

Stellungnahme der BAUINDUSTRIE zum Referentenentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich

Stand: 11.05.2026

Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V. und seine Mitgliedsverbände (nachfolgend BAUINDUSTRIE) vertreten rund 2.000 Unternehmen des vorwiegend familiengeführten bauindustriellen Mittelstands sowie große Unternehmen. Unsere Unternehmen sind lokal, regional, bundes-, europa- sowie weltweit tätig. Sie bauen rund 80 Prozent der öffentlichen Verkehrs-, Ingenieur- und Energieinfrastruktur in Deutschland sowie die überwiegende Zahl der Mehrfamilienhäuser (Geschosswohnungsbau) und erbringen hoch spezialisierte Leistungen, etwa im Akustik- und Trocken-, im Fassaden-, Feuerfest und Schornstein- sowie Leitungsbau.

1. Grundsätzliche Bewertung

Die BAUINDUSTRIE begrüßt die grundsätzliche Richtung des vorgelegten Referentenentwurfs des Gebäudemodernisierungsgesetzes (GModG) als wichtigen Schritt zur Dekarbonisierung des Gebäudesektors und zur Umsetzung der novellierten EU-Gebäuderichtlinie (EPBD).

Insgesamt reicht er jedoch noch nicht aus, um Klimaziele, Investitionssicherheit und Bezahlbarkeit in Einklang zu bringen. Es bedarf weiterer Konkretisierungen des materiellen Inhalts des Gesetzes in den folgenden vier, für die BAUINDUSTRIE zentralen Punkten:

1. **Planungssicherheit** ist zentral: Die Bau- und Immobilienwirtschaft benötigt klare, langfristige gesetzliche Zielvorgaben, um Investitionen verantwortungsvoll zu steuern. Ständige Änderungen und kleinteilige Novellierungen verunsichern Investoren, gefährden Projekte und haben negative Auswirkungen auf die Bautätigkeit.
2. **Technologieoffenheit und Flexibilität** sind wichtig: Der Weg zum Null-Emissionsgebäude muss Raum für innovative Lösungen lassen, insbesondere im Bestand und bei Quartiersansätzen. Anstelle starrer Vorgaben im Gesetz muss unternehmerisches, innovatives Handeln gefördert werden. Klare Zielvereinbarungen anstelle von kleinteiliger Regulierung ermöglichen technologieoffene Erfüllungswege.
3. **Lebenszyklusbetrachtung** ist grundsätzlich richtig: Die Methodik zur Berechnung des Treibhausgaspotenzials muss vereinfacht, praxisnah, skalierbar und verlässlich definiert werden. Nur so lässt sie sich wirtschaftlich in Projekte integrieren.

4. **Förderung und Anreize**, statt ausschließlich Auflagen: Die Bauwirtschaft braucht gezielte und verlässliche Investitionsanreize, um zielführende Standards im Neubau und bei der Sanierung bezahlbar zu machen. Ein wirtschaftlich und gleichzeitig klimapolitisch sinnvoller Dreiklang aus Gebäudehülle, Haustechnik und Anschlussmöglichkeiten für erneuerbare Energien und Wärme sollte angereizt werden.

Basierend auf diesen vier zentralen Punkten kommt die BAUINDUSTRIE zu folgender grundsätzlichen Gesamtbewertung.

Zu 1.: Planungssicherheit weiter unzureichend – CO₂-Steuerungslogik noch nicht konsistent

Positiv ist, dass die 1:1-Umsetzung der EPBD europarechtskonforme Rahmenbedingungen schafft. Der Entwurf verbessert die Rechtssicherheit und schafft Klarheit durch neue Normen. So konkretisiert die DIN erstmalig die Methodik der Ökobilanzierung und bilanziert erstmalig den gesamten Lebenszyklus von Gebäuden (so auch die Baustelle).

Kritisch sieht die BAUINDUSTRIE, dass der vorliegende Referentenentwurf – wie schon das Eckpunktepapier – primär die Wärmeversorgung adressiert, jedoch nicht das Gesamtsystem aus Hülle, Technik und Betrieb. Es bleiben Fragen offen: So wird aktuell nur der Energieverbrauch als Planungsgrundlage gelegt, jedoch ist bereits ab 2027 ein CO₂-Absenkpfad gefordert, dieser ist wiederum für die Erreichung der Klimaziele nicht nur flankierend, sondern das maßgebliche Steuerungsinstrument.

Zu 2. und 3.: Technologieoffenheit und Flexibilität positiv – Bio-Treppe bleibt strategischer Unsicherheitsfaktor

Die Abschaffung der 65%-Vorgabe und der technologieoffene Ansatz sind positiv zu bewerten.

Der Entwurf zeigt allerdings weiterhin keine Lösungen für die im Eckpunktepapier identifizierten Risiken der „Bio-Treppe“: Unsicherheiten zu Verfügbarkeit, Kostenentwicklung und Klimawirkung grüner Moleküle bergen „Lock-in“- , Kosten- und Rechtsrisiken, insbesondere im Bestand. Die regionale Verfügbarkeit grüner Gase und anderer CO₂-neutraler Brennstoffe wird z. B. im ländlichen Raum Bayerns, etwa in Teilen Niederbayerns, der Oberpfalz oder Oberfrankens, auf absehbare Zeit hinter den Verdichtungsräumen zurückbleiben. Preis- und Versorgungssicherheit dieser Brennstoffe hängen von nationalen und internationalen Märkten ab und entziehen sich damit weitgehend der Steuerbarkeit durch Gebäudeeigentümer, Wohnungsunternehmen und Kommunen. Die BAUINDUSTRIE regt eine „Fallback-Logik“ an, mit der unverhältnismäßige Kostensteigerungen für Mieter und Eigentümer sowie Rechtsrisiken aufgrund nicht erfüllbarer Vorgaben vermieden werden können.

Zu 4.: Förderung gesichert – aber strategische Förderlogik fehlt

Die Sicherung der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) bis 2029 ist ein wichtiges positives Signal.

Gleichzeitig bleibt die Förderarchitektur aus Sicht der BAUINDUSTRIE zu wenig ziel- und systemorientiert. Ohne klare Kopplung an Energie- und CO₂-Reduktionspfade und durch die erst für 2030 angesetzte Evaluierung könnte die Lenkungswirkung der eingesetzten Mittel verfehlt werden.

2. Konkrete Bewertung – Artikel 2: Änderung des Gebäudemodernisierungsgesetzes

A) Zu § 7 Abs. 5

Gemäß § 7 Abs. 5 in Artikel 2 soll die Ermittlung der Lebenszyklus-Treibhausgasemissionen auf Basis des Lebenszyklus-Treibhauspotenzials erfolgen; anzugeben in kg CO₂-Äquivalent pro m² Bilanzbezugsfläche und Jahr. Grundlage ist eine Ökobilanz nach Anhang A der DIN SPEC 91606:2026-07 unter Nutzung der vom Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) gemäß DIN SPEC im Bundesanzeiger bekanntgemachten Datengrundlagen und Arbeitshilfen; alternativ kann die nationale Referenzdatenbank des BMWSB verwendet werden.

Bewertung: Es ist zwingend darauf zu achten, dass alle in der DIN SPEC 91606 Abschnitt 13.3 genannten Datenarten zugelassen werden und sich die Datengrundlage nicht auf die ÖKOBAUDAT bzw. eine Rechenwerttabelle analog QNG beschränkt. Aus der Zulassung von produkt- bzw. herstellerspezifischen Daten resultieren Anreize für die Industrie zur Optimierung der eigenen Produkte.

B) Zu § 15 Gesamtenergiebedarf Wohngebäude und § 18 Gesamtenergiebedarf Nichtwohngebäude

Vorgesehen ist, dass neue Wohn- und Nichtwohngebäude so errichtet werden, dass ihr Jahres-Primärenergiebedarf (Wohngebäude: Heizung, Warmwasser, Lüftung, Kühlung; Nichtwohngebäude: zusätzlich Beleuchtung) den auf die Nutzfläche bezogenen Wert eines entsprechenden Referenzgebäudes nach Anlage 1 bzw. 2 nicht überschreitet.

Bewertung: Neue Emission- und Primärenergiefaktoren führen in Verbindung mit der Ausstattung des Referenzgebäudes zu einer deutlichen Lockerung des Anforderungsniveaus bei der Primärenergie. Das schafft Spielräume für Erfüllungs- und Investitionspfade, darf aber nicht die Anforderungen der EPBD verwässern.

C) Zu Anlage 1 und Anlage 2: Referenzgebäude

Entsprechend EPBD-Anforderung sollte mindestens eine Unterschreitung des aktuellen Neubau-Primärenergiebedarfs um 10 % bei einer Umstellung auf eine Gesamt-Primärenergiebetrachtung erreicht werden. Entsprechend der Ausführung des Referenzgebäudes ist von einer Überschreitung des aktuellen Neubau-Primärenergiebedarfs um ca. 20 % (und 15 % im Jahr 2030) auszugehen.

Bewertung: Die Anforderungen der EPBD werden hier nicht 1:1 umgesetzt. Aus Sicht der BAUINDUSTRIE muss daher die Anforderung an ein Null-Emissions-Gebäude klargestellt werden.

D) Zu Anlage 1, Nummer 59: Technische Ausführung des Referenzgebäudes für Wohngebäude

Das Referenzgebäude wurde als baubares Referenzgebäude verwirklicht und entspricht dem künftigen 100 %-Anforderungswert mit diversifizierten Wärmeerzeugern. Damit wird innovativen und flexiblen Lösungen der Weg eröffnet.

Bewertung: Jedoch wird gleichzeitig mit der Änderung Gesamtenergieeffizienz vom 0,55 auf 1,0 des Referenzgebäudes die Definition Zero-Emission-Building der EPBD im Hinblick auf Primärenergie und der geforderten -10% des zum nationalen Niedrigstenergiestandard nicht adressiert. Null-Emissionen am Standort sind ein klares Ziel. Hier entsteht ein Widerspruch, der durch den Gesetzgeber aufzulösen ist. Insofern dieser vorsieht, dass weitere Verschärfungen für die Gebäudehülle bzw. den baulichen Wärmeschutz zu erwarten sind, muss dies bereits im Gesetz angelegt sein. Wir bitten um Erläuterung bzw. Klarstellung des Gewollten.

E) Zu § 22 (1), Anlage 4

Gemäß dem Gesetzentwurf führt die Umsetzung der Gesamtenergieeffizienz insbesondere dazu, dass der Jahres-Primärenergiebedarf umzustellen ist. Demzufolge werden die Primärenergiefaktoren so umgestellt, so dass das Anforderungsniveau weiterhin erreicht wird.

Bewertung: Der verankerte Primärenergiefaktor von netzbezogenem Strom bildet nicht die Realität in Deutschland ab, vielmehr stellt er eine Schlechterstellung dar. Damit werden erneuerbare Heizsysteme auf Basis von Strom künstlich schlechter gestellt. Dieser Ansatz ist nicht nachvollziehbar und im Kontext der Energiewende kontraproduktiv.

F) Zu § 23 Abzug des mit EE erzeugten Stroms auch bei der Endenergie

§ 23 Absatz 1 enthält eine Folgeregelung zur Streichung des bisherigen § 20 Absatz 2. Zudem wird klargestellt, dass der Abzug bereits auf Ebene der Endenergie erfolgt. In Absatz 2 werden die Verweise auf die aktuelle DIN/TS 18599:2025-10 umgestellt.

Bewertung: Das ist ein sinnvoller Ansatz – auch für die Erstellung von einheitlichen Ökobilanzen nach DIN-Spec 91606.

G) zu § 31 Vereinfachtes Nachweisverfahren

§ 31 ermöglicht ein vereinfachtes Nachweisverfahren: Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) und das BMWSB können für Gruppen von Wohn- und Nichtwohngebäuden Ausstattungsvarianten und Anwendungsvoraussetzungen (u. a. Größe, Form, Ausrichtung, Dichtheit, Wärmebrücken, Anteile von Außenbauteilen) per Modellberechnung festlegen und im Bundesanzeiger bekannt machen.

Bewertung: Die BAUINDUSTRIE bewertet dieses Verfahren als deutliche Erleichterung, da es so verstanden wird, dass Nachweise entfallen können, wenn die Voraussetzungen für Modellberechnungen erfüllt werden.

H) Zu § 38 Energetische Bewertung

Der Gesetzgeber sieht vor, dass vor dem Jahr 2030 eine Überschreitung von 50 % möglich sein soll, nach dem Jahr 2030 ist eine Überschreitung von 60 % möglich.

Bewertung: Die Erleichterung ist nicht nachvollziehbar. Wir bitten um Prüfung und Klarstellung/Korrektur.

I) Zu § 40 Renovierungsanforderungen

§ 40 regelt Renovierungsanforderungen für bestehende Nichtwohngebäude und setzt Art. 9 Abs. 1 der EPBD um: Gebäude mit der schlechtesten Gesamtenergieeffizienz sind bis 2030 bzw. 2033 zu renovieren. Maßgeblich ist die Grundgesamtheit der Nichtwohngebäude (Stand 2020); daraus werden die energetisch schlechtesten 16 % (bis 2030) bzw. 26 % (bis 2033) abgeleitet. Um Vielfalt und Wirtschaftlichkeit abzubilden, wird gebäudeindividuell über das seit 2009 etablierte Referenzgebäudeverfahren bestimmt, welche Gebäude renovierungspflichtig sind. Konkrete Maßnahmen werden nicht vorgegeben; Eigentümer wählen wirtschaftlich geeignete Maßnahmen.

Bewertung: Die heutigen Heizungs- und Sanierungsentscheidungen prägen den Emissionspfad bis weit in die 2050er Jahre; eine Korrektur ab 2030 würde notwendigerweise mit deutlich härteren Eingriffen einhergehen, die auf die kommenden Generationen abgewälzt würden. Im Hinblick auf die Bewertung des Bundesverfassungsgerichts ist dies als problematisch einzustufen.

Die Definition der MEPS ist sprachlich unvollständig und damit nicht eindeutig. Wir unterstellen, dass das 3,5-fache des Primärenergiebedarfs des Referenzgebäudes nicht überschritten werden darf. Wir bitten den Gesetzgeber um Klarstellung.

J) Zu § 41 Nachweis Gesamtenergieeffizienz

Mit den vorgesehenen Regelungen sollen die Nachweispflichten einfach und praktikabel ausgestaltet werden: Die Einhaltung der Anforderungen nach § 40 Abs. 1 kann über einen Energieausweis oder auf andere geeignete Weise nachgewiesen werden. Die Renovierungsanforderungen für Nichtwohngebäude begründen keinen neuen Anlass für eine verpflichtende Ausstellung eines Energieausweises. Bereits vor Inkrafttreten der §§ 40/41 ausgestellte Energiebedarfsausweise können – unter den Voraussetzungen von Satz 2 – als Nachweis weiterverwendet werden.

Bewertung: Die Methode mit Präzisierung der Skaleneinheit muss erläutert werden, um eine eindeutige Bewertung zu ermöglichen.

Wir sehen grundsätzlich die Notwendigkeit darauf hinzuweisen, dass neue bzw. erweiterte Nachweispflichten nur eingeführt werden dürfen, wenn an anderer Stelle messbarer Bürokratieabbau erfolgt (z. B. Wegfall redundanter Parallelvorgaben in Landesrecht oder kommunalen Satzungen). Nur bei einer entschlackten und digital unterstützten Vollzugspraxis kann das GModG seine Lenkungswirkung entfalten, ohne die ohnehin angespannte Bau- und Genehmigungspraxis weiter zu belasten.

K) Zu § 42 und § 43 (Anlage 4), Wärmeversorgung

Mit dem Wegfall des § 72 GEG entfällt das Betriebsverbot fossiler Heizkessel ab 2045. Ein nationales Enddatum für den Einsatz fossiler Brennstoffe in Gebäudeheizungen existiert im Gesetzesentwurf nicht mehr. Mit dieser Technologieoffenheit wird viel Raum für neue Erfüllungsoptionen gegeben. Zur Erfüllung der Klimaziele sind alle Gase einsetzbar, Biogas und bunte Wasserstoffe können verwendet werden. Damit haben die Versorger einen großen (regionalen) Ermessensspielraum, um die CO₂-Vorgaben einzuhalten. Diese Offenheit erhöht aber gleichzeitig den Druck auf die (teuren) Fernwärmenetze, da es jetzt mehr preiswertere Erfüllungsoptionen gibt.

In der Paarung von CO₂-Preis mit Bio-Treppe liegt es jetzt mehr an den Versorgern und Endkunden sich für eine Heiztechnik zu entscheiden. Hier gewinnt die kommunale Wärmepumpe an Bedeutung, da es durch den Einsatz von Gasen mehr Spielraum gibt, sich regional besser anzupassen.

Bewertung: Das eröffnet neue Wege für eine technologieoffene Erfüllung, aber setzt eventuell falsche Anreize für aktuell anstehende Investitionsentscheidungen. In Verbindung mit dem Streichen des Verbots fossiler Heizungen ab 2045 lässt die Regelung eine große Lücke: nach 2040 ist in fossilen Heizsystemen ein Bioanteil von 60 % ausreichend. Die Lenkungswirkung und der ordnungsrechtliche Anker zur Erreichung der Klimaneutralität gehen damit verloren. Mit dem gleichzeitigen Entfall des Verbots fossiler Heizungsanlagen nach 2045 könnten hier Lock-In-Effekte eintreten.

Folgende Fragen müssen aus Sicht der BAUINDUSTRIE dringend beantwortet werden:

- Wie erklärt sich, dass der Primärenergiefaktor für Biogene Brennstoffe von 1,1 (GEG 2024) auf 0,7 (GModG) sinkt?
- Gibt es bereits Lieferanten, die eine Versorgung mit biogenen Brennstoffen gemäß § 96 Abs. 6 garantieren können?

L) Zu § 56, Gebäudeautomation

§ 56 verpflichtet Nichtwohngebäude mit > 70 kW Anlagenleistung bis 31.12.2029 ein System zur Gebäudeautomation/-steuerung zu installieren (Ausnahme: technisch nicht möglich oder wirtschaftlich unzumutbar). Das System muss u. a. Verbräuche überwachen/analysieren, Daten über eine offene Schnittstelle bereitstellen, Effizienzziele unterstützen, Effizienzverluste erkennen, Optimierungshinweise geben und die Raumklimaqualität überwachen. Für Neubauten gelten zusätzlich Mindest-Automationsgrade nach DIN/TS 18599-11 (B bei > 290 kW, C bei > 70 kW) sowie ein technisches Inbetriebnahme-Management (mind. eine Heiz- bzw. Kühlperiode) und Interoperabilität. Ausgenommen sind Gebäude der Landes-/Bündnisverteidigung; bei bereits kürzlich eingebauten, nicht konformen Systemen ist eine Nachrüstung nach 2029 möglich (Frist: 10 Jahre).

Bewertung: Der Begriff Anlage muss genauer definiert werden, die geforderten gebäudetechnischen Anlagen sind unter dem Wirtschaftlichkeitsgebot nicht umsetzbar, Verknüpfung der Erfüllungsanforderungen Absätze (2) und (3) an die gebäudetechnischen Systeme des „Auslösetatbestand“ Absatz (1). Dadurch könnte eine eindeutige Eingrenzung des Anforderungsbereiches sowie Prüf- und Vergleichbarkeit von energetischen Gebäudekonzepten erreicht werden. Daher sollte die Ersetzung durch "sowie der in Absatz (1) zu berücksichtigenden Anlagen" geprüft werden. Wegen Unklarheiten in der Definition sind Formulierungen zur „Anpassung des Verbrauches“ zu streichen, ebenso Punkt 3 und 6.

M) Zu § 84 Verbesserungen Energieeffizienz

Bei Energieausweisen für Bestandsgebäude sind Empfehlungen zur kostenoptimalen Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz, zur Minderung betriebsbedingter Treibhausgasemissionen und zur Verbesserung der Raumklimaqualität aufzunehmen; dies entfällt, wenn Maßnahmen nicht möglich sind oder das Gebäude Effizienzklasse A erreicht.

Bewertung: Die BAUINDUSTRIE sieht Schwierigkeiten in der rechtssicheren Umsetzung und bittet hier um weitere Konkretisierungen/Hilfestellungen.

N) Zu § 88a Energieberatung

Dieser Paragraph umfasst eine Verordnungsermächtigung für eine Prüfungsordnung zur Qualifikationsprüfung Energieberatung (Subdelegation an BAFA möglich). Lebenszyklus-THG sind zu ermitteln: ab 01.01.2028 für Neubauten > 1.000 m², ab 01.01.2030 für alle Neubauten; Ergebnis als Bericht (Teil des Energieausweises), Muster/Datenaustauschformat durch BMWStB, elektronische Übermittlung. Ausnahme: Landes-/Bündnisverteidigung.

Bewertung: Die einheitliche Prüfung für Energieberatung wird begrüßt

O) Zu § 89 Fördermittel

Grundsätzlich: Förderstandards müssen in Bezug auf Effizienzhausstandards und neuem Referenzgebäude schnellstmöglich angepasst werden, um eine Planungssicherheit herzustellen. Sowohl für den Neubau als auch für Bestandgebäude. Eine Übererfüllung bzw. Vorüberfüllung der zukünftigen Anforderungen an ein Null-Emissionsgebäude sollten mit einer eigenen Förderstufe angereizt werden. Diese sollte einerseits den Anforderungen des Null-Emissionsstandard entsprechen, aber auch technologieoffene Erfüllungsoptionen für Null-Emissionen (z. B. Quartierlösungen, Nahwärmenetze und Energiespeicher) zulassen. Mit Einführung des neuen Neubaustandards könnte diese Förderstufe im Jahr 2030 auslaufen.

P) Zu § 106 Solarenergie in Gebäuden

§ 106 verpflichtet zur solaroptimierten Konzeption von Neubauten und zur Errichtung von Solaranlagen nach Stufen: ab 01.01.2027 bei neuen öffentlichen Nichtwohngebäuden sowie neuen Nichtwohngebäuden > 250 m²; ab 01.01.2028 bei bestehenden öffentlichen Nichtwohngebäuden > 2.000 m² und bei bestehenden Nichtwohngebäuden > 500 m².

Bewertung: Aus Sicht der BAUINDUSTRIE fehlen konkretisierende Angaben über Fläche/Anteil an Dachfläche. Die Formulierung ist sehr vage. Wie ist die Umsetzung angedacht – reicht dann eine Solarzelle zur Erfüllung der Anforderungen? Eine genauere Ausformulierung ist notwendig.

Q) Zu Anlage 9, Nr. 15

Zur Umrechnung der Treibhausgasemissionen in Emissionsfaktoren ist die Anlage 9 anzuwenden.

Bewertung: Der angegebene Emissionsfaktor für Strom netzbezogen mit 100 g CO₂-Äquivalent pro kWh weicht stark von den bisher veröffentlichten Daten ab (Strommix allgemein in Deutschland 2025 ca. 366 g CO₂-Äquivalent pro kWh). Von dieser Verbesserung ist unter Berücksichtigung der Gültigkeit eines Energieausweises heute noch nicht auszugehen. Die drastische Absenkung ist nicht nachvollziehbar. Wir bitten um Erläuterung und um Berücksichtigung im Gesetz.

Zu den hier nicht aufgeführten Paragraphen verweisen wir auf die Stellungnahme des BDI.

ANSPRECHPARTNER

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.

Dr.-Ing. Antje Eichler
Geschäftsbereich Hochbau, Normung und Nachhaltigkeit
Kurfürstenstr. 129, 10785 Berlin

info@bauindustrie.de
www.bauindustrie.de

Sitz des Vereins: Berlin
Vereinsregister: Amtsgericht Charlottenburg
Registernummer: VR 18147 B
Lobby-Registernummer: R000789

Präsident: Olaf Demuth
Hauptgeschäftsführer: Tim-Oliver Müller

Mai 2026