

## Auswirkungen der Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz auf die Klimaziele

Freiburg, 04.03.2026

**Studie des Öko-Instituts e.V.**

**Autorinnen und Autoren**

Sibylle Braungardt  
Öko-Institut e.V.

Malte Bei der Wieden  
Öko-Institut Consult GmbH

**Öko-Institut e.V.**

[info@oeko.de](mailto:info@oeko.de)

[oeko.de](http://oeko.de)

**Büro Freiburg**

Merzhauser Straße 173  
79100 Freiburg  
Telefon +49 761 45295-0

**Büro Berlin**

Borkumstraße 2  
13189 Berlin  
Telefon +49 30 405085-0

**Büro Darmstadt**

Rheinstraße 95  
64295 Darmstadt  
Telefon +49 6151 8191-0



# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Hintergrund und Ziel der Studie</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Auswirkung auf die Ziellücke</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b>	<b>Minderungswirkung von § 71 GEG</b>	<b>5</b>
<b>2.2</b>	<b>Minderungswirkung der in den Eckpunkten vorgestellten Maßnahmen</b>	<b>5</b>
2.2.1	Wirkmechanismus	5
2.2.2	Annahmen für die Abschätzung	7
<b>2.3</b>	<b>Bedeutung für die Klimaziele</b>	<b>7</b>
2.3.1	Punktziele für die Jahre 2030 und 2040	7
2.3.2	Budgetziel	8
<b>3</b>	<b>Fazit</b>	<b>10</b>

## 1 Hintergrund und Ziel der Studie

Mit den veröffentlichten Eckpunkten zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz<sup>1</sup> werden zentrale Elemente der bisherigen Regulierung im Gebäudesektor grundlegend verändert. Mehrere klimapolitisch zentrale Vorgaben des geltenden Rechtsrahmens entfallen:

- Die Verpflichtung, dass neu eingebaute Heizungen mindestens **65 % erneuerbare Energien** nutzen müssen, wird aufgegeben (§ 71 Abs. 1 GEG).
- Vorgesehene **Betriebsbeschränkungen für über 30 Jahre alte fossile Heizkessel** werden gestrichen (§ 72 Abs. 1 bis 3 GEG).
- Die Vorgabe, dass **Heizkessel nach dem 31. Dezember 2044 nicht mehr mit fossilen Brennstoffen betrieben werden dürfen**, soll dem Wortlaut der Einigung nach offenbar ebenfalls gestrichen werden (§ 72 Abs. 4 GEG). Wobei offenbleibt, ob dies gegebenenfalls ein Redaktionsversehen der Eckpunkte ist, da es an anderer Stelle heißt, dass die „Ziele des Klimaschutzgesetzes gelten“, welche Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 verbindlich vorsehen (siehe § 3 Abs. 2 KSG).

Kern des neuen Ansatzes sind zwei Instrumente:

1. **„Bio-Treppe“**: Gebäudeeigentümer, die neue Gas- und Ölkessel einbauen, müssen im Zeitverlauf steigende Anteile klimafreundlicher Gase bzw. Öle einsetzen.
2. **„Grüngasquote“/„Grünheizölquote“**: Inverkehrbringer von Gas und Öl müssen einen wachsenden Anteil klimafreundlicher Brennstoffe im Gesamtabsatz für den Gebäudesektor nachweisen. Diese Quote wirkt vorgelagert auf der Angebotsseite.

Für beide Instrumente ist in den Eckpunkten bislang lediglich ein **sehr niedriger Startwert** vorgesehen. Der weitere zeitliche Verlauf und das Ambitionsniveau bleiben offen.

Die Klimawirkung des Gesetzes hängt daher entscheidend davon ab,

- wie schnell und wie stark die Quoten jeweils ansteigen,
- wie verbindlich die Einhaltung kontrolliert wird,
- und ob steigende Kosten bei Investitionen berücksichtigt werden.

Insbesondere bei vermieteten Gebäuden ist dafür die **Ausgestaltung des Mieterschutzes** zentral. Zusätzliche Brennstoffkosten haben nur eine investitionslenkende Wirkung, wenn sie bei den Vermietenden ansetzen. Sind die Mehrkosten weitgehend umlagefähig, verlieren steigende Grüngasanteile ihre investitionslenkende Wirkung.

Vor diesem Hintergrund analysiert die vorliegende Studie, **wie unterschiedliche Kombinationen aus Bio-Treppe, Grüngas-/Grünheizölquote und Mieterschutz die Investitionsentscheidungen im Gebäudesektor beeinflussen und welche Emissionswirkungen daraus bis 2030/2040 resultieren können**. Ziel ist es, die Bandbreite möglicher Emissionspfade darzustellen und zu quantifizieren, in welchem Umfang eine

<sup>1</sup> CDU/CSU und SPD (24.02.2026): Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz. [https://www.cducsu.de/sites/default/files/2026-02/cdu-csu-spd\\_eckpunkte-gebaudemodernisierungsgesetz.pdf](https://www.cducsu.de/sites/default/files/2026-02/cdu-csu-spd_eckpunkte-gebaudemodernisierungsgesetz.pdf).

Zielverfehlung gegenüber den nationalen Klimazielen unter verschiedenen Ausgestaltungsoptionen zu erwarten ist.

## 2 Auswirkung auf die Ziellücke

### 2.1 Minderungswirkung von § 71 GEG

Im Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS) des Projektionsberichts 2025 wird die Minderungswirkung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) abgeschätzt. Unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen mit anderen Instrumenten wird eine Netto-Minderung in Höhe von 12,2 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. pro Jahr im Jahr 2030 und in Höhe von 36,4 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. pro Jahr im Jahr 2040 angegeben.<sup>2</sup> Dieser Wert umfasst die Wirkung des GEG als Ganzes mit Energieeffizienz-Vorgaben für Neubau und Sanierungen im Bestand, Austausch- und Nachrüstpflichten und der Anforderung, dass neue Heizungsanlagen mit mindestens 65% erneuerbarer Wärme betrieben werden müssen.

Die Wirkung der 65%-Erneuerbare-Wärme-Vorgabe des § 71 GEG wird im Projektionsbericht 2025 nicht separat ausgewiesen. Die Berechnung liegt den Autor\*innen dieses Gutachtens allerdings vor. Sie beträgt im Jahr 2030 9,6 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. pro Jahr und im Jahr 2040 30,2 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. pro Jahr. Damit macht die 65%-Erneuerbare-Wärme-Vorgabe des § 71 GEG über 80% der Gesamt-minderungswirkung des GEG aus.

Insgesamt ist die 65%-Erneuerbare-Energien-Vorgabe des § 71 GEG für eine kumulierte Einsparung von 228 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. für die Jahre 2024 bis 2040 verantwortlich.

### 2.2 Minderungswirkung der in den Eckpunkten vorgestellten Maßnahmen

Die Klimawirkung der vorgestellten Maßnahmen hängt entscheidend von drei Stellschrauben ab, die in den Eckpunkten noch nicht näher spezifiziert sind: vom Ambitionsniveau der Bio-Treppe, der Grüngas-/Grünheizölquote sowie von der Ausgestaltung des Mieterschutzes. Sie bestimmen, wie stark Emissionen im Bestand sinken und ob Investitionsentscheidungen tatsächlich verändert werden.

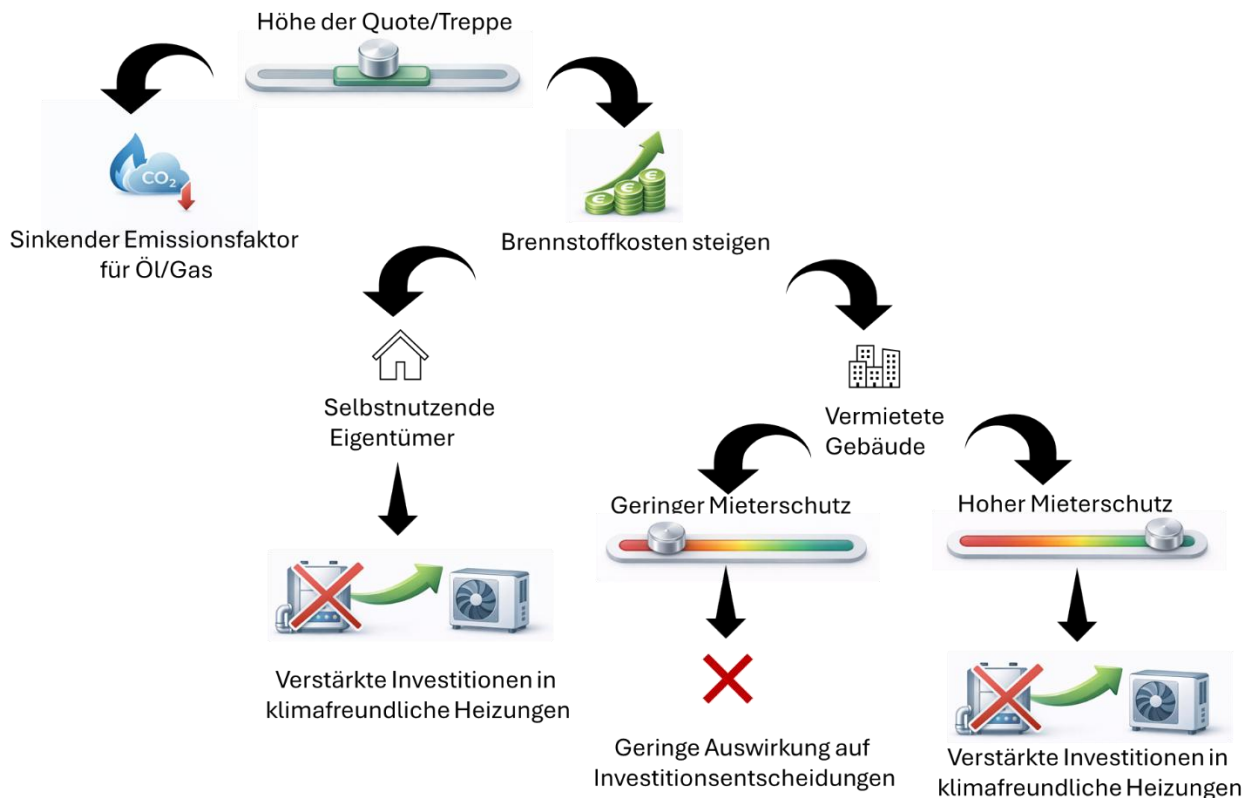
#### 2.2.1 Wirkmechanismus

Die Instrumente wirken dabei über zwei zentrale Pfade: einen Emissionspfad im Bestand und einen Investitionspfad über veränderte Kostenstrukturen (siehe Abbildung 1).

---

<sup>2</sup> Siehe Tabelle 60 von Förster et al. (2025): Treibhausgas-Projektionen 2025 für Deutschland (Projektionsbericht 2025).  
[https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/11850/publikationen/projektionsbericht\\_2025.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/11850/publikationen/projektionsbericht_2025.pdf).

Abbildung 1: Wirkmechanismus der in den Eckpunkten dargestellten Quoten



Quelle: Eigene Abbildung.

Mit steigenden Anteilen grüner Gase sinkt der Emissionsfaktor des Gas-Mixes. Dadurch verursachen bestehende Gasheizungen rechnerisch weniger CO<sub>2</sub> und die Emissionen durch die Verbrennung von Gas im Gebäudebestand gehen zurück – unabhängig von neuen Investitionsentscheidungen. Dies gilt entsprechend für grüne Heizöle.

Die Stärke dieses Effekts hängt unmittelbar vom Ambitionsniveau und der zeitlichen Dynamik der Grüngas-/Grünheizölquote sowie der sogenannten Bio-Treppe für neu eingebaute Heizungsanlagen ab. Die Voraussetzung hierfür ist, dass grüne Gase in entsprechendem Umfang verfügbar sind.

Steigende Anteile bei der Grüngas- bzw. der Grünheizölquote wirken vergleichbar zu einem CO<sub>2</sub>-Preis, da sie die erwartbaren Brennstoffkosten erhöhen und damit die langfristigen Vollkosten gas- und ölbasierter Heizsysteme.

Ob dieses Kostensignal Investitionsentscheidungen verändert, hängt davon ab, wie hoch das Kostensignal ausfällt und wer die damit verbundenen Mehrkosten trägt:

- Bei selbstnutzenden Eigentümern wirken steigende Brennstoffkosten unmittelbar auf die Wirtschaftlichkeitsrechnung und begünstigen eine Abkehr von fossilen Brennstoffen.
- In vermieteten Gebäuden ist die Wirkung abgeschwächt, solange Brennstoffkosten weitgehend von Vermietenden auf Mietende umgelegt werden können (vgl. HeizkostenV). Erst bei starkem Mieterschutz, der die Umlage der Kosten begrenzt, werden steigende Kosten investitionsrelevant und entfalten auch hier eine Lenkungswirkung.

## 2.2.2 Annahmen für die Abschätzung

Im Eckpunkte-Papier haben sich CDU/CSU und SPD auf folgende Quoten für Gas bzw. Öl geeinigt:

- 2028: „in Höhe von bis zu einem Prozent“

Der Anteil soll „in einem hochlaufenden Pfad“ ausgestaltet werden, der einen relevanten Beitrag zu den Klimazielen leisten soll. Entsprechend der Eckpunkte für ein neues Gebäudemodernisierungsgesetz wird die Grüngas-/Grünheizölquote auf die Bio-Treppe angerechnet.

In den Eckpunkten wird für neu installierte Gas- und Heizölkessel ein Startwert der Bio-Treppe von 10% für 2029 genannt.

Für die Abschätzung wird für die Bio-Treppe ein Pfad angenommen, bei dem sich die Stufen sich an § 71 Abs. 9 GEG orientieren, welcher für fossile Heizungen, die nach dem 01.01.2024 eingebaut werden, Mindestanteile grüner Brennstoffe festlegt:<sup>3</sup>

- Stufe 1: 2029-2034: 10% (Absenkung des derzeitigen § 71 Abs. 9 GEG um 5%).
- Stufe 2: 2035-2039: 30%
- Stufe 3: Ab 2040: 60%

Für die Abschätzung der Auswirkungen auf die Investitionsentscheidungen werden die folgenden Annahmen und Datengrundlagen verwendet:

- Für die Anzahl der jährlich ausgetauschten Heizungsanlagen werden die Daten aus dem Projektionsbericht 2025 zu Grunde gelegt.
- Die Abschätzung erfolgt als Differenz zur Wirkung der derzeit gültigen Regelung, nach der neue Heizungen mit 65% erneuerbaren Energien betrieben werden müssen.
- Für die Abschätzung des Anteils der Gebäudeeigentümer\*innen, die sich trotz Wegfall der 65%-Erneuerbare-Wärme-Vorgabe gegen den Einbau eines Gas- oder Ölkessels entscheiden wird mit einer Spanne zwischen 5% und 40% gerechnet. Methodisch ist die Abbildung einer Bandbreite sinnvoll, da aufgrund der noch nicht spezifizierten genauen Ausgestaltung der Bio-Treppe sowie der Vorgaben zum Mieterschutz die bestehende regulatorische und ökonomische Unsicherheit explizit berücksichtigt wird.

## 2.3 Bedeutung für die Klimaziele

### 2.3.1 Punktziele für die Jahre 2030 und 2040

Die Treibhausgasemissionen über alle Sektoren hinweg sollen bis 2030 um 65% gesenkt werden, gegenüber 1990 auf 438 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. pro Jahr.<sup>4</sup> Bis 2040 sollen sie um 88% gesenkt werden, auf

---

<sup>3</sup> Konkret gelten die entsprechenden Mindestanteile der derzeitigen Bio-Treppe für alle neuen Gas- und Ölheizungen, die bis zu dem Zeitpunkt installiert werden, zu dem in den entsprechenden Gemeinden eine Wärmeplanung vorliegt. (=Gemeinden mit über 100 000 Einwohner bis 30. Juni 2026. Für alle anderen Gemeinden bis 30. Juni 2028).

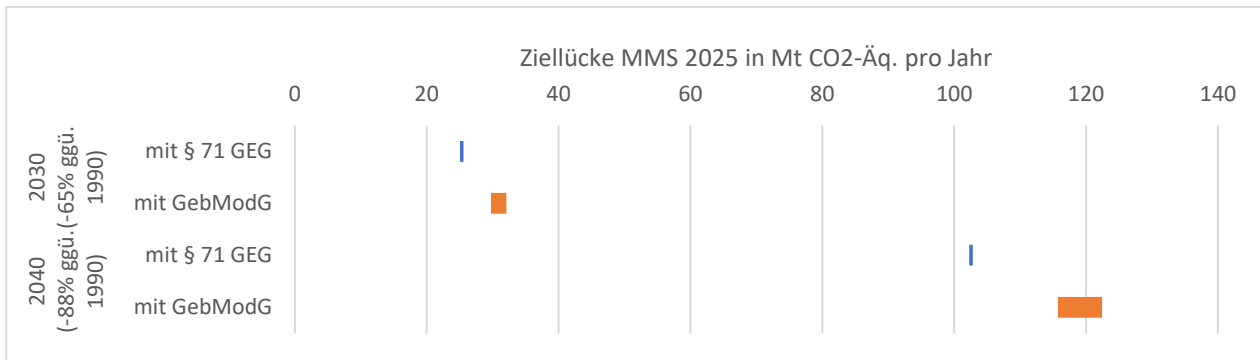
<sup>4</sup> Vgl. hierzu § 3 Absatz 1 Nummer 1 KSG sowie Anlage 2 KSG.

150 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. pro Jahr gegenüber 1990.<sup>5</sup> Die Emissionen werden im MMS der Projektionen 2025 bis 2030 um rund 63% gesenkt und bis 2040 um rund 80%.<sup>6</sup>

Abbildung 2 vergleicht die bereits im Projektionsbericht aufgeführte Ziellücke mit der Bandbreite der zusätzlichen Lücke, die sich durch die Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz ergibt. Bereits in dem MMS, welches noch die bisher geltende 65%-Erneuerbare-Wärme-Vorgabe enthält, werden die Punktziele für 2030 und 2040 verfehlt. Während das Punktziel über alle Sektoren für 2030 nur knapp verfehlt wird, ist die Ziellücke im Jahr 2040 erheblich.

Wird die 65%-Erneuerbare-Wärme-Vorgabe des § 71 GEG durch die Maßnahmen der Eckpunkte zum Gebäudemodernisierungsgesetz ersetzt, vergrößert dies die Ziellücke im Jahr 2030 um 5 bis 8 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. von 25 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. pro Jahr auf 30 bis 33 CO<sub>2</sub>-Äq. pro Jahr. Im Jahr 2040 vergrößert sich die Lücke um 14 bis 22 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. von 102 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. (pro Jahr) auf 116 bis 124 CO<sub>2</sub>-Äq. (pro Jahr).

**Abbildung 2: Einfluss der Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz auf die Klimaschutz-Punktziele 2030 und 2040 (§ 3 Abs. 1 KSG)**



Quellen: Eigene Abbildung auf Basis des Projektionsberichts 2025<sup>7</sup> und den Emissionen im Jahr 1990.<sup>8</sup>

### 2.3.2 Budgetziel

Neben den Punktzielen in § 3 Abs. 1 schreibt das KSG durch § 4 in Verbindung mit den Anlagen 2 und 3 ein Budget an insgesamt bis 2030 bzw. 2040 ausstoßbaren THG-Emissionen vor. § 4 Abs. 2 KSG sieht vor, dass die Jahresemissionsgesamtmengen (JEGM) bei Über- oder Unterschreitung jeweils angepasst werden. Bis 2030 berechnet das Umweltbundesamt angepasste Emissionshöchstmengen für die einzelnen Jahre, um das Budgetziel der JEGM einzuhalten.<sup>8</sup> Für den Zeitraum 2021 bis 2030 steht nach Anlage 2 KSG ein Budget von insgesamt 6.199 Mt CO<sub>2</sub>-Äq zur Verfügung. Für den Zeitraum 2031 bis 2040 steht die Ausweisung der Emissionshöchstmengen noch aus (§ 4 Abs. 4 KSG). Im Folgenden werden die Emissionshöchstmengen ab 2031 über eine

<sup>5</sup> Vgl. hierzu § 3 Absatz 1 Nummer 2 KSG sowie Anlage 3 KSG.

<sup>6</sup> S.11 in Wehnmann et al. (2025): Treibhausgas-Projektionen 2025 – Ergebnisse kompakt. [https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/11850/publikationen/ergebnisse\\_kompakt\\_2025\\_2\\_aufgabe.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/11850/publikationen/ergebnisse_kompakt_2025_2_aufgabe.pdf).

<sup>7</sup> Tabelle 10 in Förster et al. (2025): Treibhausgas-Projektionen 2025 für Deutschland (Projektionsbericht 2025).

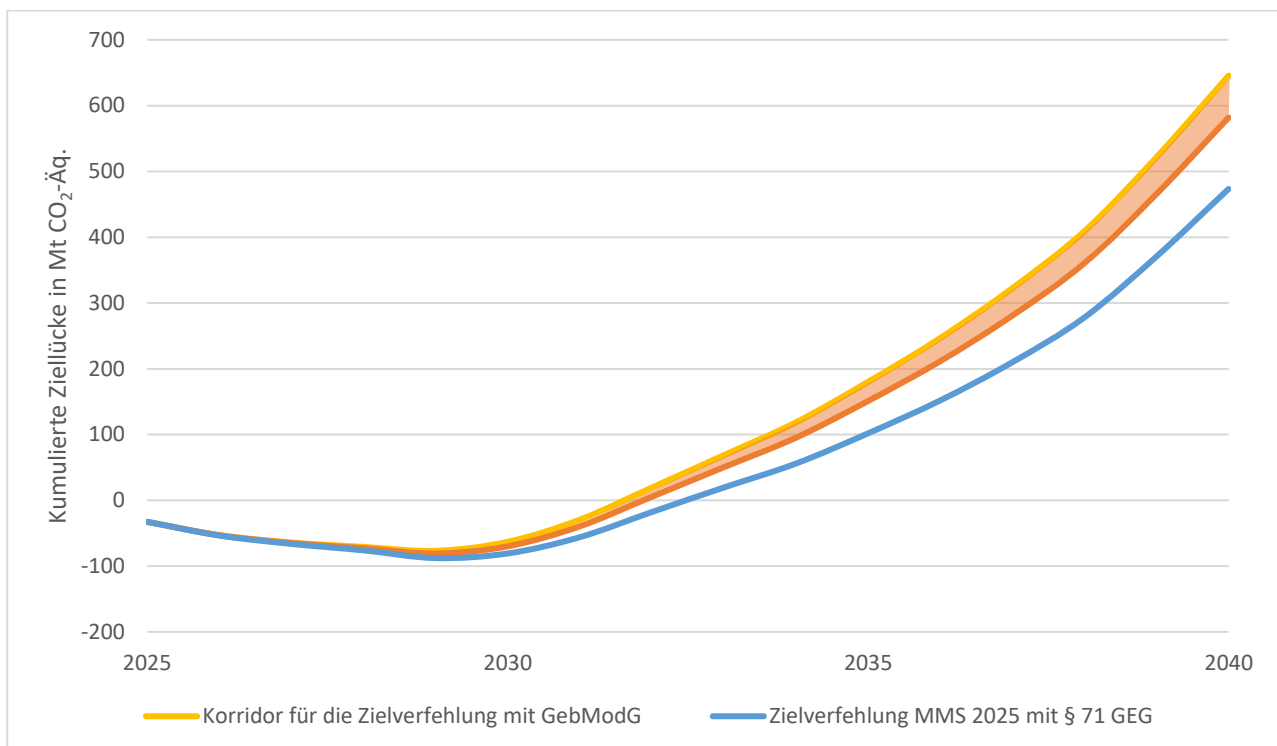
<sup>8</sup> Umweltbundesamt (2025): Daten der Treibhausgasemissionen des Jahres 2024 nach KSG. [https://www.umweltbundesamt.de/system/files?file=medien/11867/dokumente/datentabelle\\_zu\\_den\\_treibhausgas-emissionen\\_2024.xlsx](https://www.umweltbundesamt.de/system/files?file=medien/11867/dokumente/datentabelle_zu_den_treibhausgas-emissionen_2024.xlsx)

Multiplikation der Emissionen in 1990 mit den prozentualen Vorgaben in Anlage 3 KSG ermittelt. In Summe stehen für die Dekade 2031 bis 2040 damit ein Budget von 2.789 Mt CO<sub>2</sub>-Äq zur Verfügung.

Abbildung 3 zeigt die Bedeutung der Eckpunkte für die Erreichung des Budgetziels. Gemäß dem Budgetansatz kann eine Übererfüllung in einem Jahr eine Nicht-Erreichung im anderen Jahr ausgleichen. Die aggregierte Betrachtung nach § 4 Abs. 1 KSG in Verbindung mit § 8 KSG für die Jahre 2021 bis 2030 („sektorübergreifende und mehrjährige Gesamtrechnung“) führt zu einer Übererfüllung im MMS um 81 Mt CO<sub>2</sub>-Äq.<sup>9</sup> Ab dem Jahr 2033 werden die Budgetziele allerdings bereits im MMS verfehlt.

Es wird deutlich, dass die Jahresemissionsgesamtmengen bis 2040 mit den in den Eckpunkten genannten Maßnahmen deutlich stärker verfehlt werden. Die Ziellücke im Jahr 2040 im MMS steigt mit den Maßnahmen aus den Eckpunkten von 473 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. auf 582 bis 646 Mt CO<sub>2</sub>-Äq. an. Anders ausgedrückt: Wird die 65%-Erneuerbare-Wärme-Vorgabe des § 71 GEG durch die Maßnahmen aus den Eckpunkten zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz ersetzt, vergrößert dies die kumulierte Ziellücke im Jahr 2040 um 108 bis 172 Mt CO<sub>2</sub>-Äq.

**Abbildung 3: Einfluss der Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz auf das Budgetziel**



Quellen: Eigene Abbildung mit Daten des Projektionsberichts 2025.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Siehe auch Abbildung 2 in Wehmann et al. (2025): Treibhausgas-Projektionen 2025 – Ergebnisse kompakt.

<sup>10</sup> Umweltbundesamt (2025): Data Cube. Treibhausgas-Projektionen 2025 für Deutschland - Datentabelle (ehemals Kernindikatoren). [https://datacube.uba.de/vis?lc=de&df\[ds\]=dc-release&df\[id\]=DF\\_CROSS\\_PROJECTION\\_REPORT\\_CORE\\_INDICATORS\\_25&df\[ag\]=UBA&df\[vs\]=1.0&av=true&dq=.....&pd=2025,&to\[TIME\\_PERIOD\]=false&pg=0&vw=tb](https://datacube.uba.de/vis?lc=de&df[ds]=dc-release&df[id]=DF_CROSS_PROJECTION_REPORT_CORE_INDICATORS_25&df[ag]=UBA&df[vs]=1.0&av=true&dq=.....&pd=2025,&to[TIME_PERIOD]=false&pg=0&vw=tb).

### 3 Fazit

Die Analyse zeigt, dass sich mit den in den Eckpunkten vorgesehenen Maßnahmen die bereits bestehende Ziellücke der nationalen Klimaziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes signifikant weiter vergrößert. Dies betrifft sowohl die Einhaltung der Klimaziele für 2030 und 2040 (Punktziele) als auch das Budgetziel zu den kumulierten Emissionen bis 2030 und insbesondere bis 2040.

- Punktziel für das Kalenderjahr 2030 um 5 bis 8 Mt CO<sub>2</sub>-Äq.
- Punktziel für das Kalenderjahr 2040 um 14 bis 22 Mt CO<sub>2</sub>-Äq.
- Budgetziel bis 2040 um 108 bis 172 Mt. CO<sub>2</sub>-Äq.

Wie stark sich die Ziellücke tatsächlich vergrößert, hängt jedoch maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung der zentralen Stellschrauben ab. Entscheidend sind insbesondere das Ambitionsniveau und der zeitliche Verlauf der Bio-Treppe und der Grüngas-/Grünheizölquote sowie die institutionelle Ausgestaltung des Mieterschutzes.

Da die langfristigeren Klimaziele ohnehin nicht auf Zielkurs sind, würde dies die Erreichung der Klimaziele insgesamt gefährden oder nahezu unerreichbar machen. Dies gilt insbesondere für das 2040-Ziel und dürfte auch das Ziel, bis zum Jahr 2045 Netto-Treibhausgasneutralitätsziel zu erreichen (§ 3 Abs. 2 KSG), entsprechend beeinträchtigen.

Die vorliegende Analyse fokussiert auf die klimapolitische Wirkung der Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz. Nicht Gegenstand dieser Studie sind die sozialen Auswirkungen auf Mieterinnen und Mieter sowie die Verteilungswirkungen zwischen unterschiedlichen Einkommensgruppen. Ebenfalls nicht vertieft untersucht werden Fragen der real verfügbaren Potenziale von Biomethan und anderen erneuerbaren Gasen, deren ökologische Auswirkungen, etwa im Hinblick auf Flächennutzung und Biodiversität sowie Allokationsfragen mit Blick darauf, in welchen Sektoren diese Brennstoffe aus energiesystemischer Sicht am sinnvollsten eingesetzt werden sollten. Diese Aspekte sind für eine umfassende Bewertung der Eckpunkte ebenfalls von hoher Relevanz, bedürfen jedoch einer eigenständigen Analyse.