



ZENTRALVERBAND
DEUTSCHES
BAUGEWERBE **ZDB**

Stellungnahme zum Referentenentwurf
eines Gesetzes zur Änderung des
Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-
Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur
Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich
(Gebäudemodernisierungsgesetz – GmodG)
(Bearbeitungsstand: 5. Mai 2026)

Berlin, 11.05.2026
Zentralverband des Deutschen Baugewerbes
Hauptabteilung Wirtschaft
+49 30 20314-0
durieux@zdb.de
Lobbyregisternr.: R005093

Vorbemerkung

Der Zentralverband Deutsches Baugewerbe (ZDB) ist der größte und älteste Bauverband in Deutschland. Wir vertreten rund 35.000 Bauunternehmen aus Handwerk und Mittelstand, die familien- und inhabergeführt und größtenteils seit Generationen vor Ort tätig sind – im klassischen Hochbau, Straßen- und Tiefbau sowie im Ausbau. Das Baugewerbe steht für 85 Prozent des Wohnungsbaus und leistet über 60 Prozent des Infrastrukturbaus in den Kommunen.

Das Gebäudemodernisierungsgesetz (GModG) berührt die tägliche Geschäftsgrundlage dieser Betriebe: durch Normen zur Gebäudehülle, zur energetischen Sanierung, zur Wärmeplanung und zur gebäudetechnischen Infrastruktur. Der ZDB hat dazu im März 2026 ein Positionspapier zu den Koalitionseckpunkten vom 24. Februar 2026 veröffentlicht und begrüßt die Möglichkeit, nunmehr zum Referentenentwurf vom 5. Mai 2026 Stellung zu nehmen.

Der ZDB begrüßt, dass der Referentenentwurf das Heizungsgesetz durch eine technologieoffenere, praxistauglichere Regelung ersetzt und §§69 und 70 GEG sowie Anlage 8 – die Vorschriften zur Wärmedämmung von Rohrleitungen und Armaturen – unverändert beibehält. Diese Entscheidung ist richtig und folgt der Forderung des ZDB.

Gleichwohl verbleiben im Entwurf Regelungslücken, die im parlamentarischen Verfahren geschlossen werden müssen. Im Einzelnen:

Kernforderungen im Überblick

- ▶ BEG-Förderung gesetzlich verankern: Die politische Zusage der Koalition zur auskömmlichen Finanzierung der BEG bis 2029 muss in eine gesetzliche Förderrechtsgrundlage überführt werden; Basisförderung (20 %) und Einkommensbonus (15 %) sind auf dem Niveau von 2024 festzuschreiben.
- ▶ Evaluierungsklausel konkretisieren (§ 9a GModG): Der Entwurf muss klarstellen, dass Nachsteuerungsmaßnahmen bei Zielverfehlung 2030 ausschließlich über Förderinstrumente erfolgen und nicht über neue ordnungsrechtliche Einbau- oder Austauschpflichten.
- ▶ Bestandsschutzklausel im Inkrafttretensartikel erweitern (§ 9 GModG): Die Übergangsvorschriften schützen Baurechtsvorgänge, nicht aber laufende Aufträge und Zusagen aus Bundesförderprogrammen. Diese Schutzlücke muss geschlossen werden.
- ▶ Quartiersansatz national normieren: Der Entwurf enthält keine Regelung des Quartiersansatzes als Erfüllungsalternative für EPBD-Mindeststandards. Dies muss im Gesetz selbst, nicht nur in künftigen EU-Verhandlungen, verankert werden.

Stellungnahme im Einzelnen

I. §§69 und 70 GModG – Wärmedämmung von Rohrleitungen und Armaturen

Der ZDB begrüßt ausdrücklich, dass §§69 und 70 GModG sowie Anlage 8 inhaltlich unverändert erhalten bleiben. Diese Normen verpflichten Bauherren und Eigentümer zur Begrenzung der Wärmeabgabe von Rohrleitungen und Armaturen; §70 enthält eine gleichgerichtete Pflicht für Kälteverteilungs- und Kaltwasserleitungen. Ohne diese Regelungen bliebe jede Heizungsmodernisierung technisch unvollständig.

Die Koalitionseckpunkte hatten über die Reichweite dieser Normen keine Klarheit geboten. Der Referentenentwurf schließt diese Lücke. Das entspricht der Kernforderung des ZDB und ist für die Betriebe des Hoch- und Ausbaus von praktischer Bedeutung.

Der ZDB weist darüber hinaus darauf hin, dass Energieeffizienzmaßnahmen, d.h. die Dämmung von Fenstern, Fassade, Dach und Rohrleitung nach §§69 und 70 GModG gleichwertige Bestandteile eines ganzheitlichen Sanierungsansatzes sind. Diese Effizienzmaßnahmen müssen daher im Förderrecht vollständig abgebildet und durch den individuellen Sanierungsfahrplan (iSFP) koordiniert werden.

II. §9a GModG – Evaluation und Planungssicherheit

Der Referentenentwurf sieht in §9a GModG vor, dass die zuständigen Bundesministerien die Regelungen der Teile 2, 3, 4 und 6 im Jahr 2030 im Hinblick auf die Klimaschutzziele evaluieren und innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der Evaluierung einen Vorschlag für eine Weiterentwicklung der Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudesektor vorlegen.

Diese Formulierung ist aus Sicht des ZDB nicht hinreichend. Der Begriff „Weiterentwicklung“ lässt offen, ob künftige Nachsteuerung auch ordnungsrechtliche Einbau- oder Austauschpflichten umfassen kann. Gerade diese Unklarheit ist es, die Investitionsentscheidungen bei Eigentümern und Betrieben hemmt. Neue ordnungsrechtliche Pflichten würden den Markt erneut in Zurückhaltung treiben, die er gerade überwindet.

Der ZDB fordert, in §9a GModG gesetzlich festzuschreiben, dass Nachsteuerungsmaßnahmen bei Zielverfehlung des Gebäudesektors ausschließlich über Förderinstrumente, d.h. insbesondere über eine Aufstockung der BEG, der BEW sowie weiterer Programme wie KNN erfolgen dürfen und neue ordnungsrechtliche Pflichten ausgeschlossen sind.

III. Förderung – gesetzliche Absicherung der BEG

Der Referentenentwurf enthält keine gesetzliche Förderrechtsgrundlage für die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG). Die politische Zusage der Koalitionsfraktionen, die BEG auskömmlich bis 2029 zu finanzieren, findet sich im Entwurf nicht wieder.

Für Eigentümer, die Sanierungsentscheidungen mit Amortisationszeiträumen von 15 bis 25 Jahren treffen, reicht eine politische Absichtserklärung nicht aus. Sie benötigen eine Fördergrundlage, die nicht durch Haushaltssperre, Ressortentscheidung oder Parlamentsbeschluss kurzfristig suspendiert werden kann.

Der ZDB fordert, die BEG-Finanzierungszusage in eine gesetzliche Förderrechtsgrundlage zu überführen. Die Verstetigung muss auch BEW, KNN und weitere Sanierungsförderprogramme umfassen. Die Förderquoten, insbesondere die Basisförderung von 20 Prozent und der Einkommensbonus von 15 Prozent, sind auf dem Niveau von 2024 fortzuführen. Der Einkommensbonus ist das wirksamste Instrument, um sicherzustellen, dass die Kosten der Wärmewende nicht einseitig von einkommensschwachen Eigentümern getragen werden.

IV. §42 ff. GModG – Technologieoffenheit und Gewerbeneutralität

Der ZDB begrüßt, dass der Referentenentwurf mit §42 GModG den „Heizungszwang“ abschafft und gleichwertige Optionen für den Heizungsersatz eröffnet.

Der ZDB weist darauf hin, dass Technologieoffenheit im Gesetzestext nicht durch asymmetrische Nachweispflichten oder administrative Hürden faktisch unterlaufen werden darf. Dies gilt insbesondere für die Gewerke des Hoch- und Ausbaus, die täglich Dämmsysteme, Fensterkonstruktionen und Gebäudetechnik installieren und auf Heizungsanlagen abstimmen.

V. Inkrafttreten und Bestandsschutz (Artikel 9 GModG)

Der Referentenentwurf sieht ein gestuftes Inkrafttreten vor: Artikel 1 und die Kernartikel treten am Tag nach der Verkündung in Kraft, Artikel 2 sechs Monate später, Artikel 3 am 1. Januar 2028 und Artikel 4 am 1. Januar 2030.

Die Übergangsvorschriften des Referentenentwurfs schützen Vorhaben, für welche die Bauantragstellung vor Inkrafttreten des Gesetzes erfolgt ist. Diese Regelung ist notwendig, aber nicht hinreichend.

Nicht geschützt sind: Betriebe, die Angebote auf Basis der bisherigen Rechtslage kalkuliert haben, sowie Eigentümer und Unternehmen, die auf Grundlage bestehender Förderzusagen, insbesondere aus der BEG, Auftragsvergaben vorgenommen oder verbindliche Planungsentscheidungen getroffen haben. Ein abrupter Normwechsel ohne umfassenden Bestandsschutz würde eine Welle von Stornierungen an Aufträgen auslösen.

Daher fordert der ZDB, die Bestandsschutzklausel ausdrücklich auf alle Aufträge und Zusagen auszudehnen, die vor Inkrafttreten auf Grundlage geltenden Rechts erteilt oder über Förderprogramme beantragt wurden.

VI. EPBD-Umsetzung – Quartiersansatz und Nichtwohngebäude

Der Referentenentwurf setzt die EPBD 2024 in nationales Recht um und enthält besondere Renovierungsanforderungen für bestehende Nichtwohngebäude. Der ZDB erkennt die Notwendigkeit dieser Umsetzung an und weist zugleich auf zwei Regelungslücken hin.

Erstens: Der Entwurf enthält keine Regelung des Quartiersansatzes als vollwertige Erfüllungsalternative für EPBD-Mindeststandards. Die Eckpunkte hatten angekündigt, sich auf EU-Ebene für diesen Ansatz einzusetzen. Das reicht nicht. Der Quartiersansatz ist eine praxistaugliche Lösung für den Gebäudebestand und muss bereits im nationalen Gesetzentwurf verankert werden, um regionale Handwerksbetriebe investitionssicher planen zu lassen.

Zweitens: Der Entwurf schützt Wohngebäude im Bestand vor gebäudeindividuellen Sanierungsanforderungen. Dieser Schutz muss auch für Nichtwohngebäude im Bestand ausdrücklich festgeschrieben werden. Eigentümer, die im Vertrauen auf geltendes Recht erworben und investiert haben, dürfen durch nachträgliche ordnungsrechtliche Pflichten nicht belastet werden. Das gilt insbesondere für die zahlreichen mittelständischen Gewerbeeigentümer im ZDB-Umfeld.

VII. Zeitplan und Verbändebeteiligung

Der ZDB begrüßt, dass der Referentenentwurf nunmehr vorliegt. Für das weitere Verfahren bleibt es dabei: Ein Gesetz dieser Regelungsdichte und Komplexität erfordert eine Verbändebeteiligungsfrist von Wochen und nicht wenigen Tagen vor dem Kabinettsbeschluss.

Ambitionierte Zeitpläne und belastbare Rechtssetzung schließen sich nicht aus. Sie setzen aber voraus, dass der Beteiligungsprozess nicht zulasten seiner inhaltlichen Substanz verkürzt wird.

Zusammenfassung

Der Referentenentwurf zum GModG setzt wichtige Forderungen des ZDB um: §§69 und 70 GModG bleiben erhalten, der „Heizungszwang“ entfällt, und die Technologieoffenheit ist im Kern gewährleistet. Das sind gute Grundlagen.

Für ein Gesetz, das Investitionsdynamik entfachen und Planungssicherheit für Betriebe und Eigentümer schaffen soll, verbleiben jedoch fünf Regelungslücken, die im parlamentarischen Verfahren geschlossen werden müssen:

- ▶ die BEG-Förderung gesetzlich und haushaltsrechtlich verankern,
- ▶ die Evaluierungsklausel in §9a GModG so fassen, dass neue Ordnungspflichten ausgeschlossen sind,
- ▶ den Bestandsschutz im Inkrafttretensartikel auf laufende Aufträge und Förderzusagen ausweiten,
- ▶ den Quartiersansatz als nationale Erfüllungsalternative im Gesetz normieren.

Der ZDB steht für ein fachliches Gespräch mit den zuständigen Referaten im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowie im Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen jederzeit zur Verfügung.