



---

**Fachbereich EU 6**

---

**Europarechtliche Fragen zum Gesetzentwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes**

**Europarechtliche Fragen zum Gesetzentwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes**

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 074/26  
Abschluss der Arbeit: 8. Juni 2026 (zugleich letzter Zugriff auf Links)  
Fachbereich: EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Der GModG-E im Lichte der Zielvorgabe(n) der EU-Gebäuderichtlinie</b>	<b>4</b>
2.1.	Einordnung der EU-Gebäuderichtlinie in den unionsrechtlichen Kontext	4
2.2.	Überblick über die Regelungsarchitektur der EU-Gebäuderichtlinie	6
2.2.1.	Ziele und Gegenstand der EU-Gebäuderichtlinie	6
2.2.2.	Überblick über mitgliedstaatliche Handlungspflichten nach der EU-Gebäuderichtlinie	8
2.2.2.1.	Nichtwohngebäude	8
2.2.2.2.	Wohngebäude	9
2.2.2.3.	Nationaler Gebäuderenovierungsplan	10
2.2.2.4.	EU-Gebäuderichtlinie als „Rahmen für den schrittweisen Ausstieg aus fossilen Brennstoffen in Heizkesseln“	10
2.2.2.5.	Umsetzungsfristen	12
2.3.	Angestrebte Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie durch das GModG	12
2.3.1.	Maßstab zur Bewertung der Richtlinienumsetzung	12
2.3.2.	Zur „1 : 1-Umsetzung“ bzw. zum geplanten Regelungsgegenstand des GModG	13
2.3.3.	Zum Verhältnis von NBRP und GModG-E	14
<b>3.</b>	<b>Rechtsfolgen eines möglichen Verstoßes gegen die Umsetzungspflicht der EU-Gebäuderichtlinie</b>	<b>18</b>
3.1.	Das Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV	18
3.2.	Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht rechtzeitiger Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie	21

## 1. Einleitung

Die Bundesregierung hat im Mai 2026 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes (GModG-E) beschlossen und dem Bundesrat am 15. Mai 2026 zugeleitet.<sup>1</sup> Dieser soll neben einer Reform des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) auch die Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EU-Gebäuderichtlinie)<sup>2</sup> umsetzen. Der Bundesregierung zufolge überführt der Entwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes (GModG-E) die Richtlinie „1 : 1 in nationales Recht“<sup>3</sup>. In den Medien wurde hingegen wiederholt thematisiert, dass Teile des Entwurfs in einem Spannungsfeld mit den Vorgaben der Richtlinie stehen könnten.<sup>4</sup>

In diesem Kontext wurde der Fachbereich für Europa und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit gefragt, ob eine nationale Regelung, die den zeitlich unbegrenzten Weiterbetrieb fossiler Bestandsheizungen über das Jahr 2050 hinaus ermöglicht, mit der Zielvorgabe der EU-Gebäuderichtlinie eines emissionsfreien Gebäudebestands bis 2050 vereinbar ist (siehe dazu Ziff. 2). Zudem wurde gefragt, welche Rechtsfolgen ein Verstoß gegen die Umsetzungspflicht der Richtlinie (vgl. Art. 288 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)) nach sich ziehen könnte und insbesondere, ob aufgrund eines solchen Verstoßes ein Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV angestrebt werden könnte (siehe dazu Ziff. 3).

## 2. Der GModG-E im Lichte der Zielvorgabe(n) der EU-Gebäuderichtlinie

### 2.1. Einordnung der EU-Gebäuderichtlinie in den unionsrechtlichen Kontext

Um die im „Europäischen Grünen Deal“<sup>5</sup> angekündigte Klimaneutralität<sup>6</sup> zu erreichen, haben Europäisches Parlament und Rat 2021 das Europäische Klimagesetz<sup>7</sup> erlassen. Dort ist das Ziel der

- 
- 1 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, [BR-Drucksache 292/26](#), 15. Mai 2025, S. 1 (Dok. 1).
  - 2 Richtlinie (EU) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung) (EU-Gebäuderichtlinie), [ABl. L 1275](#), 8. Mai 2024 (konsolidierte Fassung vom 24. Mai 2026).
  - 3 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, [BR-Drucksache 292/26](#), 15. Mai 2025, S. 2 (Dok. 1).
  - 4 Siehe z. B.: *Schmid*, [Konflikt mit EU-Richtlinie absehbar](#), Tagesschau vom 25. Februar 2026; *Klein*, [Europarechtlich fragwürdig und ohne schlüssige Strategie](#), LTO vom 30. Mai 2026.
  - 5 Europäische Kommission, Mitteilung, Der europäische Grüne Deal, [KOM\(2019\) 640 endg., 11. Dezember 2019](#).
  - 6 Vgl. den Überblick: Europäische Kommission, [Der europäische Grüne Deal. Erster klimaneutraler Kontinent werden](#).
  - 7 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), [ABl. L 243](#), 9. Juli 2021, ([konsolidierte Fassung vom 7. April 2026](#)).

Klimaneutralität für das Jahr 2050 in Art. 2 Abs. 1 festgeschrieben. Ferner gibt Art. 4 Abs. 1 Europäisches Klimagesetz vor, dass bis zum Jahr 2030 eine Senkung der Nettotreibhausgasemissionen, sprich der Emissionen nach Abzug des Abbaus, innerhalb der Europäischen Union um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 zu erfolgen hat. Für das Jahr 2040 hat eine Senkung der Nettotreibhausgasemissionen um 90 % gegenüber dem Stand von 1990 bis 2040 zu erfolgen (vgl. Art. 4 Abs. 3 Europäisches Klimagesetz). Verschiedene unionsrechtliche Sekundärrechtsakte sollen zur Verwirklichung der Ziele des Europäischen Klimaschutzgesetzes beitragen.<sup>8</sup>

Mit dem durch die Mitteilung der Europäischen Kommission (Kommission) vom 19. Oktober 2020 mit dem Titel „Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 – Eine vitale Union in einer fragilen Welt“<sup>9</sup> angekündigten Gesetzgebungspaket „Fit für 55“<sup>10</sup> sollen diese Klimaziele verwirklicht werden. Dieses Paket deckt eine Reihe von Politikbereichen ab, darunter Energieeffizienz, erneuerbare Energie, Landnutzung, Landnutzungsänderung, Forstwirtschaft, Energiebesteuerung, Lastenteilung, Emissionshandel und Infrastruktur für alternative Kraftstoffe.<sup>11</sup> Wie in Erwägungsgrund (ErwG) 5 der EU-Gebäuderichtlinie ausgeführt, ist die **Richtlinie integraler Bestandteil** dieses Pakets. Hingewiesen wird in ErwG 5 EU-Gebäuderichtlinie ferner auf den REPowerEU-Plan<sup>12</sup>, der zusätzliche Maßnahmen enthalte, um Energie einzusparen, die Versorgung zu diversifizieren, fossile Brennstoffe durch Beschleunigung der Energiewende in Europa zu ersetzen und Investitionen und Reformen intelligent miteinander zu verknüpfen.

Im Gegensatz zum Europäischen Klimagesetz<sup>13</sup> handelt es sich bei der EU-Gebäuderichtlinie nicht um ein umweltpolitisches Instrument (vgl. Art. 191 AEUV). Sie wurde – wie die Vorgängerrichtlinie 2010/31/EU<sup>14</sup> – auf der Grundlage von Art. 194 Abs. 2 AEUV erlassen und stellt damit einen energiepolitischen Rechtsakt dar.<sup>15</sup>

---

8 *Schwerdtfeger*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 109. EL Januar 2026, § 1 KSG, Rn. 19.

9 Kommission, Mitteilung, Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 – Eine vitale Union in einer fragilen Welt, [KOM\(2020\) 690 endg., 19. Oktober 2020](#).

10 Kommission, Mitteilung, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU- Klimaziels für 2030, [KOM\(2021\) 550 endg., 14. Juli 2021](#).

11 Erwägungsgrund 5 EU-Gebäuderichtlinie.

12 Kommission, Mitteilung, REPowerEU-Plan, [KOM\(2022\) 230 endg., 18. Mai 2022](#).

13 *Buser*, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, [Nr. 138](#) vom 17. Februar 2022, S. 9 f.

14 Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), [ABl. L 153, 18. Juni 2010, S. 13](#). Anders noch der Kommissionsentwurf, der die RL 2010/31/EU auf eine umweltpolitische Rechtsgrundlage stützen wollte, vgl. Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), [KOM\(2008\)780 endg., 13. November 2008, S. 7](#).

15 Vgl. auch ErwG 81 EU-Gebäuderichtlinie. Siehe für einen Überblick über den unionsrechtlichen Rahmen sowie zur Verzahnung von Umwelt- und Energiepolitik: *Calliess*, [Das Heizungsgesetz, die Demokratie und der Rechtsstaat](#), Verfassungsblog vom 3. Juni 2026. Verweist zusätzlich auf den – allerdings verschobenen – CO<sub>2</sub>-Emissionshandel für Gebäude; *Calliess/Kirchhof*, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz Der rechtsverbindliche Rahmen für die deutsche Klimapolitik und das gerichtlich kontrollierbare Untermaß des Klimaschutzes, Gutachten im Auftrag der KlimaUnion gGmbH, März 2025, S. 27 ff. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auftragsgemäß auf die Analyse der EU-Gebäuderichtlinie.

## 2.2. Überblick über die Regelungsarchitektur der EU-Gebäuderichtlinie

### 2.2.1. Ziele und Gegenstand der EU-Gebäuderichtlinie

Gemäß Art. 1 Abs. 1 EU-Gebäuderichtlinie

„**unterstützt** [die Richtlinie] die **Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden** und die **Verringerung der Treibhausgasemissionen** von Gebäuden in der Union, um **bis 2050** unter Berücksichtigung der äußeren **klimatischen** Bedingungen, der **lokalen Bedingungen**, der **Anforderungen an die Raumklimaqualität** und der **Kosteneffizienz** einen **emissionsfreien Gebäudebestand** zu erreichen.“

Die EU-Gebäuderichtlinie zielt folglich zum einen auf die Optimierung der **Gesamtenergieeffizienz**. Diese ist nach Art. 2 Nr. 8 EU-Gebäuderichtlinie die Energiemenge, die benötigt wird, um den Energiebedarf im Rahmen der üblichen Nutzung des Gebäudes (bspw. Heizung, Kühlung, Lüftung, Warmwasserbereitung) zu decken.

Die EU-Gebäuderichtlinie zielt zum anderen auf die **Dekarbonisierung des Gebäudebestands**. Die Kommission formuliert in ihren FAQ zur EU-Gebäuderichtlinie: Die Richtlinie „bringt Europa auf Kurs, um bis 2050 einen vollständig dekarbonisierten Gebäudebestand zu erreichen“.<sup>16</sup> Relevant ist insofern der Begriff des **Nullemissionsgebäudes**. Hierbei handelt es sich gem. **Art. 2 Nr. 2 EU-Gebäuderichtlinie** um Gebäude mit einer sehr hohen Gesamtenergieeffizienz, die keine Energie oder eine sehr geringe Energiemenge benötigen, **keine CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen am Standort** und keine oder eine sehr geringe Menge an betriebsbedingten Treibhausgasemissionen **verursachen**.<sup>17</sup> Gemäß ErwG 20 Satz 2 EU-Gebäuderichtlinie sollten bestehende Gebäude bis 2050 in Nullemissionsgebäude umgebaut werden. Unbegrenzte bzw. ungesteuerte Weiterbetriebmöglichkeiten fossiler Bestandsheizungen könnten mit dieser Vorgabe kollidieren.<sup>18</sup>

Aus diesen Kernelementen der Richtlinie folgt für die vorliegende Arbeit die Frage, ob die Zielvorgabe der Dekarbonisierung des Gebäudebestands bis 2050 als solche eine rechtsverbindliche, justiziable **Ergebnispflicht** ist. Dagegen könnte der Zusatz in Art. 1 Abs. 1 EU-Gebäuderichtlinie

---

16 Kommission, [Fragen und Antworten zur überarbeiteten Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden \(EPBD\)](#), 12. April 2024.

17 Zum Nullemissionsgebäude siehe auch Art. 11 EU-Gebäuderichtlinie, insbesondere Art. 11 Abs. 1, 7.

18 Es ist zu beachten, dass sich die EU-Gebäuderichtlinie auf den Gebäudebestand insgesamt bezieht. Das bedeutet, dass nicht jedes einzelne Gebäude umgebaut werden muss, vgl. Kommission, Bekanntmachung der Kommission mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, [ABl. C, 6438](#), 18. Dezember 2025, S. 42. Nach den (nicht rechtsverbindlichen) Leitlinien der Kommission zur EU-Gebäuderichtlinie werden mehrere Faktoren dazu beitragen, langfristig einen Nullemissionsgebäudebestand zu erreichen: „Die schrittweise Renovierung von Gebäuden zur Verbesserung ihrer Gesamtenergieeffizienz wird ein Schlüsselfaktor sein, aber auch die allgemeine Dekarbonisierung der Energieversorgung von Gebäuden, insbesondere die Dekarbonisierung von Heizungssystemen, sowie die weitere Umgestaltung der Energiesysteme und die soziodemografische Dynamik werden eine Rolle spielen. Die Mitgliedstaaten sollten all diese Faktoren bei der Festlegung des Etappenziels für 2050 berücksichtigen“.

sprechen („unter Berücksichtigung der äußeren klimatischen Bedingungen, der lokalen Bedingungen, der Anforderungen an die Raumklimaqualität und der Kosteneffizienz“). Dieser fand sich schon in der Richtlinie 2010/31/EU und legt einen gewissen Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Zielerreichung nahe.<sup>19</sup> In ErwG 7 EU-Gebäuderichtlinie ist von der „Vision“ für einen bis 2050 dekarbonisierten Gebäudebestand die Rede. Die Kommission greift diese Formulierung in ihren (nicht rechtsverbindlichen) Leitlinien zur EU-Gebäuderichtlinie auf. Dort heißt es: Die EU-Gebäuderichtlinie „enthält die **langfristige Vision**, bis 2050 einen emissionsfreien Gebäudebestand zu erreichen, und lenkt die Mitgliedstaaten in ihren diesbezüglichen Bemühungen“<sup>20</sup>. Zu beachten ist ferner, dass die EU-Gebäuderichtlinie – anders als die Zielvorgabe zur Senkung der Nettotreibhausgasemissionen in Art. 4 Abs. 1 Europäisches Klimaschutzgesetz – die vollständige Dekarbonisierung des Gebäudebestands nicht ausdrücklich als „verbindlich“ bezeichnet.<sup>21</sup> Auch enthält die EU-Gebäuderichtlinie – im Gegensatz zu den im Europäischen Klimaschutzgesetz festgelegten Zielvorgaben – keine speziell dem Ziel eines emissionsfreien Gebäudebestands gewidmeten Artikel. Vielmehr wird die **Zielvorgabe** überwiegend im Zusammenhang **mit konkreten Handlungspflichten der Mitgliedstaaten** erwähnt (vgl. ErwG 25, 27, Art. 3 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 UAbs. 6, Abs. 2 UAbs. 2, Art. 17 Abs. 1, 6).

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass es sich bei der Dekarbonisierung des Gebäudebestands bis 2050 nicht um eine sekundärrechtlich bestimmte Ergebnispflicht handelt. Die vorstehend genannten Bestimmungen sprechen vielmehr dafür, dass in erster Linie die **konkreten Handlungspflichten der Mitgliedstaaten** zur Erreichung dieses Ziels den Maßstab bilden, anhand dessen mitgliedstaatliche Umsetzungsmaßnahmen zu messen sind.<sup>22</sup> Im Unterschied zu einer Ergebnispflicht dürfte es bei Handlungs- bzw. Verhaltenspflichten darauf ankommen, ob alle „geeigneten Maßnahmen bzw. „bestmögliche Anstrengungen“ ergriffen werden, „um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, ohne notwendigerweise zu garantieren, dass dieses Ziel auch erreicht wird“.<sup>23</sup>

- 
- 19 Vgl. zur Richtlinie 2010/31/EU: Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), [KOM\(2008\)780 endg., 13. November 2008, S. 3](#): „Bei diesem Ansatz wird somit nationalen/regionalen Randbedingungen, wie dem Klima und den einzelnen Bautraditionen, im vollen Umfang Rechnung getragen“.
- 20 Kommission, Bekanntmachung mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, [C/2025/6438, 18. Dezember 2025](#), Anhang 11, S. 279 [Hervorhebungen durch Verf.].
- 21 Der Vorschlag der Kommission sah ebenfalls kein explizit rechtsverbindliches Ziel eines emissionsfreien Gebäudebestands im Jahr 2050 vor, vgl. Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), [KOM\(2021\) 802 endg.](#), 15. Dezember 2021.
- 22 Vgl. auch *Klein*, [Europarechtlich fragwürdig und ohne schlüssige Strategie](#), LTO vom 30. Mai 2026, der von einer Verpflichtung zur Ausrichtung der Politik auf einen Nullemissionsgebäudebestand (und nicht von einer Verpflichtung zur Zielerreichung) ausgeht.
- 23 So: Schlussanträge GA Čapeta vom 1. August 2025, Rs. C-799/23, Europäische Kommission/Slowakische Republik, Rn. 34, 36. Siehe auch: EuGH, Urteil vom 22. Mai 2025, Rs. C-621/23 P, Luossavaara-Kiirunavaara, Rn. 43 ff.: keine Ergebnispflicht aus Art. 10a Abs. 2 [RL 2003/87/EG](#) hinsichtlich der kommissionsseitigen Festlegung von Benchmarks, um sicherzustellen, dass durch die Art der Zuteilung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten Anreize für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und für energieeffiziente Techniken geschaffen werden.

Im Schrifttum ist im Zusammenhang mit der EU-Gebäuderichtlinie von „Bemühenspflichten“ die Rede.<sup>24</sup> In den Leitlinien der Kommission findet sich der Begriff der „Planungspflicht“.<sup>25</sup>

Die den Mitgliedstaaten obliegenden Pflichten werden nachfolgend unter Ziff. 2.2.2. skizziert.

#### 2.2.2. Überblick über mitgliedstaatliche Handlungspflichten nach der EU-Gebäuderichtlinie

Die EU-Gebäuderichtlinie normiert **klare und verbindliche Handlungspflichten** für die Mitgliedstaaten, die dem Ziel eines dekarbonisierten Gebäudebestands bis 2050 dienen. Diese Handlungspflichten sind u. a. **hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Spielräume differenziert ausgestaltet**.

Für die vom Auftraggeber aufgeworfene Frage dürften folgende Aspekte relevant sein:<sup>26</sup>

Für **Neubauten** im Eigentum öffentlicher Einrichtungen gilt ab 2028 und für alle anderen Neubauten ab 2030 das Nullemissionsgebäude als Standard, wobei bestimmte Ausnahmen möglich sind, vgl. Art. 7 Abs. 1 EU-Gebäuderichtlinie.

Bei **Bestandsbauten** unterscheidet die EU-Gebäuderichtlinie zwischen **Nichtwohngebäuden** und **Wohngebäuden**.

##### 2.2.2.1. Nichtwohngebäude

Für **Nichtwohngebäude** ergeben sich aus **Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 bis UAbs. 6** EU-Gebäuderichtlinie konkrete Vorgaben für die Jahre ab **2030** und ab **2033**. Art. 9 Abs. 1 EU-Gebäuderichtlinie sieht die schrittweise Einführung von **Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz** vor, wobei ab **2030 die 16 %** und ab **2033 die 26 %** der Gebäude mit der schlechtesten Gesamtenergieeffizienz renoviert werden müssen. Bestimmte Kategorien von Wohn- und Nichtwohngebäuden, wie historische Gebäude oder Ferienwohnungen, können von diesen Verpflichtungen ausgenommen werden.<sup>27</sup> Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz sind gemäß Art. 2 Nr. 4 EU-Gebäuderichtlinie „Vorschriften, nach denen bestehende Gebäude im Rahmen eines größeren Renovierungsplans für einen Gebäudebestand oder bei einem Auslösepunkt auf dem Markt, wie etwa Verkauf, Vermietung, Schenkung oder Nutzungsänderung im Gebäude- oder Grundstückskataster, innerhalb eines Zeitraums oder zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Anforderung an die Gesamtenergieeffizienz erfüllen müssen, wodurch die Renovierung bestehender Gebäude ausgelöst wird“. In ErwG 25 EU-Gebäuderichtlinie heißt es, dass Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz

---

24 *Leymann/Wimmer*, [„Bio-Treppe“ und Grüngasquote im Lichte des Unionsrechts](#), Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht vom 9. April 2026, S. 9.

25 Kommission, Bekanntmachung mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, [C/2025/6438, 18. Dezember 2025](#), Anhang 11, S. 280.

26 Vgl. den Überblick über die Hauptelemente der EU-Gebäuderichtlinie: Kommission, [Fragen und Antworten zur überarbeiteten Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden \(EPBD\), 12. April 2024](#).

27 Kommission, [Fragen und Antworten zur überarbeiteten Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden \(EPBD\), 12. April 2024](#).

„das wesentliche Regulierungsinstrument [sind], um in großem Maßstab die Renovierung bestehender Gebäude anzustoßen, da sie die wichtigsten Hindernisse für Renovierungen beseitigen, z. B. divergierende Anreize und Miteigentumsstrukturen, die nicht durch wirtschaftliche Anreize überwunden werden können. Die Einführung von Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz sollte dazu führen, dass es mit der Zeit keine Gebäude mit der schlechtesten Gesamtenergieeffizienz mehr gibt, der nationale Gebäudebestand kontinuierlich verbessert wird und somit ein Beitrag zum langfristigen Ziel eines bis 2050 dekarbonisierten Gebäudebestands geleistet wird.“

Hinsichtlich der längerfristigen Ziele (bis **2040** und bis **2050**) sieht **Art. 9 Abs. 1 UAbs. 7** vor, dass die Mitgliedstaaten in ihren Fahrplänen gem. Art. 3 EU-Gebäuderichtlinie (dazu sogleich) im Einklang mit dem Pfad zur Transformation des nationalen Gebäudebestands in Nullemissionsgebäude spezifische Zeitpläne festlegen, damit Nichtwohngebäude bis 2040 und 2050 die niedrigeren maximalen Schwellenwerte für die Gesamtenergieeffizienz einhalten.

#### 2.2.2.2. Wohngebäude

Für **Wohngebäude** sollen die Mitgliedstaaten ausweislich ErwG 27 EU-Gebäuderichtlinie „die **Flexibilität** haben, die Instrumente zu wählen, mit denen sie die erforderlichen Verbesserungen des Wohngebäudebestands erreichen, beispielsweise Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz, technische Hilfe und finanzielle Unterstützungsmaßnahmen“.<sup>28</sup> Die entsprechenden Vorgaben finden sich in **Art. 9 Abs. 2 EU-Gebäuderichtlinie**. Nach Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 EU-Gebäuderichtlinie muss jeder Mitgliedstaat einen eigenen nationalen **Zielpfad** festlegen, um den durchschnittlichen **Primärenergieverbrauch bis 2030 um 16 %** und **bis 2035 um 20-22 %** zu senken. Für den Zeitraum **bis 2040** und danach alle fünf Jahre ist die Einhaltung eines **national bestimmten Wertes** sicherzustellen, der sich aus einer schrittweisen Verringerung des durchschnittlichen Primärenergieverbrauchs von 2030 bis 2050 entsprechend der **Transformation** des Wohngebäudebestands in **einen Nullemissionsgebäudebestand** ergibt, vgl. Art. 9 Abs. 2 UAbs. 3 EU-Gebäuderichtlinie. Die nationalen Maßnahmen müssen sicherstellen, dass mindestens 55 % des Rückgangs des durchschnittlichen Primärenergieverbrauchs durch die Renovierung der Gebäude mit der schlechtesten Gesamtenergieeffizienz erreicht werden. Die Mitgliedstaaten können jedoch selbst entscheiden, auf welche Gebäude sich ihre Pläne beziehen und welche Maßnahmen zu ergreifen sind.<sup>29</sup>

Dieser Spielraum könnte gem. ErwG 28, Art. 28 EU-Gebäuderichtlinie zukünftig eingeschränkt werden, wenn die Kommission bei der Überprüfung der EU-Gebäuderichtlinie zu dem Ergebnis kommt, dass die Maßnahmen keine ausreichenden Fortschritte im Hinblick auf die Erreichung eines vollständig dekarbonisierten Bestands an Nullemissionsgebäuden bis 2050 ermöglichen. Für Wohngebäude kann die Kommission nach Art. 28 Abs. 2 EU-Gebäuderichtlinie bspw. die Einführung weiterer verbindlicher Maßnahmen auf Unionsebene vorschlagen, insbesondere verbindliche Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz des gesamten Gebäudebestands, um

---

28 Hervorhebung durch Verf.

29 Vgl. Kommission, [Fragen und Antworten zur überarbeiteten Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden \(EPBD\)](#), 12. April 2024.

sicherzustellen, dass die in Art. 9 Abs. 2 EU-Gebäuderichtlinie festgelegten Werte für 2030 und 2035 erreicht werden können.

#### 2.2.2.3. Nationaler Gebäuderenovierungsplan

Die Bestimmungen für **Wohngebäude in Art. 9 Abs. 2** EU-Gebäuderichtlinie sowie die Vorgaben für **Nichtwohngebäude** aus **Art. 9 Abs. 1 UAbs. 7** EU-Gebäuderichtlinie stehen in engem Zusammenhang mit dem nach **Art. 3** EU-Gebäuderichtlinie vorzulegenden **nationalen Gebäuderenovierungsplan** (kurz: NBRP – National Building Renovation Plan) sowie dem darin enthaltenen **nationalen Fahrplan**. Der **NBRP** bezieht sich sowohl auf **Nichtwohngebäude** als auch auf **Wohngebäude**.

Nach Art. 3 Abs. 1 EU-Gebäuderichtlinie legt jeder Mitgliedstaat einen **NBRP zur Gewährleistung der Renovierung** des nationalen Gebäudebestands in einen **bis 2050 in hohem Maße energieeffizienten und dekarbonisierten Gebäudebestand** fest mit dem Ziel, bestehende Gebäude in Nullemissionsgebäude umzubauen. Nach Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1 Buchst. b), UAbs. 2 EU-Gebäuderichtlinie umfasst dieser Renovierungsplan anhand bestimmter Indikatoren (vgl. Anhang II EU-Gebäuderichtlinie) u. a. einen **Fahrplan** mit auf nationaler Ebene festgelegten Zielen und messbaren Fortschrittsindikatoren, um bis 2050 einen in hohem Maße energieeffizienten und dekarbonisierten nationalen Gebäudebestand und die Transformation bestehender Gebäude in Nullemissionsgebäude zu gewährleisten. Dieser Fahrplan muss nationale **Etappenziele** für **2030, 2040 und 2050** u. a. in Bezug auf die jährliche Sanierungsrate, den Primär- und Endenergieverbrauch des nationalen Gebäudebestands und die Verringerung seiner betriebsbedingten Treibhausgasemissionen vorsehen.

Wie unter Ziff. 2.2.2.1. dargestellt, muss der Fahrplan zudem spezifische Zeitpläne für 2040 und 2050 hinsichtlich der Gesamtenergieeffizienz bei Nichtwohngebäuden gem. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 7 EU-Gebäuderichtlinie vorsehen. Diese müssen im Einklang mit dem Pfad zur Transformation des nationalen Gebäudebestands in Nullemissionsgebäude stehen.

Für Wohngebäude nimmt Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 EU-Gebäuderichtlinie auf den nationalen Fahrplan Bezug. Die Bestimmung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem nationalen Fahrplan sowie dem Ziel der Transformation des nationalen Gebäudebestands in einen Nullemissionsgebäudebestand bis 2050 einen nationalen Pfad für die schrittweise Renovierung des Wohngebäudebestands festlegen.

#### 2.2.2.4. EU-Gebäuderichtlinie als „Rahmen für den schrittweisen Ausstieg aus fossilen Brennstoffen in Heizkesseln“

Nach den (rechtlich unverbindlichen) Leitlinien der Kommission zur EU-Gebäuderichtlinie bildet die Richtlinie „den **Rahmen für den schrittweisen Ausstieg aus fossilen Brennstoffen in**

**Heizkesseln**“. Sie verpflichte die Mitgliedstaaten, „**Strategien und Maßnahmen festzulegen**, um dies **bis 2040** zu erreichen“.<sup>30</sup>

Die EU-Gebäuderichtlinie sieht zwar **kein Ausstiegsdatum für die Installation neuer mit fossilen Brennstoffen betriebener Heizkessel** auf EU-Ebene vor.<sup>31</sup> In ihren Leitlinien vertritt die Kommission die Ansicht, dass Art. 13 Abs. 1 EU-Gebäuderichtlinie eine Rechtsgrundlage für nationale Verbote enthalte, die es den Mitgliedstaaten ermögliche, Anforderungen an Wärmeerzeuger festzulegen, die auf den Treibhausgasemissionen, der Art des verwendeten Brennstoffs oder einem Mindestanteil erneuerbarer Energien bei der Wärmeversorgung beruhen.<sup>32</sup> Weitere Bestimmungen zum Ausstieg aus fossilen Brennstoffen finden sich in Art. 17 Abs. 15 EU-Gebäuderichtlinie, der das grundsätzliche Auslaufen finanzieller Anreize für eigenständige mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizkessel vorschreibt.

Gemäß Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1 Buchst. c i. V. m. Anhang II Buchst. c (f) EU-Gebäuderichtlinie müssen die Mitgliedstaaten in ihre **NBRP** für Wohngebäude und Nichtwohngebäude **Strategien und Maßnahmen** u. a. im Hinblick „auf einen vollständigen Ausstieg aus mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln bis 2040“ aufnehmen. Das Jahr **2040 wird als vorläufiges Zieldatum für den Ausstieg** aus mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln festgelegt.<sup>33</sup> Nach **Art. 13 Abs. 7 EU-Gebäuderichtlinie** sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, „**die Ersetzung von eigenständigen mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln** in bestehenden Gebäuden **anzustreben**], um den **nationalen Ausstiegsplänen** für mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln **zu entsprechen**.“

In den Leitlinien der Kommission zur EU-Gebäuderichtlinie heißt es, dass die vorgenannten Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Ziel der EU-Gebäuderichtlinie gesehen werden müssten, „eine langfristige Vision festzulegen, nämlich bis 2050 einen emissionsfreien Gebäudebestand zu erreichen“.<sup>34</sup> **Anhang 11 der Kommissionsleitlinien zur EU-Gebäuderichtlinie** gibt Orientierung dazu, wie die Vorgaben im Einzelnen umzusetzen sind.

---

30 Kommission, Bekanntmachung mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, [C/2025/6438, 18. Dezember 2025](#), Anhang 11, S. 279.

31 Vgl. Kommission, [Fragen und Antworten zur überarbeiteten Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden \(EPBD\), 12. April 2024](#).

32 Vgl. Kommission, [Fragen und Antworten zur überarbeiteten Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden \(EPBD\), 12. April 2024](#); Kommission, Bekanntmachung mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, [C/2025/6438, 18. Dezember 2025](#), Anhang 11, S. 279.

33 Vgl. Kommission, Bekanntmachung mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, [C/2025/6438, 18. Dezember 2025](#), Anhang 11, S. 279.

34 Kommission, Bekanntmachung mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, [C/2025/6438, 18. Dezember 2025](#), Anhang 11, S. 279.

Zu der Pflicht, in die **NBRP** Strategien und Maßnahmen im Hinblick auf einen vollständigen Ausstieg aus mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln bis 2040 aufzunehmen, heißt es:

„den Mitgliedstaaten obliegt die Verpflichtung, **glaubwürdige Strategien und Maßnahmen** festzulegen, um einen vollständigen Ausstieg aus mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln bis zu diesem Jahr zu erreichen. Zu diesem Zweck **müssen die Mitgliedstaaten Strategien und Maßnahmen planen, um i) die in Heizkesseln verfeuerten fossilen Brennstoffe zu ersetzen und/oder ii) die Heizkessel selbst ersetzen.**“<sup>35</sup>

#### 2.2.2.5. Umsetzungsfristen

Entwürfe für die NBRP waren der Kommission gemäß Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EU-Gebäuderichtlinie bis zum 31. Dezember 2025 vorzulegen.

Der nationale Pfad für die schrittweise Renovierung des Wohngebäudebestands war gemäß Art. 9 Abs. 2 EU-Gebäuderichtlinie bis 29. Mai 2026 festzulegen.

Nach Art. 35 Abs. 1 UAbs. 1 EU-Gebäuderichtlinie ist der 29. Mai 2026 auch maßgeblich für die Umsetzung der weiteren Richtlinienbestimmungen.<sup>36</sup>

### 2.3. Angestrebte Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie durch das GModG

#### 2.3.1. Maßstab zur Bewertung der Richtlinienumsetzung

Wie unter Ziff. 2.1. dargestellt, dürfte es für die Frage, ob nationale Maßnahmen die EU-Gebäuderichtlinie ordnungsgemäß umsetzen, auf die **Einhaltung der konkreten Handlungspflichten ankommen** (Ziff. 2.2.), die ihrerseits im Dienst der langfristigen Vision stehen, bis 2050 einen emissionsfreien Gebäudebestand zu erreichen. Wie in den Ausführungen zum Ausstieg aus fossilen Heizkesseln dargestellt (Ziff. 2.2.2.4.), müssen die von den Mitgliedstaaten ergriffenen **Maßnahmen** „glaubwürdig“ sein.

Dies dürfte sich auch aus den primärrechtlichen Vorgaben des EU-Rechts ergeben. Während Art. 288 Abs. 3 AEUV in erster Linie das „Ob“ der Richtlinienumsetzung betrifft, hat das Loyalitätsgebot ergänzende rechtliche Bedeutung hinsichtlich der Art und Weise („Wie“) der Umsetzung.<sup>37</sup> Gemäß Art. 4 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) „achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.“ Für den nationalen Gesetzgeber folgt daraus die Pflicht, das nationale Recht derart auszugestalten, dass „die Vorgaben des EU-Rechts ihre volle praktische

---

35 Kommission, Bekanntmachung mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, [C/2025/6438, 18. Dezember 2025](#), Anhang 11, S. 280. Sie zur Qualität dieser Pflicht auch: *Leymann/Wimmer, „Bio-Treppe“ und Grünas- quote im Lichte des Unionsrechts*, Würzburger Berichte zum Umweltenergie recht vom 9. April 2026, S. 8 f.: „Bemühenspflicht“.

36 Mit Ausnahme von Art. 17 Abs. 15 EU-Gebäuderichtlinie, vgl. Art. 35 Abs. 1 UAbs. 2 EU-Gebäuderichtlinie.

37 *Kahl*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 118.

Wirksamkeit (*effet utile*) entfalten können“.<sup>38</sup> Speziell für die Richtlinienumsetzung bedeutet dies, dass die **vollständige Anwendung der Richtlinie tatsächlich gewährleistet werden muss**.<sup>39</sup> Eine nur formale Umsetzung reicht nicht aus.<sup>40</sup> Hinsichtlich der unter Ziff. 2.2.2. dargestellten, in die Zukunft gerichteten Handlungs- bzw. Planungspflichten dürfte dies erfordern, dass die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen nach derzeitigem Erkenntnisstand voraussichtlich geeignet sind, die Richtlinienziele zu erfüllen (Dekarbonisierung des Gebäudebestands bis 2050, Ausstieg aus fossilen Heizkesseln bis 2040).

### 2.3.2. Zur „1 : 1-Umsetzung“ bzw. zum geplanten Regelungsgegenstand des GModG

Bei dem **GModG-E** handelt es sich um ein Artikelgesetz, das in den Art. 1 bis 4 Änderungen des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)<sup>41</sup> vorsieht. Zu den Änderungen in Art. 1 zählt die Umbenennung in „Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Modernisierung der Wärmeversorgung in Gebäuden (Gebäudemodernisierungsgesetz – GModG). Die Änderungen in Art. 3 und Art. 4 dienen der Umsetzung der Pflichten zu Nullemissionsgebäuden für Neubauten ab 2028 bzw. 2030 aus Art. 7 EU-Gebäuderichtlinie.

Soweit die Begründung des Entwurfs an verschiedenen Stellen darauf verweist, dass eine „**1:1-Umsetzung**“ erfolge,<sup>42</sup> ist damit **nicht gemeint**, dass **sämtliche Vorgaben der EU-Gebäuderichtlinie** im GModG umgesetzt werden sollen. Vielmehr werden die Normen der EU-Gebäuderichtlinie, die durch das GModG umgesetzt werden sollen, im Entwurf ausdrücklich genannt.<sup>43</sup> Von den unter Ziff. 2.2.2. genannten Vorgaben zählen dazu die Mindestvorgaben für Nichtwohngebäude gemäß **Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 bis UAbs. 6 EU-Gebäuderichtlinie** (vgl. § 40 GModG-E).<sup>44</sup>

---

38 Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 118.

39 EuGH, Urteil vom 9. September 1999, Rs. C-217/97, Kommission/Deutschland, Rn. 3; EuGH, Urteil vom 16. November 2000, Rs. C-214/9, Kommission/Griechenland, Rn. 49; Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 119; vgl. auch: EuGH, Urteil vom 8. Mai 2019, Rs. C-486/18, RE/Praxair MRC, Rn. 47.

40 Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 119; siehe auch: EuGH, Urteil vom 11. Juli 2002, Rs. C-62/00, Marks & Spencer plc/Commissioners of Customs & Excise, Rn. 27.

41 Gebäudeenergiegesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 9. Januar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 4) geändert worden ist.

42 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, [BR-Drucksache 292/26](#), 15. Mai 2025, S. 86 (Dok. 3), wo es heißt, „dass eine 1:1-Umsetzung erfolgt und Spielräume, die die Richtlinie bietet, bestmöglich genutzt werden, um machbare und bezahlbare Lösungen zu erreichen“. Die Formulierung deutet darauf hin, dass man nicht über die Mindestanforderungen der Richtlinie, vgl. Art. 1 Abs. 3 EU-Gebäudeenergie richtlinie, hinausgehen möchte.

43 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, [BR-Drucksache 292/26](#), 15. Mai 2025, S. 89 ff. (Dok. 3).

44 Vgl. die Ausführungen in Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, [BR-Drucksache 292/26](#), 15. Mai 2025, S. 95 f. (Dok. 3) zur Unionsrechtskonformität der Umsetzung.

Soweit ersichtlich **nicht im GModG-E vorgesehen** ist eine Umsetzung der Vorgaben

- zum NBRP und nationalen Fahrplan gem. Art. 3 EU-Gebäuderichtlinie,
- zum nationalen Pfad für Wohngebäude gemäß Art. 9 Abs. 2 EU-Gebäuderichtlinie.

Wie im Einzelnen unter Ziff. 2.2.2. dargestellt, verpflichten diese Bestimmungen die Mitgliedstaaten zur Vorlage eines NBRP, der darauf abzielt, bestehende **Gebäude bis 2050 in Nullemissionsgebäude** umzubauen, ferner zur Ausarbeitung eines nationalen Fahrplans, der u. a. auf einen **Ausstieg aus mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln bis 2040** zielt, und schließlich zur Vorlage eines nationalen **Pfads zur schrittweisen Renovierung von Wohngebäuden**, der im Einklang mit dem NBRP und dem nationalen Fahrplan steht.

Die **Umsetzung dieser Vorgaben** soll **in Deutschland** künftig offenbar durch den vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) veröffentlichten **Entwurf des NBRP Deutschland**<sup>45</sup> erfolgen. Die diesbezüglich vorgeschriebene<sup>46</sup> öffentliche Konsultation des Entwurfs ist abgeschlossen.<sup>47</sup>

### 2.3.3. Zum Verhältnis von NBRP und GModG-E

Unter Berücksichtigung der – in der EU-Gebäuderichtlinie angelegten<sup>48</sup> – Umsetzung durch verschiedene (Rechts)-Instrumente ist für die Frage der Richtlinienkonformität eine **Gesamtschau** der ergriffenen nationalen Maßnahmen relevant.<sup>49</sup>

Bedenken hinsichtlich der ordnungsgemäßen und effektiven Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie könnten sich u. a. dann ergeben, wenn die Regelungen des GModG-E die „glaubwürdige“ bzw. effektive Verwirklichung der Handlungspflichten im Zusammenhang mit dem NBRP und dem nationalen Pfad nach Art. 9 Abs. 2 EU-Gebäuderichtlinie in Frage stellen würden bzw. sich Inkongruenzen zwischen diesen Rechtsinstrumenten ergäben.

---

45 BMWE, [Entwurf Gebäuderenovierungsplan: Stand 17.04.2026, BMWE – Konsolidierte Fassung nach Ressortabstimmung](https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/konsultation-zum-nationalen-gebaeuderenovierungsplan-nbrp-2026.pdf?__blob=publicationFile&v=14), Entwurfsstand vom 17. April 2026 hier abrufbar: [https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/konsultation-zum-nationalen-gebaeuderenovierungsplan-nbrp-2026.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=14](https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/konsultation-zum-nationalen-gebaeuderenovierungsplan-nbrp-2026.pdf?__blob=publicationFile&v=14).

46 Die Pflicht folgt aus Art. 3 Abs. 4 EU-Gebäuderichtlinie.

47 BMWE, [Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des Nationalen Gebäuderenovierungsplans](#) (National Building Renovation Plan - NBRP) vom 28 April 2026.

48 Dies ergibt sich schon aus den unterschiedlichen Fristenregelungen (Ziff. 2.2.2.5.) und daraus, dass NBRP unter Verwendung der Vorlage in Anhang II EU-Gebäuderichtlinie alle fünf Jahre neu zu erstellen sind.

49 *Calliess*, [Das Heizungsgesetz, die Demokratie und der Rechtsstaat](#), Verfassungsblog vom 3. Juni 2026. Verweist zusätzlich auf den – allerdings verschobenen – CO<sub>2</sub>-Emissionshandel für Gebäude.

Das GModG-E sieht u. a. die Streichung der GEG-Vorgabe vor, neue Heizungsanlagen mit mindestens 65 % erneuerbaren Energien zu betreiben (vgl. 71 Abs. 1 GEG).<sup>50</sup> Dafür verpflichtet die im GModG-E vorgesehene sogenannte **Biotreppe** (vgl. § 43 GModG-E) Eigentümer, die nach einem bestimmten Stichtag eine **neue** Gas- oder Ölheizung in **ein bestehendes Gebäude**<sup>51</sup> einbauen, diese mit einem **schrittweise steigenden Anteil an erneuerbaren, klimafreundlichen Brennstoffen** zu betreiben. Fossile Heizanlagen, die ab dem 1. Januar 2029 eingebaut werden, müssen danach mit mindestens 10 Prozent klimafreundlichen Brennstoffen betrieben werden. Ab dem 1. Januar 2030 beträgt die Quote für klimafreundliche Brennstoffe mindestens 15 %, ab dem 1. Januar 2035 mindestens 30 % und **ab dem 1. Januar 2040 mindestens 60 %**.<sup>52</sup> Auch wird das Betriebsverbot für Heizkessel (§ 72 GEG) durch das GModG-E gestrichen und der bloße Weiterbetrieb einer bestehenden fossilen Heizungsanlage – ohne Austausch oder Neueinbau – bleibt nach dem GModG-E möglich, ohne dass die Vorgaben der „Biotreppe“ zu beachten wären.<sup>53</sup>

Dies wirft die Frage auf, ob die Regelungen des GModG-E die **Wirksamkeit der im NBRP, nationalen Fahrplan und Pfad nach Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 EU-Gebäuderichtlinie vorzusehenden Maßnahmen und Etappenziele** für die „Vision“ des Umbaus bestehender Gebäude in **Nullemissionsgebäude** bis 2050, die keine CO<sub>2</sub>-Emission aus fossilen Brennstoffen am Standort verursachen, in Frage stellen. Dies wäre **im Einzelnen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht zu prüfen**.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nach den Leitlinien der Kommission zur EU-Gebäuderichtlinie mehrere Faktoren dazu beitragen würden, langfristig einen Nullemissionsgebäudebestand zu erreichen. Die schrittweise Renovierung werde ein Schlüsselfaktor sein, aber auch die allgemeine Dekarbonisierung der Energieversorgung von Gebäuden, insbesondere die Dekarbonisierung von Heizungssystemen, sowie die weitere Umgestaltung der Energiesysteme und die soziodemografische Dynamik würden eine Rolle spielen.<sup>54</sup> Im Schrifttum wird darauf

---

50 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, [BR-Drucksache 292/26](#), 15. Mai 2025, S. 18 (Dok. 3). Siehe näher: Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Entwurf zur Einführung eines Gebäudemodernisierungsgesetzes: verfassungsrechtliche Fragen, WD 5 - 3000 - 064/26, 9. Juni 2026, S. 9 ff.

51 Die Biotreppe soll nur für den Einbau von fossilen Heizungen in Bestandsgebäude gelten und nicht für Neubauten (§ 43 GModG-E). Letztere sind richtlinienkonform als Nullemissionsgebäude zu errichten (§ 10 GModG-E).

52 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, [BR-Drucksache 292/26](#), 15. Mai 2025, S. 111 (Dok. 3).

53 Siehe dazu: Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Entwurf zur Einführung eines Gebäudemodernisierungsgesetzes: verfassungsrechtliche Fragen, WD 5 - 3000 - 064/26, 9. Juni 2026, S. 8 f.; vgl. auch: *Leymann/Wimmer*, [„Bio-Treppe“ und Grüngasquote im Lichte des Unionsrechts](#), Würzburger Berichte zum Umweltenergie recht vom 9. April 2026, S. 3.

54 Kommission, Bekanntmachung der Kommission mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, [ABl. C. 6438, 18. Dezember 2025](#), S. 42.

hingewiesen, dass in Deutschland die Dekarbonisierung künftig stärker über Infrastrukturfade, Wärmenetzausbau und kommunale Transformationsentscheidungen erfolgen solle.<sup>55</sup>

Hinsichtlich des nationalen Pfades für Wohngebäude verweist der Entwurf des NBRP Deutschlands darauf, „dass die Zielvorgaben an die Reduktion des durchschnittlichen Primärenergieverbrauchs gemäß Art. 9 Abs. 2 [EU-Gebäuderichtlinie] vollständig mit den Maßnahmen, wie sie im Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS) des nationalen Projektionsberichts 2025 beschrieben sind, eingehalten werden können.“ Hierzu wird darauf verwiesen, dass „[d]er Beitrag aus der Dekarbonisierung der Energiesysteme [...] in der Wohngebäudetrajektorie berücksichtigt“<sup>56</sup> werde. Es wäre in tatsächlich Hinsicht zu prüfen, ob dieser Beitrag durch die geplanten Regelungen des GModG unverändert bliebe.

In rechtlicher Hinsicht ist insofern nicht auszuschließen, dass aufgrund der im GModG-E für das Jahr 2030 vorgesehenen **Evaluierung** hinsichtlich „der Erreichung der Klimaschutzziele insbesondere für den Gebäudesektor und mit Blick auf das Ziel der Klimaneutralität 2045 gemäß Bundes Klimaschutzgesetz“<sup>57</sup> zu einem **späteren Zeitpunkt striktere Vorschriften** erlassen werden. § 9a GModG-E verlangt von der Bundesregierung, entsprechend den Ergebnissen der Evaluierung einen Vorschlag für eine Weiterentwicklung der Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudesektor vorzulegen.<sup>58</sup>

Zum anderen stellt sich die Frage, wie sich die Bestimmungen des geplanten GModG zu der **Planungspflicht** der Mitgliedstaaten aus der EU-Gebäuderichtlinie verhalten, nach der sie „**glaubwürdige Strategien und Maßnahmen** festzulegen [haben], um einen **vollständigen Ausstieg** aus mit **fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln** bis [zum vorläufigen Zieldatum **2040**] zu erreichen.“<sup>59</sup> Es stellt sich die Frage, ob die Einführung der „**Biotreppe**“, die im Jahr 2040 noch den Einbau neuer Heizungen mit 40 % fossiler Energien erlaubt, dieser Planungspflicht gerecht

---

55 Freyer/Pochanke, Das Gebäudemodernisierungsgesetz im Referentenentwurf: Vom Eckpunktepapier zur Neuregelung des Wärmerechts, EnK-Aktuell 2026, 010746.

56 BMW, [Entwurf Gebäuderenovierungsplan: Stand 17.04.2026, BMW – Konsolidierte Fassung nach Ressortabstimmung](#), Entwurfsstand vom 17. April 2026, S. 138.

57 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, [BR-Drucksache 292/26](#), 15. Mai 2025, S. 11 (Dok. 3).

58 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, [BR-Drucksache 292/26](#), 15. Mai 2025, S. 11 (Dok. 3).

59 Kommission, [Fragen und Antworten zur überarbeiteten Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden \(EPBD\), 12. April 2024](#); Kommission, Bekanntmachung mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, [C/2025/6438, 18. Dezember 2025](#), Anhang 11, S. 280.

wird.<sup>60</sup> Dies dürfte im Einzelnen unter Berücksichtigung der Vorgaben aus Anhang 11 der Kommissionsleitlinien zur EU-Gebäuderichtlinie und des finalen NBRP zu bewerten sein. In Anhang 11 der Leitlinien heißt es, dass die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung des erwarteten Grades der Dekarbonisierung des Gasnetzes den voraussichtlichen Bestand an Heizkesseln schätzen könnten, die im Jahr 2040 erneuerbare Brennstoffe verfeuern. Nach Einschätzung der Kommission kann eine Dekarbonisierung des Gasnetzes sicherstellen, dass alle Heizkessel in Gebäuden zu 100 % mit erneuerbaren Brennstoffen betrieben werden. Dies müssten die Mitgliedstaaten im Einzelnen prüfen. Hinsichtlich des alternativen oder komplementären Austauschs einzelner Heizkessel, in denen weiterhin fossile Brennstoffe verfeuert werden, heißt es, dass die Mitgliedstaaten für bestehende Gebäude Maßnahmen ausarbeiten müssten, „die zunächst eine schrittweise Verringerung der Abhängigkeit von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizkesseln und schließlich die Erarbeitung eines Plans vorsehen, der letztlich darauf abzielt, vollständig aus solchen Heizkesseln auszusteigen und sie durch alternative Heizlösungen zu ersetzen“, vgl. auch Art. 13 Abs. 7 EU-Gebäuderichtlinie.<sup>61</sup>

*Klein* ist der Ansicht, dass es für die Bundesregierung möglich sei, der Planungspflicht durch eine **tragfähige Gesamtstrategie** nachzukommen. Er stellt jedoch zugleich fest, dass dies bislang nicht geschehen sei:

„[Die Bundesregierung] müsste im nationalen Gebäuderenovierungsplan darlegen, wie die verbleibenden fossilen Anteile anderweitig verdrängt werden: etwa durch CO<sub>2</sub>-Preise, Förderkulissen, Infrastrukturentscheidungen, Netzplanung oder spätere Verbote. Eine solche Herleitung ist bislang nicht erkennbar. Der im April 2026 veröffentlichte Entwurf des Gebäuderenovierungsplans verweist vielmehr noch auf die 65-Prozent-Systematik und das Kesselverbot, die das GModG gerade abschaffen soll. Der Hinweis, diese Vorgaben würden überarbeitet, ersetzt keine kohärente europarechtliche Begründung.“<sup>62</sup>

Nach aktuellem Stand der Entwurfsfassungen von NBRP und GModG-E könnten sich damit Inkongruenzen ergeben, die Zweifel an einer effektiven Richtlinienumsetzung hervorrufen könnten. Vor diesem Hintergrund könnten sich zum *jetzigen Zeitpunkt* Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der Pflichten zur effektiven Richtlinienumsetzung nach Art. 288 Abs. 3 AEUV i. V. m. Art. 4 Abs. 3 EUV ergeben (s. Ziff. 3. zur verspäteten Richtlinienumsetzung).

---

60 Vgl. auch: *Klein*, [Europarechtlich fragwürdig und ohne schlüssige Strategie](#), LTO vom 30. Mai 2026, der schreibt: „[Hinsichtlich des Gebäudebestands] müssen die Mitgliedstaaten Renovierungspläne vorlegen, die den Bestand schrittweise in Richtung Nullemissionsgebäude führen und zugleich den Ausstieg aus fossilen Heizkesseln bis 2040 glaubhaft absichern. Mit diesem Ziel kollidiert die Bio-Treppe. Für 2040 verlangt der Entwurf lediglich einen Anteil von 60 Prozent klimafreundlicher Brennstoffe. Im Umkehrschluss bleiben 40 Prozent fossile Brennstoffe weiterhin möglich. Eine Regelung, die 2040 noch fossile Anteile ausdrücklich einpreist, ist schwerlich ein überzeugender Nachweis dafür, dass fossile Heizkessel bis dahin auslaufen sollen.“

61 Vgl. Kommission, Bekanntmachung mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, [C/2025/6438, 18. Dezember 2025](#), Anhang 11, S. 281 ff.

62 *Klein*, [Europarechtlich fragwürdig und ohne schlüssige Strategie](#), LTO vom 30. Mai 2026; zu den von *Klein* angesprochenen Regelungen im nationalen Gebäuderenovierungsplan, siehe: BMWF, [Entwurf Nationaler Gebäuderenovierungsplan, Konsolidierte Fassung nach Ressortabstimmung, Stand 17.04.2026](#), S. 90 f.

### 3. Rechtsfolgen eines möglichen Verstoßes gegen die Umsetzungspflicht der EU-Gebäude-richtlinie

Wenn ein EU-Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht, zu spät oder mangelhaft in nationales Recht umsetzt, liegt ein Verstoß gegen Art. 288 Abs. 3 AEUV (i. V. m. Art. 4 Abs. 3 EUV) vor. Die fehlerhafte oder unterlassene Umsetzung einer Richtlinie kann verschiedene Rechtsfolgen nach sich ziehen. In Betracht kommen die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission nach Art. 258 AEUV und die Verhängung von Pauschalbeträgen oder Zwangsgeldern gemäß Art. 260 AEUV. Relevant ist ferner das Gebot zur richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts.<sup>63</sup> Grundsätzlich kommen bei verspäteter Richtlinienumsetzung unter bestimmten Voraussetzungen auch eine unmittelbare Wirkung von Richtlinien, bei der sich Einzelne unmittelbar auf hinreichend konkrete Bestimmungen berufen können, oder Staatshaftungsansprüche geschädigter Einzelner gegen den nicht rechtzeitig umsetzenden Mitgliedstaat in Betracht.<sup>64</sup>

Nachfolgend werden auftragsgemäß die Voraussetzungen für die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission (Ziff. 3.1.) und die Relevanz dieses Verfahrens für die Umsetzung der EU-Gebäude richtlinie dargestellt (Ziff. 3.2.).

#### 3.1. Das Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV

Das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV dient der **objektiv-rechtlichen Durchsetzung** von Unionsrecht. Es ist ein Instrument, mit dem die Kommission<sup>65</sup> als „Hüterin der Verträge“<sup>66</sup> die Unionsrechtstreue der Mitgliedstaaten sicherstellen kann.<sup>67</sup>

Als „Vertragsverletzungen“ kommen **Verletzungen des Primärrechts** und des auf seiner Grundlage erlassenen **Sekundärrechts** – wie die fehlerhafte oder unterlassene Umsetzung einer Richtlinie – in Betracht.

---

63 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 288, AEUV, Rn. 47.

64 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 288, AEUV, Rn. 54, 58.

65 Mitgliedstaaten können nach Art. 259 AEUV eine Vertragsverletzungsklage gegen andere Mitgliedstaaten erheben. Hiervon machen die Mitgliedstaaten nur selten Gebrauch, vgl. Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 259 AEUV, Rn. 1.

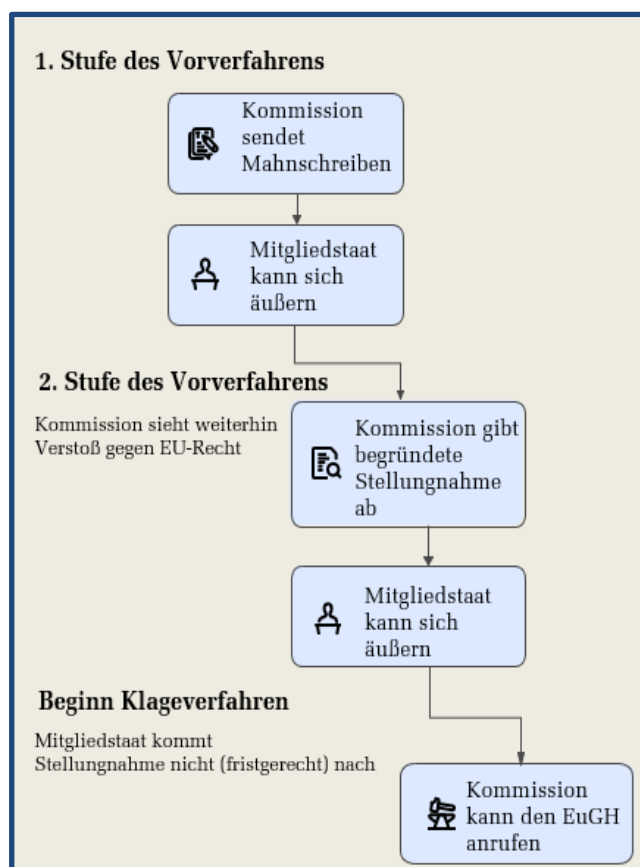
66 Gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 3 EUV überwacht die Kommission die Anwendung des EU-Rechts. Vgl. auch Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 38.

67 Zum Ganzen: EuGH, Urteil vom 1. Juni 1995, Rs. C-182/94, Kommission/Italien, Rn. 5; EuGH, Urteil vom 10. Mai 1995, Rs. C-422/92, Kommission/Deutschland, Rn. 16; Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 31; Karpenstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 85. EL Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 1 f. m. w. N.

Das Vertragsverletzungsverfahren beginnt mit der Durchführung eines **zweistufigen Vorverfahrens**, bestehend aus dem **verfahrenseröffnenden Mahnschreiben** der Kommission an den betroffenen Mitgliedstaat und der **mit Gründen versehenen Stellungnahme** der Kommission.<sup>68</sup> Dem betroffenen Mitgliedstaat ist dabei gemäß Art. 258 AEUV nach beiden Verfahrensschritten **binnen angemessener Frist Gelegenheit zur Äußerung** zu geben.<sup>69</sup>

Die ordnungsgemäße Durchführung dieses Vorverfahrens ist unverzichtbare Prozessvoraussetzung für die **Vertragsverletzungsklage**.<sup>70</sup> Diese kann die Kommission beim EuGH nur dann erheben, wenn der Mitgliedstaat der **begründeten Stellungnahme nicht fristgerecht nachgekommen** ist.<sup>71</sup>

Sofern die Vertragsverletzungsklage zulässig und begründet ist, stellt der EuGH nach Art. 260 Abs. 1 AEUV eine Vertragsverletzung fest und benennt Maßnahmen zu ihrer Beendigung. Grundsätzlich gilt, dass die Kommission, wenn der Mitgliedstaat dem Urteil des EuGH nicht Folge leistet, in einem zweiten Gerichtsverfahren die **Verhängung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds** beantragen kann, vgl. Art. 260 Abs. 2 AEUV. Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat der Kommission **Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie nicht (vollständig) mitteilt**,<sup>72</sup> kann die Kommission **direkt mit der Erhebung der Klage** nach Art. 258 AEUV auch die **Verhängung eines Zwangsgelds oder Pauschalbetrags** beantragen, vgl. Art. 260 Abs. 3



68 Karpstein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpstein, Das Recht der EU, 85. EL Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 28; Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 5.

69 Vgl. etwa: Fachbereich Europa, Überwachung der Umsetzung von EU-Richtlinien, [PE 6 - 3000 - 78/15](#), 1. Juli 2015; Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 24 und 31.

70 EuGH, Urteil vom 5. Dezember 2019, Rs. C-642/18, Kommission/Spanien, Rn. 19; Urteil vom 24. Mai 2008, Rs. C-52/08, Kommission/Vereinigtes Königreich, Rn. 40; vgl. Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 31, 33.

71 EuGH, Urteil vom 7. Oktober 2005, Rs. C-525/03, Kommission/Italien, Rn. 13.

72 Art. 260 Abs. 3 AEUV betrifft allein die fehlende Mitteilung. Etwaige Meinungsverschiedenheiten darüber, ob die mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen bzw. die bestehenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften ausreichend sind, sind im Verfahren nach Artikel 258 AEUV zu klären, vgl. Mitteilung der Kommission, Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV, [ABl. C 12, 15. Januar 2011, S. 1](#), Ziff. 19.

AEUV. Ziel dieser Bestimmung ist es, das Verfahren zur Verhängung finanzieller Sanktionen zu vereinfachen und zu beschleunigen.<sup>73</sup>

Die Kommission verfügt hinsichtlich des Vertragsverletzungsverfahrens über einen **weiten Ermessensspielraum**. Sie ist grundsätzlich frei darin, zu entscheiden, ob sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet und ob sie den EuGH anruft.<sup>74</sup> Sofern sie ein Verfahren beginnt, steht ihr nach der Rechtsprechung des EuGH außerdem ein weiterer Ermessensspielraum hinsichtlich der weiteren Schritte im Vertragsverletzungsverfahren einschließlich der **Wahl des Zeitpunkts** einer Vertragsverletzungsklage zu.<sup>75</sup>

Bezüglich des von ihr ausgeübten Ermessens hat die Kommission in Mitteilungen aus den Jahren 2017 und 2022 dargelegt, dass sie in erster Linie die **schwerwiegendsten Verstöße** gegen das EU-Recht verfolgen werde, die die Interessen der Bürger und der Wirtschaft beeinträchtigen.<sup>76</sup> Die Kommission habe daher ihre Anstrengungen in den Bereichen Umwelt, digitaler Wandel und Grundrechte verstärkt.<sup>77</sup> Außerdem werde die Kommission berücksichtigen, welcher Mehrwert bei einem Vertragsverletzungsverfahren erzielt werden kann, und den **Vorgang abschließen**, wenn ihr dies aus **politischer Sicht angebracht** erscheine.<sup>78</sup> Die Kommission wies in der Mitteilung aus dem Jahr 2022 zudem darauf hin, dass mehr als 90 % der Verfahren abgeschlossen werden würden, bevor eine Anrufung des Gerichtshofs notwendig werde.<sup>79</sup>

Gleichzeitig wies die Kommission in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2022 darauf hin, dass sie **eine strenge Linie bei der Nichtumsetzung von Richtlinien** verfolge und dabei das gesamte **Potenzial**

---

73 EuGH, Urteil vom 8. Juli 2019, Rs. C-543/17, Kommission/Belgien, Rn. 52.

74 Vgl. EuGH, Urteil vom 9. Juli 2020, Rs. C-575/18 P, Tschechien/Kommission, Rn. 66; EuGH, Urteil vom 6. Dezember 2007, Rs. C-456/05, Rn. 22; EuG, Beschluss vom 12. November 1996, Rs. T-47/96, SDDDA/Kommission, Ls. 2; Mitteilung der Kommission, EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung, [ABl. C 18, 19. Januar 2017, S. 10](#) (14). Ausführlich: *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 258 AEUV, Rn. 41 ff.; *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 85. EL Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 14 f. und *Wunderlich*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 17, zu der Frage, ob hinsichtlich der Verfahrenseinleitung eine Pflicht bestehen und inwieweit sich das Ermessen hinsichtlich der Anrufung des EuGH zu einer Verfolgungspflicht verdichten könnte.

75 Vgl. *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 85. EL Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 15; *Wunderlich*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 258 AEUV, Rn. 17, 34.

76 Mitteilung der Kommission, EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung, [ABl. C 18, 19. Januar 2017, S. 10](#) (14); Mitteilung der Kommission über die Durchsetzung des Unionsrechts, [KOM\(2022\) 518 endg.](#), 13. Oktober 2022, S. 20 ff.

77 Mitteilung der Kommission über die Durchsetzung des Unionsrechts, [KOM\(2022\) 518 endg.](#), 13. Oktober 2022, S. 22 ff.; Pressemitteilung der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, [EU-Regeln gelten für alle: EU-Kommission berichtet über Durchsetzung des EU-Rechts](#) vom 13. Oktober 2022.

78 Mitteilung der Kommission, EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung, [ABl. C 18, 19. Januar 2017, S. 10](#) (15).

79 Mitteilung der Kommission über die Durchsetzung des Unionsrechts, [KOM\(2022\) 518 endg.](#), 13. Oktober 2022, S. 21.

des **Art. 260 Abs. 3 AEUV** nutze. D. h. die Kommission leite automatisch Verfahren ein und beantrage systematisch beim EuGH die Verhängung von Pauschalbeträgen<sup>80</sup>, wenn Mitgliedstaaten Richtlinien nicht fristgerecht umsetzen.<sup>81</sup> Dieser Ansatz habe erhebliche Auswirkungen gezeigt, und die Zahl der Nichtmitteilungsfälle, die die Kommission vor den Gerichtshof bringen musste, sei seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon um mehr als die Hälfte zurückgegangen. Dennoch sei die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen weiterhin hoch.

### 3.2. Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht rechtzeitiger Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie

Ein **Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung der EU-Gebäuderichtlinie gegen Deutschland** (sowie 18 weitere Staaten) wurde bereits am 11. März 2026 von der Kommission wegen **Nichtvorlage des NBRP-Entwurfs** eingeleitet.<sup>82</sup> Wie unter Ziff. 2.3. bereits dargestellt, verpflichtet Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EU-Gebäuderichtlinie zur Vorlage des **nationalen Gebäuderenovierungsplanentwurfs** bei der Kommission bis zum **31. Dezember 2025** (Ziff. 2.2.2.5.). Deutschland hat, soweit ersichtlich, bislang der Kommission keinen Entwurf vorgelegt. Wie unter Ziff. 2.3. ebenfalls dargestellt, nimmt der inzwischen online veröffentlichte Entwurf,<sup>83</sup> zum Teil noch auf das GEG Bezug (s. Ziff. 2.3.3.).

Weitere in der EU-Gebäuderichtlinie enthaltene Pflichten – wie die aus Art. 9 Abs. 1 EU-Gebäuderichtlinie (s. Ziff. 2.2.2.2.) – sollten zudem zum 29. Mai 2026 umgesetzt werden (vgl. Art. 35 Abs. 1 EU-Gebäuderichtlinie, Ziff. 2.2.2.5.).<sup>84</sup> Die Richtlinie sollte bis zum 29. Mai 2026 in nationales Recht umgesetzt werden.<sup>85</sup> Dies ist in Deutschland nicht geschehen. Somit scheint es nicht

---

80 Die Verhängung eines Zwangsgelds scheidet bei zwischenzeitlich abgestellter Vertragsverletzung hingegen aus, denn Zwangsgelder sollen einen Mitgliedstaat dazu anzuhalten, eine fortgesetzte Vertragsverletzung so schnell wie möglich abzustellen. Die Verhängung eines Zwangsgelds ist daher nach der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich nur gerechtfertigt, soweit die Vertragsverletzung, die mit ihm geahndet werden soll, bis zur Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof andauert, vgl. EuGH, Urteil vom 8. Juli 2019, Rs. C-543/17, Kommission/Belgien, Rn. 60 f.

81 Siehe auch: Mitteilung der Kommission, Finanzielle Sanktionen in Vertragsverletzungsverfahren, [ABl. C 2, 4. Januar 2023, S. 1](#); Mitteilung der Kommission, Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV, ABl. C 12, 15. Januar 2011, S. 1, Ziff. 21; *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein, Das Recht der EU, 85. EL Mai 2025, Art. 258 AEUV, Rn. 51.

82 Eröffnung des Verfahrens INFR(2026)2017 mit Mahnschreiben vom 11. März 2026, s. Europäische Kommission, [Umsetzung von EU-Recht: drei Verfahren gegen Deutschland](#) 11. März 2026.

83 BMW, [Entwurf Gebäuderenovierungsplan: Stand 17.04.2026, BMW – Konsolidierte Fassung nach Ressortabstimmung](#).

84 Vgl. Art. 35 Abs. 1 EU-Gebäuderichtlinie.

85 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, [BR-Drucksache 292/26](#), 15. Mai 2025, S. 1 (Dok. 1); European Commission, [Energy Performance of Buildings Directive](#).

ausgeschlossen, dass ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren wegen *formeller* bzw. verspäteter Nichtumsetzung der EU-Gebäuderichtlinie gegen Deutschland eröffnet wird.<sup>86</sup>

Ob darüber hinaus die Einleitung eines Verfahrens wegen falscher bzw. nicht wirksamer Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie (Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 EUV) Aussicht auf Erfolg haben könnte, kann während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zur Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie nicht beurteilt werden.

\*\*\*

---

86 Hier dürfte ein neues Vertragsverletzungsverfahren erforderlich sein, da der Gerichtshof sowohl die Einbeziehung neuer Lebenssachverhalte als auch die Erstreckung der Klage auf neue Rechtsverstöße ablehnt, wenn die Kommission einen entsprechenden Vortrag nicht schon in das einleitende Mahnschreiben aufgenommen hatte, vgl. *Pechstein*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 258 AEUV, Rn. 22.