

Stellungnahme des Umweltdachverbands Deutscher Naturschutzring (DNR)

im Rahmen der öffentlichen Konsultation des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie sowie des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen zum Entwurf eines Gesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich.

Ihre Ansprechpartner*innen

Alexander Kräß

Referent für Klima- und Energiepolitik
Deutscher Naturschutzring e.V.
Mail: alexander.kraess@dnr.de
Tel: +49 (0)30/ 678 1775 - 87

Birthe März

Referentin für Klima- und Energiepolitik
Deutscher Naturschutzring e.V.
Mail: birthe.maerz@dnr.de
Tel : +49 (0)30/ 678 1775 - 917

Berlin, 11.05.2026

Der Deutsche Naturschutzring bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes (GModG). Ein klimaneutraler Gebäudesektor ist einer der zentralen Faktoren für die Erreichung der deutschen Klimaziele. Denn die Lücke zur Erfüllung der Klimaziele im Gebäudesektor bis 2030 beträgt laut Umweltbundesamt aktuell 110 Mio. t. CO₂-Äq.¹ Es braucht entsprechend eine entschiedene Nachsteuerung sowie eine schnelle, ambitionierte und soziale Wärmewende, damit der Gebäudesektor seinen Beitrag hierzu leistet.

Der vorliegende Gesetzentwurf leistet dazu allerdings keinen Beitrag. Er ist ein enormes Risiko für alle Verbraucher*innen, die bereits heute unter den fossilen Preissteigerungen leiden und für kommende Generationen gleichermaßen. Erstmals vollzieht eine Bundesregierung einen gesetzgeberischen Rückschritt beim Klimaschutz: weg vom Ziel der Klimaneutralität, hin zu neuen fossilen Abhängigkeiten und mehr Umweltzerstörung. Bestehende Ausstiegsregeln sollen aktiv zurückgenommen werden: eine Rückabwicklung zu Lasten künftiger Generationen, die keine bisherige Bundesregierung in vergleichbarer Form jemals beschlossen hat. Der Entwurf markiert die faktische Abkehr von einem klimaneutralen Gebäudesektor und organisiert staatlich die Verlängerung fossiler Heizsysteme, Infrastrukturen und Abhängigkeiten.

Es ist volkswirtschaftlich schädlich, ausgerechnet in Zeiten fossiler Preisexplosionen und geopolitischer Krisen ein ‚Weiter so‘ bei Erdöl und Erdgas zu ermöglichen. Die Aufgabe

¹ <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/szenarien-projektionen/treibhausgas-projektionen/aktuelle-treibhausgas-projektionen#>

der Bundesregierung müsste es sein, Bürger*innen dauerhaft von fossilen Kostenrisiken zu entlasten und den Umstieg auf erneuerbare, bezahlbare und resiliente Heizlösungen zu beschleunigen.

Stattdessen suggeriert die Bundesregierung mit ihrer sogenannten „Bio-Treppe“, fossile Heizungen hätten weiterhin eine langfristige Zukunft. Dabei ist bereits heute offensichtlich, dass die vorgesehenen Brennstoffe weder in ausreichenden Mengen nachhaltig verfügbar, noch vollständig klimaneutral sein werden. Für viele Verbraucher*innen droht damit eine massive Kostenfalle.

Besonders fatal ist die soziale Schlagseite des Gesetzentwurfs: Zwar kündigte die Bundesregierung an, Vermieter*innen an den Mehrkosten teurer fossiler Heizungen beteiligen zu wollen, um Anreize für einen Umstieg auf kostengünstigere Lösungen zu setzen. Die konkrete Ausgestaltung bleibt jedoch ambitions- und wirkungslos. Nach aktuellem Stand dürften Mieter*innen weiterhin den überwiegenden Teil der zusätzlichen Kosten tragen müssen.

Damit verfehlt die Bundesregierung sogar ihr eigenes Ziel: Eigentümer*innen behalten kaum wirtschaftliche Anreize, auf zukunftsfähige Heizsysteme umzusteigen, während Mieter*innen steigenden CO₂-, Netz- und Gasquotenkosten weitgehend ausgeliefert bleiben. Menschen mit geringeren Einkommen, die bereits besonders stark unter Energiepreissteigerungen leiden und von den Folgen der Klimakrise maßgeblich betroffen sein werden, werden damit doppelt belastet.

Im Folgenden soll zunächst auf die Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf den Klimaschutz eingegangen werden (1), anschließend die Ausgestaltung der sogenannten „Bio-Treppe“ weiter beleuchtet werden (2) bevor auf die soziale Ausgestaltung des Gesetzes (3) sowie den Kontext der fossilen Krise (4) eingegangen wird. Abschließend wird noch der im Gesetzentwurf geregelte Solarstandard beleuchtet (5).

1. Faktische Aufgabe der Klimaneutralität im Gebäudesektor

Mit dem Gesetzentwurf strebt die Bundesregierung die Abkehr vom Ziel eines klimaneutralen Gebäudesektors nicht nur politisch, sondern auch rechtlich und regulatorisch an. Besonders deutlich wird dies mit der Abschaffung der Verpflichtung zum Einsatz erneuerbarer Energien bei neuen Heizungen (ehemals §§ 71-71p GEG) durch die Abschaffung des

Betriebsverbots fossiler Heizungen ab 2045 (ehemals § 72 GEG), der auf 60 Prozent gedeckelten „Bio-Treppe“ (Artikel 1 § 43) sowie der in dieser äußerst weiten Definition sogenannter „klimafreundlicher Brennstoffe“ (S.121 des Gesetzentwurfs).

Im letzten Zweijahresgutachten bezeichnete der Expertenrat für Klimafragen das Gebäudeenergiegesetz mit seiner 65 Prozent-Regelung als „stärksten Treiber für Klimaschutz im Gebäudesektor“.² Mit der Streichung von §§ 71-71p schafft die Bundesregierung dieses zentrale Instrument ab, ohne gleichzeitig ein Ersatzinstrument für klimaneutrale Heizungen und eine Elektrifizierung im Gebäudesektor zu schaffen. Hinzu kommt, dass die neuen Vorschriften wie die „Bio-Treppe“ starke Fehlsteuerungen haben.

Die letzte vorgesehene Stufe der in Artikel 1 § 43 vorgesehenen Quote verpflichtet Gaslieferverträge ab 2040 lediglich zu einem Anteil von 60 Prozent sogenannter „klimafreundlicher Brennstoffe“. Das bedeutet im Umkehrschluss: Auch nach 2040 könnten weiterhin bis zu 40 Prozent fossiles Erdgas genutzt werden. Durch das parallel abgeschaffte Betriebsverbot fossiler Heizungen ab 2045 ist die Folge gravierend: Der Gesetzentwurf ermöglicht damit nicht nur fossile Restemissionen über 2045 hinaus, sondern institutionalisiert den fossilen Weiterbetrieb von Heizsystemen über das Zieljahr der Klimaneutralität hinaus. Der Gesetzentwurf wirft dadurch erhebliche verfassungsrechtliche Fragen auf, insbesondere mit Blick auf das Verschlechterungsverbot im Klimaschutz.

Für Eigentümer*innen entsteht damit der Eindruck, dass Investitionen in neue Gasheizungen auch langfristig politisch gewollt und regulatorisch abgesichert bleiben könnten.

Dass das Gesetz erst 2030, in der kommenden Legislatur, auf seine Klimawirkung überprüft und entsprechend nachgeschärft werden soll (Artikel 1, § 9a) macht deutlich: Die Bundesregierung drückt sich vor ihrer Aufgabe, dringend notwendige Entscheidungen im Klimaschutz zu treffen. Stattdessen bürdet sie diese Aufgabe der nächsten Regierung und kommenden Generationen auf, welche in vier Jahren noch schärfere Maßnahmen ergreifen müssten, um die dann noch größere Emissionslücke im Gebäudesektor zu schließen. Denn bereits im Gesetzentwurf ist klar, dass die Abschaffung des Betriebsverbots fossiler Heizungen nach 2045 sowie eine weiterhin mögliche Nutzung von 40 Prozent fossilem Gas in Gasheizungen mit der Klimaneutralität nicht vereinbar sind und dass der Gesetzentwurf die Klimaziele im Gebäudebereich deutlich verfehlen wird.

² https://expertenrat-klima.de/fileadmin/ERK/Berichte/ERK2025_Zweijahresgutachten-2024.pdf, S. 122

2. Die „Bio-Treppe“ ist eine energiepolitische Nebelkerze

Die sogenannte „Bio-Treppe“ beruht auf der Annahme, fossile Heizsysteme könnten langfristig durch den Einsatz sogenannter „klimafreundlicher Brennstoffe“ weiterbetrieben werden. Selbst unabhängig von der Frage der Klimaneutralität der vorgesehenen Erfüllungsoptionen ist diese Strategie jedoch energiepolitisch, ökonomisch und ressourcenpolitisch hochproblematisch.

2.1 Eine unklare Klimawirkung

Im Vergleich zur Abschaffung der 65 Prozent-Regelung bleibt die Klimawirkung der vorgesehenen „Bio-Treppe“ sowie ihrer Erfüllungsoptionen unklar. Neben der Tatsache, dass die genannten „klimafreundlichen Brennstoffe“ im Heizbereich ineffiziente Scheinlösungen sind, sind zudem viele der Brennstoffe nicht treibhausgasneutral (Artikel 1 § 43 (1)).

Sowohl Biomasse als auch Biomethan umfassen unter anderem Emissionen durch Methanleckagen und können durch den Einsatz mineralischer, aus fossilen Energien gefertigten Düngern weitere Emissionen umfassen. Blauer und türkiser Wasserstoff basieren wiederum nicht nur auf fossilem Erdgas, sondern sind durch die Emissionen in der Vorkette (beispielsweise die Förderung und Leckagen beim Transport der fossilen Energien) mit erheblichen Restemissionen verbunden. Statt einer „Grüngasquote“ stellt der Gesetzentwurf somit eher eine Graugasquote dar, ohne klaren Beitrag zum Klimaschutz und zur Unabhängigkeit von fossilen Energien.

Dass der Entwurf bei den Emissionsfaktoren (Anlage 9, Punkt 3) gleichzeitig nicht zwischen erneuerbarem und fossil basiertem Wasserstoff differenziert, sondern Wasserstoff farbenunabhängig einen pauschalen Emissionsfaktor zuweist, vernachlässigt die Unterschiede zwischen treibhausgasneutralen und fossilen Herstellungswegen und stellt eine regulatorische Gleichstellung fossiler und erneuerbarer Wasserstoffpfade dar. Hierdurch wird offensichtlich auch kein Anreiz angestrebt, fossilfreie Lösungen zu bevorzugen und eine Unabhängigkeit von fossilen Energien zu ermöglichen.

2.2 Einsatz von Wasserstoff im Wärmebereich

Wasserstoff und seine Derivate sind zudem eine ineffiziente Lösung im Wärmesektor, deren breiter Einsatz nicht realistisch ist. Selbst wenn die Annahmen der zentralen Klimaneutralitätsstudien zur Verfügbarkeit von grünem Wasserstoff bis 2030 vollständig eintreten und die verfügbaren Mengen ausschließlich für den Wärmesektor genutzt würden, wäre der Anteil von Wasserstoff gemessen am Gesamtenergiebedarf des Gebäudesektors gering. Im Gegenzug würden in diesem Szenario der Wasserstoff in jenen Sektoren fehlen, in denen es keine Möglichkeit der Elektrifizierung gibt und der Wasserstoff somit tatsächlich benötigt würde, wie der Stahl- und Grundstoffchemie. Auch eine Beimischung von Wasserstoff in das Erdgasnetz reduziert die Treibhausgasemissionen nur begrenzt, während gleichzeitig Anwendungen behindert werden, die auf reinen Wasserstoff angewiesen sind.

Hinzu kommt, dass Wasserstoffheizungen (unabhängig davon, ob sie über Brennstoffzellen oder wasserstofffähige Gasheizungen betrieben werden) gegenüber klimafreundlichen Alternativen wie Wärmepumpen deutlich ineffizienter sind. Die Herstellung von Wasserstoff sowie dessen Umwandlung, Transport und anschließende Verbrennung führen zu erheblichen Energieverlusten und damit zu hohen Kosten.

Geringes Angebot, hohe Nachfrage und niedrige Effizienz machen Wasserstoff und Biogas daher ungeeignet für eine sozial gerechte und bezahlbare Transformation des Gebäudesektors. Gleichzeitig droht der Mythos einer breiten Verfügbarkeit sogenannter „grüner Gase“ dazu zu führen, dass fossile Heizsysteme und Gasnetze künstlich am Leben gehalten und neue fossile Lock-ins geschaffen werden.

2.3 Begrenzte Verfügbarkeit nachhaltiger Biomasse

Ebenso wie Wasserstoff ist Biogas im Wärmebereich eine sehr ineffiziente Lösung mit großem Flächenbedarf. Ein zentrales Problem ist zudem die ebenfalls begrenzte Verfügbarkeit nachhaltiger Biomasse. Diese wird zukünftig ebenfalls in anderen Sektoren wie etwa der Industrie benötigt. Gleichzeitig existieren keine belastbaren unabhängigen Studien über die Verfügbarkeit nachhaltiger Biomasse. Vielmehr zeigen selbst optimistische Szenarien, dass die heimische Produktion den Bedarf an Biogas spätestens ab 2030 nicht mehr abdecken kann.

Hinzu kommen erhebliche ökologische Zielkonflikte. Biomasse ist ein begrenzter Rohstoff und steht gleichzeitig in Konkurrenz zu Nahrungs- und Futtermittelproduktion, stofflicher

Nutzung sowie dem Schutz von Biodiversität und natürlichen Kohlenstoffsinken. Eine Ausweitung des Einsatzes von Energiepflanzen für den Wärmebereich würde den Flächen- und Ressourcendruck zusätzlich erhöhen und steht einer nachhaltigen Biomassestrategie entgegen.

3. Die Graugasquote als soziale Falle

Gleichzeitig droht die Graugasquote zu einer erheblichen Kostenfalle insbesondere für Mieter*innen zu werden. Neben den höheren Produktionskosten wird die begrenzte Verfügbarkeit von Biobrennstoffen, synthetischen Brennstoffen oder Wasserstoffen angesichts einer wachsenden Nachfrage zu deutlichen Preissteigerungen führen.

Parallel werden durch den Umstieg von immer mehr Haushalten auf Wärmepumpen die Betriebskosten des Gasnetzes von einer immer kleiner werdenden Zahl von Haushalten getragen. Hierdurch steigen auch die Netzentgelte dieser Haushalte. Während Hauseigentümer*innen in Anbetracht dieser steigenden Preise sich für den Umstieg auf eine günstigere und nachhaltigere Heizungsform entscheiden können, werden Mieter*innen auch im Gesetzentwurf eher alleine gelassen.

Zwar sieht die flankierende Änderung des Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetzes (CO₂KostAufG) mit dem neuen § 5a grundsätzlich eine Beteiligung von Vermieter*innen an den Mehrkosten der sogenannten „Bio-Treppe“ sowie an steigenden Erdgasnetzentgelten und CO₂-Kosten vor. Die konkrete Ausgestaltung bleibt jedoch weitgehend wirkungslos. Die hälftige Aufteilung der Mehrkosten greift lediglich bis zu einem Brennstoffanteil von 30 Prozent. Da die „Bio-Treppe“ nach § 43 Absatz 1 GModG langfristig jedoch auf 60 Prozent ansteigt, müssten Mieter*innen ab der dritten Stufe den Großteil der Mehrkosten selbst tragen.

Die vorgesehene Kostenaufteilung setzt damit sogar gegenteilige Anreize: Für Vermieter*innen kann es wirtschaftlich attraktiver sein, weiterhin auf Gasheizungen und „klimafreundliche Gase“ zu setzen, während Mieter*innen den Großteil der langfristigen Mehrkosten tragen müssen: Da Vermieter*innen somit neben 50 Prozent der Netzentgelte maximal 15 Prozent der Mehrkosten der „Bio-Treppe“ tragen und sie somit keinen CO₂-Preis mehr zahlen würden. Mieter*innen wären nach dieser Regelung jedoch verpflichtet, neben der hälftigen Beteiligung an den Netzentgelten auch 85 Prozent der Mehrkosten der „klimafreundlichen Gase“ zahlen zu müssen, ohne über ihre eigene Heizungsform entscheiden zu können.

Damit bleibt die grundlegende Fehlsteuerung des Systems bestehen: Während Eigentümer*innen weiterhin über Heizsysteme und Investitionen entscheiden, tragen Mieter*innen den überwiegenden Teil der langfristigen Kostenrisiken fossiler Heizungen. Gerade einkommensschwächere Haushalte, die bereits heute besonders stark unter steigenden Energiekosten leiden, drohen dadurch zusätzlich belastet zu werden.

Auch die Änderungen im Bürgerlichen Gesetzbuch schaffen keine ausreichenden sozialen Leitplanken für eine effiziente und sozial gerechte Wärmewende. Zwar soll über den neu eingefügten § 559f BGB die volle Modernisierungsumlage beim Einbau einer Wärmepumpe künftig an eine Mindest-Jahresarbeitszahl von 2,5 gekoppelt werden. Diese Schwelle bleibt jedoch zu niedrig, um wirksame Anreize für energetisch hochwertige Sanierungen und möglichst effiziente Wärmepumpensysteme zu setzen. Insgesamt gelingt es dem Gesetzentwurf damit nicht, Mieter*innen wirksam vor den finanziellen Risiken fossiler Heizsysteme zu schützen oder ausreichend starke Anreize für eine sozial gerechte und bezahlbare Wärmewende zu setzen.

4. Fossile Abhängigkeiten werden zementiert

Die vergangenen Wochen und Jahre haben gezeigt, wie massiv fossile Abhängigkeiten Verbraucher*innen, Wirtschaft und öffentliche Haushalte belasten können. Hohe Energiepreise, geopolitische Krisen und internationale Konflikte haben deutlich gemacht, dass fossile Energieträger nicht nur ein Klimarisiko, sondern auch ein erhebliches sicherheits-, resilienz- und wirtschaftspolitisches Risiko darstellen.

Statt aus diesen Krisen die Konsequenz zu ziehen und mehr Resilienz sowie eine Unabhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu ermöglichen, schafft der Gesetzentwurf neue langfristige Abhängigkeiten von gerade diesen Energieträgern. Die Verfügbarkeit der genannten „klimaneutralen Gase“ ist mehr als fraglich. Dadurch droht dieser Ansatz auf einen Rückfall und die weitere Nutzung von fossilem Gas hinauszulaufen.

Der Gesetzentwurf ignoriert damit eine der zentralen Lehren der fossilen Energiekrisen der vergangenen Jahre: Resilienz, Versorgungssicherheit und bezahlbare Energie entstehen durch Elektrifizierung, Energieeffizienz sowie den Ausbau erneuerbarer Energien und nicht das Festklammern an fossilen Lösungen.

Statt fossile Heizsysteme künstlich zu verlängern, braucht es daher einen klaren Fokus auf Wärmepumpen, Gebäudeeffizienz, soziale Absicherung und eine wirkliche Planungssicherheit für Verbraucher*innen und Kommunen. Nur so lassen sich Klimaschutz, Versorgungssicherheit und bezahlbare Wärme langfristig miteinander verbinden.

5. Solarenergie in Gebäuden

Eine effektive Wärmewende kann zudem nur mit einer stärker integrierten Sektorkopplung entstehen. Insofern begrüßt der DNR ausdrücklich, dass ein bundesweiter Solarstandard eingeführt werden soll. Jedoch stellt der Gesetzentwurf lediglich eine 1:1-Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie (EPBD) dar und nutzt nicht alle Potenziale, die auf unseren Dächern und Parkplätzen vorhanden sind. Der vorliegende Entwurf ist an dieser Stelle unnötig kompliziert geregelt und kann vereinfacht werden. Eine ambitionierte Umsetzung des Ausbaus der Solarenergie auf Dächern sowie anderen versiegelten Flächen wie Parkplätzen macht uns unabhängiger sowie resilienter.

Dächer und andere versiegelte Flächen sind, auch aus Sicht des Naturschutzes, primär für die solare Energieerzeugung heranzuziehen. Sie liegen nah an Verbraucher*innen und sind systemisch gut kombinierbar mit dem Hochlauf von Wärmepumpen und der E-Mobilität

Die Bundesregierung sollte auch mit Blick auf die Erreichung der Klimaziele den Solarstandard ambitionierter umsetzen. Dazu sollten die Regeln nicht erst ab 2028, sondern ab Inkrafttreten des GModG anzuwenden sein.

Weitere Detailforderung finden Sie u.a. hier.^{3 4 5}

³ https://www.bundestag.de/resource/blob/977510/Stellungnahme_DNR.pdf

⁴ <https://www.dnr.de/presse/pressemitteilungen/erfolg-auf-dem-dach-gefahr-warum-photovoltaik-fuer-die-energiewende>

⁵ <https://www.wwf.de/themen-projekte/klimaschutz/klimaschutz-deutschland/bundesweit-einheitlicher-solarstandard>