gebäudeenergiegesetz (GEG), Juni 2025, S. 102.

<sup>183</sup> Vgl. Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 2, S. 64.

schaffen (Art. 17 Abs. 16 S. 1 Gebäude-RL)<sup>184</sup>. Umfassend in diesem Sinne sind Renovierungen<sup>185</sup> dann, wenn durch sie Gebäude – ggf. „in einer Höchstzahl von Schritten“ – bis 2030 in Niedrigstenergie- und ab 2030 in Nullemissionsgebäude umgebaut werden (Art. 2 Nr. 20 f. Gebäude-RL)<sup>186</sup>.

Ist der Umbau in ein Nullemissionsgebäude technisch oder wirtschaftlich nicht machbar, gilt eine Renovierung bereits dann als umfassend in dem soeben umrissenen Sinne, wenn sie zu einer Verringerung des Primärenergiebedarfs um mindestens 60 Prozent führt (Art. 17 Abs. 16 S. 2 Gebäude-RL). Zu denken wäre hier etwa an einen „Wärmepumpen-ready-Standard“, bei dem die Gesamtenergieeffizienz so weit wie nötig verbessert wird, um eine Wärmepumpe – ggf. in Kombination mit einer Solaranlage – (wirtschaftlich) sinnvoll betreiben zu können (vgl. auch Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 Gebäude-RL)<sup>187</sup>.

### 2. Verknüpfung mit weiteren Instrumenten

Bei der Fördermittelvergabe lassen sich somit zwei Arten renovierter Nullemissionsgebäude unterscheiden: das umfassend renovierte Nullemissionsgebäude und das einem solchen gleichgestellte umfassend renovierte Bestandsgebäude. Auch die mit der Neufassung überarbeiteten Vorgaben der Gebäuderichtlinie für Energieausweis und Renovierungspass spiegeln diese Zweiteilung wider – und auch diese Instrumente zielen auf den Umbau von Bestandsgebäuden in Nullemissionsgebäude ab.

#### a) Energieausweis

Der Energieausweis muss seit der Neufassung die „durch einen numerischen Indikator“ für den Primärenergiebedarf „ausgedrückte Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und Referenzwerte wie Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz, Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz, Anforderungen an Niedrigstenergiegebäude und Anforderungen an Nullemissionsgebäude enthalten“, um den

„Eigentümern oder Mietern von Gebäuden oder Gebäudeeinheiten einen Vergleich und eine Beurteilung ihrer Gesamtenergieeffizienz zu ermöglichen“ (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 Gebäude-RL).

#### aa) Geschlossene Skala von Gesamtenergieeffizienzklasse A bis G

Gemäß der in der Gebäuderichtlinie bereitgestellten Vorlage ist die Gesamtenergieeffizienzklasse eines Gebäudes „auf einer geschlossenen Skala unter ausschließlicher Verwendung der Buchstaben A bis G“ anzugeben, wobei der „Buchstabe A Nullemissionsgebäuden und der Buchstabe G den Gebäuden mit der schlechtesten Gesamtenergieeffizienz im nationalen Gebäudebestand zum Zeitpunkt der Einführung der Skala“ entsprechen müssen (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 1 Gebäude-RL i. V. m. Anhang V). Die Mitgliedstaaten können zudem eine Gesamtenergieeffizienzklasse A+ festlegen, um auch Plusenergiehäuser abzubilden (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 S. 1 Gebäude-RL). Die verbleibenden Gebäude müssen auf die Gesamtenergieeffizienzklassen „angemessen“ verteilt werden (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 S. 4 Gebäude-RL).

#### bb) Klasse A und Klasse G

In ihren Leitlinien stellt die Kommission ausdrücklich klar, dass durch die Neufassung der Richtlinie „eine klare Gleichsetzung zwischen der Definition von Nullemissionsgebäuden und der Zuweisung der Klasse A hergestellt“ werde und dies insbesondere bedeute, „dass auch Gebäude, deren Energieverbrauch innerhalb des auf nationaler Ebene für die Klasse A festgelegten Bereichs [...] liegt, die weiteren Anforderungen an Nullemissionsgebäude erfüllen müssen, um der Klasse A zugeordnet zu werden“<sup>188</sup>. Für die Einstufung in die Gesamtenergieeffizienzklasse A ist also nicht ausreichend, dass ein Gebäude den für Nullemissionsgebäude festgelegten Schwellenwert erreicht – es kommt vielmehr zusätzlich darauf an, dass das Gebäude keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort verursacht. Als „Bezugswert für die Definition der Gesamt-

<sup>184</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund (42) bis (44) und (46) Gebäude-RL.

<sup>185</sup> Siehe Fn. 18.

<sup>186</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund (45) Gebäude-RL.

<sup>187</sup> Näher *R. Galvin*, How Not to Reduce Carbon Dioxide Emissions, *Energies* 17 (2024), Art. 4524.

<sup>188</sup> Siehe auch zum Folgenden *Europäische Kommission*, Leitlinien, Anhang 3, S. 101 ff.

energieeffizienz in der Klasse G“ sollen die Mitgliedstaaten wiederum die für die „Festlegung von Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Nichtwohngebäuden [...] vorgesehene Schwelle“ berücksichtigen oder Klasse G wahlweise „sowohl mit ihren Zielen für 2030 als auch mit ihren Zielen für 2033 für Nichtwohngebäude verknüpfen“. Dann würde die Gesamtenergieeffizienzklasse G „bei Wohngebäuden 26 Prozent des Gebäudebestands“ entsprechen.

### cc) Klasse A auch für gleichgestellte Bestandsgebäude

Das umfassend renovierte Nullemissionsgebäude wäre demnach unzweifelhaft der Gesamtenergieeffizienzklasse A zuzuordnen. Man könnte diese Klasse aber auch auf das einem Nullemissionsgebäude gleichgestellte umfassend renovierte Bestandsgebäude erstrecken. Denn wie bereits anhand der Primärenergiefaktoren gezeigt worden ist, sinkt der Primärenergiebedarf eines Gebäudes erheblich, sobald er weitgehend durch am Standort erzeugte erneuerbare Energien gedeckt wird. Eine vollständige Kompensation mag in diesen Fällen zwar nicht immer gelingen. Die Bandbreite der Gesamtenergieeffizienzklasse A könnte so gleichwohl auf ein Maß beschränkt werden, angesichts dessen sich die Zuordnung rechtfertigen ließe. Alle weiteren Gebäude – namentlich solche, die noch CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort erzeugen oder ein anderes Merkmal des Nullemissionsgebäudestandards nicht erfüllen – wären dementsprechend „angemessen“ den Klassen B bis G zuzuordnen und würden hierdurch als weiterhin renovierungsbedürftig gekennzeichnet.

Die Zuordnung des gleichgestellten Nullemissionsgebäudes würde der von der Gebäuderichtlinie vorgesehenen Ausgestaltung des Energieausweises auch ansonsten entsprechen. „Empfehlungen für die kostenoptimale oder kosteneffiziente Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz und die Verringerung der betriebsbedingten Treibhausgasemissionen sowie die Verbesserung der Raumklimaqualität des Gebäudes oder Gebäudeteils“ muss der Energieausweis hiernach nämlich nur so lange enthalten, bis das Gebäude oder Gebäudeteil „mindestens bereits der Gesamtenergieeffizienzklasse A“ entspricht (Art. 19 Abs. 5

UAbs. 1 Gebäude-RL). Da sich ein gleichgestelltes Nullemissionsgebäude nicht weiter verbessern, sich technisch oder wirtschaftlich also nicht in ein „vollwertiges“ Nullemissionsgebäude umbauen lässt, erschiene es widersinnig, es einer schlechteren Gesamtenergieeffizienzklasse zuzuordnen als solche Gebäude, die ungeachtet ihrer höheren Gesamtenergieeffizienz noch immer CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort erzeugen. Hinzu kommt, dass auch der den Energieausweis zukünftig ergänzende Renovierungspass den Weg zum Nullemissionsgebäude nur für die Gesamtenergieeffizienzklassen B bis G vorzeichnen soll.

### b) Renovierungspass

Bei diesem mit der Neufassung der Gebäuderichtlinie eingeführten Instrument handelt es sich um „einen maßgeschneiderten Fahrplan für die umfassende Renovierung eines bestimmten Gebäudes in einer Höchstzahl von Schritten, durch die die Gesamtenergieeffizienz des Gebäudes erheblich verbessert wird“ (Art. 2 Nr. 19 Gebäude-RL). Namentlich die für eine umfassende Renovierung in mehreren Stufen vorgesehenen Schritte müssen im Renovierungspass auch grafisch dargestellt werden (Art. 12 Abs. 1 Gebäude-RL i. V. m. Anhang VIII Nr. 1 lit. b). Seine Nutzung bleibt den „Eigentümern von Gebäuden und Gebäudeeinheiten“ zwar grundsätzlich belassen (Art. 12 Abs. 2 UAbs. 1 Gebäude-RL). Da er aber von „qualifizierten oder zertifizierten Sachverständigen nach einer Inaugenscheinnahme“ auszustellen ist und außerdem erschwinglich sein muss, könnte er sich nicht zuletzt unter Gesichtspunkten der Akzeptanz als wesentlicher Bestandteil des Instrumentenverbunds erweisen (Art. 12 Abs. 2 UAbs. 2 und Abs. 4 Gebäude-RL). Dies gilt umso mehr, als auch ein Gespräch mit besagten Sachverständigen zu ermöglichen ist, in dem das „bestmögliche Vorgehen“ erläutert werden kann, um das Gebäude „deutlich vor 2050 in ein Nullemissionsgebäude umzubauen“. Werden ergänzend noch technische Hilfe leistende One-Stop-Shops eingerichtet (vgl. Art. 18 Gebäude-RL), dürften auch umfassende Renovierungen für die Betroffenen zusehends handhabbarer und verlockender werden.

### 3. Im Regierungsentwurf nur Umsetzung der Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz von Nichtwohngebäuden

Die auf den Umbau von Bestandsgebäuden in Nullemissionsgebäude ausgerichteten Vorgaben der Gebäuderichtlinie setzt der Regierungsentwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz durchweg nicht um. Lediglich die für Nichtwohngebäude vorgesehenen Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz führt er ein, ohne diese jedoch auf den Nullemissionsgebäudestandard auszurichten (vgl. §§ 40 f. GModG-E)<sup>189</sup>.

Geplant ist vielmehr, dass der Gesamtprimärenergiebedarf eines Nichtwohngebäudes ab 2030 das 3,5-Fache und ab 2033 das 2,95-Fache seines Referenzgebäudes nicht überschreitet, wobei für die Berechnung des Gesamtprimärenergiebedarfs des Referenzgebäudes stets ein Primärenergiefaktor von 0,7 anzusetzen ist (§ 40 Abs. 1 und 2 GModG-E). Eingeführt werden sollen zudem weitreichende Erfüllungsfiktionen für Gebäude, die ab 1996 errichtet oder auf das Niveau der Wärmeschutzverordnung von 1994 gebracht worden sind oder die überwiegend mit Biomasse, einer Wärmepumpe oder Fernwärme versorgt werden (§ 40 Abs. 3 GModG-E). Weder eine ganzheitliche Anforderung für die Gesamtenergieeffizienz sowie die Nutzung erneuerbarer Energien noch ein Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort sind für die Mindestvorgaben somit beabsichtigt. Hinzu kommen zahlreiche Ausnahmen (§ 40 Abs. 4 GModG-E).

Der Pfad für die schrittweise Renovierung des Wohngebäudebestands bleibt im Entwurf vollständig unerwähnt. Trotz des gleichbleibend hohen Energieverbrauchs im Gebäudesektor und des wiederholten Verfehlens der für ihn ausgeformten Klimaziele werden die auf den Gebäudebestand ausgerichteten Instrumente nicht weiterentwickelt, die 65-Prozent-Anforderung wird umgekehrt durch „Bio-Treppe“ und Grüngas- bzw. Grünheizölquote ersetzt. Ein

Verbot für mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizkessel ab 2045 ist nicht länger vorgesehen. Weder im Entwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz noch im mittlerweile vorliegenden Entwurf für einen nationalen Gebäuderenovierungsplan finden sich nennenswerte Anhaltspunkte dafür, wie der Primärenergieverbrauch im Gebäudesektor gesenkt und die Klimaziele erreicht werden sollen<sup>190</sup>. Der Entwurf für einen nationalen Gebäuderenovierungsplan stellt sogar noch auf die 65-Prozent-Anforderung ab und ist dementsprechend nur begrenzt aussagekräftig<sup>191</sup>. Nicht absehbar ist bisher, wie die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) fortgeführt werden soll:

*„Die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) leistet auch in Zukunft einen wichtigen und zunehmenden Beitrag zu den notwendigen THG-Einsparungen im Gebäudebereich. Im Koalitionsvertrag wurde die Fortführung der BEG, die Hebung von Effizienzpotenzialen sowie eine stärkere Ausrichtung an sozialen Kriterien festgehalten. Auch im Kontext der jüngsten Einigung der Regierungsfractionen auf die Anpassung des Gebäudeenergiegesetzes [sic!] wurde bekräftigt, dass die BEG bis 2029 fortgeführt und auskömmlich finanziert werden soll. Analog zur BEG soll auch die steuerliche Förderung (§ 35c EStG) Klimaschutzpotentiale heben.“<sup>192</sup>*

Die von der Gebäuderichtlinie vorgeschriebene Ausgestaltung des Energieausweises wurde für Wohngebäude bisher nicht umgesetzt<sup>193</sup>. Da Deutschland seine Energieeffizienzklassen allerdings „nach dem 1. Januar 2019 und vor dem 28. Mai 2024 neu skaliert“ hat, kann die Neuskalierung der Energieeffizienzklassen bis Ende 2029 aufgeschoben werden (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 Gebäude-RL). Der Renovierungspass wird weder im Regierungsentwurf noch im Entwurf für einen nationalen Gebäuderenovierungsplan genannt. Im Referentenentwurf für eine Novelle unter anderem des

<sup>189</sup> Für einen Überblick siehe *Ariadne*, Wirtschaftlich umsetzbare Energieeinsparungen realisieren durch Mindesteffizienzstandards für Nichtwohngebäude, Juni 2026, S. 6 ff., [https://ariadneprojekt.de/media/2026/06/Ariadne-Report\\_MEPS-Nichtwohngebäude\\_Juni2026.pdf](https://ariadneprojekt.de/media/2026/06/Ariadne-Report_MEPS-Nichtwohngebäude_Juni2026.pdf).

<sup>190</sup> Vgl. BR-Drs. 292/26, S. 28 f.

<sup>191</sup> *BMWE*, Entwurf eines Nationalen Gebäuderenovierungsplans v. 17.04.2026, S. 87 ff.

<sup>192</sup> *BMUKN*, Klimaschutzprogramm 2026, 25.03.2026, S. 110, [https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaschutz/klimaschutzprogramm\\_2026\\_bf.pdf](https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzprogramm_2026_bf.pdf).

<sup>193</sup> *Bundesregierung*, Regierungsentwurf, S. 146.

Gesetzes über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (EDL-G)<sup>194</sup> wird er vorausgesetzt, nicht aber als Instrument ausgestaltet<sup>195</sup>. Es erscheint allerdings auch nicht erforderlich, Unterstützungsinstrumente wie den Renovationsspass im Gebäudemodernisierungsgesetz oder überhaupt einem Gesetz einführen zu müssen.

### III. Weiterentwicklung auch der Anforderungen an Bestandsgebäude

Die gemäß der Gebäuderichtlinie verpflichtend einzuführenden Instrumente – Fördermittel, Energieausweise und Renovationsspass – sollen den angestrebten Umbau von Bestandsgebäuden in Nullemissionsgebäude zuallererst durch Anreize und Informationen erreichen. Ob sich die in der Richtlinie aufgestellten Energiesparziele mit einem solchen Ansatz allein erreichen lassen, erscheint indes angesichts des weiterhin hohen Energieverbrauchs im Gebäudesektor im Ganzen<sup>196</sup> und der wiederholten Zielverfehlungen<sup>197</sup> fraglich. Unterliegt der Gesetzgeber, wie gesehen, bereits bei der Wahl der Instrumente für die Steigerung der Modernisierungsrate einer erhöhten Begründungspflicht<sup>198</sup>, muss dies erst recht für die zu erreichende Modernisierungstiefe gelten. Modernisierungsrate und Modernisierungstiefe stehen nämlich nicht unverbunden nebeneinander. Entscheidend ist nicht die Zahl der renovierten Gebäude, sondern die Verringerung des Primärenergieverbrauchs: Auch die höchste Modernisierungsrate ist für das Erreichen der Ziele unbeachtlich, wenn durch die ergriffenen Modernisierungen keine nennenswerten Energieeinsparungen und

Treibhausgasminderungen erreicht werden können<sup>199</sup>.

Auch ohne ausdrücklich an den Nullemissionsgebäudestandard anzuknüpfen, gebieten zudem die umzusetzenden Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie für den Gebäudesektor eine Weiterentwicklung der Anforderungen an Bestandsgebäude (Art. 15a Abs. 3 EE-RL i. V. m. Art. 2 Nr. 54 f. Gebäude-RL), die eine Übertragung dieses Standards wenigstens nahelegt (1.). Da in Deutschland über 60 Prozent des Energieverbrauchs im Gebäudesektor auf Wohngebäude entfallen<sup>200</sup>, sind es jedoch vor allem die mit der Neufassung der Gebäuderichtlinie eingeführten Renovationsspasspfade, die für eine Ausweitung und Verschärfung der Anforderungen an Bestandswohngebäude (2.) und eine Anpassung auch der weiteren Instrumente (3.) sprechen<sup>201</sup>.

#### 1. Unionsrechtlich gebotene Einführung von Mindestwerten für die Nutzung erneuerbarer Energien auch nach größeren Renovierungen

Maßgeblicher Anknüpfungspunkt für die Sicherstellung einer hinreichenden Modernisierungstiefe sind größere Renovierungen im Sinne der Gebäuderichtlinie, die eine „Gelegenheit für kosteneffiziente Maßnahmen zur Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz“<sup>202</sup> bieten (a)). Auch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie verlangt die Einführung verpflichtender Mindestwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien ausdrücklich auch nach größeren Renovierungen im Sinne der Gebäuderichtlinie (b)). Das bei der Umsetzung dieser Vorgabe fortbestehende Defizit würde auch durch

<sup>194</sup> Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen vom 4. November 2010 (BGBl. I S. 1483), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 70) geändert worden ist.

<sup>195</sup> BMWK, Referentenentwurf für ein Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie v. 09.04.2026, S. 28 f., 73, [https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/2026/20260504-gesetz-zur-beschleunigung-der-umsetzung-der-energieeffizienzrichtlinie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/2026/20260504-gesetz-zur-beschleunigung-der-umsetzung-der-energieeffizienzrichtlinie.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

<sup>196</sup> dena, Gebäudereport 2025, Dezember 2024, S. 57 ff.

<sup>197</sup> Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, 05.02.2025, S. 55 ff.

<sup>198</sup> Dazu bereits unter D. I. 3.

<sup>199</sup> Vgl. Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 1, S. 42.

<sup>200</sup> BMWK, Energieeffizienz in Zahlen, Februar 2023, S. 68, [https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energieeffizienz-in-zahlen-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energieeffizienz-in-zahlen-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>201</sup> Vgl. T. Heinicke, Mehr Klimaschutz im Gebäudesektor – die neuen Vorgaben des Gebäudeenergiegesetzes, die Wärmeplanung und die Umsetzung der Gebäuderichtlinie, KlimR 2024, S. 162 (170).

<sup>202</sup> Erwägungsgrund (19) Gebäude-RL.

die Einführung von „Bio-Treppe“ und Grün-gas- bzw. Grünheizölquote nicht behoben (c)). Da mit der Behebung dieses Defizits zugleich die überkommenen Anforderungen des Gebäudeenergiegesetzes an Bestandsgebäude zu überarbeiten wären, läge es nahe, den Nullemissionsgebäudestandard für eine ehrgeizige Umsetzung der Gebäuderichtlinie auch als Anforderung nach größeren Renovierungen einzuführen (d)).

### a) Größere Renovierungen

Eine größere Renovierung liegt vor, wenn entweder ihre Gesamtkosten 25 Prozent des Gebäudewerts übersteigen oder sich eine Renovierung auf mehr als 25 Prozent der Oberfläche der Gebäudehülle bezieht (Art. 2 Nr. 22 Gebäude-RL). In Deutschland ist die letztgenannte Alternative anwendbar (§ 3 Abs. 1 Nr. 13a GModG-E). Rechtsfolgen an diesen Tatbestand knüpft auch der Entwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz, allerdings allein für öffentliche Nichtwohngebäude (vgl. § 4 Abs. 2 GModG-E). Ansonsten beschränkt er sich weiterhin auf die genannten Höchstwerte für die Wärmedurchgangskoeffizienten von erneuerten, ersetzten oder erstmalig eingebauten Außenbauteilen<sup>203</sup>. Diese Anforderungen bezwecken also keineswegs eine umfassende Steigerung der Gesamtenergieeffizienz des betroffenen Gebäudes, erst recht nicht einen ergänzenden Heizungs-austausch. Dies wird regelmäßig nur dann geschehen, wenn nicht lediglich einzelne Bauteile verändert werden, sondern das Gesamtgebäude im Rahmen einer ohnehin geplanten umfassenderen Modernisierung energetisch bewertet wird (vgl. § 38 GModG-E).

Mit den Vorgaben der Gebäuderichtlinie für die Ausgestaltung von Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz ist diese Umsetzung für sich genommen zwar vereinbar (Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 Gebäude-RL

i. V. m. Art. 2 Nr. 17 Gebäude-RL). Es ist vielmehr das angesprochene fortbestehende Defizit bei der Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, das eine Weiterentwicklung der Anforderungen bei größeren Renovierungen unionsrechtlich erforderlich macht.

### b) Fortbestehendes Umsetzungsdefizit

Die Mitgliedstaaten müssen nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie geeignete Maßnahmen festlegen, um im Gebäudesektor einen nationalen Richtwert für den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch zu erreichen, der mit der Richtzielvorgabe von unionsweit mindestens 49 Prozent bis 2030 im Einklang steht<sup>204</sup>. Deutschland hat in seinem 2024 aktualisierten nationalen Energie- und Klimaplan (NECP) einen Richtwert in Höhe von 46 bis 50 Prozent festgelegt<sup>205</sup>, den zu erreichen mehr als eine Verdopplung des gegenwärtigen Anteils von lediglich 18 Prozent bedeutete<sup>206</sup>.

Zu den festzulegenden Maßnahmen gehören ausdrücklich auch verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung am Standort oder in dessen Nähe erzeugter sowie aus dem Netz bezogener erneuerbarer Energien – und zwar sowohl für Neubauten als auch für solche Bestandsgebäude, die einer größeren Renovierung im Sinne der Gebäuderichtlinie oder einer Erneuerung der Heizungsanlage unterzogen worden sind (Art. 15a Abs. 3 EE-RL i. V. m. Art. 2 Nr. 54 f. Gebäude-RL). Diese Mindestwerte müssen ergänzend neben die Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz treten<sup>207</sup>. Zwar verbleibt den Mitgliedstaaten bei der Festlegung ein gewisser Spielraum. Dieser wird allerdings umso enger, je weiter der gesetzte Richtwert und der tatsächliche Anteil erneuerbarer Energien am

<sup>203</sup> Dazu bereits unter B. I. 1.

<sup>204</sup> Vgl. auch *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission – Leitlinien zu Aspekten der Wärme- und Kälteversorgung gemäß den Art. 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 (C/2025/2238), ABl. EU C v. 15.04.2025, S. 14, 19, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C\\_202502238](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202502238).

<sup>205</sup> BMWK, Aktualisierung des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan, August 2024, S. 78 f.,

[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).

<sup>206</sup> Vgl. UBA, Erneuerbare Energien in Deutschland, März 2026, S. 11 f., [https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/479/publikationen/2026-03/UBA\\_Erneuerbare%20Energien%20in%20Deutschland%202025.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/479/publikationen/2026-03/UBA_Erneuerbare%20Energien%20in%20Deutschland%202025.pdf).

<sup>207</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Leitlinien zu Aspekten der Wärme- und Kälteversorgung gemäß den Art. 15a, 22a, 23 und 24 der Richtlinie (EU) 2018/2001 v. 15.04.2025, S. 13.

Endenergieverbrauch voneinander entfernt liegen.

Da Deutschland seinen Anteil erneuerbarer Energien im Gebäudesektor in nur gut drei Jahren mehr als verdoppeln müsste, ließe sich die 65-Prozent-Anforderung daher wohl allenfalls der Höhe nach und zudem nur dann „abschaffen“, wenn sie durch einen seinerseits (richt-)zielkonformen Mindestwert ersetzt würde. „Bio-Treppe“ und Grüngasquote allein, so wird sogleich zu zeigen sein, genügen dem nicht. Selbst wenn man annehmen wollte, dass der für Fernwärme ebenfalls festzulegende Richtwert von jährlich 2,2 Prozent Steigerung in diesen Jahren erreicht wird, bleibt eine beträchtliche Lücke (vgl. Art. 24 Abs. 4 EE-RL).

Hinzu kommt, dass die erst mit der letzten grundlegenden Novellierung des Gebäudeenergiegesetzes eingeführten Anforderungen an Heizungsanlagen lediglich bei einer Erneuerung greifen, nicht aber bei größeren Renovierungen<sup>208</sup>. Das Umsetzungsdefizit besteht somit fort. Angesichts von Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck der geänderten Erneuerbare-Energien-Richtlinie vermag insbesondere auch eine Auslegung nicht zu überzeugen, nach der die Mitgliedstaaten verpflichtende Mindestwerte wahlweise bei einer Erneuerung der Heizungsanlage oder einer größeren Renovierung festlegen könnten<sup>209</sup>. So hätte Deutschland schon gemäß der ursprünglichen Erneuerbare-Energien-Richtlinie bis 2015 einen verpflichtenden Mindestwert für die Nutzung erneuerbarer Energien nach größeren Renovierungen vorschreiben müssen (vgl. Art. 13 Abs. 4 UAbs. 3 EE-RL 2009)<sup>210</sup>. Es leuchtet zudem kaum ein, dass der Unionsgesetzgeber gleichlaufend mit

der Einführung eines Richtziels für den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch des Gebäudesektors lediglich eine alternative – und die Zielerreichung wohl eher gefährdende – Vorgabe einführen wollte. Auch in der Gebäuderichtlinie wird die (grundsätzliche) Wahlmöglichkeit bei der Festlegung von Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz unmissverständlich („[...] zusätzlich oder alternativ [...]“) herausgestellt (Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 Gebäude-RL). Der Vorbehalt der wirtschaftlichen, technischen und funktionalen Durchführbarkeit dürfte einem fortbestehenden Umsetzungsbedarf angesichts der technischen Entwicklung<sup>211</sup> sowie der engen Verzahnung mit den Mindestanforderungen der Gebäuderichtlinie ebenso wenig entgegenstehen<sup>212</sup>. Ohnehin können diese Aspekte der Verhältnismäßigkeit namentlich durch die Fördermittelvergabe und Befreiungsmöglichkeiten (vgl. § 102 GModG-E) berücksichtigt werden<sup>213</sup>. Nichts anderes gilt für die in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie vorgesehene Öffnungsklausel, nach der verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien auch „auf andere Weise mit entsprechender Wirkung“ vorgesehen werden können. Es ist nämlich kaum ersichtlich, wie dies anders als durch Anforderungen geschehen könnte.

### c) „Bio-Treppe“ und Grüngasquote beheben Umsetzungsdefizit nicht

Dieses fortbestehende Umsetzungsdefizit ließe sich auch durch die Einführung von „Bio-Treppe“ und Grüngas- bzw. Grünheizölquote nicht beheben<sup>214</sup>. So soll die „Bio-Treppe“ als „Nachfolgerin“ der 65-Prozent-Anforderung nach dem Regierungsentwurf

<sup>208</sup> Siehe auch zum Folgenden *M. Leymann*, Neue Steuerungsvorgaben für den Gebäudebestand aus dem Unionsrecht, EurUP 2025, S. 494 (502).

<sup>209</sup> Siehe auch zum Folgenden *T. Müller*, in: T. Müller/V. Oschmann/G. Wustlich (Hrsg.), EEWärmeG, 2010, Einleitung Rn. 151 ff. m. w. N.

<sup>210</sup> Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. EU L 140 v. 05.06.2009, S. 16.

<sup>211</sup> Vgl. *Ingenieurbüro Hausladen*, Präzisierung der Niedertemperaturfähigkeit der Gebäudehülle von Bestandsgebäuden beim Einsatz von Wärmepumpen, 27.03.2024, <https://www.hamburg.de/re-source/blob/967272/6b747e27570442ac01aa7b69451621>

[63/gutachten-nt-ready-data.pdf](https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/downloads/pdf/Forschungsprojekte/BMWi-03ET1272A-WPsmart_im_Bestand-Schlussbericht.pdf); *Fraunhofer ISE*, Wärmepumpen in Bestandsgebäuden, 23.07.2020, [https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/downloads/pdf/Forschungsprojekte/BMWi-03ET1272A-WPsmart\\_im\\_Bestand-Schlussbericht.pdf](https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/downloads/pdf/Forschungsprojekte/BMWi-03ET1272A-WPsmart_im_Bestand-Schlussbericht.pdf).

<sup>212</sup> Andere Ansicht *A. Dlouhy/M. Batyeva*, in: M. Knauff (Hrsg.), GEG/GEIG, 2. Aufl. 2024, § 71 GEG Rn. 22.

<sup>213</sup> Vgl. *M. Schröder/A. Frammersberger*, Grundrechtlicher Rahmen und relevante Abwägungsfaktoren bei energetischen Sanierungspflichten, WiVerw 2024, S. 65 (76).

<sup>214</sup> Siehe auch zum Folgenden *M. Leymann/M. Wimmer*, „Bio-Treppe“ und Grüngasquote im Lichte des Unionsrechts, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 61 vom 09.04.2026, S. 7 ff. m. w. N.

weiterhin nur beim Heizungsaustausch greifen (§ 42 Abs. 1 GModG-E). Bei der Grüngasquote als Verpflichtung der Inverkehrbringer ließe sich bereits infrage stellen, ob sie überhaupt einen „verpflichtenden Mindestwert“ für Einzelgebäude bedeutete. Ohnehin sind die angesetzten Anteile und Quoten jeweils dergestalt niedrig, dass sie ersichtlich unzureichend sind, um den Richtwert und das -ziel für den Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch zu erreichen. Hinzu kommt, dass auf den Richtwert weder blauer noch türkiser Wasserstoff angerechnet werden kann (vgl. Art. 2 Nr. 1 und 36 EE-RL), der für die Erfüllung sowohl der „Bio-Treppe“ als auch der Grüngas- bzw. Grünheizölquote zugelassen werden soll.

Dagegen lässt sich auch nicht einwenden, dass verpflichtende Mindestwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden entbehrlich seien, weil die Kommission neben der Renovierung von Bestandsgebäuden auch der „allgemeine[n] Dekarbonisierung der Energieversorgung von Gebäuden“ – insbesondere der „Dekarbonisierung von Heizungssystemen“ – sowie der weiteren „Umgestaltung der Energiesysteme“ eine Rolle für die Transformation in einen Nullemissionsgebäudebestand zuweist<sup>215</sup>. Sie bezieht sich hiermit unter anderem darauf, dass die Mitgliedstaaten nach der Gebäuderichtlinie „die Ersetzung von eigenständigen mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln in bestehenden Gebäuden“ anstreben müssen, „um den nationalen Ausstiegsplänen für mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizkessel“ bis 2040 (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. c Gebäude-RL i. V. m. Anhang II lit. c sublit. f) zu entsprechen (Art. 13 Abs. 7 Gebäude-RL).

Neben der teilweisen oder vollständigen „Ersetzung einzelner Heizkessel durch alternative Lösungen wie Wärmepumpen, Solarwärmeanlagen oder effiziente Fernwärmeversorgung“ nennt die Kommission in ihren Leitlinien zwar ausdrücklich auch die „Ersetzung der in Heizkesseln verfeuerten fossilen Brennstoffe durch erneuerbare Brennstoffe wie Biokraftstoffe, flüssige

Biobrennstoffe, Biomasse-Brennstoffe und erneuerbare Brennstoffe nicht biogenen Ursprungs“<sup>216</sup>. Sie betont jedoch nicht minder bestimmt, dass die Mitgliedstaaten „glaubwürdige Strategien und Maßnahmen“ festlegen müssen, um einen vollständigen Ausstieg aus mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln bis 2040 zu erreichen – und dass der „im Heizkessel verwendete Brennstoff ausschlaggebend dafür [ist], ob ein Heizkessel in dem Jahr als ‚mit fossilen Brennstoffen betriebener Heizkessel‘ zu betrachten ist oder nicht.“

Beabsichtigen die Mitgliedstaaten – wie bei „Bio-Treppe“ und Grüngasquote –, sich vornehmlich auf die „Dekarbonisierung des Gasnetzes“ zu stützen, verlangt die Kommission in den Ausstiegsplänen daher erstens eine Entscheidung darüber, „ob und in welchem Umfang die Dekarbonisierung des Gasnetzes zur Dekarbonisierung von Gebäuden beitragen soll“, zweitens die Gewährleistung einer ausreichenden Produktion oder Bereitstellung „nachhaltiger erneuerbarer Brennstoffe und ihre umfassende, kosteneffiziente Einspeisung in das Netz“ sowie drittens die Berücksichtigung der „Entwicklungen der Energieinfrastruktur bei allen Energievektoren“ und der „Dekarbonisierungspläne und -pfade aller Endverbrauchssektoren“.

Dabei weist sie klarstellend 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<sup>217</sup>. Dies geschehe jedoch keineswegs in einem Umfang, „der darauf schließen lässt, dass Biogas und Biomethan bei der Beheizung von Gebäuden zum Standard“ werden könnten – von Wasserstoff ganz zu schweigen. Die Begründungslast ist dementsprechend hoch, zumal die Leitlinien auch noch weitere, hier nicht näher nachzuzeichnende Begründungspflichten für die Mitgliedstaaten beireithalten<sup>218</sup>. Im Regierungsentwurf heißt es dazu bisher schlicht:

<sup>215</sup> Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang I, S. 42.

<sup>216</sup> Siehe auch zum Folgenden Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang II, S. 280 ff.

<sup>217</sup> Siehe auch zum Folgenden Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang II, S. 281 mit Fn. 10.

<sup>218</sup> Vgl. Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang II, S. 281 ff.

„Die mittelbaren Folgen [der „Bio-Treppe“] können zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffert werden. Die „Bio-Treppe“ greift erst ab 2029. Eine belastbare Abschätzung der in der Zukunft zu erwartenden Kosten ist derzeit nicht möglich. Es lassen sich keine gesicherten Annahmen für die Marktentwicklung in diesem Segment treffen. [...]“

Annahmen für die künftige Entwicklung der Nachfrage, der Verfügbarkeit und der Preise biogener Brennstoffe sind mit großen Unsicherheiten behaftet.

Es ist davon auszugehen, dass zusätzlich zur steigenden Nachfrage im Industriesektor und im Verkehr sowohl aufgrund der „Bio-Treppe“ als auch aufgrund der für 2028 geplanten Einführung einer Grüngas-/Grünheizölquote die Nachfrage nach biogenen Brennstoffen kontinuierlich steigen wird und diese Nachfrage auch gedeckt werden kann.

In welchem Umfang die Produktionskapazitäten für biogene Brennstoffe in Deutschland und im Ausland steigen werden, wird nachfrageseitig von der Entwicklung des Heizungsmarkts ab [sic!] beeinflusst [...]. Angebotsseitig spielen Faktoren wie die Flächenverfügbarkeit und Importmöglichkeiten eine maßgebliche Rolle. Die derzeit verfügbaren Prognosen zur Entwicklung der Potenziale von biogenen Brennstoffen weisen eine so große Bandbreite auf, dass sie für die Gesetzesfolgenabschätzung nicht herangezogen werden können.

Die Preise für biogene Brennstoffe in der Zukunft können nicht vorhergesagt werden. Annahmen für die Preisentwicklung sind mit großen Unsicherheiten behaftet. Die Preisentwicklung hängt einerseits von der Entwicklung des Heizungsmarkts [sic!] und der damit einhergehenden Entwicklung der Nachfrage nach biogenen Brennstoffen ab, andererseits auch von dem Angebot durch heimische Produktion und Importe [...]. Auch die aktuell verfügbaren Prognosen zur Preisentwicklung bei biogenen Brennstoffen weisen

eine so große Bandbreite auf, dass sie für die Gesetzesfolgenabschätzung nicht herangezogen werden können.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass es in den nächsten Jahren ein Wachstum des Marktes für biogene Heizungen und Brennstoffe geben wird. Die Entwicklung wird im Zusammenspiel mit der steigenden Nachfrage zu Kosten führen, die in einer Gesetzesfolgenabschätzung zu berücksichtigen wären. Derzeit lassen sich diese Kosten aufgrund der genannten Unsicherheiten nicht beziffern.<sup>219</sup>

Unabhängig davon, ob eine Begründung noch gelingt, wäre nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie weiterhin ein Mindestwert für die Nutzung erneuerbarer Energien nach größeren Renovierungen einzuführen. Diese Vorgabe wird durch die – wohl gemerkt unverbindlichen – nationalen Ausstiegspläne für mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizkessel bis 2040 nicht überlagert. In diesem Sinne hebt auch die Kommission hervor, dass Mindestwerte oder entsprechende Anforderungen entweder „ein eigenständiger Pfad zum Ausstieg aus mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln bis 2040“ sein oder „zusätzlich zur Dekarbonisierung des Gasnetzes“ erfolgen können, „um die Gasnachfrage auf ein Niveau zu senken, das durch erneuerbare Brennstoffe gedeckt werden kann“<sup>220</sup>.

#### d) Der Nullemissionsgebäudestandard als Anforderung nach größeren Renovierungen

Zwar ist angesichts des Regierungsentwurfs für das Gebäudemodernisierungsgesetz nicht zu erwarten, dass der Gesetzgeber dieses langjährige Umsetzungsdefizit zu beheben gedenkt. Sollte es – etwa angesichts einer Kommissionsempfehlung – allerdings doch noch dazu kommen, wäre nach einer größeren Renovierung grundsätzlich eine energetische Bewertung des Gesamtgebäudes vorzunehmen (vgl. § 38 GModG-E). Dies ist die „einzige Methode bei der Nachweisführung“, mit der auch „die Anlagentechnik bewertet werden kann“<sup>221</sup>.

<sup>219</sup> Bundesregierung, Regierungsentwurf, S. 110 f.

<sup>220</sup> Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 11, S. 283.

<sup>221</sup> P. Schmidt, Das novellierte Gebäudeenergiegesetz (GEG 2024), 2025, S. 196 f.

Das oben umrissene „Bauteilverfahren“ ist hierfür schlicht ungeeignet, weil es lediglich die Wärmedurchgangskoeffizienten der Außenbauteile abbildet<sup>222</sup>. Für eine unionsrechtskonforme Umsetzung der Gebäude-Richtlinie und der Erneuerbare-Energien-Richtlinie müsste bei größeren Renovierungen somit ohnehin eine ganzheitliche Anforderung für sowohl die Gesamtenergieeffizienz als auch die Nutzung erneuerbarer Energien eingeführt werden. Es läge daher nahe, den Nullemissionsgebäudestandard in diesen Fällen als grundsätzliche Anforderungsgröße einzuführen – die für die Fördermittelvergabe vorgesehene Abstufung könnte dabei als Vorbild dienen.

Auch in umfassend renovierten Nullemissionsgebäuden bzw. diesen gleichgestellten Bestandsgebäuden würde der Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort dann uneingeschränkt gelten – mit der Folge, dass auch in diesen Fällen mit Erdgas betriebene Hybridheizungen und „H<sub>2</sub>-ready“-Heizungen als Versorgungslösungen ausgeschlossen wären, solange nicht etwa ein reines Wasserstoffnetz tatsächlich vorhanden ist.

In dieser Beschränkung auf die Erfüllungsoptionen der Gebäude-Richtlinie und der damit verbundenen Vereinfachung läge jedoch gerade der Vorteil einer Übertragung. An die Stelle der bisher unabgestimmten nebeneinanderliegenden Anforderungen an die Wärmedurchgangskoeffizienten der Außenbauteile von Bestandsgebäuden einerseits und den Heizungs-austausch andererseits könnte dann der Nullemissionsgebäudestandard als vereinheitlichende und ganzheitliche Anforderung treten. So ließen sich nicht nur absehbare fossile Lock-ins und Fehlinvestitionen vermeiden. Auch ein weiteres Auseinanderfallen der Anforderungen an Neubauten und Bestandsgebäude könnte verhindert und die von der Gebäude-Richtlinie vorgegebenen Energiesparziele sowie die für den Gebäudesektor ausgeformten Klimaziele eher erreicht werden,

wenn eine hinreichende Modernisierungstiefe wenigstens nach einer größeren Renovierung durch entsprechende Anforderungen abgesichert wird.

### 2. Bedeutung des Nullemissionsgebäudestandards für die Renovierungspfade

Die Einführung des Nullemissionsgebäudestandards als Anforderung auch für den Gebäudebestand könnte demnach Teil jener „glaubwürdige[n] Strategien und Maßnahmen“<sup>223</sup> sein, die es für einen Ausstieg aus mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln bis 2040 und die Transformation in einen Nullemissionsgebäudebestand bis 2050 braucht. Die mit den Renovierungspfaden eingeführten Energiesparziele gebieten letztlich ebenfalls, die erforderlichen „Renovierungsanstrengungen“ (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 3 und 4 Gebäude-RL) bezogen auch auf die Modernisierungstiefe auszuweiten.

Um diese Energiesparziele und mit ihnen die Klimaziele zu erreichen, wird vielfach sowohl eine Steigerung der Energieeffizienz als auch ein Heizungs-austausch erforderlich sein, sprich eine umfassende Renovierung. Bei der Fördermittelvergabe – und bei ungeforderten Modernisierungen dürfte kaum etwas anderes gelten – überwiegen jedoch Einzelmaßnahmen an der Gebäudehülle oder ein Heizungs-austausch ohne ergänzende Energieeffizienzsteigerung<sup>224</sup>. Bleibt es dabei, drohen auch hier fossile Lock-ins, da lediglich teilmodernisierte Gebäude vielfach dauerhaft auf einem Niveau verharren, das weder mit den kurz- und mittel- noch den langfristigen Zielen vereinbar ist<sup>225</sup>.

Vergegenwärtigt man sich zudem, dass Energieeffizienzsteigerungen die durch sie erhofften Energieeinsparungen oft nur eingeschränkt zu bewirken vermögen, es sogar umgekehrt mitunter zu Mehrverbräuchen kommen kann<sup>226</sup>, spitzt sich das Problem nochmals zu. Denn nicht nur die

<sup>222</sup> Dazu bereits unter B. II. 1.

<sup>223</sup> Europäische Kommission, Leitlinien, Anhang 11, S. 280.

<sup>224</sup> Prognos, Förderwirkungen der BEG NWG 2024, Februar 2026, S. 5 f., [https://www.energiewechsel.de/KA-ENEF/Redaktion/DE/PDF-Anlagen/BEG/beg-evaluation-2024-beg-nwg.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.energiewechsel.de/KA-ENEF/Redaktion/DE/PDF-Anlagen/BEG/beg-evaluation-2024-beg-nwg.pdf?__blob=publicationFile&v=4); BBSR, Überarbeitung der Anforderungssystematik im Gebäudeenergiegesetz (GEG), Juni 2025, S. 101.

<sup>225</sup> C. Maduta/D. D'Agostino/S. Tsemekidi-Tzeirani/L. Castellazzi, From Nearly Zero-Energy Buildings (NZEBS) to Zero-Emission Buildings (ZEBs), Energy Build. 328 (2025), Art. 115133 (S. 11 f.); BPIE, Deep Renovation, November 2021, S. 8 ff., [https://www.bpie.eu/wp-content/uploads/2021/11/BPIE\\_Deep-Renovation-Briefing\\_Final.pdf](https://www.bpie.eu/wp-content/uploads/2021/11/BPIE_Deep-Renovation-Briefing_Final.pdf).

<sup>226</sup> M. Leymann, Rebounds im Klimarecht, 2025, S. 86 ff. m. w. N.

Energiesparziele drohen aufgrund dieses als Rebound bekannten Phänomens unter Druck zu geraten. Wird bei einer Modernisierung nicht zugleich auch ein Heizungsaustausch vollzogen, dann erhöhen Rebounds vielmehr dort, wo weiterhin mit fossilen Brennstoffen geheizt wird, auch die Treibhausgasemissionen unmittelbar. Hinzu kommt, dass die Netzentgelte für die betroffenen Gebäude umso stärker steigen werden, je mehr Gebäude von den Gasnetzen abgekoppelt werden<sup>227</sup>. Auch die Heizkosten dürften sich verteuern. Während also Einzelmaßnahmen allein an der Gebäudehülle zu fossilen Lock-ins führen können, bleibt der Primärenergiebedarf eines modernisierten Gebäudes bei einem bloßen Heizungsaustausch angesichts der Energiesparziele und des erforderlichen Umbaus des Energiesystems oftmals zu hoch<sup>228</sup>.

Die Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz sowie die ihnen zugrunde liegenden Berechnungsgrundlagen und -verfahren müssen aufgrund der Neufassung der Gebäuderichtlinie und ihrer bisher unzureichenden Umsetzung im Regierungsentwurf für das Gebäudemodernisierungsgesetz ohnehin angepasst werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 und 3 Gebäude-RL i. V. m. Art. 4, 6 und 32 Gebäude-RL sowie Anhang I und VII). Angesichts des fortbestehenden Defizits bei der Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie läge es daher nahe, den Nullemissionsgebäudestandard grundsätzlich auch nach größeren Renovierungen und einem Heizungsaustausch einzuführen. Damit sind nicht stets aufwendige Modernisierungen auf eine höchstmögliche Effizienzhaus-Stufe gemeint. Wo der Umbau in ein Nullemissionsgebäude nicht möglich ist, könnten vielmehr ergänzend gestufte oder abgeschwächte Anforderungen an die Gesamt-

energieeffizienz eingeführt oder Quartiersansätze verfolgt werden<sup>229</sup>.

Der Umbau von Bestandsgebäuden in Nullemissionsgebäude durch umfassende Renovierungen müsste dabei weiterhin gefördert werden (vgl. Art. 17 Abs. 1 Gebäude-RL)<sup>230</sup>. Die Fördermittelvergabe würde sich dabei jedoch nur dann noch als „reiner“ Anreiz darstellen, wenn ein Umbau vollständig freiwillig erfolgt. Geschieht ein Umbau aufgrund entsprechender Anforderungen – nach einer größeren Renovierung oder einem Heizungsaustausch –, würde die Fördermittelvergabe dagegen oftmals als Kompensation für die Erfüllung ebenjener Anforderungen dienen. Gemäß der Gebäuderichtlinie müsste sie dabei vorrangig auf schutzbedürftige Haushalte, von Energiearmut betroffene und in Sozialwohnungen lebende Menschen ausgerichtet werden (Art. 17 Abs. 1 und 18 Gebäude-RL i. V. m. Art. 24 Abs. 1 EnEff-RL).

### 3. Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten

Ergänzend verpflichtet die Richtlinie zur Schaffung von „Anreize[n] für umfangreiche Programme, die auf eine große Zahl von Gebäuden, insbesondere auf die am wenigsten effizienten Gebäude, beispielsweise im Rahmen integrierter Stadtteilsanierungsprogramme ausgerichtet sind und die durch höhere finanzielle, steuerliche, administrative und technische Unterstützung entsprechend der erreichten Effizienz zu einer Verringerung des Primärenergieverbrauchs um insgesamt mindestens 30 Prozent führen“ (Art. 17 Abs. 16 S. 3 Gebäude-RL). Die gegenwärtige Ausgestaltung der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) – so zeigen die jährlichen Evaluierungen<sup>231</sup> – genügt diesen Vorgaben nicht, so dass eine entsprechende Anpassung, wenn

<sup>227</sup> Fraunhofer IFAM, Kosteneinsparungen einer frühen Gasnetzstilllegungsplanung, Dezember 2025, S. 16 ff., [https://umweltinstitut.org/wp-content/uploads/2025/12/IFAM\\_Kurzgutachten\\_Gasnetzstilllegungsplanung\\_2025-12-05.pdf](https://umweltinstitut.org/wp-content/uploads/2025/12/IFAM_Kurzgutachten_Gasnetzstilllegungsplanung_2025-12-05.pdf).

<sup>228</sup> Dazu bereits unter C. I. 3.

<sup>229</sup> BfEE, Gutachten zum GEG und zur EPBD, 2024, S. 246 ff.; BR-Drs. 292/26, S. 2 ff.

<sup>230</sup> Siehe auch zum Folgenden M. Leymann, Neue Steuerungsvorgaben für den Gebäudebestand aus dem Unionsrecht, EurUP 2025, S. 494 (503 f.); R. Busch/M. Ehrmann, Europäische Regulierung zur sozialen

Abfederung der Belastungen aus Energie- und Klimaschutzmaßnahmen, in: T. Müller/M. Ehrmann/R. Busch (Hrsg.), Abfederung der sozialen Belastungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 43 vom 01.12.2025, S. 8 ff., [https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2025/11/Stiftung\\_Umweltenergierecht\\_Wuestudien\\_44\\_Klimaschutz-und-soziale-Abfederung.pdf](https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2025/11/Stiftung_Umweltenergierecht_Wuestudien_44_Klimaschutz-und-soziale-Abfederung.pdf).

<sup>231</sup> Siehe statt vieler Prognos, Förderwirkungen der BEG NWG 2024, Februar 2026, S. 6 f.

nicht gar eine grundsätzliche Neuausrichtung der Fördermittel mitsamt ihren Rechtsgrundlagen im Gebäudemodernisierungsgesetz erforderlich ist<sup>232</sup>.

Neben einer bedarfsgerechteren Fördermittelvergabe verpflichtet das Unionsrecht zur Beseitigung „divergierender Anreize“ (Art. 22 Abs. 9 EnEff-RL). Die Energieeffizienzrichtlinie fasst darunter das „Fehlen einer gerechten und angemessenen Aufteilung der finanziellen Verpflichtungen und Vorteile im Zusammenhang mit Investitionen in die Energieeffizienz zwischen den betroffenen Akteuren“, insbesondere in Mietverhältnissen (Art. 2 Nr. 54 EnEff-RL).

Wie die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) fortgeführt werden soll, ist bisher offen. Um Kostensteigerungen infolge der Einführung der „Bio-Treppe“ auffangen zu können, ist im Regierungsentwurf aber

eine Anpassung des Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetzes (CO<sub>2</sub>KostAufG)<sup>233</sup> vorgesehen<sup>234</sup>. Wird eine neue Gas- oder Ölheizung eingebaut, sollen hiernach zukünftig die Gasnetzentgelte sowie die aufgrund der „Bio-Treppe“ entstehenden Mehrkosten zwischen den Mietparteien hälftig geteilt werden. Die weiterhin überwiegend anfallenden und bereits mittelfristig voraussichtlich spürbar steigenden Brennstoffkosten für Gas oder Öl sollen dagegen weiterhin vollständig über die Betriebskosten umgelegt werden können. Auch das differenzierte Stufenmodell des Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetzes soll beim Einbau einer neuen Gas- oder Ölheizung nicht länger greifen. Stattdessen soll der CO<sub>2</sub>-Preis unabhängig vom Treibhausgasausstoß des betroffenen Gebäudes stets hälftig geteilt werden. „Divergierende Anreize“ sucht der Entwurf also weiterhin nicht zu beseitigen<sup>235</sup>.

<sup>232</sup> Vgl. M. Schröder/A. Frammersberger, Grundrechtlicher Rahmen und relevante Abwägungsfaktoren bei energetischen Sanierungspflichten, WiVerw 2024, S. 65 (76).

<sup>233</sup> Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz vom 5. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2154).

<sup>234</sup> Näher *Öko-Institut*, Weniger Klimaschutz, höhere Kosten, größere Unsicherheit, 12.03.2026, S. 8 f. m. w. N.

<sup>235</sup> Vgl. auch BR-Drs. 292/26, S. 12 f., 34 f.

## E. Schluss und Ausblick

Die angekündigte „1:1-Umsetzung“<sup>236</sup> der Gebäuderichtlinie erweist sich nach alldem als Versprechen, das der Gesetzgeber erst noch erfüllen muss. Zwar wird der Nullemissionsgebäudestandard als Anforderung für den Neubau ab 2030 formal eingeführt. Bereits die Vorgaben der Richtlinie für die sehr hohe Gesamtenergieeffizienz eines Nullemissionsgebäudes werden jedoch nicht umgesetzt. Es gibt keinen gegenüber dem Niedrigstenergiegebäudestandard strengeren Schwellenwert für den Primärenergiebedarf eines Nullemissionsgebäudes. Auch die im Entwurf vorgesehenen Primärenergiefaktoren entsprechen nicht den Vorgaben der Gebäuderichtlinie. Die Umstellung auf den Gesamtprimärenergiebedarf als maßgebliche Anforderungsgröße wird daher nicht vollzogen.

Ab 2030 vorgesehen ist der von der Richtlinie verlangte Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort. Auf einen Schwellenwert für die weiteren betriebsbedingten Treibhausgasemissionen verzichtet der Entwurf dagegen – er wird auch nicht durch die Umsetzung der Vorgaben für das Lebenszyklus-Treibhausgaspotenzial ersetzt. Selbst wenn im endgültigen nationalen Gebäuderenovierungsplan ein Schwellenwert vorgesehen sein sollte, würde seine Einhaltung hierdurch noch nicht sichergestellt werden.

Wie der Gesetzgeber die Deckung des verbleibenden Primärenergiebedarfs eines Nullemissionsgebäudes durch erneuerbare oder klimaverträgliche Energien gewährleistet, bleibt ihm weitgehend überlassen. So könnten bereits der Ausschluss von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort und die Schwellenwerte für Primärenergiebedarf und betriebsbedingte Treibhausgasemissionen zusammenwirkend dafür sorgen, dass für die Versorgung eines Nullemissionsgebäudes grundsätzlich nur noch solche Lösungen in Betracht kommen, die sich unter die von der Gebäuderichtlinie vorgesehenen Erfüllungsoptionen fassen lassen. Da der Entwurf jedoch keinen der Richtlinie entsprechenden Schwellenwert für den Primärenergie-

bedarf und auch keinen Schwellenwert für die betriebsbedingten Treibhausgasemissionen einführt, gewährleistet er die erneuerbare oder klimaverträgliche Deckung des Primärenergiebedarfs eines Nullemissionsgebäudes nur ansatzweise. Auch die Umsetzung der Solarenergievorgaben und die Möglichkeit einer bilanziellen Kompensation vermögen daran nichts zu ändern. Als Anknüpfungspunkte für die bisher im Entwurf nicht aufgegriffenen Erfüllungsoptionen böten sich im Bundesrecht zwar Mieterstrom und die gemeinschaftliche Gebäudeversorgung, die Wärmeversorgung im Quartier sowie die gemeinsame Nutzung von erneuerbarem Strom an. Eine Verknüpfung mit den Anforderungen an Gebäude fehlt aber weiterhin.

Die Anforderungen des Energiewirtschaftsrechts dürften einen durchschnittlichen Neubau bereits heute vielfach, aber noch nicht immer erfassen. Sie sind mit den Vorgaben der Gebäuderichtlinie für den Beitrag eines Nullemissionsgebäudes zur nachfrageseitigen Flexibilität daher nur bedingt vereinbar. Auch die Vorgaben der Richtlinie für gebäudetechnische Systeme sollen mit dem Regierungsentwurf nur teilweise umgesetzt werden, teilweise fällt der Entwurf auch hinter das Gebäudeenergiegesetz zurück.

Angesichts des Leitbilds eines Nullemissionsgebäudebestands bis 2050 und der teilweise weiterhin offenen Umsetzung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie läge unionsrechtlich zudem eine Übertragung des Nullemissionsgebäudestandards auf den Gebäudebestand nahe. Der Regierungsentwurf verzichtet gleichwohl auf eine ehrgeizige Weiterentwicklung der Anforderungen an Bestandsgebäude.

Namentlich die nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie einzuführenden Mindestwerte für die Nutzung erneuerbarer Energien sollen weiterhin nicht vollständig umgesetzt werden. Trotz des gleichbleibend hohen Energieverbrauchs im Gebäudesektor und des wiederholten Verfehlens der für ihn ausgeformten Klimaziele sind

<sup>236</sup> Bundesregierung, Regierungsentwurf, S. 90.

anstelle der 65-Prozent-Anforderung lediglich „Bio-Treppe“ und Grüngas- bzw. Grünheizölquote vorgesehen. Zum einen sind die hierbei angesetzten Werte eingedenk der zu erreichenden Ziele und des gesetzten Richtwerts zu niedrig. Zum anderen ist nach einer größeren Renovierung weiterhin kein einzuhaltender Mindestwert vorgesehen. Dementsprechend fehlt es nach wie vor an einer vereinheitlichenden und ganzheitlichen Anforderung für sowohl die Gesamtenergieeffizienz als auch die Nutzung erneuerbarer Energien in Bestandsgebäuden, die einen Umbau in Nullemissionsgebäude auslösen und das Erreichen eines Nullemissionsgebäudebestands bis 2050 unterstützen könnte.

Immerhin die von der Gebäuderichtlinie ausdrücklich verlangten Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz von

Nichtwohngebäuden führt der Entwurf ein, ohne sie jedoch auf den Nullemissionsgebäudestandard auszurichten. Der Pfad für die schrittweise Renovierung des Wohngebäudebestands bleibt dagegen vollständig unerwähnt. Aufgegriffen wird er zwar im mittlerweile vorliegenden Entwurf für einen nationalen Gebäuderenovierungsplan. In keinem der beiden Entwürfe finden sich jedoch nennenswerte Anhaltspunkte dafür, wie der Primärenergieverbrauch im Gebäudesektor gesenkt werden soll.

Wie Kommission und Gerichte die Umsetzung einordnen, bleibt abzuwarten. Das Gebäudemodernisierungsgesetz muss ohnehin erst einmal verabschiedet werden und in Kraft treten, bevor es in einem rechtsförmlichen Verfahren überprüft werden kann. Es zeichnet sich aber bereits eine aufgeladene Debatte ab<sup>237</sup>.

<sup>237</sup> J.-C. Pielow, Stellungnahme zum Kurzgutachten der Klimaunion zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Gebäudemodernisierungsgesetzes, 22.06.2026, [https://www.bundestag.de/resource/blob/1191272/Gutachten\\_Rosin\\_Buedenbender\\_RA\\_GmbH.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/1191272/Gutachten_Rosin_Buedenbender_RA_GmbH.pdf); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 5 - 3000 - 064/26 v. 08.06.2026, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1188068/WD-5-064-26.pdf>; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, EU 6 - 3000 - 074/26 v. 08.06.2026, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1184990/EU-6-074-26.pdf>; BR-Drs. 292/26, S. 1 ff.; C. Calliess, Das Heizungsgesetz, die Demokratie und der Rechtsstaat, Verfassungsblog, 03.06.2026, <https://verfassungsblog.de/das-heizungsgesetz-die-demokratie-und-der-rechtsstaat/>; Juristischer Dienst der KlimaUnion, Kurzgutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Gebäudemodernisierungsgesetzes (GModG), 11.06.2026,

<https://table.media/assets/climate/kurzgutachten-gmodg.pdf>; M. Leymann/M. Wimmer, „Bio-Treppe“ und Grüngasquote im Lichte des Unionsrechts, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 61 vom 09.04.2026; Nationaler Normenkontrollrat, NKR Nr. 8108 v. 13.05.2026, [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Stellungnahmen/2026/nkr-nr-8108.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Stellungnahmen/2026/nkr-nr-8108.pdf?__blob=publicationFile&v=4); J. Willert/J. Franke/R. Verheyen/D. Legler, Gutachten GEG, 02.02.2026, [https://www.greenpeace.de/publikationen/2026-02-02\\_GEG-Gutachten.pdf](https://www.greenpeace.de/publikationen/2026-02-02_GEG-Gutachten.pdf); M. Vollmer, Abschaffung des „Heizungsgesetzes“, 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); L. Radimeczky-Krekel/J. Fröhlich, Abschaffung des „Heizungsgesetzes“, EnWZ 2025, S. 444 (449).

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

**T: +49 931 794077-0**  
**F: +49 931 7940 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“

