

Stellungnahme

Berlin, 19. Oktober 2026

Entwurf des „Gesetzes zur energetischen Sanierung und Erfassung des Gebäudebestands öffentlicher Einrichtungen“ des BMWSB vom 7. Oktober 2026

Hintergrund

Die Umsetzungsfrist der novellierten Europäischen Energieeffizienzrichtlinie (EED) endete am 11. Oktober 2025, ohne dass Deutschland bereits alle Vorgaben umgesetzt hat. Mit dem „Gesetz zur energetischen Sanierung und Erfassung des Gebäudebestands öffentlicher Einrichtungen“ (Gebäude-öffentlicher-Einrichtungen-Sanierungsgesetz – ÖffEGSanG) soll nun der Artikel 6 der EED in nationales Recht umgesetzt werden.

Die Verbändeanhörung wurde am 7. Oktober 2026 offiziell vonseiten des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) gestartet. Der Referentenentwurf ist innerhalb der Bundesregierung noch nicht final abgestimmt, Einzelfragen hierzu sind derzeit noch in der Diskussion. Die gilt insbesondere für die reduzierten Anforderungen für militärische Gebäude, die Höchstwerte der Wärmedurchgangskoeffizienten von Außenbauteilen sowie die Öffnungsklausel. Die Anforderungen sollen daher im Rahmen der Ergebnisse der Länder- und Verbändeanhörung geprüft werden. Die Kabinettsbefassung ist für November 2026 geplant.

Grundlegende Anmerkungen

Die dena begrüßt den vorliegenden Gesetzentwurf, der die Vorgaben der EED zielgerichtet und im Sinne des Koalitionsvertrags umsetzt. Die Festlegung einer jährlichen Sanierungsquote von drei Prozent, was einem Sanierungsziel von 45,7 Prozent für Bund und Länder bis zum Jahr 2040 entspricht, ist im Sinne des Klimaschutzes und der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand eine richtungsweisende Zielvorgabe.

Allerdings ist eine gesetzlich verbindliche Sanierungsquote von drei Prozent pro Jahr eine ambitionierte Forderung und nur dann praktisch umsetzbar, wenn die Länder und ihre Kommunen über ausreichende Finanzierungs-, Planungs-, Beschaffungs- und Umsetzungskapazitäten verfügen. Für eine Vielzahl von Kommunen, die zwar nicht mittelbar über das ÖffEGSanG, jedoch über die Länder ebenfalls zur Sanierung verpflichtet werden, stellt der Gesetzentwurf eine große Herausforderung dar. Es wird daher dringend notwendig sein, einen ausreichenden und verlässlichen Finanzierungsrahmen von Bund und Ländern zu schaffen und beispielsweise das Sondervermögen zielgerichteter für kommunale Infrastrukturvorhaben und Klimaneutralität zu nutzen. Insbesondere sollten im Rahmen des Sondervermögens solche Maßnahmen unterstützt werden, die Fremdkapital mobilisieren, wie etwa

das Energiespar-Contracting (ESC). Darüber hinaus wäre eine breit angelegte Kommunikation der umgesetzten Maßnahmen wünschenswert, um direkt vor Ort zu zeigen, dass der Staat handlungsfähig ist und die Infrastruktur im Sinne der Zukunftsfähigkeit instand setzt. Aufgrund weiterer Anforderungen aus der Umsetzung kommunaler Wärmepläne, des Gebäudemodernisierungsgesetzes (GModG) sowie des angekündigten Wärmenetzgesetzes (und weiterer) sind bei den öffentlichen Einrichtungen zahlreiche weitere Investitionen zu erwarten. Die wesentlichen Unterstützungsleistungen werden vor allem in der praktischen Umsetzungsbegleitung liegen. Diese umfassen beispielsweise die Analyse von Gebäude- und Energiedaten, die Projektentwicklung, Ausschreibungen und Vergaben.

Sehr positiv zu bewerten ist, dass erstmals eine flächendeckende Erfassung der Gebäude öffentlicher Einrichtungen erfolgt, die der Öffentlichkeit zur Verfügung steht. Eine präzise Datenlage über den öffentlichen Gebäudebestand ermöglicht es, wissenschaftliche Auswertungen durchzuführen und fundierte politische Entscheidungen zu treffen, beispielsweise zu neuen Förderprogrammen. Allerdings bildet der vorliegende Gesetzentwurf hinsichtlich der Dateneingabe lediglich die Mindestanforderungen der EED ab. Wesentliche Gebäudemerkmale wie Baujahr, Gebäudekategorie, Energieträger sowie voraussichtliche Wärmeversorgungsgebiete der kommunalen Wärmeplanung sind nicht verpflichtend zu erfassen. Dies hat zur Folge, dass der Nutzen des Inventars als strategisches Bestands- und Planungstool für die öffentlichen Einrichtungen sinkt.

Grundsätzlich ist zu kritisieren, dass es keine Sanktionen bei Nichterfüllung der Sanierungsziele gibt. Als wirksame Hebel zur Durchsetzung des Gesetzes wären beispielsweise die Sperre von Baugenehmigungen für Neubauprojekte, sofern noch keine Beauftragung für die Leistungsphase 8 erfolgt ist, die verbindliche Reservierung eines bestimmten Prozentsatzes der kommunalen Haushaltsmittel für Sanierungen, transparente Berichterstattung und der Ausschluss von Förderprogrammen bei Nichteinhaltung zu nennen. Maßnahmen dieser Art stärken die Eigenverantwortung der öffentlichen Einrichtungen und schaffen klare Rahmenbedingungen für die Zielerreichung.

Das im Gesetz beschriebene Niedrigstenergiegebäude-Niveau, auf das saniert werden muss, wird allein durch einen primärenergetischen Zielwert bestimmt und ist erfüllt, wenn der Referenzgebäudefaktor des jeweiligen Gebäudes den Wert 1,3 nicht überschreitet. Der Referenzgebäudefaktor von 1,3 wird gemäß der Gesetzesbegründung aus dem kostenoptimalen Niveau abgeleitet und entspricht in der bisherigen GEG-Systematik näherungsweise einem Effizienzgebäude(EG)-85-Niveau.

Angesichts der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand erscheint dies wenig ambitioniert, da nach den Energieeffizienzfestlegungen für klimaneutrale Neu-/Erweiterungsbauten und Gebäudesanierungen des Bundes (EEFB) aktuell für Sanierungen ein EffizienzgebäudeBund(EGB)-55-Standard gefordert ist, der näherungsweise einem Effizienzgebäude(EG)-40-Standard nach GEG-Systematik entspricht.

Vor diesem Hintergrund erscheint es ebenfalls inkonsequent, dass der Bund im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) bei Sanierungen keine niedrigere Effizienzgebäude-Stufe als EG 70 fördert, für den hier adressierten öffentlichen Gebäudebestand jedoch näherungsweise EG 85 als Zielniveau zugrunde legt. Die dena empfiehlt demzufolge eine Überprüfung der Definition des Niedrigstenergiegebäude-Niveaus hinsichtlich ihrer europarechtlichen Herleitung sowie ihres Ambitionsniveaus. Das Ziel besteht darin, ein Niveau vorzusehen, das der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand angemessen Rechnung trägt und die getätigten Investitionen zukunftssicher macht.

Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand ist von entscheidender Bedeutung für die Erreichung der nationalen Klimaziele. Wenn es nicht einmal den öffentlichen Einrichtungen gelingt, ihre eigenen Gebäude so zu sanieren, dass sie einen wesentlichen Beitrag zur Klimaneutralität 2045 leisten, bleibt fraglich, wie einzelne Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer dies realisieren sollen.

Mit Blick auf die zu erstellenden Sanierungspässe im Rahmen des alternativen Ansatzes ist eine kurzfristige Klärung der Begrifflichkeiten und Anforderungen an Sanierungspässe sowie die Etablierung eines entsprechenden digitalen Instruments wünschenswert. Begleitend sollte das Instrument der Energieberatung speziell für die Sanierung des Gebäudebestands öffentlicher Einrichtungen gestärkt und eine entsprechende finanzielle Ausstattung sichergestellt werden.

Detailliertere Stellungnahme zu einzelnen Paragraphen

1. Flexible Anrechnung von Über- oder Unterschreitung der Sanierungsziele

§ 4 Jahressanierungsziele und 2040-Ziele	(2) [...] Für den Fall, dass ein Land sein Jahressanierungsziel in einem bestimmten Jahr über- oder unterschreitet, passt es sein Jahressanierungsziel des nachfolgenden Jahres entsprechend an. [...]
---	--

Einordnung: Eine Anrechnung von Über- und Unterschreitungen der jährlichen Sanierungsvorgabe von drei Prozent ist sinnvoll und praktisch notwendig. Artikel 6 (3) EED legt abweichend vom Gesetzesentwurf fest, dass eine Unterschreitung als unzulässig gilt und eine Überschreitung auf die folgenden zwei beziehungsweise drei Jahre anrechenbar ist. Im vorliegenden Gesetzentwurf ist hingegen die Anrechnung von Über- oder Unterschreitung der Sanierungsziele auf die folgenden zwei oder die folgenden drei Jahre nicht eindeutig geregelt, da lediglich vorgesehen ist, eine Anpassung der Ziele des Folgejahres durchzuführen.

Es wäre wünschenswert, wenn Erfolge auf mehrere Folgejahre anrechenbar wären. Dies würde die Inanspruchnahme von Serieller Sanierung (SerSan) oder Energiespar-Contracting (ESC) erleichtern, wo in einem Zug regelmäßig große Gebäudepools saniert oder energetisch ertüchtigt werden. Es ist zwingend zu vermeiden, dass in diesen Fällen nur Teile der Sanierungserfolge und der Primärenergieeinsparungen anrechenbar sind.

2. Praktikabilität beim Zusammenschluss von Bundeseinrichtungen

§ 5 Gemeinsames Erreichen der Jahressanierungsziele und der 2040-Ziele durch Bundeseigentümer	(1) Bundeseigentümer können sich unter den Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 zusammenschließen, um ihre Jahressanierungsziele sowie ihr 2040-Ziel gemeinsam zu erreichen. Bei einem Zusammenschluss werden die Referenzräume der jeweiligen Bundeseigentümer zu einem gemeinsamen Referenzraum zusammengefasst, aus dem sich die gemeinsamen Sanierungsziele nach Satz 1 ableiten. (2) Ein Zusammenschluss von zwei oder mehr Bundeseigentümern kann bezogen auf das Jahr 2027 und anschließend alle zwei Jahre für mindestens vier Jahre erfolgen. Wenn sich der Zusammenschluss auch auf das Erreichen des 2040-Ziels beziehen soll, muss der Zusammenschluss bis zum Ablauf des 31. Dezembers 2040 vereinbart werden. [...]
--	--

§ 13 Gemeinsames Erreichen der Energieeinsparziele und 2040-Ziele durch Bundeseigentümer	(1) Unter den Voraussetzungen der Absätze 2 bis 4 können sich Bundeseigentümer, die sich für den alternativen Ansatz nach § 12 entschieden haben, zusammenschließen, um ihre Energieeinsparziele und ihre 2040-Ziele gemeinsam zu erreichen sowie die Vorgaben des § 16 gemeinsam zu erfüllen. (2) Ein Zusammenschluss von zwei oder mehr Bundeseigentümern kann bezogen auf das Jahr 2027 und anschließend alle zwei Jahre für mindestens vier Jahre erfolgen. Wenn sich der Zusammenschluss auch auf das Erreichen des 2040-Ziels beziehen soll, muss der Zusammenschluss bis zum Ablauf des 31. Dezembers 2040 vereinbart werden.
---	--

Einordnung: Ein Zusammenschluss von Bundeseinrichtungen im Standardansatz (§ 5) sowie im alternativen Ansatz (§ 13) ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Gemäß § 4 müssen Bundeseinrichtungen sowohl eine jährliche Sanierungsrate nachweisen als auch im Jahr 2040 eine Fläche von 45,7 Prozent saniert haben. Bundeseinrichtungen, die sich zusammenschließen, wählen, ob sie gemeinsam nur die jährliche Sanierungsrate erbringen oder auch das 2040-Ziel erfüllen wollen.

- Bei gemeinsamem 2040-Ziel endet der Vertrag frühestens 2040, was praktisch sinnvoll ist, damit Bundeseinrichtungen mit guten Randbedingungen für Sanierungen andere Bundeseinrichtungen mit schlechteren Randbedingungen ausgleichen können.
- Beim Zusammenschluss ohne 2040-Ziel muss jede beteiligte Bundeseinrichtung bis 2040 das 45,7- Prozent-Sanierungsziel einzeln erreichen, was für Einrichtungen, die in den ersten Jahren wenig saniert hatten, sehr hohe Sanierungsraten bedeuten könnte, die praktisch nicht mehr realisierbar sein könnten.

Gemäß § 5 (2) könnte ein Zusammenschluss für das Jahr 2027 erfolgen. In diesem Fall müsste gemäß § 5 (3) der Vertrag spätestens vier Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes geschlossen und einschließlich eines Sanierungsfahrplans, der Aktivitäten über vier Jahre darlegt, der Geschäftsstelle vorgelegt werden. Dies ist vermutlich in dieser kurzen Zeit kaum realisierbar. De facto sind daher Zusammenschlüsse von Bundeseinrichtungen also erst ab 2029 (und jeweils alle zwei folgenden Jahre) zu erwarten.

3. Standard für Lebenszyklusanalysen

§ 6 Anrechenbarkeit der Nutzflächen von Ersatzgebäuden	(5) Das Kriterium der Nachhaltigkeit nach Absatz 1 Nummer 2 ist erfüllt, wenn 2. das Lebenszyklus-Treibhauspotenzial nach § 3 Absatz 1 Nummer 18b des Gebäudemodernisierungsgesetzes des fiktiv sanierten Gebäudes dasjenige des Ersatzgebäudes übersteigt.
---	---

Einordnung: Die klaren Kriterien der Kosteneffizienz und Nachhaltigkeit, insbesondere die Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus, werden begrüßt. Positiv hervorzuheben ist die Einführung der DIN SPEC 91606 als Standard für Lebenszyklusanalysen. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit von Nachhaltigkeitsbewertungen. Es ist zudem richtig und konsequent, die Kosten, Treibhausgasemissionen und den Primärenergiebedarf aus dem Abriss des fiktiv sanierten Gebäudes in die Bilanz einzubeziehen. Die Nachweisführung muss mit den Anforderungen der Bundesförderprogramme „Klimafreundlicher Neubau“ (KFN) und „Klimafreundlicher Neubau im

Niedrigpreissegment“ (KNN) abgestimmt werden. Eine unterschiedliche LCA-Berechnung (Ökobilanz) wäre schwierig vermittelbar.

4. Ambitionsniveau des Niedrigstenergiegebäudes in Bezug auf die Vorbildfunktion öffentlicher Hand

§ 8 Niedrigstenergiegebäude-Niveau

(5) Ein Gebäude nach § 1 hat das Niedrigstenergiegebäude-Niveau erreicht, wenn der Referenzgebäufaktor dieses Gebäudes den Wert 1,3 nicht überschreitet.

Einordnung: Die Definition des Niedrigstenergiegebäude-Niveaus hat entsprechend der europäischen Gebäudeeffizienzrichtlinie zu erfolgen (EPBD). Diese definiert das Niedrigstenergiegebäude als ein:

„Gebäude mit einer sehr hohen, nach Anhang I bestimmten Gesamtenergieeffizienz, die nicht schlechter ist als das von den Mitgliedstaaten 2023 gemäß Artikel 6 Absatz 2 gemeldete kostenoptimale Niveau, und bei dem der fast bei Null liegende oder sehr geringe Energiebedarf zu einem ganz wesentlichen Teil durch Energie aus erneuerbaren Quellen — einschließlich Energie aus erneuerbaren Quellen, die am Standort erzeugt wird oder Energie aus erneuerbaren Quellen, die in der Nähe erzeugt wird — gedeckt wird.“

Als Kriterium legt das ÖffEGSanG fest, den Referenzgebäufaktor entsprechend GModG zu berechnen. Gemäß § 15 sind äquivalente Energieeinsparungen im alternativen Ansatz ebenfalls als Primärenergieeinsparungen nachzuweisen. Die primärenergetische Definition ermöglicht es, Defizite bei der Energieeffizienz der Gebäude in erheblichem Umfang durch eine erneuerbare beziehungsweise primärenergetisch günstigere Wärmeversorgung zu kompensieren. Aus Sicht der dena besteht die Vorbildrolle der öffentlichen Hand auch darin, die Gebäudehülle zu ertüchtigen und somit den Nutzenergieverbrauch zu senken (vgl. Deutsche Energie-Agentur (Hrsg.) (dena, 2023): Fit für 2045: Zielparame-ter für klimaneutrale Nichtwohngebäude im Bestand).

Das in § 8 des Entwurfs vorgesehene Ambitionsniveau muss aus Sicht der dena kritisch überprüft werden. Der Referenzgebäufaktor von 1,3 wird laut Gesetzesbegründung aus dem kostenoptimalen Niveau abgeleitet und entspricht in der bisherigen GEG-Systematik näherungsweise einem Effizienzgebäude-85-Niveau. Dies erscheint angesichts der Vorbildfunktion öffentlicher Gebäude wenig ambitioniert. Zudem stellt sich die Frage, ob die alleinige Orientierung am kostenoptimalen Niveau die obenstehende Definition des Niedrigstenergiegebäudes nach Artikel 2 Nummer 3 EPBD vollständig abbildet. Kostenoptimalität bildet damit lediglich eine Mindestschwelle der Gesamtenergieeffizienz und damit eine notwendige Bedingung an ein Niedrigstenergiegebäude, ist für dieses Niveau aber allein nicht hinreichend.

Weiterhin wird nach den EEFB für Sanierungsvorhaben im Gebäudebestand des Bundes aktuell ein EGB-55-Standard gefordert. Ein EGB 55 darf lediglich 55 Prozent des Jahres-Primärenergiebedarfs eines Referenzgebäudes Bund betragen, das dem Neubauniveau des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) aus dem Jahr 2020 entspricht. Das heißt, dass ein EGB 55 umgerechnet einem EG 40 nach bisheriger GEG-Systematik entspricht.

Vor diesem Hintergrund erscheint es auch inkonsequent, dass der Bund im Rahmen der BEG bei Sanierungen keine niedrigere Effizienzgebäude-Stufe als EG 70 fördert, für den hier adressierten öffentlichen Gebäudebestand jedoch näherungsweise EG 85 als Zielniveau zugrunde legt. Die dena empfiehlt daher, die Definition des Niedrigstenergiegebäude-Niveaus sowohl hinsichtlich ihrer europarechtlichen Herleitung als auch hinsichtlich des Ambitionsniveaus zu überprüfen und ein Niveau vorzusehen, das der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand angemessen Rechnung trägt.

5. Erfassung militärischer Gebäude

§ 10 Reduzierte Anforderungen für militärische Gebäude	(1) Für ein militärisches Gebäude gilt abweichend von § 8 das Niedrigstenergiegebäude-Niveau bereits dann als erreicht, wenn der Referenzgebäudefaktor dieses Gebäudes den Wert [1,6] nicht überschreitet. (2) Bis zum Ablauf des 31. Dezember 2035 gilt zusätzlich zu Absatz 1 für ein militärisches Gebäude das Niedrigstenergiegebäude-Niveau auch dann als erreicht, wenn die energetische Sanierung des militärischen Gebäudes zu einer unverhältnismäßigen Beanspruchung der für die Verteidigungsfähigkeit benötigten Ressourcen führen würde. Auf Grundlage des Satzes 1 kann ein Bundeseigentümer in einem Kalenderjahr bis zu [1] Prozentpunkt jenes Anteils an seinem Jahressanierungsziel abdecken, der durch die Sanierung militärischer Gebäude erbracht werden soll. Satz 1 ist nicht anzuwenden für die Feststellung, ob ein Gebäude aus dem Referenzraum auszunehmen ist.
§ 19 Nachweispflichten zum Erreichen der Ziele	(2) Bis zum Ablauf des 31. Oktobers 2028 und anschließend alle zwei Jahre tragen Bundeseigentümer und Länder bezogen auf ihren jeweiligen Referenzraum in das Gebäudeinventar ein, [...] 2. ob für ein militärisches Gebäude bei den Eintragungen zu Nummer 1 und Satz 2 die Voraussetzungen von § 10 Absatz 2 vorliegen [...]
§ 20 Ausnahmen von der Eintragungspflicht	Abweichend von § 18 und § 19 Absatz 1, 2 und 4 Satz 3 sind im Gebäudeinventar keine Daten bereitzustellen, deren Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen haben kann auf: [...] 2. militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr oder der Landes- und Bündnisverteidigung [...]

Einordnung: Reduzierte Sanierungsvorgaben des Niedrigstenergiegebäude-Niveaus gelten für Baudenkmäler und militärisch genutzte Gebäude. Während für Baudenkmäler in § 9 eine flexible und eindeutige Regelung getroffen wurde, können Meldungen von Gebäuden der Bundeswehr auf folgende Weise erfolgen:

Fall	Erfassung	Anforderung an Zielzustand
(1) nicht militärische Gebäude	gebäudescharfe Eingabe	reguläre Anforderung ($R_{\text{tot,tot}} = 1,3$)
(2) militärische Gebäude	gebäudescharfe Eingabe	reduzierte Anforderung ($R_{\text{tot,tot}} = 1,6$)
(3) militärische Gebäude, die entsprechend § 10 (2) gemeldet werden	gebäudescharfe Eingabe	bis zu 1 Prozent werden unsaniert als „Zielstandard erreicht“ gewertet

(4) Sicherheitskritische (militärische) Gebäude	aggregierte Meldung von Daten oder keine Meldung	je nach Gebäude
--	---	-----------------

Militärische Gebäude können demnach entsprechend des § 10 (1), (2) und des § 20 die Sanierungsanforderungen erfüllen. Unklar bleibt, nach welchen Maßstäben eine Einordnung militärischer Gebäude in die Fälle 2, 3 oder 4 zu erfolgen hat. Die Gefahr besteht, dass alle militärischen Gebäude bezugnehmend auf § 20 keine Eintragungen vollziehen.

Außerdem besteht gemäß § 18 keine Kennzeichnungspflicht militärischer Gebäude im Inventar. Diese wäre jedoch erforderlich, um Gebäude zum Beispiel der Bundeswehr mit normaler und mit reduzierter Anforderung an das Zielniveau unterscheiden zu können. In diesem Fall ist es nicht möglich, ein Ziel zur Primärenergieeinsparung im alternativen Ansatz korrekt durch das Inventar berechnen zu lassen. Auch ist in den Berichten zur Erfüllung des Nationalen Energie- und Klimaschutzplans (NECP-R) die sanierte Fläche von Gebäuden mit reduzierter Sanierungsanforderung separat auszuweisen.

§ 10 (2) Satz 4 sieht vor, dass bestimmte militärische Gebäude aus dem Referenzraum auszunehmen sind. Unklar ist, unter welchen Bedingungen und zu welchem Zweck dies erfolgen kann, da im restlichen Gesetz keine Regelung zur Ausnahme von Gebäuden aus dem Referenzraum zu finden ist.

Folglich sind die Regelungen zur Sanierungs- und Eintragungspflicht militärischer Gebäude nicht hinreichend konkretisiert, weshalb eine Schärfung seitens des Gesetzgebers zu wünschen ist.

6. Feststellung eines Niedrigstenergiegebäude-Niveaus bei Bestandsgebäuden

§ 11 Ermittlung des Niedrigstenergiegebäude-Niveaus	(1) Vorbehaltlich der Absätze 2 bis 5 ist die Einhaltung des Referenzgebäudefaktors nach § 8 oder § 10 Absatz 1 durch einen Abgleich mit dem Referenzgebäudefaktor des betrachteten Gebäudes zu ermitteln. Um diesen zu bestimmen, wird der Jahres-Primärenergiebedarf des betrachteten Gebäudes und derjenige seiner Referenzausführung nach den Vorgaben des § 18 Absatz 2 und 3 des Gebäudemodernisierungsgesetzes berechnet und der erste Wert durch den zweiten Wert dividiert. Liegt für ein Gebäude ein ab dem 1. Januar 2027 erstellter Energiebedarfsausweis nach § 81 Absatz 1 des Gebäudemodernisierungsgesetzes vor, so kann hieraus der Referenzgebäudefaktor des Gebäudes entnommen werden. (2) Die anzuwendenden Referenzgebäudefaktoren nach den §§ 8 und 10 Absatz 1 gelten auch dann als eingehalten, wenn ein Gebäude 1. auf Grundlage einer Baugenehmigung errichtet wurde, die nach Ablauf des 31. Dezembers 2015 erteilt wurde, oder 2. auf Grundlage einer Baugenehmigung errichtet wurde, die nach Ablauf des 31. Januars 2002 und vor Ablauf des 31. Dezembers 2015 erteilt wurde, und das Gebäude über ein Wärmenetz nach § 3 Absatz 1 Nummer 17 des Wärmeplanungsgesetzes versorgt wird oder eine Heizungsanlage nutzt, die die bereitgestellte Wärme überwiegend mit Biomasse nach § 3 Absatz 1 Nummer 4, 5, 5a, 6, 7, 8 oder 13 der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen oder überwiegend mit einer elektrisch angetriebenen Wärmepumpe erzeugt, oder [...]
--	---

Einordnung: § 11 Absatz 1 regelt den Nachweis des Niedrigstenergiegebäude-Niveaus gemäß den Vorgaben des § 18 Absatz 2 und 3 GModG. Die Anpassungen im GModG wurden gezielt vorgenommen, um die EPBD-Vorgaben zur Primärenergie abzubilden. Nach dem 31. Dezember 2015 wurde für das Referenzgebäude ein Primärenergiefaktor von 0,75 eingeführt, der im Jahr 2023 auf 0,55 abgesenkt wurde. Neubauten nach Energieeinsparverordnung (EnEV) 2016 bis 2023 liegen demnach unter dem in diesem Gesetz definierten Niedrigstenergiegebäude-Niveau.

Während die Forderung in § 11 Absatz 2 Satz 1 noch als pragmatisch bewertet werden kann, scheint die Regelung in § 11 Absatz 2 Satz 2 sehr fragwürdig zu sein. Gebäude, die älter als 20 Jahre sind, als Niedrigstenergiegebäude einzustufen, lässt Zweifel an der Vorbildfunktion aufkommen.

7. Alternativer Ansatz zur Erbringung der Jahressanierungsziele

§ 12 Alternativer Ansatz	(1) Ein Bundeseigentümer oder ein Land kann bis zum Ablauf des 31. Dezembers 2040 anstelle des Erreichens seiner jeweiligen Jahressanierungsziele äquivalente Energieeinsparungen erbringen. Diese Energieeinsparungen müssen in der Höhe jährlich mindestens äquivalent zu den Einsparungen sein, die beim Erreichen von dessen jeweiligen Jahressanierungsziel entstehen würden (Energieeinsparziel). Entscheidet sich der Bundeseigentümer oder das Land für diesen alternativen Ansatz, hat der Bundeseigentümer beziehungsweise das Land die Vorgaben des § 16 zu erfüllen.
---------------------------------	--

Einordnung: Der vorliegende Gesetzentwurf erfüllt in § 12 die Anforderungen der EED. Anstelle der jährlichen Sanierung auf Zielniveau können äquivalente Energieeinsparungen gemeldet werden. Bei Anwendung des alternativen Ansatzes sind zusätzlich zum Standardansatz weitere Angaben verpflichtend im Gebäudeinventar zu hinterlegen. Der alternative Ansatz ermöglicht, große Sanierungsvorhaben mehrstufig zu planen und auch Einzelmaßnahmen an Gebäuden auf die Sanierungsziele anrechnen zu lassen.

Zusätzlich zum Nachweis von Primärenergieeinsparungen sind gemäß § 16 Sanierungspässe für die Gebäudeflächen zu erstellen, sodass deren summierte Nutzflächen zusammen mit den Nutzflächen der in diesem Jahr auf Niedrigstenergiegebäude-Niveau sanierten Gebäude drei Prozent der Referenzfläche des Bundeseigentümers beziehungsweise des Landes nicht unterschreiten.

Aus Sicht der dena ist der alternative Ansatz der für die Praxis realistischere Anwendungsfall. Der Gesetzgeber schafft hier allerdings zwei komplizierte und im Nachweis aufwendige Erfüllungsanforderungen, die für die Adressaten des Gesetzes Fragen hinsichtlich der Umsetzung hinterlassen.

Die Pflicht zum Sanieren von 45,7 Prozent der Referenzfläche bleibt sowohl im Standardansatz als auch im alternativen Ansatz gleich. Da die Umsetzungsfrist der EED bereits am 11. Oktober 2025 war, das nationale Gesetz aber erst noch in Kraft treten muss, ist Deutschland hier bereits im Verzug. Wenn Sanierungen auf den Zielstandard deshalb nicht 2025, sondern beispielsweise erst 2028 beginnen, stehen nur noch zwölf Jahre zum Sanieren von 45,7 Prozent der Referenzfläche zur Verfügung, also müssten pro Jahr im Durchschnitt bereits 3,8 Prozent Fläche saniert werden. Sollte das Startdatum der Sanierungen noch später erfolgen, so wären Sanierungsraten erforderlich, die unmöglich zu erfüllen sind.

8. Maßgabe für Sanierungspässe von Nichtwohngebäuden

§ 16 Erstellung von Sanierungspässen und nachgelagerte Sanierungspflicht	(1) Ein Bundeseigentümer oder ein Land, der oder das sich für den alternativen Ansatz nach § 12 entschieden hat, muss nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4 jährlich für so viele Gebäude des jeweiligen Referenzraums Sanierungspässe ausstellen, dass deren summierte Nutzflächen zusammen mit den Nutzflächen der in diesem Jahr auf Niedrigstenergiegebäude-Niveau sanierten Gebäude 3 Prozent der Referenzfläche des Bundeseigentümers beziehungsweise des Landes nicht unterschreiten. Die Bundeseigentümer und die Länder sanieren diejenigen Gebäude, für die ein Sanierungspass erstellt wurde, bis zum 31. Dezember 2040 auf Niedrigstenergiegebäude-Niveau. [...] (4) Bis zum Ablauf der Frist nach Absatz 3 müssen Bundeseigentümer und Länder, die sich für den alternativen Ansatz nach § 12 entschieden haben, bereits die Gebäude in dem Gebäudeinventar kennzeichnen, für die voraussichtlich jeweils ein Sanierungspass erstellt werden soll.
---	--

Einordnung: Die Erstellung von Sanierungspässen bei der Wahl des alternativen Ansatzes ist gleichrangig mit der Forderung zur Berechnung der Energieeinsparziele (§ 15) und dem Nachweis der Sanierungsmaßnahmen (§ 17) zu erreichen. Der Zeitpunkt der Bekanntgabe einer Vorlage für Sanierungspässe für Nichtwohngebäude ist noch unbekannt und erst zwölf Monate nach Veröffentlichung im Bundesanzeiger gilt eine Pflicht zur Umsetzung. Dies schafft eine Phase, in der Sanierungen geplant werden müssen, aber keine gesetzeskonforme Grundlage für diese Planung existiert. Dadurch besteht die Gefahr, dass Sanierungsmaßnahmen aufgeschoben werden. Vor allem das Erreichen des 2040-Ziels (von 45,7 Prozent der Referenzfläche) ist ohne ein geeignetes Planungswerkzeug erschwert nachzuhalten. Der Gesetzgeber sollte daher eine Maßgabe für Sanierungspässe von Nichtwohngebäuden umgehend nachliefern.

§ 16 (4) fordert eine Kennzeichnung der Gebäude im Gebäudeinventar, für die ein Sanierungspass erstellt werden soll. Unklar ist, ob die Kennzeichnung für zu sanierende Gebäude des nächsten Jahres, der nächsten zwei Jahre oder bis einschließlich 2040 erfolgen soll. Eine Konkretisierung dieser Forderung wäre für die Anwendbarkeit des Paragraphen zu empfehlen.

9. Vereinfachter Nachweis von Einsparwirkungen im Alternativen Ansatz

§ 17 Zulässige Maßnahmen zur Erreichung der Energieeinsparziele	(1) Die jährlichen Energieeinsparziele können erreicht werden durch 1. Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden oder Maßnahmen an deren Anlagentechnik, die Einsparungen des Jahres-Primärenergiebedarfs bei Berechnungen nach § 18 Absatz 2 des Gebäudemodernisierungsgesetzes erbringen, oder 2. sonstige gebäudebezogene Maßnahmen zur Energieeinsparung, insbesondere hydraulische Abgleiche von Heizungssystemen, Energieeinsparkampagnen oder vergleichbare Maßnahmen, die nicht unter Nummer 1 fallen, sofern die Energieeinsparwirkung mindestens einen Zeitraum von 5 Jahren umfasst. (2) [...] Abweichend von Satz 1 kann auch die typisierte Einsparwirkung von fiktiv an den Modellgebäuden durchgeführten Maßnahmen im Sinne von Absatz 1 Nummer 1 herangezogen werden. [...] (3) Die Energieeinsparwirkung einer Maßnahme nach Absatz 1 Nummer 2 ist auf Grundlage eines auf technisch-wissenschaftlichen oder empirischen
--	---

Parametern beruhenden Konzeptes zu ermitteln. Die anrechenbare Einsparung des Jahres-Primärenergiebedarfs ist begrenzt auf

1. maximal 10 Prozent des Jahres-Primärenergiebedarfs des Gebäudes bei Maßnahmen, die auf die technische Optimierung des Anlagensystems abzielen, und

2. maximal 5 Prozent des Jahres-Primärenergiebedarfs des Gebäudes bei Maßnahmen, die zu Energieeinsparungen über Änderungen des Nutzerverhaltens führen, oder bei vergleichbaren Maßnahmen.

Einordnung: Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzgeber hier eine Vereinfachung zum Nachweis von Einsparwirkungen durch typisierte Einsparwirkungen von Sanierungsmaßnahmen schafft.

§ 17 (1) sollte einen expliziten Bezug auf das serielle Sanieren nehmen. Die dena geht davon aus, dass ohne weitere Innovationen sofort 30 Prozent des Gebäudebestands in Deutschland für eine serielle Sanierung geeignet sind. In den kommenden Jahren steigt dieser Anteil nach Einschätzung der dena auf 45 Prozent. Der Ansatz des seriellen Sanierens wird von der Bundesregierung über das Kompetenzzentrum Serielles Sanieren und den Förderbonus für serielles Sanieren innerhalb der BEG gefördert. Des Weiteren sollte eine Prüfung der Umsetzbarkeit von Energiedienstleistungsmodellen mit vertraglicher Einspargarantie, wie in der EFBB bereits festgelegt, als Maßnahme definiert werden. Eine jährliche Energieeinsparung, die im Rahmen eines Energieleistungsvertrags für einen Gebäudepool verbindlich garantiert wird, sollte zur Erfüllung des alternativen Ansatzes angerechnet werden dürfen.

§ 17 (3) sieht eine Begrenzung der Anrechnung einer Maßnahme auf den Jahres-Primärenergiebedarf vor. Grundsätzlich ist dies vernünftig, damit keine unverhältnismäßigen Einsparwirkungen auf die Energieeinsparziele angerechnet werden dürfen. Es bleibt jedoch unklar, ob Maßnahmen nur einmalig pro Gebäude zulässig sind oder mehrfach angerechnet werden können. So könnte beispielsweise eine öffentliche Einrichtung jedes Jahr eine Nutzerschulung durchführen und jährlich fünf Prozent Energieeinsparung für dieselbe Maßnahme geltend machen. Aus Sicht der dena sollte dieselbe Maßnahme nur einmalig pro Gebäude anrechenbar, dafür jedoch eine Vielzahl von Maßnahmen am Gebäude zulässig sein.

10. Erfassung im Gebäudeinventar

§ 18 Gebäudeinventar

(1) Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen stellt bis zum Ablauf des 31. März 2028 Bundeseigentümern und Ländern ein Gebäudeinventar zur Verfügung. [...]

Einordnung: Zu begrüßen ist, dass das Gebäudeinventar der Öffentlichkeit zur Verfügung steht. Gemäß § 18 (4) sind lediglich die Datenfelder verpflichtend zu pflegen, die auch nach Artikel 6 EED verpflichtend zu erfassen sind. Dadurch wird der Wert der gespeicherten Daten und damit der Nutzen des Gebäudeinventars auf die reine Erfassung von Gebäuden zur Ermittlung der Pflichterfüllung entsprechend Artikel 6 (1) EED reduziert. Eine umfassendere Datenerhebung, die eine genauere Bewertung des öffentlichen Gebäudebestands für Wissenschaft und empirische Forschung ermöglicht, würde den Wert des Inventars deutlich erhöhen. Für Contractoren, Energieberatende sowie Multiplikatorinnen und Multiplikatoren wie die Klimakommune Deutschland e. V. ist eine fundierte Datenerhebung unerlässlich, um der öffentlichen Hand durch beschleunigte Sanierungsvorhaben,

Skaleneffekte bei gebündelten Projekten, signifikante Kosteneinsparungen und eine zügige Zielerreichung messbare Mehrwerte zu bieten.

11. Öffnung zum Erreichen höherer Ambitionsniveaus

§ 23 Öffnungsklausel

(1) Zur Erfüllung ihrer Vorbildfunktion können Bund und Länder über die Sanierungsvorgaben dieses Gesetzes hinausgehen. Dies gilt insbesondere für das zu erreichende energetische Niveau und die Höhe der Jahressanierungsquote.

(2) Die Länder können auch die Pflicht zur Eintragung in das Gebäudeinventar ausweiten, soweit dort die hierfür erforderlichen technischen Voraussetzungen gegeben sind. Satz 1 bezieht sich nicht nur auf etwaige zusätzliche gebäudebezogene Daten, sondern auch auf die Frequenz der Datenerhebung.

Einordnung: Die Öffnungsklausel ist sinnvoll, um die Vorbildfunktion von Bund und Ländern im Klimaschutz zu stärken. Die Erfüllung solcher ambitionierten Quoten ist sinnvoll und entspricht den Klimaschutzziele, wie bereits der Bundesbau und einige Landesbaubetriebe beweisen, die höhere Anforderungen umsetzen, als der gesetzliche Rahmen vorschreibt.

Eine erweiterte Datenerhebung durch die Länder ist sinnvoll, um das Gebäudeinventar zu einem handlungsrelevanten Steuerungsinstrument auszubauen. So wird das Inventar nicht nur zur Dokumentationspflicht für die Erfüllung des vorliegenden Gesetzentwurfs genutzt, sondern es wird zu einem strategischen Werkzeug, um Klimaziele effizient zu erreichen, Fördermittel gezielt einzusetzen und die Transformation des Gebäudesektors zu beschleunigen.

Herausgeber:

Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena)
Chausseestraße 128 a
10115 Berlin
Tel: +49 30 66 777-0

E-Mail: info@dena.de

Internet: www.dena.de

KI-Hinweis:

Die Inhalte wurden von Menschen ausgearbeitet und geprüft. Bei der Erstellung dieser Publikation wurde für die folgenden Anwendungen KI verwendet: Kürzen und Zusammenfassen von Inhalten, sprachliches Optimieren.

Alle Rechte sind vorbehalten. Die Nutzung steht unter dem Zustimmungsvorbehalt der dena.

Bitte zitieren als:

Deutsche Energie-Agentur (dena, 2026): Stellungnahme zum Entwurf des „Gesetzes zur energetischen Sanierung und Erfassung des Gebäudebestands öffentlicher Einrichtungen“ des BMWSB vom 7. Oktober 2026. Berlin.