epico
KlimaInnovation

Policy Paper zur Gebäudeenergie-strategie

NOVEMBER 2025

Guidehouse

IMPRESSUM

TITEL
Policy Paper zur Gebäudeenergiestrategie

HERAUSGEBER
EPICO KlimaInnovation (Energy and Climate Policy and Innovation Council e. V.)
Hausvogteiplatz 12 — 10117 Berlin,
Germany Rue du Commerce 72 — 1040 Brussels, Belgium

Guidehouse Germany GmbH
Bellevuestr. 3 — 10785 Berlin

AUTOREN
Dr. Kjell Bettgenhäuser (Guidehouse)
Dr. Andreas Hermelink (Guidehouse)
Arnold Bruhin (Guidehouse)
Marvin Lauenburg (Guidehouse)

KOORDINATION
Simon Munkler (EPICO)

Co-Autoren und Review
Simon Munkler (EPICO)
Daniel Becker (Guidehouse)
Dr. Bernd Weber (EPICO)

HINWEIS
Dieser Bericht wurde durch Guidehouse Germany GmbH (Guidehouse) für EPICO erstellt. Die in diesem Bericht vorgestellte Arbeit stellt eine professionelle Einschätzung von Guidehouse auf der Grundlage von Informationen dar, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts zur Verfügung standen. Guidehouse ist weder für die Verwendung des Berichts oder das Vertrauen auf den Bericht seitens des Lesers noch für irgendwelche Entscheidungen auf Grundlage des Berichts verantwortlich. Leser des Berichts werden darauf hingewiesen, dass sie sämtliche Haftungspflichten tragen, die für sie oder Dritte entstehen, weil sie sich auf den Bericht oder die in dem Bericht enthaltenen Daten, Informationen, Erkenntnisse und Meinungen verlassen.

GESTALTUNG UND UMSETZUNG
Nicolas Höfer

INHALTSVERZEICHNIS

EXECUTIVE SUMMARY 4

1 EINORDNUNG: DIE AKTUELLE ROLLE DES GEG IM POLICY MIX 6
1.1 Übersicht zu allen relevanten Politikinstrumenten 6
1.2 Das GEG als zentrales ordnungspolitisches Instrument 10
1.3 Zusammenfassung zur aktuellen Gewichtung der Puzzleteile 13

2 ERGÄNZUNG: POTENZIELLE ROLLE KOMPLEMENTÄRER INSTRUMENTE 16
2.1 Die neue EU-Gebäuderichtlinie (EPBD) als Bindeglied zwischen heutigem und künftigem Policy Mix 16
2.2 Der CO_2-Preis im Rahmen des Emissionshandelssystems als effizientes Marktinstrument 20
2.3 Sicherstellung gesellschaftlicher Akzeptanz und Teilhabe durch soziale Ausgewogenheit 27

3 WEITERENTWICKLUNG: DIE KÜNFTIGE ROLLE DES GEG IM POLICY-MIX 33
3.1 Prämissen für einen künftigen Policy Mix in Deutschland 33
3.2 Fokussierung des GEG 34
3.3 Zusammenfassung zur möglichen künftigen Gewichtung der Puzzleteile 39

4 QUELLENVERZEICHNIS 40

EXECUTIVE SUMMARY

Die **Überarbeitung der Gebäudeenergiestrategie** ist angesichts neuer Marktinstrumente, der Umsetzung der EPBD 2024 und politischer Anpassungswünsche unumgänglich. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten und angesichts zunehmender gesellschaftlicher Spannungen kommt es mehr denn je darauf an, auf eine **kosteneffiziente** Umsetzung der Energie- und Klimaziele zu setzen, um gesellschaftliche Akzeptanz zu stärken. Der Emissionshandel (EU-ETS 2) nimmt dabei eine zentrale Rolle ein, muss jedoch durch **Leitplanken** ergänzt werden, um **Risiken und Unsicherheiten zu begrenzen** und Zielkompatibilität sicherzustellen. Gleichzeitig gilt es, kleinteilige Regulierung zu reduzieren und kostspielige Markteingriffe zu vermeiden. Änderungen in der Gebäudeenergiepolitik sind stets **gesellschaftspolitisch sensibel**, da sie unmittelbar die Lebensrealität der Bürgerinnen und Bürger betreffen. Daher sind Preisstabilität und die Rückführung von Einnahmen – etwa über Stromsteuern oder ähnliche Instrumente – sowie die Abfederung sozialer Härten und Sicherstellung der **Sozialverträglichkeit** von besonderer Bedeutung. Ziel dieses Papiers ist es, die Diskussion um die Herausforderungen im Gebäudesektor **konstruktiv** mitzugestalten und Unsicherheiten und Ängste durch **Schutz, Verlässlichkeit und Planungssicherheit** zu adressieren.

Kapitel 1 ordnet den **aktuellen Policy-Mix** sowie das bestehende **Gebäudeenergiegesetz** (GEG) ein. Im Mittelpunkt stehen die Zieldimensionen Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Sozialverträglichkeit, während Aspekte wie Planbarkeit und kommunikative Vermittlung im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten relevant werden. Die aktuelle Gebäudeenergiepolitik gleicht einem komplexen Puzzle aus marktbasierten Instrumenten, gesetzlichen Standards, sowie Förder- und Informationsmaßnahmen. Ein holistischer Ansatz erfordert das besser abgestimmte Zusammenspiel dieser Instrumente, da kein Einzelinstrument alle Zieldimensionen adäquat abbilden kann.

Kapitel 2 beleuchtet die **Ergänzung des Policy-Mix** durch neue EU-Vorgaben, insbesondere die EPBD 2024 und den europäischen Emissionshandel für Gebäude und Verkehr (EU-ETS 2) sowie dessen Verschiebung auf 2028. Die EPBD setzt ambitionierte Ziele für einen klimaneutralen Gebäudebestand bis 2050 und führt neue Standards wie das Nullemissionsgebäude ein. Das EU-ETS 2 wird ab 2028 als zentrales marktbasiertes Steuerungsinstrument etabliert, dessen Vorteile in Kosteneffizienz, volkswirtschaftlicher Effizienz und Innovationsfreundlichkeit liegen. Allerdings bleiben zentrale Zieldimensionen wie Planbarkeit, Sozialverträglichkeit, Transparenz und Versorgungssicherheit weiterhin offen und erfordern komplementäre Maßnahmen. Die gesellschaftliche Akzeptanz der Transformation hängt entscheidend davon ab, dass soziale Auswirkungen gezielt abgefedert werden. Förderprogramme müssen zielgruppengerecht ausgestaltet werden, um insbesondere Haushalte mit geringer Anpassungsfähigkeit zu unterstützen.

Kapitel 3 skizziert die **Weiterentwicklung des Policy-Mix** und die künftige Rolle des GEG. Im Zentrum steht die Maximierung der Wirkung des EU-ETS 2 als effizientes Marktinstrument, flankiert von klar definierten Leitplanken, die Planbarkeit, Zielkompatibilität und Sozialverträglichkeit sichern. Das GEG sollte sich künftig auf die Definition zukunftsfester Standards für Neubauten und Sanierungen konzentrieren, Auslösetatbestände zur Sanierung definieren und schlussendlich als „Rückfalloption" fungieren, die nur greift, wenn Marktmechanismen und Förderprogramme nicht die gewünschte und notwendige Wirkung erzielen. Die Komplexität des GEG kann durch die Verlagerung detaillierter Nachweisverfahren in Verordnungen reduziert werden. Entscheidend ist eine umfassende, zielgruppengerechte und effektive Förderung, die jedem Haushalt einen realistischen und akzeptablen Weg zu klimaneutralem Wohnen eröffnet und unzumutbare Härten abfedert. Eine erfolgreiche Reform des GEG erfordert zudem eine klare Kommunikation, organisatorische Unterstützung und eine übersichtlichere Förderlandschaft, um gesellschaftliche Akzeptanz und Teilhabe zu sichern. Der wesentliche Charakter des GEG in Bezug auf Verlässlichkeit und Planungssicherheit sollte nicht aufgrund von zu großer Detail- oder Überregulierung überlagert werden.

1. EINORDNUNG: DIE AKTUELLE ROLLE DES GEG IM POLICY MIX

Ziel ist es, einen konsistenten Instrumentenmix der zukünftigen Gebäudeenergiepolitik zu skizzieren, der alle relevanten Zieldimensionen adäquat adressiert. Kapitel 1 erläutert zunächst die Zieldimensionen einer holistischen Gebäudeenergiepolitik und die verschiedenen Politikinstrumente, die zu deren Verwirklichung zur Verfügung stehen.
Es folgt ein **kompakter Überblick und eine Einordung des aktuellen Gebäudeenergiegesetzes (GEG)** in den gesamten Policy Mix.

1.1 ÜBERSICHT ZU ALLEN RELEVANTEN POLITIKINSTRUMENTEN

Auf Grundlage der Kernelemente Kosteneffizienz, ordnungspolitischer Leitplanken und Sozialverträglichkeit lässt sich das **Zielbild einer zukunftssicheren Gebäudeenergiepolitik** anhand von zehn Zieldimensionen wie folgt konkretisieren:

1. **Planbarkeit**, insbesondere i.S.v. verlässlichen Rahmenbedingungen für Haushalte und Marktakteure
2. **Nachhaltigkeit und Resilienz** des Gebäudebestands, insbesondere um übergeordnete Ziele zur Treibausgas-minderung, Ressourceneffizienz, Kreislauffähigkeit und Klimaanpassung zu erreichen und seine Krisenfestigkeit zu stärken
3. **Volkswirtschaftliche Effizienz**, um politische Ziele so günstig wie möglich zu erreichen, auch indem Systemkosten bspw. für den Ausbau von erneuerbaren Energien und Netzen sowie Externalitäten angemessen berücksichtigt werden, und um die Zukunfts- und Wettbewerbs-fähigkeit des Wirtschaftsstandorts zu stärken
4. **Betriebswirtschaftliche Effizienz**, um eine kosteneffiziente Umsetzung und Bezahlbarkeit für Marktakteure sicherzustellen
5. **Finanzierbarkeit**, um finanzielle Belastungen für den Staatshaushalt zu begrenzen
6. **Innovationsfreundlichkeit**, damit die besten zukunftsfähigen Technologien und Konzepte entwickelt und eingesetzt werden und Lock-in Effekte vermieden werden
7. **Inklusivität und Sozialverträglichkeit**, um Bezahlbarkeit für Haushalte sicher-zustellen und Teilhabe zu ermöglichen, negative Verteilungswirkungen zu vermeiden, Akzeptanz zu sichern und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu wahren
8. **Transparenz und Vermittelbarkeit**, damit politische Vorgaben für die Betroffenen verständlich und nachvollziehbar sind und die intendierte Verhaltensänderung bewirken können, insb. mit Blick auf langfristige Investitionsentscheidungen oder mögliche Nebeneffekte, bspw. hinsichtlich wahrgenommener Auswirkungen auf Nutzbarkeit/ Nutzer-freundlichkeit, Gesundheit, Komfort, Ästhetik usw.

9. **Administrative Umsetzbarkeit**, um den Verwaltungsaufwand für Staat und Betroffene auf das notwendige Maß zu begrenzen
10. **Versorgungssicherheit**, sowohl auf Gebäudeebene als auch mit Blick auf die Stabilität des Energiesystems sowie in Bezug auf Unabhängigkeit von kritischen Energie- und Technologieimporten

Diese Zieldimensionen sind nicht überschneidungsfrei und bedingen sich vielfach gegenseitig. Da Privathaushalte als Eigentümerinnen & Eigentümer und Nutzende im Gebäudebereich eine bedeutende Rolle spielen, sind neben Fragen der Umweltverträglichkeit und wirtschaftlichen Effizienz gerade die Aspekte Planbarkeit, Transparenz, Vermittelbarkeit und Sozialverträglichkeit von besonderer Bedeutung. Dies gilt umso mehr mit Blick auf die notwendigen Investitionen und deren langen Zeithorizont.

Zur Verwirklichung der Zieldimensionen ist in der politischen Rahmensetzung auch die Vereinbarkeit der Maßnahmen bzw. die Umsetzung übergeordneter rechtlicher Vorgaben zu berücksichtigen, etwa mit Blick auf Verfassungsziele und Verpflichtungen aus EU-Recht (siehe Kapitel 2.1). Dies betrifft etwa die Einhaltung der Ziele zur Emissionsminderung aus dem Bundesklimaschutzgesetz und der EU-Lastenteilungsverordnung.[1]
Weiterhin sind jüngere EU-Vorgaben umzusetzen, darunter die Einführung des EU-Emissionshandelssystems für Verkehr und Gebäude (EU-ETS 2) ab 2028 sowie die überarbeiteten EU-Richtlinien zur Gesamteffizienz von Gebäuden (EPBD), zur Energieeffizienz (EED) und zur Nutzung erneuerbarer Energien (RED).

Um die Herausforderungen einer klimaneutralen, wirtschaftlichen und gesellschaftsverträglichen Transformation des Gebäudesektors zu bewältigen, bedarf es einer kohärenten politischen Rahmensetzung, die die eingangs skizzierten Grundsatzziele in ihrer vollen Komplexität adressiert.

Dafür steht eine **große Bandbreite unterschiedlicher Politikinstrumente** zur Verfügung (siehe in ähnlicher Form auch [Bürger, 2014]), darunter:

a) Fixe CO_2-Bepreisung, bspw. durch Festlegung einer CO_2-Abgabe
b) Marktbasierte Instrumente wie insb. Emissionshandelssysteme
c) Energiesteuern und -umlagen (bspw. Netzentgelte)
d) Standards, Ge- und Verbote, bspw.:
   - Anforderungen zur Mindesteffizienz für Sanierungen und im Neubau
   - Renovierungsverpflichtung bestimmter Gebäudekategorien, z. B. von öffentlichen Gebäuden und Gebäuden mit besonders geringer Gesamteffizienz
   - Vorgaben zur Nutzung von erneuerbaren Energien bei neuen Heizungen und zur Dekarbonisierung von Wärmenetzen
   - Mindesteffizienzanforderungen an Wärmeerzeuger und Anlagentechnik

[1] Dies ist auch bei der Diskussion um Anpassungen am Gebäudeenergiegesetz zu berücksichtigen, siehe Vollmer, 2025a

e) Freiwillige Selbstverpflichtungen und Übereinkommen zwischen Politik und Marktakteuren
f) Förderinstrumente zur Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen, z. B. in Form von Zuschüssen, vergünstigten Darlehen oder steuerlichen Erleichterungen
g) Instrumente zur Information und Unterstützung, wie z. B. Energieberatung, Energieausweise, Informationskampagnen sowie Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, zur Qualifizierung und Qualitätssicherung
h) Strategie-, Planungs- und Monitoring-Instrumente, wie z. B. der Nationale Energie- und Klimaplan (NECP) und die zugehörigen Fortschrittsberichte, der Gebäuderenovierungsplan (ehemals Langfristige Renovierungsstrategie) oder kommunale Wärmepläne

Im weiteren Sinne können auch Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Vergabe, der Förderung von Forschung und Entwicklung und in der Normung und Standardisierung verschiedene Zieldimensionen unterstützen.

Die folgende Tabelle 1 gibt schematisch eine idealtypische Übersicht über die Potenziale der verschiedenen Politikinstrumente, um zu den skizzierten Zieldimensionen einer holistischen Gebäudeenergiepolitik beizutragen. Die Darstellung basiert auf einer groben Einschätzung mit Blick auf den Kontext in Deutschland und soll dazu dienen, die typischen Stärken und Schwächen der Maßnahmentypen in der Zusammenschau darzustellen.

Tabelle 1: Übersicht zu den typischen Potenzialen verschiedener Politikinstrumente hinsichtlich der Zieldimensionen einer holistischen Gebäudeenergiepolitik[2]

	Planbarkeit	Nachhaltigkeit & Resilienz	Volkswirtschaftl. Effizienz	Betriebswirtschaftl. Effizienz	Finanzierbarkeit	Innovationsfreundlichkeit	Inklusivität & Sozialverträglichkeit	Transparenz & Vermittelbarkeit	Administrative Umsetzbarkeit	Versorgungssicherheit
a) Fixe CO_2-Bepreisung	++	+	++	+	++	+		+	+(+)	+++
b) Emissionshandelssystem	+	+(+)	+++	+++	++	++			++	+
c) Energiesteuern & -umlagen	++	+	++	+	+	+		+	+(+)	+++
d) Gesetzliche Standards, Ge- und Verbote	++(+)	+++	(+)	+	++	(+)	++	(+)		++
e) Freiw. Übereinkommen & Selbstverpflichtungen	+	+	+	++	+++	+		+	+++	
f) Fördermaßnahmen zur Umsetzung		++	++	++		++	+++	++	+	+
g) Informations- & Unterstützungsinstrumente	++	+	+	+			++	+++	+	
h) Strategie- & Planungsinstrumente	+++		+		++	+	+	++		++

Legende: +++: großes Potenzial | ++: mittleres Potenzial | +: geringes Potenzial | [kein Eintrag]: vernachlässigbares Potenzial bzw. neutral oder negatives Potenzial

[2] Die Potenziale sind in der Übersicht allgemein auf die Instrumentenart bezogen. Je nach konkreter Ausgestaltung real umgesetzter Maßnahmen kann sich im Einzelnen auch ein abweichendes Bild ergeben.

Wie aus dieser Übersicht hervorgeht, variiert das typische Potenzial der verschiedenen Instrumente zur Erfüllung der Zieldimensionen erheblich. So können marktbasierte Instrumente wie Emissionshandelssysteme wirtschaftlich besonders effizient Emissionen einsparen, sind allerdings mit Blick auf langfristige Planbarkeit, Nachvollziehbarkeit und soziale Wirkung herausfordernd (siehe dazu auch Abschnitt 2.2). Gesetzliche Standards können in den Bereichen Planbarkeit und Nachhaltigkeit besondere Wirkung entfalten, sind aber weniger auf Kosteneffizienz und Innovationsfreundlichkeit ausgelegt.

In der Zusammenschau ist daher nicht davon auszugehen, dass ein einzelnes Instrument alle Grundsatzziele adäquat abbilden kann. Im Gegenteil – eine holistische Gebäudeenergiepolitik kann nur durch ein abgestimmtes Zusammenspiel der verschiedenen Politikinstrumente effektiv gewährleistet werden, insbesondere indem **marktbasierte Instrumente, gesetzliche Standards, Planungsinstrumente** sowie **Förder-, Beratungs- und Informationsmaßnahmen** zu **einem kohärenten Puzzle** zusammengefügt werden.[3] Bei der Vereinfachung gesetzlicher Regulierung ist besonders darauf zu achten, dass weiterhin alle Zieldimensionen adäquat adressiert werden.

1.2 DAS GEG ALS ZENTRALES ORDNUNGSPOLITISCHES INSTRUMENT

Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) ist das zentrale Instrument der ordnungspolitischen Rahmensetzung in der Gebäudeenergiepolitik. Im Rahmen seiner Einführung im Jahr 2020 wurden im GEG die Vorgaben der Energieeinsparverordnung (EnEV), des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG) und des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeG) gebündelt.

Ausdrückliches **Ziel des GEG** ist es ausweislich §1, einen wesentlichen Beitrag zur **Erreichung der nationalen Klimaschutzziele** zu leisten. Dies soll durch wirtschaftliche, sozialverträgliche und effizienzsteigernde Maßnahmen **zur Einsparung von Treibhausgasemissionen** sowie der **zunehmenden Nutzung von erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme** für die Energieversorgung von Gebäuden erreicht werden. Ebenfalls angesprochen wird die stetige Reduktion von fossilen Ressourcen und die **Minderung der Abhängigkeiten von Energieimporten**. Somit zielt das GEG insbesondere auf die Zieldimensionen **Nachhaltigkeit** und **Versorgungssicherheit** ab, spricht aber auch die Aspekte Wirtschaftlichkeit und Sozialverträglichkeit an. Die Notwendigkeit, mit dem GEG auch die Zieldimensionen Planbarkeit und Vermittelbarkeit zu adressieren, ergibt sich insbesondere aus dem Zusammenspiel mit den übrigen Instrumenten.

[3] Siehe auch Bettgenhäuser et al., 2024.

Zu den **Kernelementen des GEG** gehören insbesondere die energetischen Mindestanforderungen an neu errichtete Gebäude (Teil 2) und an die Modernisierung bestehender Gebäude (Teil 3). Die Vorgaben beziehen sich dabei auf den Jahresprimärenergiebedarf und die Qualität der Gebäudehülle (in Form von Höchstwerten für den Wärmedurchgangskoeffizienten). In der Baupraxis können im Neubau kosteneffizient energetisch deutlich ambitioniertere Zielniveaus erreicht werden, weshalb die Anforderungen entsprechend differenziert werden. Bei bestehenden Gebäuden greifen energetische Mindestanforderungen in aller Regel erst, wenn Änderungen am Gebäude vorgenommen werden (s. §48 und Anlage 7). Werden bestimmte Bauteile ersetzt, müssen die neuen Bauteile beispielsweise die Kennwerte der Anlage 7 erfüllen.

Weiterhin formuliert das GEG-Vorgaben für Anlagen der Heizungs-, Kühl- und Raumlufttechnik sowie der Warmwasserversorgung (Teil 4), darunter die Vorgabe, neu installierte Heizungen grundsätzlich mit mindestens 65 Prozent erneuerbaren Energien zu betreiben (abhängig vom Stand der Wärmeplanung in der jeweiligen Kommune). Die zu nutzende Technologie ist dabei nicht vorgegeben, sodass bspw. Lösungen mit Fernwärme, Wärmepumpe über Solarthermie bis Biomasse- und Wasserstoffheizungen, Stromdirektheizung sowie Hybridheizungen möglich sind. Darüber hinaus umfasst das GEG Bestimmungen zu Energieausweisen (Teil 5), zur Förderung von erneuerbaren Energien und Effizienzmaßnahmen (Teil 6) sowie zum Vollzug des Gesetzes (Teil 7).

Das GEG als Schmelztiegel verschiedener regulatorischer Anforderungen

Das GEG kann gewissermaßen als Schmelztiegel verschiedener Vorgaben betrachtet werden. Dies betrifft einerseits die Umsetzung nationaler Ziele und Anforderungen im Gebäudebereich, etwa bezogen auf das Verfassungsziel zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gem. Artikel 20a des Grundgesetzes oder die übergreifenden Ziele zur Emissionsminderung des Bundesklimaschutzgesetzes.[4] Andererseits werden in maßgeblichen Teilen des GEG auch zentrale EU-rechtliche Vorgaben umgesetzt, insbesondere Anforderungen aus der Richtlinie über die Gesamteffizienz von Gebäuden (EPBD).

Die folgende Aufstellung gibt eine kursorische Übersicht darüber, welche zentralen Bestimmungen des aktuellen GEG Bezüge zu EU-Vorgaben, insbesondere zur EPBD aufweisen.

[4] Siehe dazu auch Vollmer, 2025a.

Tabelle 2: Zentrale Bezüge des GEG zu EU-Vorgaben

GEG-Bestimmung	Bezug zu EU-Vorgaben
Anforderungen an neu errichtete Gebäude (insb. §10, §§15–19)	Mindestvorgabe von Niedrigstenergie-gebäuden im Neubau (EPBD Art. 6, 9) – mindestens auf kostenoptimalem Niveau (EPBD Art. 4–5)
Anforderungen an bestehende Gebäude (insb. §48f.)	Kostenoptimale Mindestanforderungen für Bauteile und bei größeren Renovierungen (insb. EPBD Art. 7, Art. 4–5)
Prüfung und Optimierung von Heizungsanlagen, hydraulischer Abgleich, Verringerung und Abschaltung der Wärmezufuhr sowie Ein- und Ausschaltung elektrischer Antriebe, raumweise Regelung der Raumtemperatur (§§60–63)	Vorgabe zur Festlegung von Systemanforderungen an gebäudetechnische Systeme bzgl. Gesamtenergieeffizienz, Installation, Dimensionierung, Einstellung und Steuerung, die in bestehenden Gebäuden verbaut werden (EPBD Art. 8)
Energetische Inspektion von Klimaanlagen – Betreiberpflichten, Inspektionen (§74ff.), Gebäudeautomation (§71a)	Inspektion von Klima- und kombinierten Klima- und Lüftungsanlagen >70kW; Systeme für Automatisierung und Steuerung bei Nichtwohngebäuden mit Klimaanlagen >290 kW sowie Inspektionsberichte (EPBD Art. 15–16)
Bestimmungen zu Energieausweisen (Teil 5, §79ff.)	Vorgaben zu Energieausweisen (EPBD Art. 11–13, 17)
Anforderungen an eine Heizungsanlage (§71f.) – u.a. Nutzung von mind. 65% erneuerbaren Energien bei neuen Heizungen	Keine unmittelbare Umsetzung, aber Beitrag zur Erfüllung des EU-Ziels, bis 2030 einen Anteil von 49% erneuerbaren Energien im Gebäudebereich zu erreichen (Art. 15a der Erneuerbare-Energien-Richtlinie, 2023/2413)

Angaben zur EPBD in der o. g. Übersicht beziehen sich auf die Fassung 2010/31/EU der Richtlinie[5] vor der jüngsten Novelle im Jahr 2024, da letztere in Deutschland noch umgesetzt werden muss. Zentrale Neuerungen der überarbeiteten EPBD werden in Abschnitt 2.1 vorgestellt. Dabei liegt nahe, dass das GEG auch für die jüngste Novelle der EPBD das zentrale Umsetzungsinstrument in Deutschland bleibt.

Grundsätzlich sehen viele EU-Vorgaben Spielräume für die nationale Umsetzung vor, indem sie primär einen Rahmen mit bestimmten Mindestanforderungen, den methodischen Rahmen oder nur Zielvorgaben definieren. Gleichwohl wird aus der skizzierten Übersicht deutlich, dass wesentliche Bestimmungen des GEG Bezüge zu EU-rechtlichen Anforderungen aufweisen. Der EU-rechtliche Rahmen ist daher auch bei möglichen Reformen des GEG im Blick zu behalten (siehe Kapitel 3).

1.3 ZUSAMMENFASSUNG ZUR AKTUELLEN GEWICHTUNG DER PUZZLETEILE

In der Gebäudeenergiepolitik ist das Gebäudeenergiegesetz zwar ein zentrales, jedoch längst nicht hinreichendes Instrument. Vielmehr setzt sich das Gesamtpuzzle der Gebäudeenergiepolitik aus einer Vielzahl an Bestandteilen aus dem ganzen Spektrum der möglichen Instrumente zusammen, von preis- und marktbasierten Instrumenten über Steuern und Umlagen, gesetzliche Standards, Selbstverpflichtungen, Förder- und Informationsmaßnahmen bis zu Strategie- und Planungsinstrumenten. Die nachfolgende Tabelle gibt eine unvollständige Übersicht der bestehenden Maßnahmenlandschaft.

[5] zuletzt durch Richtlinie (EU) 2018/1999 geändert

Tabelle 3: Einordnung zentraler Maßnahmen im Gebäudebereich in Deutschland nach Politikinstrumenten

a) Fixe CO_2-Bepreisung	■ Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)
b) Emissionshandelssystem	■ EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS 1) im Bereich Energiewirtschaft und Industrie ■ Ab 2028 EU-ETS 2 im Gebäude- und Verkehrsbereich
c) Energiesteuern und -umlagen	■ Energiesteuergesetz ■ Stromsteuergesetz ■ Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)
d) Gesetzliche Standards, Ge- und Verbote	■ Gebäudeenergiegesetz (GEG) ■ Wärmeplanungsgesetz (WPG) ■ Bundesklimaschutzgesetz ■ EU-Lastenteilungsverordnung[6] ■ Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ■ Energieeffizienzfestlegungen für Bundesgebäude ■ CO_2-Kostenaufteilungsgesetz ■ Verordnung über Allg. Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme
e) Freiwillige Übereinkommen und Selbstverpflichtungen	■ Initiative Energieeffizienz- und Klimaschutz-Netzwerke ■ Internationale Klimaschutzvereinbarungen ■ Wärmepumpen-Offensive
f) Fördermaßnahmen zur Umsetzung	■ Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) ■ Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) ■ Förderprogramm Klimafreundlicher Neubau (KFN) ■ „Jung kauft Alt"-Programm (KfW 308) ■ Bundesprogramm Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur ■ Einkommenssteuergesetz (Steuerermäßigung für energetische Maßnahmen bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden, §35c) ■ Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

[6] Übergeordnetes Emissionsminderungsziel in den Sektoren außerhalb des EU-ETS 1.

g) Informations- und Unterstützungsinstrumente	■ Bundesförderung zur Energieberatung in Wohn- und Nichtwohngebäuden (u.a. Förderung v. individuellen Sanierungsfahrplänen) ■ Energieeffizienz-Expertenliste ■ Energiesprong Deutschland ■ Qualitätssiegel “Nachhaltiges Gebäude” (QNG) ■ Stromspar-Check ■ 80 Millionen gemeinsam für den Energiewechsel ■ Bundesförderung Aufbauprogramm Wärmepumpe (BAW)
h) Strategie- und Planungsinstrumente	■ Langfristige Renovierungsstrategie gemäß EU-Gebäuderichtlinie (EPBD) (künftig Gebäuderenovierungsplan) ■ Nationaler Energie- und Klimaplan (NECP) ■ Kommunale Wärmeplanung ■ Holzbauinitiative ■ Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie

Wie aus der Zusammenstellung hervorgeht, ist die bestehende Gebäudeenergiepolitik durch eine große Bandbreite an Maßnahmen geprägt. Zur Verwirklichung der Klimaziele im engeren Sinn, ist ein Schwerpunkt im Bereich der gesetzlichen Standards und Förderinstrumente auszumachen. Mit der künftigen Ablösung der nationalen CO_2-Bepreisung durch das EU-Emissionshandelssystem im Gebäude- und Verkehrsbereich (EU-ETS 2) wird sich der Schwerpunkt durch die Stärkung von marktbasierten Mechanismen verschieben.

Damit dieses einerseits seine volle Wirkung entfalten kann und andererseits alle eingangs skizzierten Zieldimensionen adäquat adressiert werden, bedarf es gut abgestimmter Straffungen und Ergänzungen des bestehenden Rahmens, wobei auch die Umsetzung weiterer EU-Vorgaben zu berücksichtigen ist – insbesondere aus der jüngsten Novelle der EU-Gebäuderichtlinie. Diese Aspekte werden im folgenden Kapitel betrachtet.

2. ERGÄNZUNG: POTENZIELLE ROLLE KOMPLEMENTÄRER INSTRUMENTE

Aufbauend auf dem bestehenden Instrumentenmix sowie der derzeitigen Funktion und Ausgestaltung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) werden im weiteren Verlauf zusätzliche, perspektivisch relevante Elemente betrachtet. Dazu zählen insbesondere:

- Umsetzungsanforderungen der überarbeiteten EU-Gebäuderichtlinie (EPBD 2024), die neue Standards und Verpflichtungen für die nationale Gesetzgebung mit sich bringt,
- die Einführung des Emissionshandelssystems EU-ETS 2 ab dem Jahr 2028, das als zentrales marktbasiertes Steuerungsinstrument für den Gebäudesektor etabliert werden soll,
- die weitergehende Spezifizierung und Ausweitung zielgruppenspezifischer Förder- und Unterstützungsmaßnahmen, um die gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen zu erhöhen.

2.1 DIE NEUE EU-GEBÄUDE-RICHTLINIE (EPBD) ALS BINDEGLIED ZWISCHEN HEUTIGEM UND KÜNFTIGEM POLICY MIX

Die EPBD skizziert ein neues, klareres und weitreichenderes Zielbild für den Europäischen Gebäudesektor. Als Teil des EU Green Deals steht die Erreichung eines emissionsfreien Gebäudebestands in der EU bis 2050 im Zentrum der Richtlinie. Gebäude sollen bis dahin energieeffizient, klimaneutral, unabhängig von fossilen Energieträgern, bezahlbar, intelligent, lebenswert, und klimaresilient sein [Europäisches Parlament und der Europäische Rat 2024]. Dazu wird der neue Standard „Nullemissionsgebäude“ (Zero Emission Building, ZEB) eingeführt. Zur Erreichung dieses Ziels werden zentrale Elemente und Instrumente einer künftigen nationalen Gebäudestrategie inklusive eines nationalen Gebäuderenovierungsplans (NBRP) vorgegeben, die jeder Mitgliedstaat erstellen muss. Die Elemente des NBRP enthalten unter anderem Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, zur Infrastruktur, und auch zu erreichende Zwischenziele für unterschiedliche Gebäudetypen. Dazu gehören ein Mindeststandard für Nichtwohngebäude und eine Gesamtverbesserung des Energiebedarfs des Wohngebäudebestands bis 2033. Außerdem werden erstmals umfassende sozialpolitische Elemente und Ziele aufgegriffen. Gebäude und Wohnraum müssen bezahlbar sein, sodass Energiearmut und Wohnungsnot adressiert und spezielle Dienste und ganzheitliche Unterstützung für von Energiearmut betroffene Menschen angeboten werden.

Flankiert wird der neue Rechtsrahmen der EPBD durch die Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED, 2023/2413), die EU-weit einen Mindestanteil von 49% erneuerbarer Energie im Gebäudesektor bis 2030 vorschreibt, und der Energieeffizienzrichtlinie (EED, 2023/1791), die den Grundsatz der Energieeffizienz zur Priorität macht und die Vorbildfunktion öffentlicher Gebäude stärkt.[7]

[7] Eine weitere relevante Leitplanke kommt vom Klimaschutzgesetz (KSG) des Bundes [Bundestag 12.12.2019] insbesondere im Angesicht der Rechtsprechung von 2021 [Bundesverfassungsgericht 29.04.2021], wonach sektorale Maßnahmen entsprechend der Erreichung der nationalen Klimaschutzziele ergriffen werden müssen, was im Gebäudesektor aktuell durch das GEG geschieht.

Einen konkreten Mindestanteil erneuerbarer Energien bei Gebäudesanierungen, wie z.B. 65%, fordert die EPBD hingegen nicht unmittelbar.[8] Die konkrete Ausgestaltung des Policy Mix, um die sehr ehrgeizigen, neuen Vorgaben der EPBD im Gebäudebestand zu erreichen, inklusive dessen langfristiger Klimaneutralität, die in Deutschland letztlich einer vollständig erneuerbaren Energieversorgung der Gebäude bedarf, überlässt sie weitgehend den Mitgliedstaaten.

Die zentralen neuen Vorgaben der neuen EPBD lauten wie folgt:

- Minimum Energy Performance Standards (MEPS) für Nichtwohngebäude: Dies ist äquivalent zu einer Sanierungspflicht für alle Nichtwohngebäude, die zu den untersten 16% (bis 2030) bzw. 26% des Bestands hinsichtlich Energieeffizienz gehören, abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen (Denkmalschutz, etc.).
- Trajektorie für Wohngebäude: Reduktion des mittleren Primärenergieverbrauchs (PEV) im Wohngebäudebestand gegenüber 2020 mindestens 16% bis 2030, sowie mindestens 20-22% bis 2035 – dies enthält keine Sanierungspflicht für individuelle Gebäude, aber für einen Anteil am Gesamtbestand, da über die Hälfte (55%) der Einsparung aus den Gebäuden mit der schlechtesten Energieeffizienz (untere 43%) kommen muss.
- ZEB-Standard für alle Neubauten ab 2030 (öffentliche Gebäude schon ab 2028) – Dieser Standard geht über die bisher bestehenden Anforderungen des Neubaustandards und der 65% EE-Regel hinaus. Neue Gebäude dürfen keine Treibhausgasemissionen am Standort mehr verursachen und EU Mitgliedstaaten müssen mit den Klimazielen kompatible Schwellenwerte für Energiebedarf und betriebsbedingte CO_2-Emissionen festlegen. ZEB sind grundsätzlich vollständig aus erneuerbaren Energien, effizienter Fernwärme oder anderen kohlenstofffreien Quellen zu versorgen[9].
- Verpflichtende Lebenszyklus-THG-Bilanz für neue Gebäude ab 2030 (bei über 1.000m2 Nutzfläche ab 2028) sowie eine stufenweise Einführung von Grenzwerten, Reduktionspfaden und Reduktionsstrategien – Solche Lebenszyklus-THG-Bilanzen existieren in Deutschland aktuell nur im freiwilligen Qualitätssiegel nachhaltige Gebäude (QNG) bzw. in anderen freiwilligen „Nachhaltigkeitszertifikaten".
- Renovierungspass: Bereitstellung eines Systems zur Erstellung und Dokumentation eines Fahrplans zur umfassenden Renovierung eines Gebäudes, mit dem Ziel dessen Energieeffizienz erheblich zu verbessern. Der Renovierungspass enthält u.a. Informationen zur Gesamtenergieeffizienz, zu notwendigen Renovierungsschritten inklusive geschätzten Einsparungen und deren Abfolge, bestehenden Mindestanforderungen, sowie Möglichkeiten der Wärmeversorgung und Finanzierung. Zwar ist die Anwendung des Renovierungspasses in dieser Form nicht verpflichtend, die Bereitstellung des dahinterstehenden Systems hingegen schon. Der Pass stellt die kompakteste Möglichkeit dar, notwendige Informationen für eine umfassende energetische Sanierung gebündelt bereitzustellen und dient damit primär zur Beratung. Die Pflichtbestandteile des

[8] Für Neubauten fordert die EPBD hingegen unmittelbar, ab 2030 keine CO_2-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort zu verursachen, siehe im Detail hierzu weiter unten.
[9] Außer dies ist technisch oder wirtschaftlich nicht möglich

Renovierungspasses gehen in Teilen über den in Deutschland bereits existierenden individuellen Sanierungsfahrplan (iSFP) hinaus.

- Energieausweise: Die EPBD enthält eine neue, umfangreiche Vorlage für Informationen, die bis zum 29.5.2026 in Energieausweisen enthalten sein müssen. Dazu gehören u.a. die Effizienzklasse, PEV, EEV, Anteil erzeugter EE, betriebsbedingte THG-Emissionen, Hauptenergieträger, berechneter Energiebedarf, Smart-Readiness, Anlaufstelle für Renovierungs-beratung etc. Die aktuellen Inhalte in deutsche Energieausweisen sind weniger umfassend.
- Digitale Gebäudedatenbank und Smart-Readiness: Datenbank für die Gesamt-energieeffizienz von Gebäuden mit Informationen über einzelne Gebäude und den Gesamtbestand, mit öffentlichem Zugang und regelmäßiger Aktualisierung – dies ist aktuell in Deutschland so nicht vorhanden.
- Solaranlagen: Alle neuen Gebäude müssen für die kosteneffiziente Installation von Solaranlagen konzipiert sein (solar-ready), für alle neuen öffentlichen Gebäude und neue NWG mit mehr als 250 m2 Nutzflächen besteht Solardach-pflicht ab 2027, außerdem für den öffentlichen Gebäudebestand ab 2028 (mehr als 2.000 m2 Nutzfläche), bzw. 2029 (mehr als 750 m2), bzw. 2031 (mehr als 250 m2). Bislang gibt es nur auf Länder-ebene vereinzelte Solardachpflichten.

Vorgaben aus der RED (2023/2413):

- Anteil erneuerbarer Energien: Anteil EE am Endenergieverbrauch des gesamten Gebäudebestands in der EU bis 2030 von 49% (Art. 15a). Im Jahr 2023 lag der Anteil näherungsweise bei 19% (2023) (UBA, 2024]).[10] Jeder Mitgliedstaat muss Maßnahmen ergreifen, um das EU-Ziel zu erreichen.
- Vorbildfunktion öffentlicher Gebäude: Bezug von erneuerbaren Energien und Nutzung möglicher Solarkapazitäten.

Vorgaben aus der EED (2023/1791):

- Vorbildfunktion öffentlicher Gebäude: Sanierungsverpflichtung für alle Gebäude im Eigentum öffentlicher Einrichtungen (vorher nur: Gebäude der „Zentral-regierung"), mit einer jährlichen Mindestquote von 3% der Gesamtfläche (bzw. dem Nachweis äquivalenter Energieeinsparungen).
- Energy-Efficiency-First Prinzip: „Energieeffizienz an erster Stelle" als Grundsatz bei Planungs- Politik- und Investitionsentscheidungen im Gebäudeenergiesektor ab einem Volumen von 100 Mio. €

Die meisten der neuen Vorgaben für das zukünftige Zielbild des europäischen Gebäudesektors erweitern bereits bestehende Maßnahmen und schließen an die in Kapitel 1.3 dargestellten, vormaligen EU-Vorgaben an. Daher gibt es für die meisten der neuen Vorgaben einen naheliegenden Anknüpfungspunkt zur Implementierung auf der Bundesebene. Diese sind über-wiegend Bestandteil des gegenwärtigen GEG [Regierung der Bundesrepublik Deutschland 2023], in dem die meisten ursprünglichen Vorgaben umgesetzt wurden. Tabelle 2 stellt die Anknüpfungspunkte für die neuen Vorgaben dar.

[10] Die Statistiken werden für „Heizen und Kühlen" erstellt. Insbesondere durch die Einbeziehung von Prozesswärme ist dies nicht vollständig deckungsgleich mit „dem Gebäudebestand".

Tabelle : Mögliche Anknüpfungspunkte neuer EU-Vorgaben

Neue EU-Vorgaben	Anknüpfungspunkte zur Umsetzung in Deutschland
EPBD Minimum Energy Performance Standards (MEPS) für NWG (Art.9)	§§48–51 GEG, Anforderungen Bestand
EPBD Mindestanforderungen an die Gesamtenergieeffizienz (Art.4–8), Nationaler Pfad für die schrittweise Renovierung des Wohngebäudebestands (Art. 9(2))	§§10–23 GEG, Anforderungen Neubau, §§48–51 GEG, Anforderungen Bestand
EPBD ZEB-Standard (Nullemissionsgebäude, Art.11)	§§10–23 GEG, Anforderungen Neubau
EPBD Lebenszyklus-THG-Emissionen	Nicht enthalten / z.T. §3 GEG, Terminologie
EPBD Renovierungspass und Energieausweis (Art.12, 19–21)	§79 f. GEG, Energieausweise
EPBD Datenbanken und Inspektionsberichte (Art.22–24)	§§78, 92 & 99 GEG, Inspektion und Erfüllung
EPBD Automatisierung (Art.13–15 & 23–24)	§§60–62 GEG, Anforderungen Heizungs-Klima-, Automationsanlagen
EPBD Solardachpflicht (Art.10)	Ggf. §10 GEG Niedrigstenergiegebäude
RED, Erhöhung EE im Wärmesektor auf 49% bis 2030 (Art.15a & 25)	§71 GEG, 65% EE-Regel

RED, Vorbildfunktion öffentliche Gebäude (Art. 15a)	Ggf. §4 GEG, Vorbildfunktion der öffentlichen Hand
EED, Vorbildfunktion öffentliche Gebäude (Art. 6)	Ggf. §4 GEG, Vorbildfunktion der öffentlichen Hand

Jenseits der neuen Vorgaben aus der EPBD und anderen Richtlinien soll die Dekarbonisierung des Gebäudesektors maßgeblich durch den Emissionshandel (EU-ETS 2, 2003/87) geschehen. Daher wird im folgenden Schritt untersucht, welche Zieldimensionen mit Hilfe des Emissionshandelssystems erreicht werden können, ehe anhand der aufgezeigten Vorgaben und unzureichend adressierten Zieldimensionen die notwendigen Policy-Instrumente zur Komplementierung des EU-ETS 2 erarbeitet werden.

2.2 DER CO_2-PREIS IM RAHMEN DES EMISSIONS-HANDELSSYSTEMS ALS EFFIZIENTES MARKTINSTRUMENT

Das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) hat sich im Kontext der EU-Energie- und Klimapolitik als Schlüsselinstrument zur **Kosteneffizienz** bei der Emissionsreduktion im Energie- und Industriesektor bewährt. Kosteneffizienz ist entscheidend für die Umsetzbarkeit und die **gesellschaftliche Akzeptanz** beteiligter Akteure. Aufgrund dessen und der Tatsache, dass die Emissionen in den Sektoren Gebäude und Verkehr in den vergangenen Jahren nur unzureichend gesunken sind bzw. stagnierten, soll im Rahmen des EU-ETS 2 das gleiche Instrument für diese Sektoren eingeführt werden. Die Einführung des EU-ETS 2 war für 2027 geplant, ist jedoch mit dem Votum des Europäischen Parlaments vom 13. November 2025 im Rahmen der Verhandlungen des Klimaziels 2040 um ein Jahr auf 2028 verschoben. Einige Mitgliedstaaten haben das verbildliche Klimaziel von -90% für 2040 u.a. nur deshalb mitgetragen [Walker, 2025]. Im deutschen Kontext gilt es nun, die CO_2-Bepreisung bis Ende 2027 fortzuführen und ein Absinken des CO_2-Preises nach Übergang in das EU-ETS 2 zu verhindern. Ab 2028 löst das EU-ETS 2 dann den nationalen Treibhausgashandel ab [BMJV, 2019]. Die Verschiebung des EU-ETS 2 um ein Jahr wirft daher auch Fragen für die Übergangszeit zwischen dem deutschen und europäischen Emissionshandel auf.[11] Aktuell plant die Koalition, den CO_2-Preis nicht zu erhöhen. Dabei soll der Preiskorridor von 55 bis 65 Euro pro Tonne von 2026 auf 2027 weitergeführt werden, was jetzt noch rechtlich geprüft werden muss. Bei einem Start des EU-ETS 2 in 2028 ist zudem, aufgrund der geplanten Anpassungen zur Marktstabilitätsreserve (MSR) und Frontloading (siehe unten), ein

[11] Die EU-Klimaziele für 2040, einschließlich der EU-ETS 2 Verschiebung auf 2028, wurden am Donnerstag, 13.11.2025, vom Europäischen Parlament beschlossen, vgl. https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20251110IPR31334/eu-klimaziel-2040-abgeordnete-wollen-90-emissionsreduktion-im-eu-klimagesetz

deutlich geringerer CO_2-Preis als aktuell im Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) vorgeschrieben möglich. Das Preissignal könnte damit anfangs deutlich geringer ausfallen als bisher angenommen.

Im Hinblick auf die zehn Zieldimensionen (s. Kapitel 1.1) liegen die Vorteile, die ein Emissionshandelssystem für den Gebäudesektor mit sich bringt, auf der Hand. Das EU-ETS 2 gewährleistet einen klaren Rahmen zur Erreichung eines **nachhaltigen und resilienten** Gebäudebestands, indem es das verbleibende Emissionsbudget eingrenzt – vorausgesetzt, das Cap wird entsprechend der Emissionsreduktionsziele quantifiziert und ist verlässlich in der Erfassung der sektoralen Emissionen. Als nachfrageorientiertes Instrument reagiert das EU-ETS auf den Stand der Dekarbonisierung und setzt entsprechende Preissignale. Bei unzureichender Emissionsreduktion steigt der Preis entsprechend der höheren Nachfrage und setzt so Anreize zu einer stärkeren Emissionsreduktion. Es gewährleistet **volkswirtschaftliche Effizienz**, da Kosten im Zusammenhang mit Umweltauswirkungen entsprechend des Verursacherprinzips internalisiert werden. Zwar werden die Kosten aktuell nicht vollständig abgebildet [Matthey et al., 2024], jedoch trägt das EU-ETS dazu bei, ein volkswirtschaftlich zutreffenderes Kostenverhältnis zwischen klimaschädlichen und klimafreundlichen Technologien abzubilden. Dies verbessert die Bedingungen für die notwendigen Investitionen in Letztere, z.B. die notwendige Elektrifizierung im Gebäudesektor. In seiner Funktion als Pull-Mechanismus ist das EU-ETS 2 **innovationsfreundlich**, da ausschließlich erreichte Emissionsreduktionen ins Gewicht fallen, unabhängig von der verwendeten Technologie oder dem Standort der Einsparung. Die Handelbarkeit von Zertifikaten gewährleistet außerdem **betriebswirtschaftliche Effizienz** in der Dekarbonisierung, da somit die kosteneffizientesten Einsparungsmöglichkeiten innerhalb der abgedeckten Emissionsquellen identifiziert und priorisiert werden. Im Gegensatz zu einer allgemeinen CO_2-Abgabe oder Steuer werden Einsparungen also mit sinkendem Cap nach Wirtschaftlichkeit und Umsetzbarkeit gestaffelt. Weiterhin hat sich das EU-ETS in seiner bisherigen Anwendung als **finanziell tragbares** (überschaubare Kosten für den Staatshaushalt) und **administrativ gut umsetzbares** Instrument bewährt. Trotz der notwendigen Strukturen, etwa für die Auktionen sowie umfassender Reporting-Verpflichtungen, bleibt die damit einhergehende Bürokratie im Vergleich zum Nutzen überschaubar.

Es braucht Leitplanken

Dennoch bleiben in Hinblick auf eine nachhaltige, wirtschaftliche, und versorgungssichere Gebäudepolitik einige Zieldimensionen offen, die durch komplementäre Politik-Instrumente adressiert werden müssen. Um alle Zieldimensionen einer holistischen Gebäudeenergiepolitik (s. Tabelle 1 in Abschnitt 1.1) abzubilden, braucht es für den Gebäudesektor ergänzende Maßnahmen zum EU-ETS 2, insbesondere in den Bereichen **Planbarkeit, Sozialverträglichkeit, Transparenz und Vermittlung** und **Versorgungssicherheit**. Außerdem ist **Nachhaltigkeit und Resilienz** mit dem EU-ETS 2 allein noch nicht vollständig gewährleistet. Im Folgenden wird erläutert, wie Risiken, Unsicherheiten und Nachteile des EU-ETS 2 mit Hilfe von **Leitplanken** begrenzt werden können, um einerseits diese fünf Zieldimensionen zu adressieren,

und andererseits die praktische Wirksamkeit des EU-ETS 2 in den bereits erörterten Zieldimensionen zu gewährleisten. Gleichzeitig bietet sich die Chance, kleinteilige Regulierung zu begrenzen und kostspielige Eingriffe in den Markt zu verhindern.

1. Planbarkeit

Der vom EU-ETS 2 bestimmte CO_2-Preis ist nicht nur Mittel zum Zweck der Emissionsreduktion, sondern seinerseits auch das Resultat des Dekarbonisierungsprozesses. Ohne frühzeitige Investition in die Dekarbonisierung wird der CO_2-Preis vermutlich stark ansteigen, BloombergNEF prognostiziert im Basisszenario durchschnittlich 99€/t CO_2 zwischen 2027 und 2030 und einen Höchstwert von 122 €/t CO_2 im Jahr 2030, was die Benzin und Heizölpreise um bis zu 22% bzw. 33% erhöhen würde (BloombergNEF 2025).[12] Sprunghafte Preisanstiege würden nicht nur soziale Belastungen bzw. Akzeptanzprobleme verursachen, sondern mittel- und langfristig wahrscheinlich politische Eingriffe notwendig machen. Dies würde dem EU-ETS 2 als Instrument die Wirksamkeit hin zu einem nachhaltigen und resilienten Gebäudebestand nehmen, da die Glaubwürdigkeit und somit der Anreiz zur Investition in Dekarbonisierung verspielt würde. Ist die Glaubwürdigkeit einmal verspielt, wird das Eintreten eines Hochpreisszenarios (hohe Preise aufgrund fehlender Investitionen und damit unzureichender Emissionsreduktionen) umso wahrscheinlicher [Pahle et al., 2025].

Stark fluktuierende Emissionspreise und damit einhergehende unsichere Energiepreiserwartungen unterminieren also die Anreize zur Emissionsminderung und damit die Planungssicherheit im Zusammenhang mit i.d.R. langfristigen Investitionsentscheidungen. Dies gilt für den Gebäudesektor, der aufgrund geringer Agilität und langen Zeithorizonten für emissionsreduzierende Maßnahmen eine geringe Nachfrageelastizität mit sich bringt, umso mehr. Das EU-ETS 2 kann seine Effektivität zur Emissionsreduktion also nur mit ausreichend verlässlichen Erwartungen zur Preisentwicklung ausspielen. Um dies zu gewährleisten, braucht es preisstabilisierende Maßnahmen, die für Planbarkeit sorgen. Diese können Bestandteil des EU-ETS 2 und dessen Ausgestaltung sein, so etwa die Markstabilitätsreserve (MSR), die auch im EU-ETS 1 Preisfluktuationen abfedern soll. Nach BloombergNEF kann eine dynamische Anpassung der MSR die Preise in diesem Jahrzehnt um rund 13% auf 86€ /t CO_2 senken und gleichzeitig die Volatilität der Preise senken, ohne die Emissionsminderungen erheblich zu gefährden. Auch der Zeitpunkt des Marktstarts ist preisrelevant, da sich Erwartungen auf dem Futures-Markt unmittelbar in den Zertifikatspreisen widerspiegeln. Die Kombination von mehreren Maßnahmen, wie angepasstem Frontloading-Zeitraum, Rückführung der EU-ETS2 Einnahmen als Subvention für Elektrifizierung und MSR Anpassungen könnte die durchschnittlichen Preise senken und vor allem für Planbarkeit bei den Preisen sorgen. Die Anpassung der MSR im EU-ETS 2 hinsichtlich mehr Flexibilität ist notwendig, um schneller und angemessener auf eventuelle Preisausschläge zu reagieren. Anpassungen der MSR sind bereits seitens der EU-Kommission in Planung [Sinan Recber, 2025]. Ungeachtet möglicher Anpassungen funktioniert die MSR jedoch nur reaktiv auf den bestehenden Preis, weshalb ungewiss ist, ob diese den Preis rechtzeitig und langfristig genug stabil halten kann, um nachfragesenkende Investitionen

[12] Ein CO_2-Preis von 100 Euro/t entspricht ca. 20 ct pro m3 Gas, bzw. 27 ct pro Liter Heizöl.

in emissionsreduzierende Maßnahmen anzureizen.

Maßnahmen wie bspw. energetische Anforderungen und hierdurch ausgelöste emissionsreduzierende Maßnahmen wirken sich nachweislich nachfragedämpfend auf Zertifikate aus und tragen so zur Preisstabilität bei [Bloomberg New Energy Finance (BloombergNEF), 2025; Agora Energiewende, 2025]. Je weniger ordnungspolitische Maßnahmen zur Energieeffizienz ergriffen werden, desto mehr muss über den (entsprechend höheren Preis) erreicht werden, was zu sozialen Härtefällen führt, die ihrerseits ordnungspolitisch abgefangen werden müssen [Pahle, 2025]. Entscheidend ist demnach ein optimaler Mix zwischen Marktinstrument, ordnungspolitischen Maßnahmen und Zielgruppenförderung. Die drei wesentlichen Optionen hierzu sind in Abbildung 1 dargestellt, die die jeweiligen Ausprägungen von EU-ETS 2 und Ordnungsrecht in drei Szenarien darstellt. Angestrebt wird ein Policy Mix Szenario mit dem EU-Emissionshandel als zentralem Instrument.

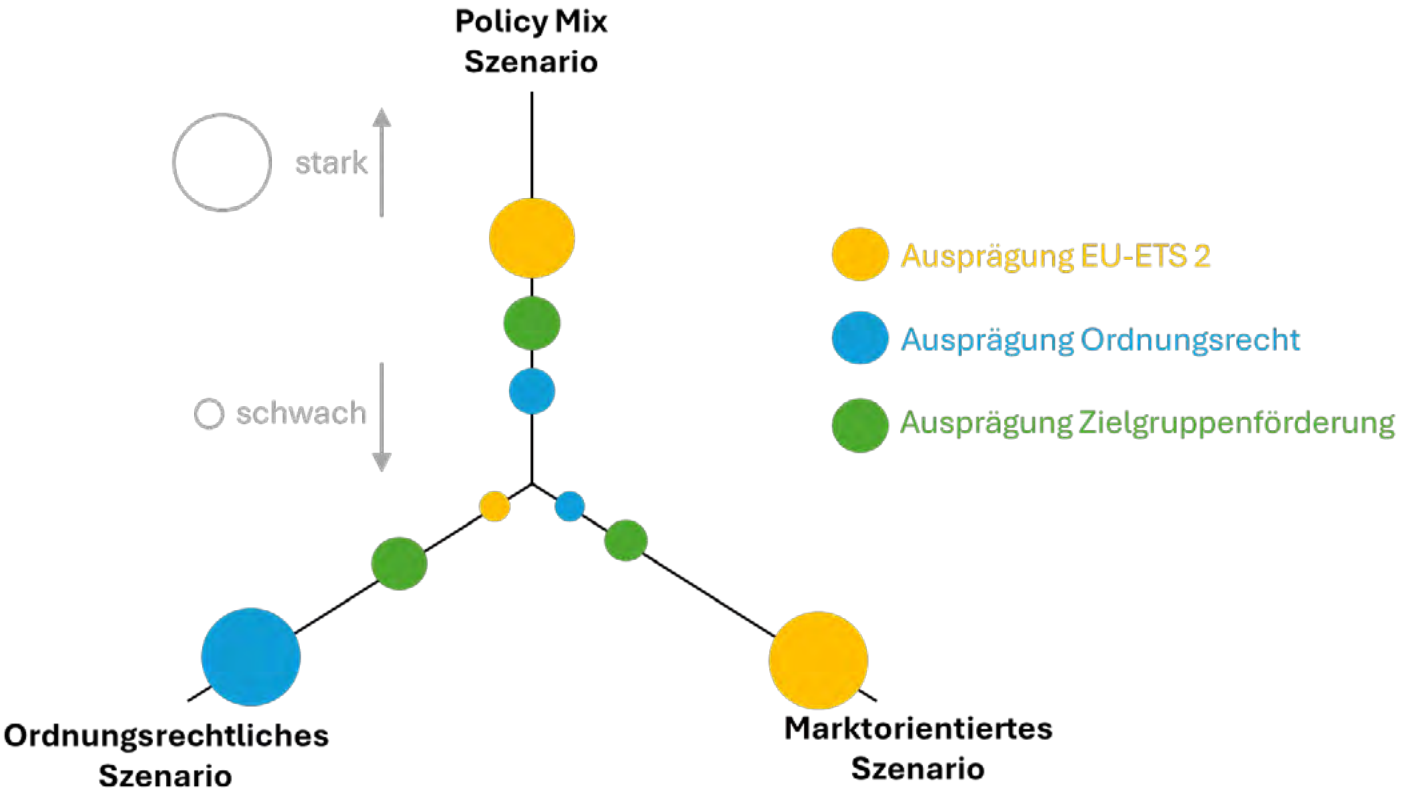

Abbildung 1: Wechselwirkung von zusätzlichen Maßnahmen und EU-ETS 2 (Quelle: Guidehouse)

Ein entsprechend ausgewogener Instrumentenmix aus preisstabilisierenden Maßnahmen für die Planbarkeit und dem EU-ETS 2 ist auch ökonomisch erstrebenswert. Denn ohne komplementäre Effizienzanforderungen werden die Emissionsreduktionsziele nicht durch Effizienzverbesserungen, sondern verstärkt durch Brennstoffwechsel und Dekarbonisierung der netzgebundenen Energieversorgung erreicht [Alibas et al., 2024], was nach aktuellem Kenntnisstand erheblich teurer ist [Bothe und Reichenbach, 2025].

2. Nachhaltigkeit und Resilienz

Das EU-ETS 2 ist ein wichtiges Instrument zur Erreichung von Nachhaltigkeit und Resilienz im Gebäudesektor, doch auch mit stabilen oder hohen Preisen reicht er allein nicht aus, um die Erreichung der sektoralen Emissionsreduktionsziele von Deutschland entsprechend der Effort-Sharing-Regulation (ESR)[13] durch einen angemessenen Beitrag des Gebäudesektors zu erreichen (EWI 2025). Dazu braucht es zusätzlich umfassende Investitionen in Dekarbonisierung und Energieeffizienz, wofür der vom EU-ETS 2 ausgehende CO_2-Preis nur unzureichenden Anreiz bietet. Das liegt einerseits daran, dass, mit Blick auf die langen Zeithorizonte der Investitionszyklen im Gebäudesektor, die vom EU-ETS 2 ausgehenden Anreize sehr spät eintreten würden [Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln (EWI), 2025]. Andererseits besteht die Gefahr, dass das EU-ETS 2 in Deutschland auch bei stabilen Preisen anfangs noch zu wenig Investitionsanreiz in Deutschland setzt [Feindt et al., 2021]. Dies liegt zum einen daran, dass das Preisniveau für Investitionen in Deutschland deutlich überdurchschnittlich ist, der Marktpreis für Zertifikate jedoch in allen Mitgliedsstaaten (nahezu) gleich sein wird, was zu einem schwächeren Preissignal in Deutschland führt. Zum anderen führt der hohe finanzielle Aufwand tiefgreifender Einsparungsmaßnahmen wie energetischer Sanierungen der Gebäudehülle oder der Austausch von Wärmeerzeugern zu sehr hohen CO_2-Grenzvermeidungskosten. Laut EWI-Modellierung liegen diese investiven Grenzvermeidungskosten in den betroffenen Endverbrauchssektoren deutlich oberhalb von 100€/t CO_2-äq., was in der Gesamtbetrachtung CO_2-Preise von durchschnittlich rund 160€/ t CO_2-äq bis 2035 erwarten ließe (EWI 2025). Würde man alleinig auf die Anreize des durch das EU-ETS 2 entstehenden CO_2-Preis setzen, würden sich daher sehr hohe Emissionszertifikate-Preise einstellen. Eine Reduzierung der Risiken des Marktversagens (technologisches Lernen, Kurzsichtigkeit von Marktakteuren) durch zusätzliche Anreize ist effizient und stärkt das Preissignal [Pahle et al., 2025]. Auch im Energiesektor unter dem EU-ETS 1 haben sich Anreize in Form von Förderprogrammen zum Entgegenwirken hoher CO_2-Grenzvermeidungskosten bewährt.

Aus Gründen der Fairness müssen auch jene Akteure einbezogen werden, bei denen die Preissignale nicht wirken. Nur durch ergänzende ordnungspolitische Vorgaben kann die vollständige Dekarbonisierung des Gebäudesektors und damit auch eine langfristige Resilienz erreicht werden. [Bettgenhäuser et al., 2024].

3. Sozialverträglichkeit

Komplementäre Maßnahmen zur Senkung bzw. teilweisen Kompensation des Marktpreises von CO_2-Zertifikaten sind einer der zentralen Bestandteile zur Prävention unbilliger Härten. Nichtsdestotrotz werden diese Fälle bei einem marktbasierten Instrument wie dem EU-ETS 2 mit absehbaren Preisanstiegen unvermeidbar sein. Deshalb ist es umso entscheidender, geeignete Maßnahmen zur Abfederung zu entwickeln. Die EU selbst hat dafür den Social Climate Fund (SCF) aufgesetzt, um vulnerable Gruppen vor zusätzlicher Kostenbelastung zu schützen. So soll mit Hilfe eines Teiles der Einnahmen aus dem EU-ETS 2 die soziale Abfederung finanziert werden.

[13] Die Europäische Klimaschutzverordnung (Effort-Sharing-Regulation, ESR) verpflichtet Mitgliedsstaaten bis 2030 die CO_2-Emissionen in nicht vom EU-ETS erfassten Bereichen, wie Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft, um 40% gegenüber 2005 zu reduzieren.

Um den langen Umsetzungszeiträumen des Gebäudesektors entgegenzuwirken, plant die Kommission zudem die Einführung eines Frontloading Mechanismus zur frühzeitigen Bereitstellung künftiger EU-ETS 2 Einnahmen, was Berechnungen zufolge bis zu 50 Mrd. € für die Jahre 2025 bis 2027 freisetzen könnte [Janssen et al., 2025]. Dieser Mechanismus soll zusätzliche Mittel für die Mitgliedsstaaten bereitstellen, da die geplanten Mittel für den SCF samt nationaler Top-Ups nicht zur angemessenen Abfederung ausreichen werden. Gerade im Hinblick auf soziale Akzeptanz und Fairness kann Frontloading von EU-ETS 2 Einnahmen sofortige finanzielle Mittel bereitstellen, die gezielt zur Unterstützung vulnerabler Gruppen eingesetzt werden können, siehe Abbildung 2.

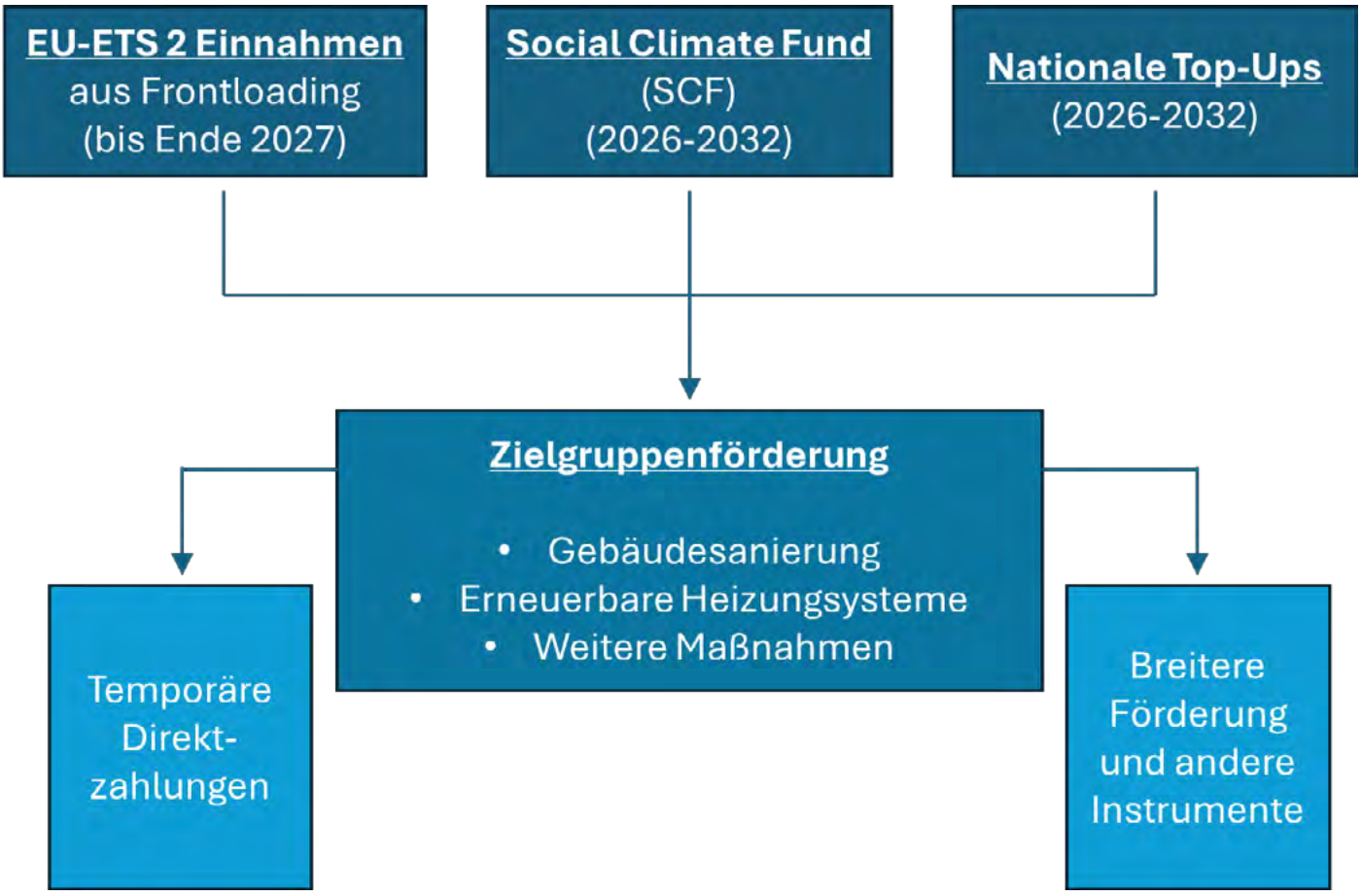

Abbildung 2: Zusammenspiel von EU-ETS 2 Einnahmen, SCF und Top-us zur Förderung von Dekarbonisierungsmaßnahmen (Quelle: Guidehouse)

Damit wird nicht nur eine Sozialverträglichkeit, sondern auch die soziale Akzeptanz des EU-ETS 2 von Beginn an gestärkt. Hier ist es essenziell, eine frühzeitige Berücksichtigung von Verteilungseffekten sicherzustellen, um eine Zustimmung sowohl bei den Mitgliedsstaaten als auch in der Bevölkerung zu erhöhen. Die zentrale Herausforderung besteht darin, sicherzustellen, dass die Unterstützung wirkungsvoll und passgenau diejenigen erreicht, die diese am dringendsten benötigen. Die Abstimmung der Verwendung von Frontloading-Mitteln mit Maßnahmen in den noch ausstehenden Klimasozialplänen ist daher eine wichtige Voraussetzung, um die Sozialverträglichkeit des EU-ETS 2 zu

erhöhen. Der Fokus der Mittelverwendung des SCF sowie der vorgezogenen Einnahmen des EU-ETS 2 (frontloading) sollte auf der bedarfsgerechten Finanzierungshilfe zur Dekarbonisierung und Energieeffizienz liegen, siehe hierzu auch [Janssen et al., 2025] . Vulnerable Gruppen, wie energiearme Menschen und einkommensschwache Mietende, wohnen überproportional häufig in ineffizienten Gebäuden [Behr et al., 2024]. Daher würden insbesondere diese durch verbesserte Energieeffizienz der Gebäude profitieren, was jedoch, wie zuvor ausgeführt, bei reiner Regelung über einen CO_2-Preis nicht der primäre Dekarbonisierungsansatz wäre. Daher sollten ordnungspolitische Instrumente zur Steigerung der Energieeffizienz insbesondere für die Wohngebäude vulnerabler Gruppen ergänzt werden.

Darüber hinaus kann ein Mechanismus zur unmittelbaren finanziellen Hilfeleistung ergänzt werden, um bei Preiseinführung bzw. -anstieg eintretende soziale Härten abfedern zu können. Dieser sollte sich auf vulnerable Gruppen, z.B. von Energiearmut betroffene Haushalte, sowie jener, die die Dekarbonisierung ihrer Wärmeversorgung nicht in der eigenen Hand haben, beschränken. Mittelfristig muss der Mechanismus so gestaltet werden, dass die Lenkungswirkung des steigenden CO_2 Preises durch den EU-ETS nicht egalisiert wird. Sozialverträglichkeit der preislichen und rechtlichen Entwicklungen sind fundamental für die gesellschaftliche Akzeptanz. Dieses Zusammenspiel sowie mögliche Lösungsansätze werden in Kapitel 2.3 tiefergehend diskutiert.

4. Transparenz und Vermittlung

Eine vierte Komponente, die sich sowohl zum EU-ETS 2, also auch zu ordnungspolitischen Maßnahmen komplementär verhält, ist die proaktive Kommunikation seitens des Bundes und die Transparenz über die angedachten und prognostizierten Entwicklungen bei den Preisen sowie beim Rechtsrahmen. Alle beteiligten Akteure, insbesondere Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer und Mietende müssen über eine ausreichend fundierte Informationsbasis verfügen, um entsprechend ökonomisch rational handeln zu können. Hier kommt verstärkend hinzu, dass das EU-ETS 2, im Gegensatz zu seinem Vorgänger, nicht die eigentlichen Emittenten (Eigentümerinnen und Eigentümer / Bewohnerinnen und Bewohner), sondern die Inverkehrbringer in die Verantwortung des Vorhaltens von Emissionszertifikaten zieht. Dies schafft eine Divergenz zwischen denen, die bepreist werden, und denen, die die Möglichkeit zu Einsparungen haben. Zwar werden die Preissignale weitergereicht, jedoch besteht die Gefahr von unzureichendem Bewusstsein unter den Emittenten für die CO_2-Abgabe als Ursache.

Im Zentrum der Kommunikation sollten die absehbaren, langfristigen Trends in der Preisentwicklung verschiedener Heizmittel stehen, insbesondere der Preissteigerung fossiler Energieträger durch das EU-ETS 2. Außerdem braucht es klar verständliche Information der zu erfüllenden energetischen Anforderungen für die jeweiligen Gebäudetypen. Kostenfallen durch zu kurzfristig gerechnete Teileinsparungen und mögliche Lock-in Effekte müssen unbedingt verhindert werden. Der für

Alltagshandeln untypische Zeithorizont des Gebäudesektors mit seinen langen Umsetzungs- und Amortisationszeiträumen von energetischen Sanierungsmaßnahmen und Heizungserneuerungen verlangt vorausschauendes Handeln, weshalb eine frühzeitige Kommunikation und Transparenz über langfristig absehbare Trends sowie Initiativen zum Abbau des Sanierungsstaus entscheidend sind.

5. Versorgungssicherheit/ Systemstabilität

Die beim EU-ETS 2 fehlende Lenkungswirkung hin zur Effizienzsteigerung ist auch aus der Perspektive der Versorgungssicherheit von Bedeutung. Der Gebäudesektor kann nur zu maximaler Systemstabilität und Versorgungssicherheit beitragen, wenn die Dekarbonisierung der Energieversorgung und eine Verbrauchsreduktion durch Effizienzsteigerung optimal zusammenwirken [Deurer et al., 2024]. So werden Ausbaubedarfe durch Spitzenlasten im Bereich der Stromnetze reduziert und gleichermaßen die Abhängigkeit von fossilen Energien verringert. Bei Einführung ergänzender Maßnahmen zur Energieeffizienzsteigerung wird die Zieldimension der Versorgungssicherheit also mitadressiert, sodass es keiner darüber hinausgehenden ordnungspolitischen Maßnahmen bedarf.

Zusammengefasst braucht es zur Erreichung der gewünschten Zieldimensionen einen entsprechenden Instrumentenmix aus EU-ETS 2, eine ausgewogene Förderlandschaft, ordnungspolitische Maßnahmen und kommunikative Elemente. Die Instrumente können zum Teil bereits innerhalb des regulatorischen Rahmens auf EU-Ebene umgesetzt werden, wie das aktuell diskutierte Vorhaben des Frontloading-Mechanismus als frühzeitiger Anreiz zeigt [Lütkehus, 2025]. Ein relevanter Teil wird jedoch auf die Bundesebene (also ggf. das GEG) zurückfallen. Dessen Ausgestaltung hängt daher auch vom endgültigen Design des EU-ETS 2 ab.

2.3 SICHERSTELLUNG GESELLSCHAFTLICHER AKZEPTANZ UND TEILHABE DURCH SOZIALE AUSGEWOGENHEIT

Die Herausforderung, die die Transformation des Gebäudesektors in eine nachhaltige, bezahlbare, und versorgungssichere Zukunft darstellt, kann nur mit gesellschaftlicher Akzeptanz und Teilhabe gemeistert werden. Die Menschen werden diese Herausforderung, wenn nicht bereits geschehen, zu spüren bekommen, entweder durch ordnungspolitische Auflagen oder steigende Energiepreise. Daher ist die **soziale Ausgewogenheit** der zukünftigen Gebäudeenergiepolitik von außerordentlicher Bedeutung. Sie stellt den dritten Eckpfeiler des energiepolitischen Zieldreiecks dar und wird durch das EU-ETS 2 am wenigsten adressiert. Entscheidend ist, dass keine der Auswirkungen zu untragbaren Belastungen oder Verdrossenheit führt. Sowohl die politische Ausgestaltung als auch dessen Vermittlung sind dabei von großer Bedeutung, wie die letztmalige GEG-Novelle eindrücklich gezeigt hat. Die Notwendigkeit langfristiger Anpassungen, der politische Rahmen zur Durchführung ohne unzumutbare Belastungen und die Vermittlung und Kommunikation zumutbarer Auswirkungen müssen Hand in Hand gehen.

Grundsätzlich sind die Preiseffekte des EU ETS-2 auf den Gebäudesektor entscheidend dafür, ob Dekarbonisierungsmaßnahmen wie Heizungstausch und energetische Sanierung

der Gebäudehülle in Zukunft wirtschaftlich sein werden. Dabei ist die Frage, wie sich der Preis im nun erst ab 2028 startenden EU ETS-2 entwickeln wird, von einer Vielzahl von Variablen abhängig (siehe [Bloomberg New Energy Finance (BloombergNEF), 2025] (2025)), vor allem aber von der Ausgestaltung der Marktstabilisierungsreserve (MSR) sowie des Frontloadings. Es können zwar signifikante Mehrkosten bei der Nutzung fossiler Energieträger im Bereich mehrerer tausend Euro für Wohnungen und Einfamilienhäuser mit mittlerer und schlechter Effizienzklasse zustande kommen (siehe [Holm und Sprengard, 2024]), allerdings ist fraglich, inwieweit die Wirtschaftlichkeit der Dekarbonisierungsmaßnahmen hierdurch bereits gegeben ist. Nach Analysen des EWI mit einem EU-ETS 2 Marktmodell könnten wie oben bereits erwähnt CO_2-Grenzkosten von 160 €/t CO_2-äq bis 2035 notwendig werden, um vergleichsweise teure investive Maßnahmen im Mittel wirtschaftlich darstellen zu können (siehe [Kienscherf et al., 2025]). Dies liegt deutlich über der Preiserwartung der EU-Kommission (Referenzpreis von 56 €/t CO_2 für den Zeitraum bis 2030). Sollte sich der Preis im Bereich des Referenzpreises einstellen wäre sicherlich eine zielgruppenspezifische Förderung erforderlich, um die Dekarbonisierung des Gebäudebestandes voranzubringen und für die Eigentümer wirtschaftlich zu gestalten.

Im Zentrum sozialer Ausgewogenheit steht die Abfederung finanzieller Belastungen. Hier ist das EU-ETS 2 als Policy-Instrument auf zwei Ebenen unvollständig: Es liefert (auch mit dem SCF) für viele Haushalte noch keinen ausreichenden Förderrahmen, der die notwendigen Investitionen ermöglicht, und es enthält noch keinen Mechanismus, um Haushalte unmittelbar zu schützen, die durch den Preisanstieg unzumutbar belastet werden. Daher bedarf es einerseits einer bedarfsgerechten Finanzierungshilfe zur Dekarbonisierung und andererseits einer unmittelbaren Abfederung ad-hoc auftretender Härtefälle durch ansteigende Energiepreise.

Repräsentative Haushalte bezüglich Gebäudetyp und Effizienzklasse, Eigentum und Miete, sowie Einkommen und verfügbare Investitionsmittel können sowohl bei der von der EU verlangten Identifizierung vulnerabler Haushalte [European Commission 05.03.2025] als auch bei der Ausgestaltung der Förderprogramme hilfreich sein [Sozial-Klimarat, 2024]. Ein Beispiel hierzu ist die vom Sozial-Klimarat vorgenommene Verschneidung verschiedener Kennwerte zu 16 Personas, die den deutschen Gebäudebestand und die sozioökonomischen Ausgangsbedingungen abbilden.

Gruppen mit sehr guter Anpassungsfähigkeit umfassen Haushalte, bei denen kein oder kaum Handlungsbedarf besteht, da die Dekarbonisierung bereits weitestgehend vollzogen ist, oder aufgrund von Fernwärmenetzen an anderer Stelle geschieht. Überdurchschnittliche Einkommen machen verbleibende Preisanstiege gut verkraftbar. Auch Gruppen mit guter Anpassungsfähigkeit, etwawohlhabendere Mieterinnen und Mieter in Wohnungen von Wohnungsunternehmen oderwohlhabende Personas in älteren (Einfamilien-)Häusern, können Investitionen oder Mietanpassungen verkraften und sind keine Priorität in der Förderlandschaft.

Die mittlere Anpassungsfähigkeit umfasst Haushalte mit Nachtspeicherheizung, die zwar schon elektrisch, jedoch ineffizient heizen und daher umstellen müssen. Außerdem gehören

dazu Wohnungsbesitzerinnen und -besitzer in MFH sowie Reihenhausbewohnerinnen und -bewohner, bei denen die Dekarbonisierung viel Koordinationsarbeit für lokal angepasste Lösungen und umfassende Investitionen erfordert. Eine weitere Gruppe sind Mieter bei privaten Vermietern, die auf die Initiative der Vermieter angewiesen sind, moderate Preisanstiege aber verkraften können. Diese Gruppen umfassen einen erheblichen Teil der Haushalte und sind auf Förderangebote angewiesen.

Gruppen mit schlechter Anpassungsfähigkeit beinhalten die Mittelschicht mit Eigentum am eigenen Haus, bei denen großer Handlungsbedarf besteht. Der hohe Investitionsbedarf bei gleichzeitig limitiertem Einkommen oder noch offenen Krediten stellt eine große Herausforderung dar. Gruppen mit sehr schlechter Anpassungsfähigkeit sind Besitzer von renovierungsbedürftigen Eigenheimen und geringem Einkommen. Außerdem fallen auch Mietende in diese Gruppe, die nicht selbst aktiv werden können und bei denen aufgrund des geringen Einkommens Gefahr besteht, dass Sanierungsumlagen nicht verkraftbar sind. Diese Gruppen müssen bei der Finanzierungshilfe direkt adressiert werden und bedürfen neben sehr umfangreichen Förderprogrammen ggf. auch unmittelbare Ausgleichszahlungen. Um unverhältnismäßig hohe Förderungen zu begrenzen, sollten hier auch andere Instrumente erwogen werden, die den Wechsel in ein leistbareres Wohnumfeld bei gleichzeitiger Vermeidung sozialer Ungerechtigkeiten begünstigen. Die beschriebenen Zusammenhänge werden in Abbildung 3 deutlich, die die durchschnittliche Wohnkostenbelastung für Haushalte mit niedrigen, mittleren und hohen Einkommen darstellt, bei der neben der Kaltmiete die Energiekosten der wesentliche Treiber sind.

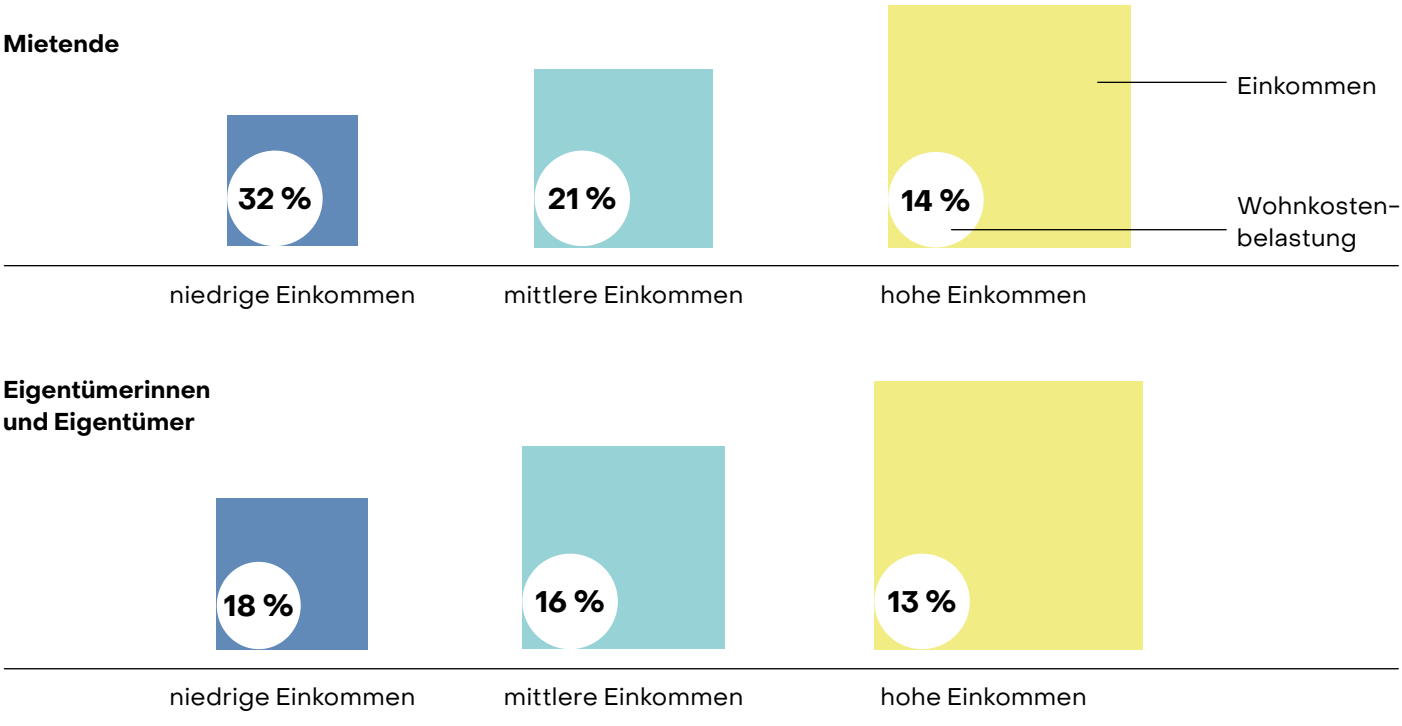

Abbildung 3: Einkommen und die prozentuale Wohnkostenbelastung von Mietenden und selbstnutzenden Eigentümerinnen und Eigentümern (Quelle: [Bayer et al., 2024]: Soziale Aspekte der Gebäudeenergiewende)

Bedarfsorientierte Finanzierungshilfe

Die bedarfsorientierte Finanzierungshilfe für die Effizienzsteigerung und Dekarbonisierung der Wärmeversorgung muss ein zentraler Hebel sein, um sozialen Härtefällen vorzubeugen und übermäßige Belastungen für Haushalte zu vermeiden. Damit die Förderlandschaft (a) effektiv in der Emissionseinsparung, (b) effizient in der Wirtschaftlichkeit des Bundes, und (c) gerecht in der Mittelverteilung ist, ist eine zielgruppengerechte Allokation entscheidend.

Effektivität in der Emissionseinsparung wird nur erzielt, wenn die Förderprogramme so gestaltet sind, dass sie energetische Sanierungen bzw. Dekarbonisierungsmaßnahmen auf lange Sicht für alle relevanten Zielgruppen ausreichend finanziell attraktiv bzw. leistbar und organisatorisch umsetzbar machen. Ein wesentlicher Aspekt ist hierbei die Überwindung des prävalenten Hemmnisses der hohen Anfangsinvestitionen. Hinsichtlich der „finanziellen Attraktivität“ gibt es große Unterschiede zwischen den o.g. Personas (Haushaltstypen). Im Jahr 2023 wurden durch die BEG 7,6 Mrd. Euro Bundesmittel in Wohngebäude investiert und weitere 30,1 Mrd. Euro private Investitionen mobilisiert; dies kann als durchaus effektiv eingeordnet werden [Heinrich et al., 2025]. Jedoch zeigt eine Auswertung, dass die Fördermittel sowohl für Effizienzhausstandards als auch für Einzelmaßnahmen hauptsächlich von Haushalten mit über 5.000€ monatlichem Nettoeinkommen beantragt werden. Unterdurchschnittliche Einkommen machen hingegen nur eine kleine Minderheit der Antragstellenden aus [Heinrich et al., 2025; Agora Energiewende, 2025]. Attraktiv und umsetzbar sind die gegenwärtigen Förderprogramme daher insbesondere für die ohnehin „anpassungsfähigen“ Personas. Vor diesem Hintergrund wird eine deutlich stärkere Einkommensstaffelung der Förderprogramme diskutiert, um sie auch für weniger anpassungsfähige selbstnutzende Haushalte, die zudem überdurchschnittlich oft in ineffizienten Gebäuden leben, attraktiv und umsetzbar zu machen. Um die für die Förderung eingesetzten Haushaltsmittel möglichst sparsam und effektiv einzusetzen, ist damit konkret eine Kopplung an das Einkommen und die Investitionsfähigkeit der Haushalte gemeint (vgl. Agora Energiewende 2025). Ein erster Schritt in diese Richtung war 2024 die Einführung des sog. Einkommensbonus für den Heizungstausch selbstnutzender Eigentümer. Sinnvoll und in der Diskussion befindlich ist zum einen eine differenziertere Staffelung, die Mitnahmeeffekte bei gut anpassungsfähigen Haushalten reduziert, dort also Fördermittel einspart und die so freiwerdenden Mittel nutzt, um generell höhere, aber dennoch nach Einkommen gestaffelte Fördersätze in Haushalten mit mittleren und geringen Einkommen zu ermöglichen – je geringer das Einkommen, desto höher die Förderung. Sinnvoll wäre auch, eine einkommensabhängige Differenzierung der Förderung über den Heizungstausch hinaus, auch auf Einzelmaßnahmen und Effizienzhausstandards auszuweiten. Um darüber hinaus die pro Fördereuro erzielte Energieeinsparung bzw. Emissionsminderung zu verbessern, ist das Festhalten und ggf. ein noch deutlicherer Bonus für die Sanierung von „worst performing buildings“ (WPB Bonus) zu empfehlen, gerade auch vor dem Hintergrund der oben beschriebenen neuen Anforderungen aus der EPBD. Damit würden auch „automatisch“ verstärkt vulnerable Haushalte in den Blick

genommen, die in den Gebäuden mit der schlechtesten Effizienz überproportional stark vertreten sind. Dazu gehören neben selbstnutzenden Eigenheimbesitzern mit begrenzten Einkommen und/oder hohem Handlungsbedarf allerdings u.a. auch mittelständische Vermieter oder Eigentümer von Häusern mit Nachtspeicherheizungen.

Auch Haushalte mit höheren Einkommen sollten, um die Verteilungsgerechtigkeit in Bezug auf Fördermittel zu wahren, weiterhin ökonomisch zur energetischen Verbesserung ihrer Immobilie motiviert werden: Die steuerliche Förderung (§ 35c EstG) sollte daher bestehen bleiben, um die Mobilisierung privaten Kapitals weiterhin zu stärken [Heyen et al., 2025]. Weitere Möglichkeiten zur Reduzierung der Anfangsinvestitionen, die sich aus späteren Einsparungen finanzieren, sind zum Beispiel das Heizungsleasing oder auch Energy-Performance-Contracts. Letztere sollten allerdings durch geeignete und gezielte Förderung oder finanzielle Garantien von ihrem derzeitigen Fokus auf eher niederschwellige Maßnahmen mit sehr kurzer Amortisationszeit hin zu „tieferen" Sanierungen mit längeren Amortisationszeiten entwickelt werden, um hier eine attraktive Anlage für privates Kapital zu ermöglichen.

Bislang ist das Investor-Nutzer-Dilemma im Mietwohnbereich nicht ausreichend aufgelöst, wenngleich hierbei mit dem CO_2-Kostenaufteilungsgesetz ein wichtiger Schritt gegangen wurde. Genau wie bei selbstnutzenden Eigentümern könnte eine nach finanzieller Leistungsfähigkeit gestaffelte Förderung für private Vermieterinnen und Vermieter zusätzliche Sanierungsanreize schaffen [Oberst et al., 2025], die in einem rein marktbasierten Anreiz voraussichtlich nicht ausreichen würden (Agora Energiewende 2025). Nach wie vor sehen sich Mieterinnen und Mieter, insbesondere bei künftigen CO_2-Preisniveaus mit signifikanter Lenkungswirkung, potenziell erheblichen Mietsteigerungen ausgesetzt, ohne selbst Entscheidungsmacht über energetische oder dekarbonisierende Maßnahmen zu haben (vgl. Heyen et al. 2025). Hier stellt sich grundsätzlich die Frage, wie Vermieter dazu bewegt werden können, eine zumindest für vulnerable Haushalte warmmietenneutrale energetische Verbesserung durchzuführen. Mit einem „Zuwarten" auf eine vollständige Dekarbonisierung der Energieversorgung wird sich dieses Ziel selbst in Wärmenetzgebieten aufgrund der Umlage gestiegener Wärmegestehungskosten eher nicht erfüllen. Auch ist mit einem reinen Energieträgerwechsel im Unterschied zu einer fachgerechten Gebäudehüllensanierung i.d.R. keine Wohnkomfortsteigerung verbunden, die eine Erhöhung der Warmmiete unmittelbar plausibel rechtfertigen würde. Daher sollten Wege gefunden werden, insbesondere auch energetische Verbesserungen der Gebäudehülle für Vermieter attraktiver zu machen. Eine Möglichkeit wäre, auch Vermietern bislang nur für selbstnutzende Eigentümer vorhandene finanzielle Anreize zu gewähren. Hierzu gehört z.B. der Klimageschwindigkeitsbonus, der zudem vom bisherigen Heizungsfokus auf Maßnahmen an der Gebäudehülle erweitert werden könnte, oder auch die Erweiterung der steuerlichen Förderung des § 35c EstG auf Vermieter. Eine weitere in der politischen Diskussion diskutierte steuerliche Maßnahme, ist die Verkürzung der Abschreibungen auf Investitionen in energetische Sanierungen von derzeit i.d.R. 50 Jahren auf z.B. 10 Jahre, was einer attraktiven Sonder-AfA gleichkäme.

Generell sollte die Förderung bei klarer Differenzierung verschiedener Zielgruppen überschaubar und verständlich gehalten werden. Im Vergleich zur gegenwärtigen Förderlandschaft sollte es deutlich einfacher werden, die passendsten Maßnahmen inklusive der passendsten Förderung zu identifizieren und umzusetzen. Die weitere Forcierung von Sanierungsfahrplänen sowie deren Umsetzung durch sog. One-Stop Shops kann hier zu erheblichen Fortschritten führen.

EU-ETS 2 als Distributions-Instrument

EU-ETS2 bietet eine Gelegenheit, die Besteuerung und die Verteilung der para-fiskalischen Kosten auf alle Energieträger in einer neuen Art und Weise zu überprüfen und anzupassen, die nicht nur stärker mit energiepolitischen Zielen, sondern auch mit Vorteilen für Verbraucher im Einklang steht. Ein wirkungsvoller Ansatz zur Abfederung sozialer Härten und zur gleichzeitigen Beschleunigung der Dekarbonisierung im Gebäudesektor besteht darin, Einnahmen aus dem EU-ETS 2, einschließlich vorweg mobilisierter Einnahmen (frontloading), für die Senkung von Stromabgaben und -steuern zu verwenden. Im Rahmen des EU-ETS2 werden wahrscheinlich zwischen 184 bis 483 Mrd. € im Zeitraum von 2027 bis 2032 für soziale und klimabasierte Politikinstrumente freigesetzt (Leonardi 2025). Für Deutschland ergeben sich nach dieser Modellierung Einnahmen von 173 Mrd. € bis 2032, was erhebliche Spielräume bietet, Steuereinnahmen von Öl, Gas und Kohle teilweise zu substituieren. Dies könnte z.B. verwendet werden um die Betriebskosten elektrischer Heizsysteme relativ zu fossilen Heizungen weiter reduzieren und so die Wirtschaftlichkeit von Wärmepumpen zu verbessern. Nach Berechnungen der European Heat Pump Association [EHPA, 2025] wird Strom in acht von siebzehn untersuchten EU-Mitgliedsstaaten derzeit mindestens dreimal stärker besteuert als Gas, in Polen sogar siebenmal so hoch. Eine steuerliche Entlastung von Strom könnte somit den bestehenden Preisnachteil elektrischer Wärme erheblich reduzieren. Das Geld könnte auch in verstärkte Anstrengungen der deutschen Industrie und des Handwerks zur weiteren Erhöhung der Effizienz von Wärmepumpen-Heizungssystemen investiert werden, was eine mindestens ebenso sinnvolle Maßnahme zur weiteren Reduktion der Heizungskosten wäre. Auch hinsichtlich strategischer Resilienz hätten diese beiden Maßnahmen spürbare systemische Effekte. Bereits 2024 vermieden Wärmepumpen den Import von 24 Mrd. Kubikmetern Gas pro Jahr (EHPA) und könnten laut EHPA Berechnungen bis 2030 rund 60 Mrd. Euro an fossilen Brennstoffimporten einsparen (EHPA 2025). Wenn Deutschland einen Teil der erwartbaren Einnahmen des EU-ETS2 für eine gezielte Senkung von Stromabgaben, die weitere Steigerung der Effizienz und die Förderung des Heizungstauschs verwenden würde, könnte dies nicht nur dem Umstieg auf effizientere Heizsysteme beschleunigen, sondern auch Haushalte entlasten, die durch Energiekosten überproportional vom CO_2-Preis betroffen sind. Die Reallokation der Einnahmen kann sich somit gleichzeitig als sozialpolitische Ausgleichsfunktion und Investitionsimpuls entfalten und den EU-ETS2 als politisches Instrument weiterentwickeln, das Energiepreisgerechtigkeit und Klimawirkung im Gebäudesektor effektiv verbindet.

3. WEITERENTWICKLUNG: DIE KÜNFTIGE ROLLE DES GEG IM POLICY-MIX

Basierend auf der Einordnung des GEG im aktuellen Policy-Mix (Kapitel 1) sowie den ergänzenden Instrumenten (Kapitel 2) wird im Folgenden ein Konzept für den zukünftigen Policy-Mix und die Rolle des GEG skizziert.

3.1 PRÄMISSEN FÜR EINEN KÜNFTIGEN POLICY MIX IN DEUTSCHLAND

Vor dem Hintergrund der Transformation zu einem dekarbonisierten Gebäudesektor unter Wahrung der gesellschaftlichen Akzeptanz ist das Ziel des Policy Puzzles die Identifizierung eines ausgewogenen Instrumenten-Mixes, der **Kosteneffizienz** durch den Emissionshandel ermöglicht, **Leitplanken** zu Wirkungsmaximierung und Zielkompatibilität setzt, und **Sozialverträglichkeit** durch komplementäre Instrumente im Gebäudesektor gewährleistet.

Das gegenwärtige GEG wird schon jetzt häufig als überfrachtet und anwendungsunfreundlich kritisiert. Würden nun auch die neuen EU-Anforderungen aus der EPBD weitestgehend via GEG umgesetzt, bestünde absehbar ein hohes Risiko von wahrgenommener Überbestimmung und gesellschaftlicher Ablehnung. Nichtsdestotrotz ist die ordnungspolitisch regulierende Funktion des Gesetzes zwingend notwendig, um **Risiken, Unsicherheiten und Nachteile zu begrenzen** sowie Planbarkeit für Investitionen, Finanzierbarkeit, Zielkompatibilität, und Sozialverträglichkeit zu gewährleisten. Gleichzeitig bietet sich die Chance, kleinteilige Regulierung zu vermeiden und kostspielige Eingriffe in den Markt zu minimieren. Daher erscheint es dringend notwendig, das Gesetz in seiner wesentlichen Funktion zu erhalten, Detailregulierung jedoch zu begrenzen. Zentral ist die maximale Entfaltung des EU-ETS 2 als effizientes, EU-übergreifendes Markt-Instrument zur Dekarbonisierung, das einen klaren Rahmen für den langfristigen Emissionsreduktionspfad setzt. Gleichzeitig müssen die Erfüllung der EU-Vorgaben für den Gebäudesektor und des nationalen Klimaschutzgesetzes sichergestellt werden. Der Ansatz folgt der Maxime „so viel Markt wie möglich, so viel Regulierung wie nötig“. Dazu muss mittels einer umfassenden, zielgruppengerechten Förderung jedem Haushalt in Deutschland, der finanzieller Unterstützung bedarf, ein realistischer Weg zu klimaneutralem Wohnen aufgezeigt werden, der unzumutbare Härten entlang des Transformationsprozesses abfedert.

Jede Änderung der Gebäudeenergiepolitik ist **gesellschaftspolitisch sensibel**, da unmittelbar Verbraucher und Wähler betroffen sind. Daher ist **Preisstabilität** für Energie besonders in den Anfangsjahren wichtig [Wambach, 2025]. Daher sollten komplementäre Instrumente darauf hinwirken und konsistent ineinandergreifen. Nur so können Bürokratie und Anwendungshindernisse minimiert werden. Ein unzureichend durch komplementäre Instrumente ergänzter EU-ETS 2 kann jedoch seine volle Wirkung nicht entfalten. Das aber würde langfristig zusätzliche, drastischere politische Eingriffe erfordern. Ebenso verhält

es sich mit den zusätzlichen EU-rechtlichen Auflagen aus der EPBD und RED, die bei unzureichender Umsetzung rechtliche Schritte nach sich ziehen könnten [Vollmer, 2025b].

3.2 FOKUSSIERUNG DES GEG

Um dem Eindruck einer übermäßigen Detailregulierung entgegenzuwirken, sollte sich das GEG auf die wesentlichen ordnungspolitischen Leitplanken mit klarem Ziel und Nutzen fokussieren. Hierzu gehört einerseits, tragfähige Alternativen zur umstrittenen, als zu eng empfundenen 65% Erneuerbare-Energien Regel (§71 GEG) aufzuzeigen, die gleichsam auf das unbestrittene, übergeordnete Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands hinarbeiten. Andererseits gilt es darzulegen, wie das GEG auf die wesentlichen und für ein Gesetz notwendigen Elemente reduziert werden könnte.

Alternativen zur politisch umstrittenen 65% Erneuerbare-Energien Regel (§71)

Die sogenannte 65%-Regel wurde im Koalitionsvertrag 2021 eingeführt und sollte ursprünglich ab Januar 2025 gelten.[14] Sie stellt eine politische Setzung der Ampel-Regierung dar und eröffnet Spielräume bei der Wahl der Technologie, wovon einige im GEG genannte, wie z.B. Hybridheizungen mit begrenztem fossilen Anteil, die 65%-Regel ohne weiteren Nachweis erfüllen. Die Regel ist als bedingte Anforderung ausgestaltet, die nur dann greift, wenn ein neues Heizungssystem beziehungsweise ein neuer Kessel eingebaut wird. Im Zuge der Gasmangellage Anfang 2022 wurde die Einführung der Regel auf den 1. Januar 2024 vorgezogen. Neben den Zielen der europäischen Gebäuderichtlinie (EPBD) sowie dem Ziel der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED), bis 2030 EU-weit mindestens 49 % des Endenergieverbrauchs in Gebäuden durch erneuerbare Energien zu decken (Art.15a RED), sollte die 65%-Regel als Teil eines „Klimaschutzsofortprogramms" für den Gebäudebereich in erster Linie den Anforderungen des 2021 in Kraft getretenen Klimaschutzgesetzes Genüge tun. Damit erfüllt Sie eine wichtige Aufgabe.

Europarechtlich ist eine Abschaffung der 65%-Regel grundsätzlich möglich, da sie sich nicht unmittelbar aus einer übergeordneten Vorgabe ableitet. Allerdings müsste dies mit der Einführung alternativer, in der gedachten Wirkung ähnlicher Maßnahmen zur Erfüllung übergeordneter EU-Vorgaben einhergehen – insbesondere zur Erfüllung der Vorgaben aus Art. 15a RED sowie zur Umsetzung der Mindestanforderungen für Nichtwohngebäude (MEPS) und der Trajektorien für Wohngebäude aus Art. 9 EPBD [Vollmer, 2025a].

Sobald ein Marktmechanismus mit entsprechenden flankierenden Maßnahmen gut funktionierend in Kraft ist, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der Betrieb einer Heizung überwiegend mit fossilen Brennstoffen über die Lebensdauer einer neuen Heizung bekanntermaßen unwirtschaftlich ist (s. Abschnitt zu Kosten unten). In diesem Fall sind die folgenden Alternativen entsprechend als „Rückfalloption" für die verbleibenden Fälle zu verstehen, in denen auch nach ausreichendem Vorlauf keine ausreichenden, emissionsmindernden Maßnahmen ergriffen worden sind

[14] „Zum 1. Januar 2025 soll jede neu eingebaute Heizung auf der Basis von 65 Prozent erneuerbarer Energien betrieben werden …" (Koalitionsvertrag 2021)

Alternative 1: Ausschleichen (Phase-out) fossiler Kessel durch geeignete Verknüpfung relevanter EPBD-Vorgaben.
Die EPBD schafft für diese Rückfalloption sowohl für Neu- als auch für Bestandsbauten einen geeigneten Ausgangspunkt. Während Neubauten ab 2030 „keine CO_2-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort verursach[en]“ dürfen, müssen alle EU Mitgliedsstaaten, also auch Deutschland, den „schrittweise[n] Ausstieg aus fossilen Brennstoffen in der Wärme- und Kälteversorgung im Hinblick auf einen vollständigen Ausstieg aus mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln bis 2040“ planen. Bis spätestens 2028 werden in allen Kommunen Wärmepläne vorliegen. Gemäß einer neuen Auswertung des BBSR zu den ersten 342 vorliegenden Wärmeplänen plant nur eine kleine Minderheit der Kommunen mit der Verfügbarkeit von Wasserstoff für dezentrale Heizungen. Um die Kapazitäten des Heizungshandwerks kurz vor 2040 nicht zu überfordern und auch um plötzliche Preissprünge durch eine „Torschlusspanik“ zu vermeiden, sollte in allen Kommunen, die nicht auf Wasserstoff setzen, baldmöglichst der allmähliche Abschied von Gaskesseln eingeläutet werden. Die meisten Wärmepläne rechnen überdies mit einer relativ überschaubaren Zahl von Gebäuden, deren Wärmebedarf sich mit den verfügbaren Handwerkskapazitäten bis zum Jahr 2045 noch deutlich reduzieren lässt. Hier ist es erforderlich, die knappen Sanierungskapazitäten auf „Worst Performing Buildings“ zu lenken, insbesondere auf diejenigen, die ohne Aussicht auf Anschluss an ein Wärme- oder Wasserstoffnetz noch mit einer Öl- oder Gasheizung betrieben werden. Unter Umsetzung eines geeigneten Sanierungsfahrplans können diese Gebäude z.B. zunächst auf Hybridlösungen mit Wärmepumpen umgestellt werden, die nach abgeschlossener Gebäudehüllensanierung das Gebäude schließlich ohne fossile Spitzenlast-Unterstützung versorgen können. Auch die Verbesserung der sog. Worst-Performing Buildings ist eine Maßnahme, die in der EPBD angelegt ist. Somit lässt sich das vollständige „Ausschleichen“ fossiler Kessel durch eine geeignete Verknüpfung mehrerer EPBD Vorgaben bis spätestens 2040 bewerkstelligen: „Zero Emission“ im Neubau, Ausstieg aus fossilen Heizungskesseln bis 2040 durch ein rechtzeitiges Einbauverbot neuer fossiler Kessel und vorrangige Verbesserung von Worst-Performing Buildings. Generell sollte diese Maßnahme mit einer positiven, unterstützenden Kommunikation unterlegt werden, die die absehbare Unwirtschaftlichkeit fossiler Kessel klar herausstellt.

Alternative 2: Ersatz der 65%-Regel durch eine zukünftige, in Stufen ausgestaltete unbedingte Anforderung (sog. **Schattenregulierung**).
Im Bereich der Nichtwohngebäude sind in der EPBD 2024 die gebäudeindividuellen Mindestanforderungen im Rahmen der MEPS (Art. 9 EPBD) definiert, die verpflichtend bis zum Mai 2026 in nationales Recht umzusetzen sind, wofür das GEG ein naheliegender Ort wäre. MEPS nehmen einen spezifischen Bestand der Nichtwohngebäude, nämlich die am wenigsten energieeffizienten, in die Pflicht (unterste 16% bis 2030 bzw. 26% bis 2033). Weitere Schwellenwerte für Folgejahre sind geplant, weshalb ein „Durchdeklinieren“ von MEPS bis zu einem höchsten notwendigen MEPS für 2045 ein Weg wäre, der hohe Planungssicherheit bietet (vgl. Pehnt et al. 2012). In Anlehnung hieran ist auch eine **gestaffelte, unbedingte Anforderung an Wohngebäude** als Schattenregulierung denkbar, die implizit oder explizit auch den Tausch von Heizungen

miteinbeziehen kann und zeitlich erst nach den Anforderungen an Nichtwohngebäude greifen würde, um dem Marktinstrument des EU-ETS 2 ausreichend Zeit zur Entfaltung der Wirkung über den Preis zu geben, vgl. auch Abbildung 3. Hier wird zwischen Einführungsphase, Verbreitungsphase und Etablierungsphase der Schattenregulierung unterschieden. Aufgrund des steigenden CO_2-Preises und der nahenden Schattenregulierung wird der Handlungsspielraum zunehmend eingeschränkt. Diese Regelung würde auch die Erfüllung der Verlaufs-Ziele für Wohngebäude aus Art. 9 EPBD ermöglichen (Reduktion des Primärenergie-verbrauchs von mindestens 16% bis 2030 und 20-22% bis 2033) sowie eine Analogie zur Dekarbonisierung von bestehenden Wärmenetzen aufweisen, die gemäß Wärmeplanungsgesetz bestimmte Mindestreduktionen über die Zeit erbringen muss: 30% erneuerbarer Anteil 2030; 80% in 2040. Zu beachten wäre allerdings, dass bei einer solchen Regelung lock-in Effekte auftreten könnten (z.B. durch den Einbau eines fossil betriebenen Heizungskessels trotz Schattenregulierung und bestehenden Anreizen), die es zu minimieren gilt.

Ein Ansatz ist die Definition von klaren, **zukunftsfesten Zielstandards** für Neubauten und Sanierungen (ZEB und ggf. Differenzierung in Bestand und Neubau), zunächst losgelöst von fixen Einhaltungsfristen. Der ZEB-Standard ist EU-Vorgabe ab 2028 (öffentliche Neubauten) bzw. 2030 (alle anderen) und dient als zentrales Zielbild nachhaltiger Gebäude. Für den Neubau sollte der Standard ambitioniert sein, denn hier ist er mit den vorhandenen Freiheiten oft gut zu realisieren. Außerdem stellen sich Hersteller und Bauindustrie mit Großinvestitionen in entsprechende Produktionskapazitäten auf langfristige verbindliche Standards ein und bieten aus Kosten- und Effizienzgründen dann oft auch keine anderen Produkte mehr an (beispielsweise bei Fenstern). Zudem entstehen durch nicht ZEB-konforme Neubauten Lock-in Effekte. Mit ZEB verbundene energetische Mehrkosten machen jedoch nur einen geringen Teil der aufgetretenen Baukostensteigerungen aus, während andere Regelungsbereiche deutlich stärker ins Gewicht fallen [Oschatz et al., 2018]. Diese Auflage könnte im Gesetzgebungsprozess vorgezogen werden, was keine zusätzliche Bürokratie verlangt, da sie ohnehin umzusetzen ist und ein zeitnaher gültiger ZEB-Standard für den Neubau erfahrungsgemäß auch als „Motor“ der Dekarbonisierung des Gebäudebestandes funktioniert, der durch das Vorziehen gleichzeitig nachfragedämpfend und somit preissenkend wirken kann. Priorität sollte die Verständlichkeit und einfache Nachweisbarkeit zur Erreichung des Standards haben, um den Bau-Turbo zu unterstützen. Im Bereich der Bestandsgebäude sollten gewisse Triggerpunkte für die Sanierung auf den Zielstandard erhalten bleiben bzw. eingeführt werden, bspw. bei Verkauf, Neuvermietung oder umfassender Sanierung, wodurch auch ein Anreiz bei Finanzinstituten entsteht, maßgeschneiderte Produkte anzubieten, die ihnen helfen, ihre Hypothekendarlehen-Portfolios zu dekarbonisieren.

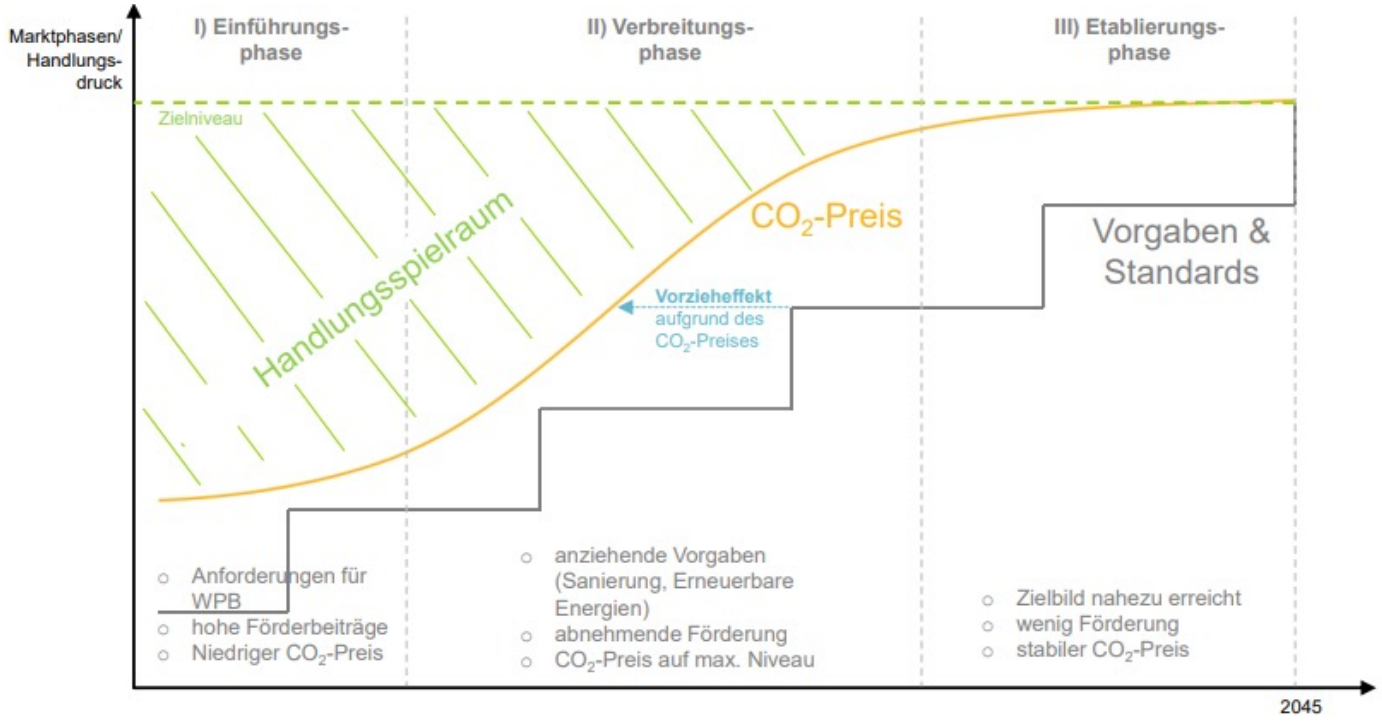

Abbildung 4: Zusammenwirken der Instrumente nach Marktphasen (Quelle: Guidehouse)

Die **bedingten Sanierungspflichten** entsprechend Anlage 7 (Mindestanforderung Gebäudehülle) sollten bestehen bleiben, damit Lock-in Effekte durch später eingebaute fossile Heizungen, die nach EPBD spätestens 2040 ersetzt werden müssten, verhindert werden. Diese Regelung ist eine entscheidende Brücke zwischen der verhältnismäßig kurzfristigen Dynamik des Marktes und den langen Zeithorizonten im Gebäudesektor. Zu ergänzen wäre die sich aus der EPBD ableitende Pflicht für **Solarenergie in Gebäuden** für neue und bestehende Gebäude.

Im Bereich des Gebäudebestandes sind die Aspekte **Finanzierbarkeit und Werthaltigkeit** sowie **Sozialverträglichkeit** von zentraler Bedeutung und müssen durch ordnungspolitische Leitplanken adressiert werden. Es ist zu vermeiden, dass Eigentümer bzw. Mieter in CO_2-Kosten- bzw. Energiekostenfallen geraten, wenn Sie entweder gar nicht sanieren bzw. lediglich ein altes, fossiles Heizungssystem gegen bspw. eine Wärmepumpe tauschen. Dieses de-risking ist nicht nur für Eigentümer, sondern auch für Finanzinstitute von zentraler Bedeutung, weshalb oben auch der Fokus auf Worst-Performing Buildings betont wurde. Während bei Privateigentümern vor allem die Anfangsinvestitionen finanziell abgebildet werden müssen, sehen sich die Wohnungswirtschaft und andere Vermieter vor der Notwendigkeit, die Kosten energetischer Sanierungen auf die Kaltmiete umlegen zu können – um somit eine Finanzierung und Wirtschaftlichkeit sicherzustellen. Hier ist der Spielraum oft sehr eng und erlaubt keine betriebswirtschaftlich umsetzbaren, größeren Investitionen. Diesbezüglich sollte der Ansatz in Richtung Warmmietenneutralität und Vereinbarung einer Warmmiete weiterverfolgt werden, um Einsparmöglichkeiten bei den Heiz- bzw. Nebenkosten auch bei Investitionen voll nutzen zu können. Zusätzlich wird der Immobilienwert durch eine zukunftsweisende energetische Sanierung erhöht, was wiederum Bonitätsaspekte bei der Finanzierung verbessert. Der Warmmietenansatz begünstigt überdies das Zusammenwachsen von Gebäudesektor und Energiesystem. Der bei energetischen Sanierungen entstehende Gewinn an Komfort und Wohngesundheit sollte dabei auch ökonomisch „eingepreist“ werden.

Vereinfachungsmöglichkeiten im GEG vor dem Hintergrund geltender EU-Richtlinien

Sowohl rechtlich als auch politisch sind die Handlungsspielräume zur „Verschlankung" bestehender Regularien im GEG begrenzt. Neben den aufgezeigten Möglichkeiten ist es insbesondere die **Struktur**, die zu verbesserter Anwendbarkeit und breiterer gesellschaftlicher Akzeptanz führen kann. Im gesellschaftlichen Diskurs sind es oftmals die Herausforderungen und erhebliche Komplexität, die Widerstand auslösen. Mit einer Fokussierung im GEG auf das „Was" ohne das „Wie im Detail" wird das GEG selbst wieder verständlicher, und relevante Umsetzungsverordnungen könnten entsprechend der individuellen Anwendung zu Rate gezogen werden. Für mehr Übersichtlichkeit könnten folgende Vorschläge sorgen.

- Die genauen Erläuterungen zu **Berechnungs- und Nachweisverfahren** könnten in eine Anlage oder ganz ausgelagert werden. Dazu gehören beispielsweise die §§20–33 zu den Berechnungsverfahren.
- **Weggefallene Paragrafen** wie §§34–45 in Teil 2, Abschnitt 4 und §§52–56 in Teil 3, Abschnitt 2 könnten komplett entnommen werden, um die Gesamtzahl der Paragrafen auf ein handhabbareres Maß zu bringen.
- Falls die **65%-Regel** ersetzt werden sollte und damit wegfällt, könnten die §§71–71p (17 einzelne Paragrafen) durch eine entsprechende Regelung zum Ausschleichen bzw. Verbot des Neueinbaus fossiler Kessel (Alternative 1) oder einer Schattenregulierung (Alternative 2) ersetzt werden – und somit dem Argument einer übermäßigen Detailregulierung entgegenkommen.
- Die Regelung zum **Betriebsverbot für alte Heizkessel, Ölheizungen** in §72 könnte bei Anwendung einer Schattenregulierung (Alternative 2) dort mit integriert werden und somit wegfallen.

Weiterhin könnten zur Vereinfachung einige Vorschriften ggf. in anderen Gesetzen, etwa dem Energiewirtschaftsgesetz untergebracht werden. Dies sollte jedoch nur im Falle verbesserter Anwendbarkeit und Verständlichkeit geschehen. Schließlich könnte eine Umbenennung des Gesetzes in Betracht gezogen werden, die die Rolle der Umsetzung von EU- und Verfassungsvorgaben sowie die Wirksamkeit des Emissionshandels als zentrale Funktion unterstreicht (z.B. „Gesetz zur Umsetzung der gebäudeenergierelevanten EU-Richtlinien").

Zielkompatibilität und Rückfalloptionen

Mit der oben ausgeführten Alternative der **Schattenregulierung** wäre bereits ein wichtiger Rückfallmechanismus implementiert, da es, falls das EU-ETS 2 und ergänzende Leitplanken nicht die gewünschte Emissionsminderung erbringen, zu einem gewissen Zeitpunkt ordnungspolitisch geboten ist, Emissionen zu reduzieren.

Die Schattenregulierung sollte daher gebäudeindividuelle Anforderungen angelehnt an die MEPS enthalten. Deren Verpflichtung wird jedoch auf einen Zeitpunkt gesetzt, zu dem das EU-ETS 2 und die identifizierten Kriterien (Triggerpunkte) gemeinsam mit verfügbarer Förderung diese Maßnahmen ohnehin angestoßen haben sollte. Im Bereich der Wohngebäude wäre ein Start nach Einführung der MEPS für Nichtwohngebäude im Jahr 2030 sinnvoll, um ausreichend Zeit für die Wirkungsentfaltung des EU-ETS 2 zusammen

mit der Zielgruppenförderung zu geben. Zu spät sollte die Schattenregulierung allerdings auch nicht greifen, da vor dem Jahr 2045 noch ausreichend Zeit vorhanden sein müsste. Daher könnte ein Greifen der ersten Stufe für Wohngebäude ab ca. 2035 sinnvoll sein.

Dieser Rückfallmechanismus sollte jedoch flankiert werden, da er im Falle der Notwendigkeit einer umfassenden Anwendung der Schattenregulierung voraussichtlich unter enormen politischer Druck auf dessen Aufweichung bzw. Abschaffung geraten würde. Um sicherzustellen, dass sowohl die Wirkungen des EU-ETS 2 als auch der Zielgruppenförderung in Bezug auf die Dekarbonisierung transparent werden, sollte als zusätzliche Flankierung ein **dynamisches Monitoring** mit messbaren Parametern stattfinden. Ein solches Monitoring ermöglicht es, die Zielkompatibilität regelmäßig zu prüfen und Abweichungen frühzeitig zu erkennen. Schlüsselparameter sind hier die Sanierungsrate, das durchschnittlich erreichte energetische Niveau, die geförderte und mobilisierte Investitionssumme, jeweils unter Berücksichtigung der Gebäudetypen, Eigentumsverhältnisse, und verfügbarer Einkommen. Zur Vereinfachungen sollte in Erwägung gezogen werden, Benchmarks für diese Parameter zu definieren. Diese Benchmarks könnten Bestandteil der ohnehin zu erstellenden Nationalen Sanierungsfahrpläne sein.

3.3 ZUSAMMENFASSUNG ZUR MÖGLICHEN KÜNFTIGEN GEWICHTUNG DER PUZZLETEILE

Die vollständige Dekarbonisierung des Gebäudesektors innerhalb der nächsten zwei Jahrzehnte erfordert nicht „den“ einen Hebel, sondern ein erfolgreiches Zusammenspiel verschiedener politischer Instrumente. Im Zentrum steht das **EU-ETS 2 als zentrales marktbasiertes Leitinstrument**. Damit das EU-ETS 2 seine Wirkung voll entfalten kann, braucht es zusätzliche **ordnungspolitische Leitplanken**, die Preisstabilität sichern und langfristige Investitionsentscheidungen ermöglichen. Dabei muss das GEG künftig übersichtlicher gestaltet werden, Detailregulierungen sinnvoll begrenzen und präzise Standards und Kriterien für Umstellungszeitpunkte definieren. Ergänzende Gebote können dabei als Schattenregulierung dienen, um einen Transformationspfad verbindlich, aber gleichzeitig so flexibel wie möglich zu gestalten.

Zwei wesentliche komplementäre Faktoren sind entscheidend für eine erfolgreiche Reform des GEG und den Erfolg des gesamten Instrumenten-Mix im Gebäudesektor: Erstens, eine **Förderlandschaft**, die sich stärker an realen Gegebenheiten orientiert und gezielter jene Gruppen unterstützt, die ohne Hilfe überfordert wären. Zweitens, eine transparente, **zielgruppenorientierte Kommunikation** und Vermittlung der anstehenden Herausforderungen. Zusätzlich bedarf es einer klaren und einfachen Bereitstellung von Informationen über verfügbare Fördermittel, Umsetzungsmöglichkeiten, sowie beispielhafter Erfolgsgeschichten [Teuffer, 2025]. Auch wenn diese Aspekte nicht unmittelbar in die Novellierung des GEG einfließen, sind sie essenziell für dessen gesellschaftliche Akzeptanz und damit auch für das Gelingen der gesamten Transformation des Gebäudesektors.

QUELLENVERZEICHNIS

Agora Energiewende (2025): Soziale Wärmewende. Online verfügbar unter https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-17_DE_Soziale_Waermewende/Programm_Soziale_Waermewende_BET_27052025.pdf, abgerufen am 28.05.2025.

Alibas, Sirin; Bagheri, Mahsa; Yu, Songmin (2024): Analyse der Einsparpotenziale an Energie und CO_2- Emissionen im deutschen Gebäudebestand unter verschiedenen Szenarien. Fraunhofer ISI (S09/2024), abgerufen am 10/2025.

Bayer, Tina; Hagen, Jonas; Koepke, Mathias; Kracht, Ole; Pfister, Lisa; Braungardt, Sibylle et al. (2024): Soziale Aspekte der Gebäude-Energiewende. Herausforderungen und Möglichkeiten. Unter Mitarbeit von Öko-Institut. Dena. Online verfügbar unter https://www.dena.de/fileadmin/dena/Publikationen/PDFs/2024/GEFO_Bericht_Soziale_Aspekte_final.pdf, abgerufen am 20.11.2025.

Behr, Sophie; Kücük, Merve; Longmuir, Maximilian; Neuhoff, Karsten (2024): Sanierung sehr ineffi zienter Gebäude sichert hohe Heizkostenrisiken ab. DIW Wochenbericht. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Berlin (DIW Wochenbericht, 19). Online verfügbar unter https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.901906.de/24-19-1.pdf.

Bettgenhäuser, Kjell; Bruhin, Arnold; Becker, Daniel; Hermelink, Andreas; Kleinertz, Britta (2024): Der strategische Instrumentenmix 2025 – Ausblick auf die Gebäudeenergiepolitik in Deutschland. Unter Mitarbeit von Christian Noll, Ute Czylwik und Sophia Siemer. Hg. v. Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF). Guidehouse.

Bloomberg New Energy Finance (BloombergNEF) (2025): EU ETS II Market Outlook. EU ETS Pricing Scenarios. Unter Mitarbeit von Bloomberg Philanthropies und European Climate Foundation (ECF). Bloomberg New Energy Finance (BloombergNEF). Online verfügbar unter https://assets.bbhub.io/promo/sites/16/EU_ETS_II_Pricing_Scenarios_Balancing_Cuts_and_Costs.pdf, abgerufen am 10/2025.

BMJV (2019): Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG). Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Online verfügbar unter http://www.gesetze-im-internet.de/behg/BEHG.pdf.

Bothe, David; Reichenbach, Johanna (2025): Neue Wege für die Energiewende („Plan B“). Wissenschaftliche Studie im Auftrag der Deutschen Industrie- und Handelskammer. Unter Mitarbeit von Deutsche Industrie- und Handelskammer. Frontier Economics. Online verfügbar unter https://www.frontier-economics.com/media/u1vbsfop/frontier-dihk-energiewende-plan-b-03092025-stc-update-stc.pdf, abgerufen am October 2025.

Bürger, Veit (2014): Overview and assessment of new and innovative integrated policy sets that aim at the nZEB standard. Öko-Institut e.V. (Öko-Institut).

Deurer, Jana; Steinbach, Jan; Bei der Wieden, Malte; Braungardt, Sibylle; Bürger, Veit; Senkpiel, Charlotte et al. (2024): Maßnahmenkonzepte für einen klimaneutralen Gebäudebestand bis 2045. Unter Mitarbeit von IREES, Fraunhofer ISE und Öko-Institut. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Bonn. Online verfügbar unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2024/bbsr-online-105-2024-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am 10/2024.

EHPA (2025): Distorted taxation is undermining energy security. EHPA. Online verfügbar unter https://ehpa.org/news-and-resources/press-releases/distorted-taxation-is-undermining-energy-security/, abgerufen am 20.11.2025.

Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln (EWI) (Hg.) (2025): Auswirkungen und Preispfade des EU ETS2. Online verfügbar unter https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2025/04/EU-ETS2_Endbericht.pdf, abgerufen am 24.06.2025.

Europäisches Parlament und der Europäische Rat (2024): 2024/1275 RICHTLINIE (EU) 2024/1275 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung). EPBD 2024. Fundstelle: Amtsblatt der Europäischen Union.

European Commission (05.03.2025): Guidance on the Social Climate Plans. Commission Notice. C(2025) 881 final.

Feindt, Simon; Kornek, Ulrike; Labeaga, Jose; Sterner, Thomas; Ward, Hauke (2021): Understanding regressivity: Challenges and opportunities of European carbon pricing. In: ELSEVIER, 105550. Jg., Nr. Energy Economics 103.

Heinrich, Stephan; Langreder, Nora; Grodeke, Anna-Maria; Alkasabreh, Mohammad; Hoch, Markus; Jessing, Dominik et al. (2025): Förderwirkungen BEG 2023. Evaluation des Förderprogramms „Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)“ in den Teilprogrammen BEG Einzelmaßnahmen (BEG EM), BEG Wohngebäude (BEG WG) und BEG Nichtwohngebäude (BEG NWG) im Förderjahr 2023. Unter Mitarbeit von Prognos AG, ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH, FIW und iTG. Prognos AG; ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH; FIW; iTG. Online verfügbar unter https://www.energie-wechsel.de/KAENEF/Redaktion/DE/PDF-Anlagen/BEG/beg-evaluation-2023-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

Heyen, Dirk Arne; Cludius, Johanna; Fischer, Corinna; Hanke, Gerolf; Kenkmann, Tanja; Schumacher, Katja et al. (2025): Eckpunkte einer sozialen Umwelt- und Klimapolitik. Synthese und Schlussfolgerungen des Projekts „Soziale Aspekte von Umweltpolitik“. Hg. v. Umweltbundesamt. Öko-Institut; Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft; Institut für sozial-ökologische Forschung (Texte, 60/2025).

Holm, Andreas; Sprengard, Christoph (2024): Auswirkungen der Marktpreisbildung für CO_2 des Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) und europäischen Emissionshandels fürBrennstoffe (EU-ETS 2) ab 2027 auf Gebäudeeigentümer und Mieter. FIW München. München. Online verfügbar unter https://buveg.de/wp-content/uploads/2024/09/2024-09-17-FIW-BUVEG-Auswirkungen-Marktpreisbildung-ETS2-.pdf, abgerufen am 20.11.2025.

Janssen, Matthias; Nodop, Christoph; Peichert, Patrick; Reger, Maximiliane; Weber, Bernd; Kumar, P. et al. (2025): The EU ETS 2 at the Crossroads: Evaluating Reform Options. Unter Mitarbeit von EPICO KlimaInnovation. Frontier Economics. Berlin. Online verfügbar unter https://epico.org/en/defending-and-enhancing-eu-ets-2-at-the-crossroads-evaluating-reform-options, abgerufen am October 2025.

Kienscherf, Philipp Artur; Emelianova, Polina; Leibfritz, Tobias; Niesler, Nicole (2025): Auswirkungen und Preispfade des EU ETS2. EWI-Analyse. Hg. v. Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln (EWI).

Kopernikus-Projekt Ariadne (27.05.2025): Ariadne Wärme- und Wohnen-Panel: Wärmepumpen bei Austausch von Heizungen immer noch knapp hinter fossilen Technologien. Kaestner, Kathrin. Online verfügbar unter https://ariadneprojekt.de/pressemitteilung/ariadne-waerme-und-wohnen-panel-waermepumpen-bei-austausch-von-heizungen-immer-noch-knapp-hinter-fossilen-technologien/.

Lütkehus, Rainer (2025): ETS 2: Keine zeitliche Verschiebung, dafür stärkere Preisdämpfung. Emissionshandel. In: energate messenger+:23.10.2025.

Matthey, Astrid; Bünger, Björn; Eser, Nadia (2024): Methodological Convention 3.2 for the Assessment of Environmental Costs. Value Factors. Unter Mitarbeit von Umweltbundesamt (UBA). Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau (Methodological Convention). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/methodological_convention_3_2_value_factors_bf.pdf, abgerufen am 06/2025.

Oberst, Christian; Sagner, Pekka; Voigtländer, Michael (2025): Private Vermieter in Deutschland. Mit einem besonderen Fokus auf Köln und Düsseldorf. IW; Kölner Haus- und grundbesitzerverein; Haus und Grund. Köln. Online verfügbar unter https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2025/Gutachten-Private-Vermieter-in-Deutschland.pdf, abgerufen am 10/2025.

Oschatz, B.; Hartmann, Anja; Werdin, P. (2018): Anteil der Energieeffizienz an Kostensteigerungen im Wohnungsbau. Kurzgutachten. Unter Mitarbeit von Bundesverband Erneuerbare Energien und ITG Dresden. Institut für Technische Gebäudeausrüstung Dresden Forschung und Anwendung GmbH (ITG). Online verfügbar unter https://www.bee-ev.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Meldungen/Studien/2018/20180216_BEE-Kurzgutachten_Energieeffizienz_und_Kosten_im_Wohnungsbau.pdf, abgerufen am 10/2025.

Pahle, Michael (2025): Schriftliche Stellungnahme zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes. Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Klimaschutz und Energie. Hg. v. Deutscher Bundestag und Ausschuss für Klimaschutz und Energie. Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK).

Pahle, Michael; Günther, Claudia; Feindt, Simon; Edenhofer, Ottmar (2025): Wie weiter mit dem ETS2? Vorschläge und Erwägungen zur Stärkung der Glaubwürdigkeit. Hg. v. Konrad-Adenauer-Stiftung. Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK).

Regierung der Bundesrepublik Deutschland (2023): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehrund Überprüfungsordnung. GEG, vom 19.04.2023.

Sinan Recber (2025): Von der Leyen kündigt Änderungen am ETS 2 an. Vor dem EU-Gipfel. In: Tagesspiegel Background:21.10.2025.

Sozial-Klimarat (2024): Die Persona-Analyse des Sozial-Klimarat: Deutsche Haushalte und ihre Anpassungsfähigkeit in der Klimatransformation. Auf dem Weg zu einem klimapolitischen Lagebild. Unter Mitarbeit von Infas360. Sozial-Klimarat. Online verfügbar unter https://sozial-klimarat.de/persona-analyse/.

Teuffer, Mareike (2025): Bei der Förderung ist weniger doch mehr. Energetische Sanierung. In: energate:27.10.2025.

Vollmer, Miriam (2025a): Abschaffung des „Heizungsgesetzes". Rechtliche Zulässigkeit einer Aufhebung von Vorgaben für die Heizungstechnologie beim Heizungstausch. Hg. v. Bundesverband Wärmepumpe e.V. (BWP). re|Rechtsanwälte PartGmbB.

Vollmer, Miriam (2025b): Gutachten warnt vor Rücknahme der Heizungsregeln im Gebäudeenergiegesetz: Wärmepumpen-Branche fordert Rechtssicherheit. Unter Mitarbeit von Bundesverband Wärmepumpe e.V. (BWP). Bundesverband Wärmepumpe e.V. (BWP). Online verfügbar unter https://www.waermepumpe.de/presse/pressemitteilungen/details/gutachten-warnt-vor-ruecknahme-der-heizungsregeln-im-gebaeudeenergiegesetz-waermepumpen-branche-fordert-rechtssicherheit/, abgerufen am 10/2025.

Walker, Amy (2025): Deutschland droht bei Energiepreisen ein Alleingang. Klimapolitik. In: t-online:10.11.2025.

Wambach, Achim (2025): Wir müssen Klimaschutz jetzt anders denken. Donald Trump verachtet die Klimapolitik. Wenn die größte Volkswirtschaft der Welt nicht mehr mitmacht: Was bringt es da noch, wenn Europa es tut und dabei seiner Wirtschaft schadet? In: Zeit Online, 41/2025:02.10.2025.

ÜBER UNS

EPICO KlimaInnovation ist eine unabhängige Denkfabrik, die mit klaren Konzepten und tragfähigen, ausgewogenen Lösungen eine konstruktive markt- und innovationsorientierte Klima- und Energiepolitik voranbringt. Wir schaffen ein Netzwerk, das Schlüsselakteure der Klima- und Energiepolitik zusammenbringt, um eine gesellschaftlich breit verankerte Agenda aufzustellen und umzusetzen. Wir bieten eine Plattform für Akteure aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft, um zielführende Ansätze einzubringen, zu beraten und voranzutreiben.

KONTAKT

Berlin-Büro

Energy and Climate Policy and Innovation Council e.V.
Hausvogteiplatz 12
10117 Berlin, Germany

Agata Gurgenidze
Senior Communications Specialist
agata.gurgenidze@epico.org

Brüssel-Büro

Energy and Climate Policy and Innovation Council e.V.
Rue du Commerce 72
1040 Brussels, Belgium

Michela Sandron
EU Communications Specialist
michela.sandron@epico.org

@epicothinktank

EPICO KlimaInnovation

epico.org

epico KlimaInnovation

Guidehouse