BEGLEITBRIEFING ZUM EPICO-REFORMKONZEPT

GEG ALS RÜCKFALLOPTION STATT PRIMÄRZWANG MIT ALTERNATIVEN ZUR 65%-REGEL

Einleitung: Warum eine Neuausrichtung notwendig ist

Die deutsche Gebäudeenergiepolitik steht vor einem strategischen Wendepunkt. Mehrere Entwicklungen zwingen zur umfassenden Neuordnung des Policy-Mixes:

- **Einführung des EU-ETS 2 ab 2028**, das ein starkes Preissignal im Wärmebereich setzen wird.
- **Die Umsetzung der EPBD 2024**, die in Europa einheitliche Standards, Renovierungspflichten und einen klimaneutralen Gebäudebestand bis 2050 festschreibt.
- **Politische Debatten um das GEG**, insbesondere um die 65-Prozent-Regel, die erhebliche gesellschaftliche Spannungen ausgelöst hat.

Wir argumentieren, dass **kein Einzelinstrument** – weder CO_2-Preis noch Ordnungsrecht oder Förderung – allein alle Zieldimensionen erfüllen kann. Notwendig ist ein **neu austarierter Mix**, der Wirkung, Akzeptanz und sozialpolitische Fairness sichert. Dazu schlagen EPICO und Guidehouse ein Reformmodell vor, das den ETS 2 ins Zentrum stellt und das GEG als flankierendes, entbürokratisiertes Leitplankeninstrument neu definiert.

Aktuelle Rolle des GEG und Herausforderungen des bestehenden Instrumentenmix

Das bestehende Gebäudeenergiegesetz (GEG) bildet den Kern der ordnungspolitischen Architektur. Es bündelt nationale und europäische Vorgaben, etwa:

- Mindeststandards für Neubauten und Sanierungen,
- Anforderungen an Heizungsanlagen,
- Energieausweise, Inspektionspflichten und Gebäudeautomation,
- Teile der europäischen Vorgaben aus EPBD, RED und EED.

Zentrale Herausforderungen:

1. **Überkomplexität und mangelnde Nutzerfreundlichkeit**
   Das GEG wird als schwer verständlich und bürokratisch wahrgenommen. Regelungsdichte und technische Detailanforderungen erschweren Vollzug und Akzeptanz.
2. **Fehlende Abstimmung mit Marktinstrumenten**
   In einem künftigen System, das primär auf den ETS 2 setzt, ist ein Ordnungsrecht, das parallel stark reguliert, weder effizient noch politisch tragfähig.

3. **Soziale Sensibilität und Vertrauensverlust**
   Die Diskussion um die 65-Prozent-Regel hat gezeigt, dass Regulierung, wenn sie nicht sozial flankiert und strategisch kommuniziert wird, zu massiven Widerständen führt.

4. **Neue EU-Vorgaben erzwingen eine Neuabstimmung**
   Die EPBD 2024 fordert u. a.:
   - Zero-Emission-Buildings für alle neuen Gebäude ab 2030,
   - Renovierungsfahrpläne und Mindeststandards für Bestandsgebäude (MEPS),
   - Lebenszyklus-CO_2-Bewertungen,
   - umfassendere soziale Komponenten.

Das bestehende GEG ist für diese neue Aufgabenlage nicht ausgelegt.

1. LEITIDEE: GEG ALS RÜCKFALLOPTION STATT PRIMÄRZWANG

Das Reformmodell schlägt einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel vor: Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) soll künftig nicht mehr das primäre Steuerungsinstrument der Wärmewende sein. Stattdessen soll es als subsidiäre Rückfalloption dienen – also erst dann aktiv werden, wenn Marktmechanismen und Förderinstrumente nicht genügend Wirkung erzielen.

Diese Neuorientierung entsteht aus der Erkenntnis, dass ein zunehmend starkes europäisches CO_2-Preissignal (ETS 2), flankiert durch zielgerichtete Förderprogramme, einen Großteil der Transformation eigenständig tragen kann. Der Staat soll daher nicht dauerhaft über Vorgaben, Verbote oder starre Anteile steuern, sondern nur eingreifen, wenn der Dekarbonisierungspfad nachweislich verfehlt wird.

Der Ansatz reduziert die Eingriffsintensität, stärkt Marktkräfte, verbessert Akzeptanz und führt zu einem klar strukturierten, flexiblen Gesamtsystem. Das GEG sichert die Zielerreichung – aber es dominiert sie nicht.

Alternativen zu GEG §71 (65%-Regel)

1.1 DER WÄRMESEITIGE AUSLÖSEMECHANISMUS IM DETAILG

Der wärmeseitige Auslösemechanismus wird aktiviert, wenn Markt- und Preissignale – insbesondere das CO_2-Preissignal des ETS 2 – nicht ausreichen, um genügend Haushalte und Unternehmen zum Umstieg von fossilen Heizungen auf klimaverträgliche Alternativen zu bewegen.

Er funktioniert in vier Schritten:

1. Monitoringphase:
Ein kontinuierliches Monitoring erfasst jährlich:
- Anteil neu installierter fossiler Heizungen
- Umstiegsquoten auf erneuerbare Wärmetechnologien
- CO_2-Emissionen im Gebäudesektor
- Nutzung und Wirkung von Förderprogrammen
- Veränderungen der ETS-2-Preise

Es wird objektiv geprüft, ob der Marktpfad ausreicht, um die europäischen 2030-, 2040- und 2050-Ziele zu erreichen.

2. Schwellenwerte („Trigger Points“):
Der Gesetzgeber definiert vorausschauend messbare Kriterien, z. B.:
- Wenn der Anteil fossiler Heizungen im Neubau über einem bestimmten Wert bleibt.
- Wenn der Gebäudesektor mehrfach hinter den ETS-Emissionszielen zurückbleibt.

- Wenn die jährliche Wärmepumpen-/ Erneuerbaren-Quote eine festgelegte Mindestmarktdynamik nicht erreicht.

Wird einer dieser Schwellenwerte überschritten, aktiviert sich die Rückfalloption.

3. Graduelles Ausschleichen neuer fossiler Heizungen:
Anders als frühere Verbotsdiskussionen setzt dieser Mechanismus auf ein stufenweises Vorgehen:
- Stufe 1: Technische Anforderungen wie Hybridfähigkeit .
- Stufe 2: Verschärfung der Effizienz- und Emissionsstandards.
- Stufe 3: Zeitlich klar angekündigtes und planbares Auslaufen fossiler Heizsysteme.

4. Wirklogik:
Der Mechanismus verhindert Verbotsschocks, schafft Planungssicherheit für Industrie und Handwerk und sorgt gleichzeitig dafür, dass die Klimaziele erreicht werden – auch wenn Marktmechanismen versagen.

Dieses System ist marktfreundlich, sozial verträglich, technisch offen und politisch stabil.

1.2 DER SANIERUNGSSEITIGE AUSLÖSEMECHANISMUS IM DETAIL

Dieser Mechanismus knüpft nicht an das Heizsystem an, sondern an das Gebäude selbst. Er basiert auf der vollständigen Integration der EPBD-Sanierungspflichten in das GEG. Dieser Vorschlag überträgt damit auch künftigen Regierungen eine höhere Verantwortung für die Ausgestaltung, Priorisierung und soziale Abfederung von Sanierungspflichten, da bestimmte Gebäudegruppen nach EU-Vorgaben über klar definierte Fristen tatsächlich in die Sanierung geführt werden müssen.

Er umfasst:

1. EPBD-Klassifizierung:
Die EPBD verpflichtet Mitgliedsstaaten, die schlechtesten 16% (2030) bzw. 26% (2033) der Nichtwohngebäude effizienter zu machen. Diese Gruppen dienen als Ausgangspunkt für priorisierte Verbesserungen

2. Mindeststandards (MEPS):
Die EPBD definiert Mindeststandards (MEPS) für die schlechtesten Nichtwohngebäude; für Wohngebäude ermöglicht sie nationale Standards:
- Schlechte Effizienzgruppen müssen innerhalb festgelegter Fristen angehoben werden.
- Der Staat bestimmt klare Zieljahre für den Fortschritt

3. Renovierungsfahrpläne (analog zu kommunalen Wärmeplänen):
Für jedes Gebäude wird festgelegt, welche Sanierungsschritte notwendig sind, um die Zielstandards zu erreichen. Diese Fahrpläne enthalten technische, wirtschaftliche und zeitliche Eckpunkte.

4. Indirekte Verdrängung fossiler Heizungen:
Durch die Sanierungen sinkt der Energiebedarf. Fossile Heizungen werden:
- technisch unpassend,
- ineffizient,
- wirtschaftlich unattraktiv und verschwinden daher strukturell – ganz ohne Heizungsverbot.

Der sanierungsseitige Mechanismus ist besonders sozialverträglich, weil er sich zunächst auf WPB konzentriert und über Energieeinsparungen langfristige Kostenvorteile schafft. Gleichzeitig verlangt er von Regierungen eine kontinuierliche Ausgestaltung der konkreten Standards, Förderinstrumente und Schutzmechanismen, da die EU-Vorgaben zur Gebäudeeffizienz verbindliche Sanierungsschritte auslösen, die national flankiert werden müssen.

Vergleich: Alternativen vs. 65%-Regel

Kriterium	65%-Regel	Alternative 1: EPBD-Ausstiegspfad für fossil betriebene Heizsysteme	Alternative 2: Sanierungs-orientierter Pfad über bauliche Anforderungen
Art der Steuerung	national definierter Mindestanteil erneuerbarer Energien bei neuen Heizungen	europäisch eingebetteter, zeitlich definierter Ausstiegspfad	indirekte Steuerung über Anforderungen an Energieeffizienz und Gebäudezustand
Flexibilität	gering	mittel – technologieoffen innerhalb eines EU-Rahmens	hoch – mehrere Sanierungsoptionen wählbar
Anschluss an marktbasierte Instrumente (ETS 2)	begrenzt	gut anschlussfähig – klare Übergänge zur CO_2-Preiswirkung	sehr gut anschlussfähig – verstärkt Effizienz- und Preissignale
Vermittelbarkeit & soziale Wirkung	häufig kontrovers diskutiert	eher nachvollziehbar durch EU-Rahmung und Planungspfad	baulich konkret und dadurch gut vermittelbar für Eigentümer
EU-Kompatibilität	mittel – berührt v. a. RED-Anforderungen	hoch – direkter Bezug zu EPBD-Ausstiegsstrategien	hoch – kompatibel mit EPBD-Trajektorien im Gebäudebestand
Wirkung auf fossile Heizsysteme	direkter Effekt bei Neueinbau	direkter, planbarer Ausstieg aus fossilen Kesseln	indirekt – durch schrittweise Anhebung baulicher Standards
Eingriffsintensität	hoch	mittel	gering bis mittel (je nach Auslöser, z. B. bei Renovierungspflichten im NWG-Segment)

2. ENTBÜROKRATISIERUNG DES GEG

Die Entschlackung des GEG ist zentral für Akzeptanz und Vollzug. Ziel ist ein klar strukturiertes Gesetz mit Fokus auf Leitplanken statt Detailvorgaben.

Kernpunkte:

- Das GEG definiert künftig nur noch grundlegende Standards und Auslösemechanismen.
- Technische Details werden in Verordnungen ausgelagert, die schneller angepasst werden können.
- Dadurch sinkt der bürokratische Aufwand erheblich; die Verständlichkeit steigt.

Die Reform verfolgt drei Grundprinzipien:

2.1 KONZENTRATION AUF WENIGE, KLARE LEITPLANKEN

Das GEG soll künftig nur noch die wichtigsten Grundpfeiler definieren:

- Anforderungen an Neubauten (z. B. ZEB-Standard),
- Mindestanforderungen bei Sanierung,
- Auslöser der Rückfalloption,
- Grundregeln für Heizungsanlagen.

Alle technischen Details werden ausgelagert.

2.2 VERLAGERUNG ALLER DETAIL- UNDNACHWEIS-REGELN IN VERORDNUNGEN

Heute enthält das GEG unzählige technische Vorgaben. Künftig sollen diese in sekundäres Regelwerk überführt werden:

- Heizungsoptimierung
- Nachweise, Berechnungen
- technische Standards der Anlagen
- Gebäudeautomation

Das erleichtert:

- parlamentarische Verfahren,
- Vollzug durch Behörden,
- Rechtsklarheit und Lesbarkeit.

2.3 STÄRKUNG DER NUTZERFREUNDLICHKEIT UND VEREINFACHUNG DES VOLLZUGS

Eine schlanke Struktur erzeugt:

- weniger Streitfragen,
- bessere Kommunikation,
- schnellere Anpassbarkeit an EU-Recht,
- klarere Regeln für Eigentümer und Vermieter.

3. PRIORITÄT FÜR DEN ETS 2 – ERGÄNZT DURCH LEITPLANKEN

Der ETS 2 wird zum zentralen Steuerungsinstrument der Wärmewende. Er schafft ein europaweit einheitliches Preissignal und ermöglicht kosteneffiziente Dekarbonisierung.

Für Planungssicherheit braucht es begleitende Leitplanken:

- Nutzen des EU-Frontloading-Mechanismus um bisherige Förderung zu ergänzen und Investitionen vorzuziehen
- Vermeidung von Preisspitzen durch die MSR-Reformen
- Förderung, die sich auf Haushalte mit geringerer Tragfähigkeit konzentriert.

Das stärkt Akzeptanz und verhindert, dass CO_2-Preise soziale Belastungen erzeugen.