



Fachbereich WD 5

**Entwurf zur Einführung eines Gebäudemodernisierungsgesetzes:
verfassungsrechtliche Fragen**

**Entwurf zur Einführung eines Gebäudemodernisierungsgesetzes:
verfassungsrechtliche Fragen**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 064/26
Abschluss der Arbeit: 08.06.2026
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Klima

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten 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 der Wissenschaftlichen Dienste 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 unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Hintergrund | 5 |
| 2. | Fragestellung | 5 |
| 3. | Wesentliches Ergebnis | 5 |
| 3.1. | Art. 20a GG: Darf ein neues Gesetz hinter dem geltenden Klimaschutzniveau zurückbleiben? (Verschlechterungsverbot) | 6 |
| 3.2. | Verschiebt das GModG-E Reduktionslasten unverhältnismäßig in die Zukunft? | 6 |
| 3.3. | Verletzt der Staat durch das GModG-E seine Schutzpflicht für Leben und Gesundheit? | 8 |
| 3.4. | Ausblick: laufendes Verfahren | 8 |
| 4. | Gesetzentwurf für ein GModG | 8 |
| 4.1. | Weiterbetrieb von Heizkesseln | 8 |
| 4.2. | „Biotreppe“ nur bei Neueinbau einer fossilen Heizung | 8 |
| 4.3. | Evaluationsklausel | 9 |
| 4.4. | Normativer Vergleich GEG und GModG-E | 9 |
| 4.4.1. | Anteil erneuerbarer Energien | 9 |
| 4.4.2. | Art der erneuerbaren Brennstoffe | 10 |
| 4.4.3. | Zwischenfazit | 11 |
| 4.5. | Auswirkung des GModG-E auf Emissionen | 11 |
| 4.5.1. | Anteil Gebäudesektor an CO ₂ -Emissionen | 11 |
| 4.5.2. | Anteil GModG-E an den Emissionen 2030, 2040 und 2044 | 12 |
| 4.5.3. | Kompensation durch CO ₂ -Entnahme? | 14 |
| 4.6. | Ergebnis | 14 |
| 5. | Verhältnis von Klimaschutzgesetz und GModG-E | 15 |
| 6. | Vereinbarkeit mit Art. 20a GG? | 15 |
| 6.1. | Staatszielbestimmung | 15 |
| 6.2. | „Leitplanken“ für den Klimaschutz | 15 |
| 6.3. | Optimierungsgebot | 17 |
| 6.4. | Verschlechterungsverbot | 17 |
| 6.4.1. | Überblick: Mögliche Bezugspunkte der Verschlechterung | 17 |
| 6.4.2. | Verschlechterung des Gesamtziels durch Neuregelung der Heizungsemissionen? | 18 |
| 6.4.2.1. | Meinungsstand | 18 |
| 6.4.2.2. | Keine Anwendbarkeit auf GModG-E | 19 |
| 6.4.3. | Verschlechterung des Einzelziels durch Neuregelung der Heizungsemissionen | 20 |
| 6.4.3.1. | Meinungsstand | 20 |
| 6.4.3.2. | Anwendung der Literaturlauffassung auf das GModG-E | 21 |
| 6.5. | Ergebnis | 22 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 7. | „Eingriff“ in Freiheitsrechte (Art. 2 Abs. 1 GG u.a.) | 22 |
| 7.1. | Eingriffsähnliche Vorwirkung (intertemporale Freiheitssicherung)? | 22 |
| 7.1.1. | Bisherige Rechtsprechung: Regelung der Gesamtbudgets | 22 |
| 7.1.2. | „Punktuelles Tun“ nach den Beschlüssen 2022-2025 | 24 |
| 7.1.3. | GModG: „punktuelles Tun“? | 25 |
| 7.1.3.1. | Formales Verständnis | 25 |
| 7.1.3.2. | Funktionales Verständnis | 25 |
| 7.1.3.2.1. | Kriterien des Tempolimit-Beschlusses | 25 |
| 7.1.3.2.2. | Abstrahierung der Kriterien | 26 |
| 7.1.3.2.3. | Anwendung der Kriterien auf das GModG-E | 27 |
| 7.1.4. | Zwischenergebnis | 29 |
| 7.2. | Rechtfertigung des Eingriffs | 30 |
| 7.2.1. | Prüfungsmaßstab | 30 |
| 7.2.2. | Intertemporale Verhältnismäßigkeit | 30 |
| 7.2.2.1. | Grundsatz: Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen | 30 |
| 7.2.2.2. | Entlastung der Gebäudeeigentümer? | 31 |
| 7.2.2.3. | Belastung künftiger Grundrechtsträger | 33 |
| 7.2.2.4. | Absolute Klimaschutzwirkung | 33 |
| 7.2.2.5. | Technischer Entwicklungsdruck | 33 |
| 7.2.2.6. | Abwägung und Zwischenergebnis | 34 |
| 7.2.3. | Art. 20a GG | 35 |
| 7.3. | Ergebnis | 35 |
| 8. | Verletzung der Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) | 35 |
| 8.1. | Schutzpflichten auch bezüglich Klimafolgen | 35 |
| 8.2. | Spielräume für ein Schutzkonzept | 36 |
| 8.2.1. | Allgemeiner Maßstab | 36 |
| 8.2.2. | Klimabezogene Maßgabe: nationale Treibhausgasneutralität | 36 |
| 8.2.3. | Maßstab des Klimabeschlusses | 37 |
| 8.2.4. | Schutzpflichtverletzung durch einzelnes Maßnahmegesetz? | 38 |
| 8.3. | Ergebnis | 38 |
| 9. | Ausblick | 38 |

1. Hintergrund

Mitte Mai 2026 hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf¹ zur Neuregelung der Wärmeversorgung in Gebäuden im Kabinett beschlossen und dem Bundesrat zugeleitet. Der Bundestag wird am 11. Juni 2026 in erster Lesung über den Gesetzentwurf beraten. Darin will die Bundesregierung das Gebäudeenergiegesetz (GEG), in der öffentlichen Diskussion auch „Heizungsgesetz“ genannt, durch ein Gebäudemodernisierungsgesetz (GModG) ersetzen und dabei zentrale Regelungen zur Wärmeversorgung in Gebäuden ändern. So entfällt u.a. das Verbot, Heizkessel auch ab **2045** mit fossilen Brennstoffen zu betreiben (bislang § 72 GEG). Als Maßnahme für klimafreundliches Heizen soll das künftige „Gebäudemodernisierungsgesetz“ eine sogenannte **Biotreppe** beinhalten. Danach sind in neu eingebauten Heizkesseln ab 2029 schrittweise biogene Brennstoffe beizumischen. Im Vergleich zur geltenden Rechtslage stellt der Gesetzentwurf geringere gesetzliche Anforderungen an den Anteil erneuerbarer Energien beim Heizen (bislang §§ 71, 71b ff. GEG, nunmehr §§ 42-43 GModG).

Als ein zentrales Ziel formuliert der Gesetzentwurf: „Künftig hat der **Eigentümer** im Falle eines Heizungstausches wieder mehr **Entscheidungsfreiheit**.“²

2. Fragestellung

Es stellt sich die Frage, ob der im Entwurf vorgesehenen Streichung der §§ 71, 71b ff. und 72 GEG und der Neuregelung in §§ 42-43 GModG-E (im Folgenden kurz: „Neuregelung der Wärmeversorgung in Gebäuden“) bestimmte verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen. Diese kurzfristig erstellte Ausarbeitung orientiert sich im Wesentlichen an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG).

3. Wesentliches Ergebnis

Es bestehen verfassungsrechtliche **Zweifel**, insbesondere ob die Verteilung der Reduktionslasten über die Zeit durch das GModG-E verhältnismäßig ausgestaltet ist. Bislang hat das BVerfG nur über die Regelung der Gesamtziele entschieden (KSG³), nicht aber über die Verfassungsmäßigkeit einer Einzelmaßnahme wie dem GModG-E. Insoweit ist **offen**, wie das **BVerfG** diese Zweifel bewerten würde.

1 [BR-Drs. 229/26](#) vom 15.05.2026, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich.

2 [BR-Drs. 229/26](#) vom 15.05.2026, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, S. 1.

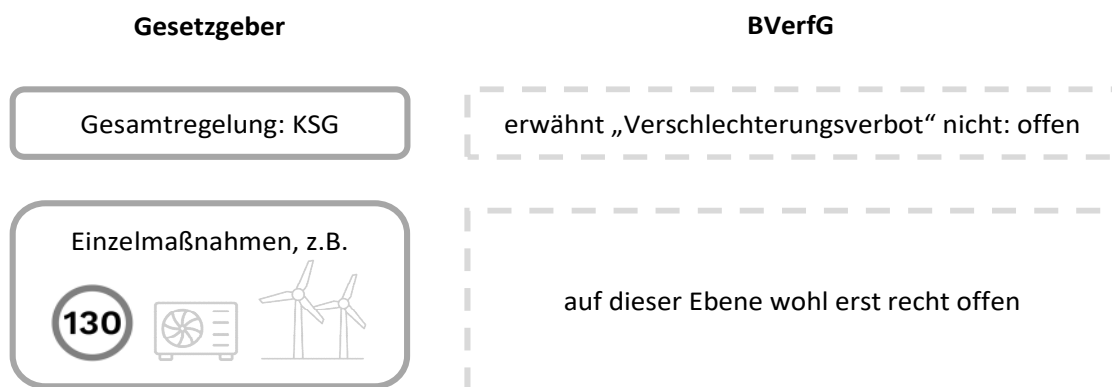
3 [Bundes-Klimaschutzgesetz](#) vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235).



(eigene vereinfachte Abbildung; so auch im Folgenden)

3.1. Art. 20a GG: Darf ein neues Gesetz hinter dem geltenden Klimaschutzniveau zurückbleiben? (Verschlechterungsverbot)

Die §§ 42-43 GModG-E stellen geringere Anforderungen an den Klimaschutz beim Heizen als das GEG. Diese **Verschlechterung** bei einem Maßnahmegesetz ist nach dem Klimabeschluss des **BVerfG** nicht (klar) verfassungswidrig. Der Klimabeschluss erwähnt ein „Verschlechterungsverbot“ **nicht** ausdrücklich. Die Literatur leitet zum Teil ein Verschlechterungsverbot aus Art. 20a und zum Teil auch aus dem Klimabeschluss ab, der sich allerdings nur auf die Gesamtregelung des Klimaschutzes bezieht. Wie sich das BVerfG bei einer Einzelmaßnahme positionieren wird, ist offen.



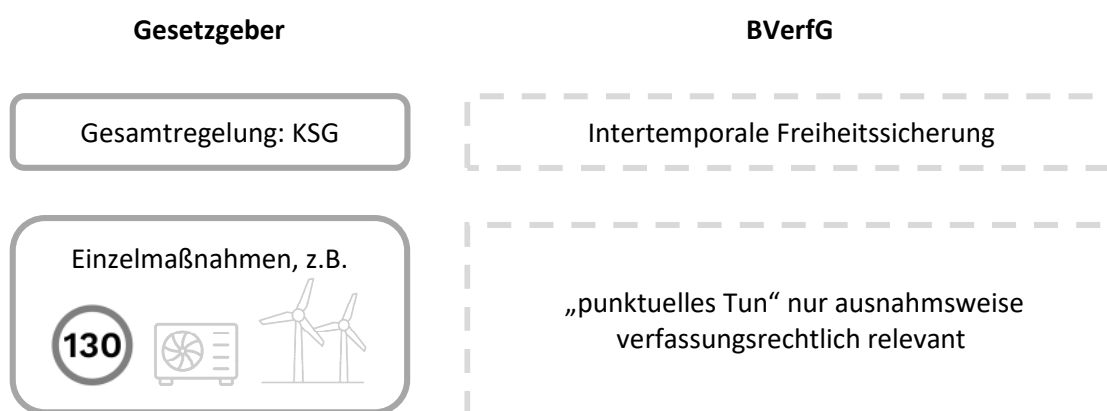
3.2. Verschiebt das GModG-E Reduktionslasten unverhältnismäßig in die Zukunft?

Nach dem Beschluss des BVerfG vom 24.03.2021⁴ schützen die Grundrechte als „intertemporale Freiheitssicherung“ vor einer unverhältnismäßigen Verlagerung von Emissionsminderungslasten in die Zukunft. Der Klimabeschluss des BVerfG bezieht sich auf das **Gesamtkonzept** des Klimaschutzes (KSG). In drei weiteren Beschlüssen zu Landesklimaschutzgesetzen, zum Tempolimit und zum Klimaschutzprogramm hat das BVerfG klargestellt, dass sich eine

4 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz).

Verfassungsbeschwerde „grundsätzlich gegen die Regelung der **Gesamtheit** der gegenwärtig zugelassenen CO₂-Emissionen und **nicht** bloß gegen **punktuelleres** Tun oder Unterlassen des Staates richten“ muss.⁵

Im **Tempolimit**-Beschluss deutet das Gericht mögliche Kriterien an, wann ein einzelnes Unterlassen gleichwohl als „Eingriff“ (eingriffsähnliche Vorwirkung) zu werten sein könnte und damit potenziell Emissionsminderungslasten unverhältnismäßig verschiebt. Verallgemeinert man diese Kriterien in einem weiteren methodischen Schritt, kommt es vor allem auf die Emissionswirkung der §§ 42-43 GModG-E an und deren Relevanz für das Erreichen der Gesamtziele.



Die §§ 42-43 GModG-E wirken sich Prognosen des Öko-Instituts e.V. und des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung e.V. zufolge wohl deutlich **stärker** auf künftige CO₂-Emissionen aus als die Maßnahmen, über die das BVerfG bislang zu entscheiden hatte (Tempolimit oder die Landesklimaschutzgesetze). Eine Prognose staatlicher Stellen liegt bislang nicht vor.

Geht man von den vorhandenen Prognosen aus, ließe sich schlüssig argumentieren, dass sich die geplante Neuregelung der Wärmeversorgung von Gebäuden im Ergebnis stärker auswirkt, als es bei nur „punktuelleres Tun“ des Gesetzgebers regelmäßig der Fall ist, und die Maßnahme daher eingriffsähnliche Vorwirkung hat.⁶

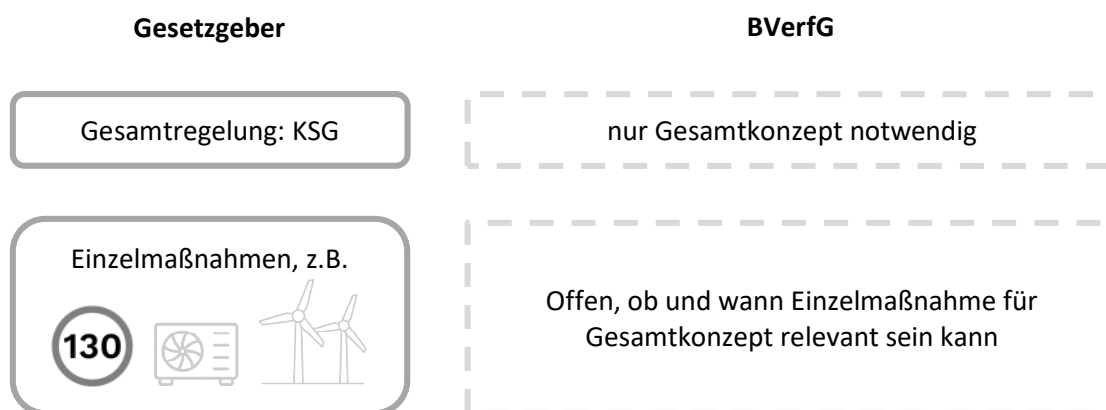
Geht man von dieser eingriffsgleichen Vorwirkung aus, ließen sich eher schwerlich Argumente dafür finden, dass die konkrete Lastenverschiebung verhältnismäßig ist. Damit wäre die etwaige eingriffsähnliche Vorwirkung eher **nicht** zu **rechtfertigen**. Insgesamt hängt ein solches Ergebnis aber davon ab, wie künftige Entscheidungen des BVerfG ausfallen werden.

5 BVerfG, [Beschluss vom 18.01.2022](#), 1 BvR 1565/21, 1 BvR 1566/21, 1 BvR 1669/21, 1 BvR 1936/21 u.a. (Landesklimaschutzgesetze), Rn. 4. Ähnlich BVerfG, [Beschluss vom 15.12.2022](#), 1 BvR 2146/22 (Tempolimit), Rn. 5 und BVerfG, [Beschluss vom 12.02.2025](#), 1 BvR 2047/23 (Klimaschutzprogramm), Rn. 10.

6 Vgl. BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Leitsatz 4: „Subjektiv-rechtlich schützen die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasmindernungslast in die Zukunft“.

3.3. Verletzt der Staat durch das GModG-E seine Schutzpflicht für Leben und Gesundheit?

Aus der bisherigen Rechtsprechung lässt sich keine Schutzpflichtverletzung aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG durch das GModG-E überzeugend herleiten.



3.4. Ausblick: laufendes Verfahren

Derzeit sind Verfassungsbeschwerden gegen die Novelle des KSG vom 15. Juli 2024 beim BVerfG anhängig. Seit dieser Novelle soll die Einhaltung der Klimaschutzziele anhand einer sektorenübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung überprüft werden. Auf die hier einschlägige Frage, wie sich Gesamtregelung und punktuell Tun voneinander abgrenzen lassen, wird das laufende Verfahren wohl keine direkt anwendbaren Entscheidungssätze liefern können.

4. Gesetzentwurf für ein GModG

4.1. Weiterbetrieb von Heizkesseln

Durch die geplante Streichung des Betriebsverbots für Heizkessel nach § 72 GEG wäre es zulässig, bis zum Inkrafttreten des Gesetzentwurfs eingebaute fossile Bestandsheizungen über das Jahr 2045 hinaus weiterzubetreiben. Diese Streichung betrifft damit tatsächlich nur Heizkessel, die nach etwa 23,5 Jahren noch funktionstüchtig zu erhalten sind.⁷

4.2. „Biotreppe“ nur bei Neueinbau einer fossilen Heizung

Derzeit gilt nach § 71 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 GEG:

„(1) Eine Heizungsanlage darf zum Zweck der Inbetriebnahme in einem Gebäude nur eingebaut oder aufgestellt werden, wenn sie mindestens **65 Prozent** der mit der Anlage bereitgestellten Wärme mit **erneuerbaren Energien** oder unvermeidbarer Abwärme nach Maßgabe der

⁷ Heizungen sind typischerweise 20 bis 30 Jahre in Betrieb. – Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e.V. (PIK), Herkel, S., Billerbeck, A., et al., [Wärmewende jetzt – Impulse aus der Wissenschaft](#), (Ariadne-Report), S. 5.

Absätze 4 bis 6 sowie der §§ 71b bis 71h erzeugt. Satz 1 ist entsprechend für eine Heizungsanlage anzuwenden, die in ein Gebäudenetz einspeist. [...]

(2) Der Gebäudeeigentümer kann frei wählen, mit welcher Heizungsanlage die Anforderungen nach Absatz 1 erfüllt werden.“⁸

Demgegenüber sieht der GModG-E vor: Wird eine Gas- oder Ölheizung nach dem Inkrafttreten des geplanten Gesetzes

„in ein bestehendes Gebäude **neu eingebaut**, hat der Eigentümer des Gebäudes sicherzustellen, dass ab dem 1. Januar 2029 mindestens 10 Prozent, ab dem 1. Januar 2030 mindestens 15 Prozent, ab dem 1. Januar 2035 mindestens 30 Prozent und ab dem 1. Januar 2040 mindestens 60 Prozent der mit der Anlage bereitgestellten Wärme aus Biomethan, Bioöl, biogenem Flüssiggas, grünem, blauem, orangenem oder türkischem Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate erzeugt wird“⁹ (§ 43 Abs. 1 GModG-E).

Diese Pflicht zur stufenweisen Beimischung von Biokraftstoffen (in der politischen Debatte auch „Biotreppe“ genannt) gilt nach dem eindeutigen Wortlaut der §§ 42 Abs. 1 („ersetzt“) und 43 Abs. 1 GModG-E („neu eingebaut“) nur beim **Neueinbau** oder **Austausch** der Anlage, nicht aber beim Weiterbetrieb der bestehenden Heizanlage. Bei Inkrafttreten des Gesetzes bereits vorhandene Heizkessel können Eigentümer somit unbegrenzt weiterbenutzen (s. 4.1.) und mit rein fossilem Öl oder Gas betreiben.

4.3. Evaluationsklausel

Das GModG-E sieht vor, die neuen Regelungen

„im Jahr **2030** im Hinblick auf ihren Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele insbesondere für den Gebäudesektor und mit Blick auf das Ziel der Klimaneutralität 2045 [...] [zu] **evaluieren** und nach Maßgabe der Ergebnisse innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der Evaluierung einen **Vorschlag** für eine Weiterentwicklung der Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudesektor vorlegen“ (§ 9a GEG n. F.).

4.4. Normativer Vergleich GEG und GModG-E

4.4.1. Anteil erneuerbarer Energien

Ein vereinfachter Vergleich der Pflichten des geltenden GEG mit dem GModG-E ergibt im Überblick:

8 Hervorhebungen durch Verf.

9 Hervorhebungen durch Verf.

| Gesetz | GEG | GModG-E | Differenz der % |
|--|---------|-------------|-----------------|
| Neueinbau – Anteil erneuerbarer Energien: | | | |
| ab 2026 ¹⁰ | 65% | 0% | 65% |
| ab 2029 | 65% | 10% | 55% |
| ab 2035 | 65% | 30% | 35% |
| ab 2040 | 65% | 60% | 5% |
| absolutes Verbot fossil betrieb. Heizungen | ab 2045 | kein Verbot | |

Das GEG 2024 setzte konkrete zeitliche Vorgaben für die Umstellung der Wärmeversorgung auf 65% erneuerbare Energien. Zwar resultierte auch aus dem GEG 2024 keine sofortige Austauschpflicht im Bestand. Bei Bestandsgebäuden gilt die 65%-Pflicht erst bei einem Neueinbau von Heizungsanlagen ab dem 30.06.2026 (§ 71 Abs. 8 GEG). Das GModG-E sieht eine 60%-Pflicht erst im Jahr 2040 vor und damit knapp vierzehn Jahre später als nach der heutigen Rechtslage. Auch zu diesem späteren Zeitpunkt läge das nach dem GModG-E geltende Regelungsniveau unterhalb des geltenden 65%-Niveaus. Das **PIK** prognostiziert:

„Im Jahr 2045 können sich durch das neue GModG-E 3,3 Millionen (Spannbreite 2,6-6,5 Millionen) Gas- und Ölheizungen zusätzlich, im Vergleich zur derzeitigen Regulierung im Betrieb befinden.“¹¹

4.4.2. Art der erneuerbaren Brennstoffe

Hinzu treten Unterschiede bei den Anforderungen an Brennstoffe:

| Brennstoff zulässig? | GEG | GModG-E |
|------------------------|-----|---------|
| grüner Wasserstoff | ✓ | ✓ |
| blauer Wasserstoff | ✓ | ✓ |
| orangener Wasserstoff | | ✓ |
| türkiser Wasserstoff | | ✓ |
| „nachhaltige“ Biomasse | ✓ | ✓ |
| Biomethan | | ✓ |
| biogenes Flüssiggas | | ✓ |
| Bioöl | | ✓ |

10 Das reformierte GEG gilt überwiegend bereits seit 01.01.2024 (Art. 3 Gesetz zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung vom 16. Oktober 2023, BGBl. 2023 I Nr. 280).

11 Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e.V. (PIK), Klimapolitik Aktuell, Hasse et al., 13.04.2026, [Zwischen Anspruch und Wirkung: Das Gebäudemodernisierungsgesetz und wie es anders gehen kann](#), S. 3.

Das GEG zielt auf die ausschließliche Nutzung von Brennstoffen ab, die eine möglichst klimaschützende Wirkung haben, während das GModG-E zusätzliche Brennstoffe mit einer schwächeren Klimaschutzwirkung zulässt.¹² So sieht z. B. das PIK die Emissionsminderung durch grünes Gas und Öl als gering an:

„Während die Verbrennung von Reststoffen eine klimafreundliche Alternative zu Erdgas darstellt, hat der Anbau von beispielsweise Mais zur Energiegewinnung nur einen geringen Klima-Nutzen gegenüber Erdgas. Hierbei entstehen insbesondere durch Düngung, aber auch durch Nutzung landwirtschaftlicher Fahrzeuge und Flächenumwandlung erhebliche Treibhausgasemissionen. Der Großteil der Lebenszyklus-Emissionen von Biopflanzen entsteht außerhalb des Gebäude- oder Energiesektors und wird daher nicht durch Politikinstrumente zur Emissionsminderung, wie einer CO₂-Bepreisung, abgedeckt, sodass hier systematische Fehlanreize bestehen. Verstärkt werden diese Fehlanreize durch die ohnehin steigende Nachfrage nach Bioenergie aus anderen Sektoren, wie beispielsweise der Industrie. Da die klimafreundliche heimische Erzeugung von Biogas aus landwirtschaftlichen Reststoffen in ihrem Potenzial stark begrenzt ist (UBA, 2019), muss von einem stark wachsenden Anteil der Bioenergie aus Energiepflanzen mit nur geringen Treibhausgasminderungen für die Anrechnung in der Biotreppe ausgegangen werden (ICCT, 2021).“¹³

4.4.3. Zwischenfazit

Insgesamt sind die Anforderungen des GModG-E sowohl an den Anteil erneuerbarer Energien als auch an die Klimawirkung der Brennstoffe erheblich niedriger als die Anforderungen des GEG. Damit allein lässt sich aber noch **nicht quantifizieren**, ob und wieviele zusätzliche Emissionen (Mt¹⁴ CO₂-Äq.) aus diesen niedrigeren Anforderungen anfallen. Hierzu bedarf es einer Prognose, die eine Vielzahl an Faktoren berücksichtigt, wie z. B. die Lebensdauer von Heizkesseln oder den künftigen CO₂-Preis.

4.5. Auswirkung des GModG-E auf Emissionen

4.5.1. Anteil Gebäudesektor an CO₂-Emissionen

Auf den gesamten Gebäudesektor entfielen im Jahr 2025 laut aktuellen Emissionsdaten des UBA rund **16%** der nationalen Gesamtemissionen.¹⁵ Laut UBA **verfehlt** der Gebäudesektor die

12 Zur unterschiedlichen Wirkung siehe nur: Umweltbundesamt, 03.04.2024, [Wasserstoff – Schlüssel im künftigen Energiesystem](#); Umweltbundesamt, 24.08.2021, [Nachhaltige Nutzung biotischer Rohstoffe](#); Umweltbundesamt, Stand: Dezember 2025, [Berechnung von Treibhausgas \(THG\)-Emissionen verschiedener Energieträger](#).

13 Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e.V. (PIK), Klimapolitik Aktuell, Hasse et al., 13.04.2026, [Zwischen Anspruch und Wirkung: Das Gebäudemodernisierungsgesetz und wie es anders gehen kann](#), S. 2.

14 Die Abkürzung „Mt“ steht für Millionen Tonnen.

15 Umweltbundesamt, 14.03.2026, [Emissionsdaten 2025 & Projektionsdaten 2026](#), S. 6.

kumulierten Jahresemissionsmengen zwischen 2021 und **2030** um 110,1 Mt CO₂-Äq. Die aktuellen Änderungsvorschläge durch das GModG-E sind in diese Berechnungen noch nicht eingeflossen.¹⁶

4.5.2. Anteil GModG-E an den Emissionen 2030, 2040 und 2044

Die nationalen Treibhausgasemissionen sollen bis 2040 um 88% im Vergleich zum Jahr 1990 sinken (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG). Das entspricht einem zulässigen jährlichen nationalen Gesamtemissionsbudget im Jahr **2040** von **150 Mt** CO₂-Äquivalenten (CO₂-Äq.).¹⁷ Bis zum Jahr 2045 soll Deutschland Netto-Treibhausgasneutralität erreichen (§ 3 Abs. 2 KSG). Laut dem aktuellen Projektionsbericht des UBA senken die derzeit implementierten (beschlossenen und umgesetzten) klimapolitischen Maßnahmen die gesamten nationalen CO₂-Emissionen bis 2040 um lediglich 80%. Das Ziel der Netto-Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 **verfehlt** Deutschland wohl auf Basis der Prognose des UBA von März 2026.¹⁸

Die Begründung des GModG-E enthält **keine Prognose**, wie sich die Emissionen bis 2040 oder 2045 infolge der neuen Bestimmungen zum Heizen entwickeln. Auf die schriftliche Frage eines Abgeordneten nach der Einhaltung des Ziels der Netto-Treibhausgasneutralität 2045 unter Geltung des geplanten GModG antwortete die Bundesregierung im Wesentlichen:

„Die relevanten Regelungen des Gebäudemodernisierungsgesetzes werden im Jahr **2030** im Hinblick auf ihren Beitrag zum Erreichen der Klimaschutzziele insbesondere für den Gebäudesektor und mit Blick auf das Ziel der Klimaneutralität 2045 gemäß dem Bundesklimaschutzgesetz **evaluiert**.“¹⁹

Auf eine weitere Abgeordnetenfrage nach den Emissionen des geplanten Gesetzes antwortete die Bundesregierung:

„Die Treibhausgaswirkung des Gebäudemodernisierungsgesetzes kann erst **nach** Abschluss des parlamentarischen Verfahrens konkret abgeschätzt werden.“²⁰

Auch liegt (noch) keine Prognose staatlicher Stellen vor, wie des **UBA** oder des **Expertenrats** für Klimafragen (§ 12 KSG).

16 Umweltbundesamt, 14.03.2026, [Emissionsdaten 2025 und Projektionsdaten 2026](#), S. 6.

17 Weg der Berechnung: 1990 lagen die Emissionen bei 1.252 Mt CO₂-Äq. 88% einzusparen bedeutet ein Gesamtbudget von 1252-1102 Mt CO₂-Äq. = 150 Mt CO₂-Äq. Siehe auch Verordnung der Bundesregierung zur Überführung der jährlichen Minderungsziele in Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2031 bis 2040, [BT-Drucksache 21/5069](#) vom 30.03.2026, S. 4. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Bundestages (§ 4 Abs. 4 S. 3 KSG).

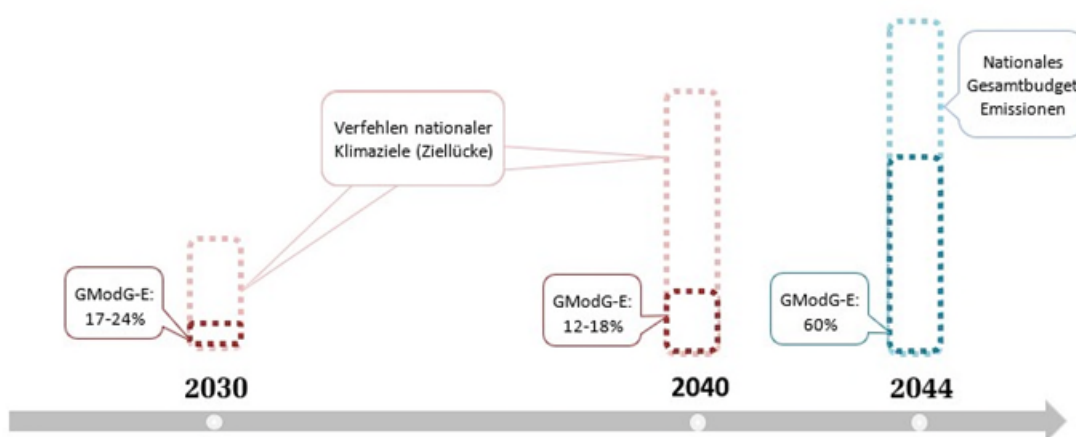
18 Umweltbundesamt, März 2025, [Treibhausgas-Projektionen 2025 – Ergebnisse kompakt](#), S. 11.

19 [BT-Drs. 21/6164](#) vom 29.05.2026, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 26. Mai 2026 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, S. 46.

20 Table Media, 04.06.2026, [GModG: Regierung kann Auswirkungen weiterhin nicht beurteilen](#).

Das **Öko-Institut** hat auf Basis der bereits im März 2026 bekannten Eckpunkte des GModG-E („Biotreppe“, etc.) eine Prognose aufgestellt, wie sich die Ziellücke zwischen den nationalen Klimazielen des Bundes-Klimaschutzgesetzes der Neuregelung der Heizungsemissionen entwickeln könnte.²¹ Danach würde sich die Ziellücke vergrößern. Die prognostizierte Ziellücke zwischen den nationalen Klimazielen und den prognostizierten nationalen Gesamtemissionen läge im Jahr 2040 zwischen 116 bis 124 Mt CO₂-Äq. (pro Jahr).²² Die hiervon dem GModG-E zuzurechnenden Heizungsemissionen sollen im Jahr 2040 bei 14 bis 22 Mt CO₂-Äq. (pro Jahr) liegen. Der Prognose des Öko-Instituts zufolge **vergrößert** das GModG-E die **Lücke** zwischen den nationalen Klimazielen (gem. KSG) und den tatsächlichen CO₂-Emissionen im Jahr 2030 um 17-24% und im Jahr 2040 um 12-18%.

Legt man das jährliche nationale Gesamtemissionsbudget aus dem Jahr 2040 zu Grunde (150 Mt CO₂-Äq.) und geht davon aus, dass die Emissionen bis zur Netto-Treibhausgasneutralität 2045 gleichmäßig bis auf null gesenkt werden sollen, würde dies von 2040 bis 2045 das jährliche Emissionsbudget jedes Jahr um **30 Mt CO₂-Äq.** reduzieren, bis es 2044 nur noch 30 Mt beträgt („absteigende Treppe“: 150, 120, 90, 60, 30). Bei Fortschreiben²³ der dem GModG-E zuzurechnenden „Heizungs“-Emissionen von 14 bis 22 Mt CO₂-Äq. für die Jahre 2040-2045 erhöhte sich der Prozentsatz jährlich („aufsteigende Treppe“). Damit läge der Anteil „des GModG-E“ am zulässigen nationalen Gesamtbudget im Jahr 2044 im Mittel bei **60%** (eigene Berechnung).



21 Öko-Institut e.V., 04.03.2026, [Auswirkungen der Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz auf die Klimaziele](#).

22 Öko-Institut e.V., 04.03.2026, [Auswirkungen der Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz auf die Klimaziele](#), S. 8.

23 Öko-Institut e.V., 04.03.2026, [Auswirkungen der Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz auf die Klimaziele](#), S. 10: Dem Öko-Institut zufolge würde die Ziellücke im Jahr 2040 auch das Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2045 „entsprechend beeinträchtigen“.

4.5.3. Kompensation durch CO₂-Entnahme?

Die etwaige zukünftig technisch mögliche Entnahme von Emissionen, die das Gesamtziel überschreiten, erscheint derzeit eher nicht als entscheidendes Argument. Das **BVerfG** hat sich im Klimabeschluss zu diesen Möglichkeiten jedenfalls **kritisch** geäußert:

„Zugleich gilt der Einsatz von Negativemissionstechnologien derzeit als, jedenfalls in größerem Umfang, schwer realisierbar; er unterliegt erheblichen Beschränkungen und Bedenken bezüglich wirtschaftlicher Rentabilität, technischer Machbarkeit, internationaler Koordinierbarkeit sowie sozialer Folgen und vor allem neuerlicher ökologischer Risiken [...].“²⁴

Ferner wäre eine etwaige zukünftige Entnahmekapazität schon aufgrund anderer Emissionen wohl eher „verbraucht“: Der Expertenrat für Klimafragen geht aktuell davon aus, dass keines der Klimaziele für das Jahr 2040 erreicht wird, selbst wenn das gegenwärtige Klimaschutzprogramm („ohne GModG-E“) komplett umgesetzt würde.²⁵ Damit scheint wahrscheinlich, dass 2045 mehr negative Emissionen zu kompensieren sind, als **Entnahmemöglichkeiten** aufgrund künftiger Technologien zur Verfügung stehen. Im Übrigen wäre nach dem KSG (§ 3 Abs. 2) eine etwaige Entnahmekapazität ab 2050 vorrangig für „negative Treibhausgasemissionen“ zu nutzen, nicht für das Kompensieren verfehelter Sektoren- oder Gesamtziele.

4.6. Ergebnis

Es liegt keine Prognose des BMWF oder anderer staatlicher Stellen zu den Auswirkungen der Neuregelung der Heizungsemissionen im GModG-E vor. Einer Prognose des Öko-Instituts e.V. zufolge **vergrößert** das GModG-E die **Lücke** zwischen den nationalen Klimazielen (gemäß KSG) und den prognostizierten CO₂-Emissionen im Jahr 2030 um 17-24% und im Jahr 2040 um 12-18%.²⁶ Legt man die durch das **Öko-Institut e.V.** berechneten zusätzlichen CO₂-Emissionen durch das GModG-E zu Grunde, würde Deutschland im Jahr 2044 allein aufgrund des GModG-E bereits **60%** seines nationalen Emissionsbudgets verbrauchen. Auch das PIK geht in einer aktuellen Berechnung von Mehremissionen durch das GModG-E aus. Laut PIK ergeben sich kumulierte zusätzliche CO₂-Emissionen von 16 (Spannbreite 14-21) Mt CO₂-Äq. bis 2030 und von 230 (Spannbreite 170-360) Mt bis 2045.²⁷

24 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 30.

25 FAZ v. 17.05.2026, [Verstößt das neue Heizungsgesetz gegen die Verfassung?](#).

26 Vgl. Öko-Institut e.V., 04.03.2026, [Auswirkungen der Eckpunkte zum neuen Gebäudemodernisierungsgesetz auf die Klimaziele](#), S. 8.

27 Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e.V. (PIK), Klimapolitik Aktuell, Hasse et al., 13.04.2026, [Zwischen Anspruch und Wirkung: Das Gebäudemodernisierungsgesetz und wie es anders gehen kann](#), S. 3.

5. Verhältnis von Klimaschutzgesetz und GModG-E

Es stellt sich die Frage, ob die Streichung von § 72 GEG („Heizkesselverbot“) mit § 3 Abs. 2 KSG „vereinbar“ ist. Als einfachgesetzliches Recht kann das KSG normenhierarchisch keine Vorgabe für gleichrangiges Bundesrecht (das GEG/GModG-E) machen:

„Der Gesetzgeber kann sich grundsätzlich nicht selbst binden, die Kollisionsregel *lex posterior derogat legi priori*^[28] trägt nicht zuletzt dem demokratischen Prinzip der Reversibilität Rechnung, es sei denn, solch eine Bindung ist unions- oder verfassungsrechtlich vorgesehen.“²⁹

Maßstab ist somit allein ein Verstoß des GModG-E gegen **Verfassungsrecht**. In diesem Kontext kann das KSG aber bei der Konkretisierung des Verfassungsziels eine Rolle spielen (siehe unten 8.2.2.).

6. Vereinbarkeit mit Art. 20a GG?

6.1. Staatszielbestimmung

Art. 20a GG ist eine Staatszielbestimmung. Das bedeutet, dass sie einzelnen Bürgern keine subjektiven Rechte verleiht. Die Bestimmung richtet sich an den Staat und dabei in erster Linie an den Gesetzgeber.³⁰ Art. 20a GG gebietet den „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ und damit auch den Klimaschutz.³¹

6.2. „Leitplanken“ für den Klimaschutz

Einem Teil der Literatur zufolge gibt Art. 20a GG vor, dass der Gesetzgeber ein Mindest-Klimaschutzziel vorschreiben und einhalten muss. Aus Art. 20a GG (für sich genommen) leitet das BVerfG aber noch keine konkreten Vorgaben dafür ab, **wie** und mit welchen **Wegmarken** das Ziel zu erreichen ist:

„Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum **Klimaschutz** [...].“³²

28 Latein: Das spätere (jüngere) Gesetz hebt das frühere (ältere) auf. Hierzu März, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 31 Rn. 11.

29 Bickenbach, KlimR 2025, 258 (261). Vgl. auch BVerfGE 135, 317 (399): „zukünftige Bundestage [...] in eigener Verantwortung“.

30 Calliess/Kirchhof, [Die Roten Linien des Rechts](#), Gutachten im Auftrag der KlimaUnion, März 2025, S. 55; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Rn. 67; Epiney, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, Grundgesetz, Art. 20a Rn. 144.

31 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 197 ff.

32 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 198.

„Art. 20a GG lässt der Gesetzgebung allerdings erheblichen **Gestaltungsspielraum**.“³³

Die im Pariser Abkommen vereinbarte Pflicht, das 1,5-Grad-Ziel einzuhalten und damit einen genügenden Abstand zu diesen Belastungsgrenzen zu wahren, passt zu dem von Art. 20a GG vorgegebenen Vorsorgeprinzip.³⁴ Die Festlegung des Gesamtziels hat der Gesetzgeber mit dem KSG getroffen. Weitere Einzelvorgaben lassen sich aus Art. 20a GG³⁵ nicht ableiten:

„Indessen bleibt dem **Gesetzgeber** aufgegeben, sein in Konkretisierung von Art. 20a GG bekundetes Bemühen zu realisieren, den Temperaturanstieg möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen [...]“³⁶

„In Wahrnehmung seines Konkretisierungsauftrags und seiner Konkretisierungsprärogative hat der Gesetzgeber das Klimaschutzziel des Art. 20a GG aktuell durch § 1 Satz 3 KSG dahingehend bestimmt, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist. Der gesetzgeberische **Spielraum** des Art. 20a GG ist damit derzeit nicht überschritten.“³⁷

„Das gewählte **Klimaschutzziel** ist von der in Art. 20a GG angelegten Konkretisierungsprärogative des Gesetzgebers gedeckt.“³⁸

Calliess formuliert die Anforderung von Art. 20a an den Gesetzgeber so:

„Im Ergebnis verlangt Art. 20a GG im Klimaschutz ein **Schutzkonzept**, das als ‚absolute Leitplanke‘ der Politik vom Gesetzgeber in Form eines verbindlichen Leitgesetzes – ausgerichtet am Vorbild des vom BVerfG einmal für die Finanzverfassung angeregten Maßstäbengesetzes [...] – erlassen wird.“³⁹

33 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 207.

34 Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 109. EL Januar 2026, Art. 20a Rn. 41 ff.

35 Auf das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 nimmt der erst nach dem Klimabeschluss in das GG eingefügte Art. 143h GG Bezug (s. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22.03.2025, BGBl. 2025 I Nr. 94). Damit ist dieses Ziel erstmals ausdrücklich im Grundgesetz erwähnt (vgl. Joußen/Kindler, Klimaneutralität im Grundgesetz, EnWZ 2025, 243 (243)). In der finanzverfassungsrechtlichen Zweckbindungsregel des Art. 143h GG geht es um zusätzliche Investitionen aus Sondervermögen. Ein allgemeiner „Verfassungsauftrag“ zur Klimaneutralität bis 2045 lässt sich aus ihr – insbesondere aufgrund der systematischen Stellung – wohl nicht ableiten (so jedenfalls Reimer in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 143h Rn. 16.1; im Ergebnis auch Joußen/Kindler, EnWZ 2025, 243 (247 f.); Spieth/Hellermann, NVwZ 2025, 558 (562)). Dennoch zeigt die Norm, dass der Verfassungsgeber sich der Verbindlichkeit dieses Ziels bewusst ist. Art. 20a GG im Widerspruch dazu auszulegen, wäre daher wohl nicht vertretbar.

36 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 196.

37 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 208.

38 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 211.

39 Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 109. EL Januar 2026, Art. 20a Rn. 44.

Auf dieser Grundlage lässt sich aus einem aus Art. 20a GG folgenden Gebot eines Mindestschutzes **nicht** ableiten, dass eine Einzelmaßnahme wie das GModG-E gegen die Verfassung verstößt.

6.3. Optimierungsgebot

Einig sind Literatur und Rechtsprechung sich darüber, dass Art. 20a GG – wie alle Staatszielbestimmungen – ein Optimierungsgebot⁴⁰ enthält. Stehen z. B. für ein umweltbelastendes Vorhaben **gleichwertige Alternativen** zur Verfügung, von denen eine die Umwelt weniger belastet als die andere, so ist die umweltverträglichere Alternative zu wählen.⁴¹ Dies setzt allerdings auch voraus,

„dass solche Alternativen zunächst **ermittelt werden**. – Ist eine Alternative zur Verwirklichung des Zwecks gleich gut geeignet, aber teurer als die weniger umweltfreundliche, so ist sie nicht im obigen Sinne gleichwertig.“⁴²

Deshalb kommt das verfassungsrechtliche Optimierungsgebot „nur in den wenigen Fällen zum Tragen, in denen die umweltfreundlichere Alternative nicht die teurere ist.“⁴³ Der Begründung des GModG-E zufolge **spart** die Abschaffung der „§§ 71 ff. GEG“ für Wirtschaft und Bürger gegenüber der aktuellen Rechtslage (unbezahlte) Kosten ein.⁴⁴ Sollte dies zutreffen, würde dies eher gegen einen Verstoß gegen das Optimierungsgebot sprechen, da das Optimierungsgebot an die Art oder Qualität des verfolgten Zwecks des umweltbelastenden Vorhabens grundsätzlich keine Anforderungen stellt.

6.4. Verschlechterungsverbot

6.4.1. Überblick: Mögliche Bezugspunkte der Verschlechterung

Aus Art. 20a GG leitet die Literatur zum Teil ein „Verschlechterungsverbot“ ab (überwiegend bezogen auf den Umweltzustand im Ganzen).

40 Sommermann, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 20a Rn. 44; Epiney, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 20a Rn. 105; Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Rn. 53; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Rn. 26; BVerwG NVwZ 2006, 690 (692) (Rn. 19).

41 Calliess, NVwZ 2026, 635 (636); Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 47.

42 Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 47 (Hervorhebung durch Verf.).

43 Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 47.

44 [BR-Drs. 229/26](#) vom 15.05.2026, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, S. 2 f.: Grund für die Unklarheit seien die nicht bezifferbaren Preise für biogene Brennstoffe, s.o. 4.2. und 4.4. zur Brennstoffbeimischung gemäß der „Biotreppe“.

Um mögliche Anwendungsfälle⁴⁵ zu ermitteln, ließen sich – auf den Kontext des Klimaschutzes übertragen – theoretisch zwei Wirkungsebenen unterscheiden (so teils auch schon die Literatur⁴⁶) und zwei Ebenen „verschlechterter“ staatlicher Maßnahmen, die dem Grundgesetz möglicherweise widersprechen: Regulierungsebene („Gesetze“) und tatsächliche Ebene („Umweltzustand“) sowie „verschlechterte“ staatliche Gesamtzielvorgabe und „verschlechtertes“ Maßnahmegesetz. Im Überblick:

- Regulierungsebene („normatives Verschlechterungsverbot“⁴⁷; „Gesetze“):
 - Herabsetzung des **gesetzlich** angestrebten **Gesamtziels** (also z. B. gesetzliches Verschieben der Klimaneutralität im KSG auf einen späteren Zeitpunkt oder gesetzliche Aufgabe der Klimaneutralität).
 - Herabsetzung von Zielen eines **Maßnahmegesetzes** (z. B. verringerter Pflichtanteil erneuerbarer Energien beim Heizen oder verringertes Flächenziel bei der Windkraft).
- Tatsächliche Ebene („tatsächliches Verschlechterungsverbot“⁴⁸; „Umweltzustand“):
 - Prognostiziertes oder festgestelltes Überschreiten der im KSG als **Gesamtziel** definierten maximalen Emissionen.
 - Prognostiziertes oder festgestelltes Überschreiten der einer **Einzelmaßnahme** (etwaig) zurechenbaren maximalen Emissionen.

6.4.2. Verschlechterung des Gesamtziels durch Neuregelung der Heizungsemissionen?

6.4.2.1. Meinungsstand

Der Klimabeschluss des BVerfG erwähnt ein „Verschlechterungsverbot“ **nicht** ausdrücklich, weist aber an einer Stelle auf einen möglichen „ökologischen Rückschritt“ hin. Daher liest

45 Wiedmann, NVwZ 2024, 876 (881) geht beispielsweise davon aus, dass die Abschwächung des KSG mit Änderungsgesetz vom 26.04.2024 (Einführung einer „sektorübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung“, § 4 Abs. 1 KSG) durch Verstoß gegen ein aus Art. 20a GG zu ziehendes Rückschrittsverbot verfassungswidrig ist, die „Anwendung des Rückschrittsverbots auf einzelne Gesetzesänderungen“ aber „grundsätzlich problematisch“. Das BVerfG entscheidet über die sektorenübergreifende Gesamtrechnung voraussichtlich noch im Jahr 2026 (s. Abschnitt 9.).

46 So unterscheidet auch Calliess/Kirchhof, [Die Roten Linien des Rechts](#), Gutachten im Auftrag der KlimaUnion, März 2025, S. 59: „Inhaltlich wird zwischen der tatsächlichen und der normativen Ebene unterschieden“.

47 Begrifflich nach Calliess/Kirchhof, [Die Roten Linien des Rechts](#), Gutachten im Auftrag der KlimaUnion, März 2025, S. 60.

48 Die Literatur vertritt mehrheitlich ein faktisches Verschlechterungsverbot, nach dem der Zustand der Umwelt insgesamt sich nicht verschlechtern darf und daher stets Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in die Umwelt zu treffen sind. Calliess/Kirchhof nennen es „faktisches“ oder „allgemeines Verschlechterungsverbot“, s. Calliess/Kirchhof, [Die Roten Linien des Rechts](#), Gutachten im Auftrag der KlimaUnion, März 2025, S. 59 f.

Murswiek ein „auf das Umweltrecht bezogenes Verschlechterungsverbot“⁴⁹ aus folgender Passage des Klimabeschlusses:

„Hingegen müsste sich eine Neuausrichtung an **schwächeren Klimaschutzziele**n wegen des damit verbundenen ökologischen **Rückschritts** vor Art. 20a GG **rechtfertigen** lassen ([...] siehe auch Art. 4 Abs. 3 PA [Pariser Abkommen], § 3 Abs. 3 Satz 2 KSG), sofern nicht neuere hinreichend gesicherte Erkenntnisse in der Klimaforschung ergeben, dass die Erderwärmung geringeres Schädigungspotenzial hat, als dies derzeit zu befürchten ist.“⁵⁰

Calliess findet das Verbot der normativen Verschlechterung wiederum in der folgenden Aussage des Beschlusses wieder:

„Wegen der nach heutigem Stand weitestgehenden Unumkehrbarkeit des Klimawandels wäre eine **Überschreitung** der zum Schutz des Klimas einzuhaltenden **Temperaturschwelle** jedoch nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu **rechtfertigen**. [...] Wollte der Gesetzgeber dem Klimaschutzrecht eine **grundlegende Neuausrichtung** geben, müsste diese als solche erkennbar und damit auch für die politische Öffentlichkeit diskutierbar sein.“⁵¹ Hierfür biete die Gesetzgebung den geeigneten Rahmen.⁵²

So läuft laut *Calliess/Kirchhof* die Rechtsprechung des BVerfG (und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, EGMR) „im Ergebnis auf ein normatives Verschlechterungsverbot mit einer bestimmten Reichweite hinaus“.⁵³ *Wiedmann* sieht die Reichweite nur so weit, dass die Verschlechterung des Gesamtziels unzulässig wäre, die Anwendung des Verschlechterungsverbots auf Maßnahmegesetze sei hingegen „grundsätzlich problematisch“.⁵⁴ Anders geht *Epiney* davon aus, dass der Klimabeschluss „tatsächlich nur eine klare Außerachtlassung bzw. Nichtverfolgung der Anliegen des Art. 20a eine Verletzung dieser Bestimmung darstellt.“⁵⁵

6.4.2.2. Keine Anwendbarkeit auf GModG-E

Das GModG-E soll keine Neuausrichtung der Klimaschutzziele insgesamt regeln: „Die Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes bleiben von den Vorgaben dieses Gesetzes unberührt“ (§ 9a GModG-E). Ähnlich formuliert die Begründung: „Die Klimaschutzziele gelten.“⁵⁶ Somit liegt nach

49 Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 44.

50 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn 212.

51 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 198, 213.

52 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 213.

53 Calliess/Kirchhof, [Die Roten Linien des Rechts](#), Gutachten im Auftrag der KlimaUnion, März 2025, S. 61.

54 Wiedmann, NVwZ 2024, 876 (878 f.).

55 Epiney, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 143.

56 [BR-Drs. 229/26](#) vom 15.05.2026, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, S. 1.

der engen Lesart eines Verschlechterungsverbots, die nur eine Verschlechterung der gesetzlichen **Gesamtziele** verbieten würde, **kein Verstoß** vor.

6.4.3. Verschlechterung des Einzelziels durch Neuregelung der Heizungsemissionen

6.4.3.1. Meinungsstand

Der **Klimabeschluss** selbst formuliert auch **keine** Aussage zu der Frage, ob ein auf die Einzelgesetzgebung bezogenes „normatives Verschlechterungsverbot“ gilt. Nach zahlreichen **Literaturstimmen** hingegen darf die Gesetzgebung nicht ohne Rechtfertigung hinter den einmal geschaffenen Klimaschutzstandard zurückfallen.⁵⁷ Dies soll gerade auch für die „Verschlechterung“ von Einzelgesetzen gelten. So äußerte sich *Rux* unter diesem Aspekt verhalten kritisch zur angekündigten Aufhebung des GEG:

„Konkret relevant [werden] könnte das in Art. 20a GG enthaltene Verschlechterungsverbot [...] auch bei der von der Regierungskoalition Anfang 2026 angekündigten Aufhebung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG oder auch ‚Heizungsgesetz‘), in deren Rahmen das an sich beschlossene Verbot für den Einbau neuer Öl- und Gasheizungen ab Juni 2026 (§ 71 GEG) wegfallen sollte.“⁵⁸

Die **Literatur** vertritt zur Zulässigkeit einer Absenkung von Umwelt- bzw. Klimastandards (auch in einzelnen Maßnahmegesetzen) im Wesentlichen folgende Ansätze:

- Die meisten Stimmen halten eine Absenkung von gesetzlichen Umweltstandards für möglich, aber nur dann, wenn dies (verfassungsrechtlich) zu rechtfertigen ist,⁵⁹ etwa „wenn die Bedeutung konfligierender Verfassungsgüter **überwiegt**“.⁶⁰ Dies führt zu einer **Abwägung** mit anderen gefährdeten Verfassungsgütern. *Gärditz* hält ein Verbot, bereits in Gesetze gegossene „ökologische Schutzstandards (z. B. Grenzwerte, Eingriffsanforderungen) [...] herabzusenken“, ebenfalls für „operabel“, kritisiert aber, dass dies die „Relativität jeder gesetzlichen Regelung verkennen“ würde. Konfliktausgleich durch abstrakt-generelle Regeln erfolge stets nur im **Verhältnis** zu anderen Gütern, „deren gegenseitige Bewertung sich verändern“ könne.⁶¹ Auch er lehnt damit im Ergebnis wohl nur ein absolutes, d. h. keiner Abwägung zugängliches Verschlechterungsverbot ab.

57 Im Ergebnis Calliess/Kirchhof, [Die Roten Linien des Rechts im Klimaschutz](#), Gutachten im Auftrag der KlimaUnion, März 2025, S. 61.

58 Rux, in: BeckOK GG, 65. Ed. 01.03.2026, Art. 20a Rn. 32a.1.

59 Bickenbach, KlimR 2025, 258 (262) („Absenkung von Standards [...] nicht ausnahmslos unzulässig“); Sommermann, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 20a Rn. 44 („kein ausnahmsloses Verschlechterungsverbot“); Epiney, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Rn. 105 (zwar unter dem Schlagwort „Optimierungsgebot“, aber inhaltlich identisch); ähnlich Schink, DÖV 1997, 221 (226).

60 Schink, DÖV 1997, 221 (226); Hervorhebungen durch Verf.

61 Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 20a GG Rn. 53.

- *Murswiek* formuliert ein vergleichbares Ergebnis mit anderer Begründung: „Eingriffe in die Integrität der Schutzgüter aus Art. 20a GG“ seien immer **rechtfertigungsbedürftig**. Dies folge daraus, dass Art. 20a nicht ein Ziel, sondern ein Schutzgut normiere.⁶² Die Struktur der Norm gleiche eher den Grundrechten als den anderen im Grundgesetz normierten Staatszielen.⁶³ Auch diese Ansicht erfordert es, die Verschlechterung des Schutzstandards mit anderen Verfassungsgütern abzuwägen.
- *Calliess*, ihm folgend *Rux*⁶⁴ und im Ergebnis wohl auch *Schultze-Fielitz*⁶⁵ gehen noch weiter und verlangen, dass „das Schutzniveau im Ergebnis beibehalten werden muss, es muss also in der inhaltlichen Konkretisierung des Schutzkonzepts eine **normative Kompensation** erfolgen.“ Für den Gesetzgeber heißt das, er muss „mit Blick auf die Bausteine des Schutzkonzepts lediglich transparent begründen und nachweisen, dass der alternative Pfad zur Treibhausgasneutralität im Rahmen des inhaltlich angepassten Schutzes gleich geeignet, wirksam, angemessen und kohärent ist sowie zugleich eine klimapolitische ‚Vollbremsung‘ vermeidet, so dass die Freiheit über die Zeit bis 2050 generationengerecht verteilt wird“.⁶⁶
- **Gegen** ein normatives Verschlechterungsverbot positionierte sich ausdrücklich nur *Steinberg* kurz nach Einführung des Umweltstaatsziels in das GG (1994): So „sympathisch“ ein derartiger Grundsatz auch wirke, erscheine er „eher als Ausdruck politischer Entscheidung denn gerichtlicher Erkenntnis bestimmbar“.⁶⁷

6.4.3.2. Anwendung der Literaturlauffassung auf das GModG-E

Nach überwiegender Literaturlauffassung ist die geplante Neuregelung der Heizungsemissionen damit nur verfassungsgemäß, wenn die Verschlechterung des Schutzstandards für das Klima mit dem Schutz eines anderen Verfassungsgutes zu rechtfertigen ist. Ob hierfür die die „Entscheidungsfreiheit“ der Gebäudeeigentümer „im Falle eines Heizungstausches“⁶⁸ sowie die nicht

62 Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 47.

63 Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 20; gegen eine solche Lesart von Art. 20a GG z. B. wohl Steinberg 1996, 1985 (1991) (der „Ausgestaltungs- oder Konkretisierungsvorbehalt“ des Art. 20a GG werde aus einem „Eingriffsdenken“ heraus „mißverstanden“).

64 Rux, in: BeckOK GG, 65. Ed. 01.03.2026, Art. 20a Rn. 32a.1; Hervorhebungen durch Verf.

65 Schutznormen dürften nach dem „relativen Rückschrittsverbot“ nicht „beliebig“ aufgehoben werden, so dass die natürlichen Lebensgrundlagen oder die Tiere „per saldo stärker gefährdet“ würden als zuvor: Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 71.

66 Calliess, NVwZ 2026, 635 (642); noch strenger ders., JuS 2023, 1 (5).

67 Steinberg, NJW 1996, 1985 (1991); gegen ein „Verschlechterungsverbot der Gesamtsituation der Umwelt“ Leisner, in: Sodan, Grundgesetz, 5. Aufl. 2024, Rn. 8.

68 [BR-Drs. 229/26](#) vom 15.05.2026, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, S. 1.

bezahlten Entlastungen⁶⁹ (Art. 2 Abs. 1 GG – allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 14 GG – Eigentumsfreiheit⁷⁰) genügen würden, erscheint eher zweifelhaft.

Mit welchem Ergebnis das **BVerfG** die Literaturstimmen, die sich für eine solche Form des Verschlechterungsverbots aussprechen, in künftigen Entscheidungen berücksichtigt, ist **offen**.

6.5. Ergebnis

Der Klimabeschluss des **BVerfG** erwähnt ein „Verschlechterungsverbot“ **nicht** ausdrücklich. Die Literatur geht hingegen von einem Verschlechterungsverbot aus und leitet dies zum Teil aus dem Klimabeschluss ab. Ob und wie sich das Verschlechterungsverbot auf ein Maßnahmegesetz auswirkt, das im Unterschied zum KSG nicht die Gesamtziele reguliert, ist nach der bisherigen Rechtsprechung mithin **offen**.

7. „Eingriff“ in Freiheitsrechte (Art. 2 Abs. 1 GG u.a.)

7.1. Eingriffsähnliche Vorwirkung (intertemporale Freiheitssicherung)?

7.1.1. Bisherige Rechtsprechung: Regelung der Gesamtbudgets

Nach dem Beschluss des BVerfG vom 24.03.2021⁷¹ schützen die Grundrechte als „intertemporale Freiheitssicherung“ vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasreduzierungslast in die Zukunft.⁷²

„So sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits in **Großzügigkeiten** des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt.“⁷³

„Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, [begründen] eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung **künftiger Freiheit**, weil sich mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert

69 [BR-Drs. 229/26](#) vom 15.05.2026, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, S. 2 f.

70 Art. 14 GG schützt die Einsparung von Kosten und damit das Vermögen als solches grundsätzlich nicht. – Axer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Ed. 01.03.2026, Art. 14 Rn. 60. Die Entscheidungsfreiheit hinsichtlich bestehender Heizkessel ist jedoch erfasst. – Vgl. zum Umfang von Art. 14 GG Axer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Ed. 01.03.2026, Art. 14 Rn. 45 und Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur Verfassungsmäßigkeit eines bundesweiten Verbots privaten Feuerwerks in der Silvesternacht, 13.02.2026, [WD 3 - 3000 - 004/26](#), S. 14.

71 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz).

72 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 183.

73 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 120.

und CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird [...].⁷⁴

Hieraus ergibt sich das Gebot, die Möglichkeiten **künftiger Grundrechtsausübung** nicht unverhältnismäßig zu beschneiden.

Um einen Verstoß des GModG-E gegen dieses Gebot anzunehmen, bedürfte es einer „eingriffsähnlichen Vorwirkung“ des GModG-E hinsichtlich der künftig auszuübenden Grundrechte. Dabei ist nach der neuen Dogmatik des BVerfG nicht der klassische Eingriff in einzelne Grundrechte entscheidend, sondern eine gefährdende Vorwirkung auf „sämtliche menschliche Freiheitsbetätigungen“, die „durch spezielle Freiheitsgrundrechte und jedenfalls durch die in Art. 2 Abs. 1 GG als dem grundlegenden ‚allgemeinen Freiheitsrecht‘ [...] verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit geschützt sind.⁷⁵ Betroffen sein können alle „Freiheitsausübungen, die direkt oder indirekt mit **CO₂-Emissionen verbunden** sind“.⁷⁶

Im Klimabeschluss hat das BVerfG eine eingriffsähnliche Vorwirkung durch die **Budgetregelungen** des KSG a. F. 2019 angenommen. Das Gericht hat dies damit begründet, dass die damals geltenden Vorschriften des KSG

„auch darüber mit [entscheiden], **wieviel Zeit** für die jene Transformationen bleibt, die zur Sicherung von Freiheit unter gleichzeitiger Wahrung des Klimaschutzgebots erforderlich sind.“⁷⁷

Die im KSG

„zugelassenen **Jahresemissionsmengen**“ hätten dadurch „eine **unausweichliche**, eingriffsähnliche Vorwirkung auf die nach 2030 bleibenden Möglichkeiten, von der grundrechtlich geschützten Freiheit tatsächlich Gebrauch zu machen.“⁷⁸

Die Vorschriften des KSG stünden unter verfassungsrechtlichem Rechtfertigungsdruck, weil die getroffene „Regelung zulässiger Emissionsmengen“ „die **Weichen** für künftige Freiheitsbelastungen“ stelle.⁷⁹

Vereinfachte eigene Darstellung:

74 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 186.

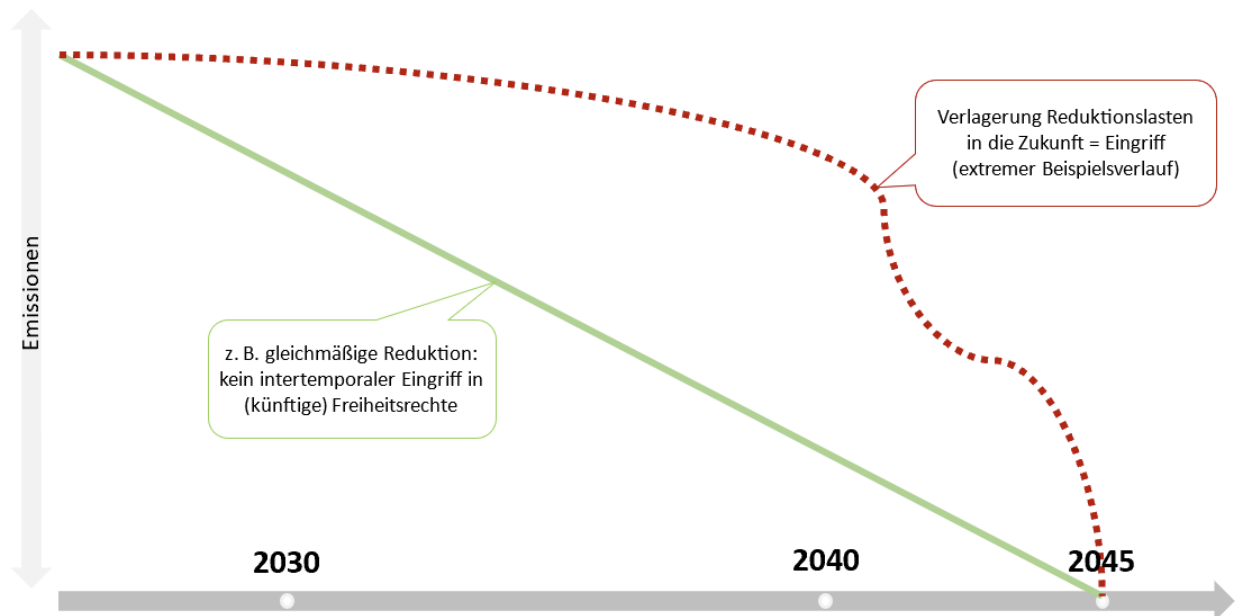
75 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 184.

76 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 129.

77 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 187.

78 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 187.

79 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 192; Hervorhebungen durch Verf.



7.1.2. „Punktuelles Tun“ nach den Beschlüssen 2022-2025

In drei weiteren Beschlüssen – zu den Landesklimaschutzgesetzen⁸⁰, zum „Tempolimit“⁸¹ und zum Klimaschutzprogramm 2023⁸² – hat das BVerfG seine Klimarechtsprechung aus dem „Klimabeschluss“ von 2021 fortgeführt und einen Rahmen abgesteckt, wann eine Verfassungsbeschwerde wegen „Großzügigkeiten“ im Klimaschutzrecht – jedenfalls grundsätzlich – (nur) in Betracht kommt.

In der Entscheidung zu den Landesklimaschutzgesetzen (Januar 2022) lehnt das Gericht eine eingriffsähnliche Vorwirkung „nur“ durch die Landes-Klimaschutzgesetze⁸³ ab:

„Zur Begründung der Rüge, künftige Freiheit werde unverhältnismäßig beschränkt, muss sich die Verfassungsbeschwerde [...] **grundsätzlich** gegen die Regelung der **Gesamtheit** der

80 BVerfG, [Beschluss vom 18.01.2022](#) – 1 BvR 1565/21, 1 BvR 1566/21, 1 BvR 1669/21, 1 BvR 1936/21 u.a. (Landesklimaschutzgesetze).

81 BVerfG, [Beschluss vom 15.12.2022](#) – 1 BvR 2146/22 (Tempolimit).

82 BVerfG, [Beschluss vom 12.02.2025](#) – 1 BvR 2047/23 (Klimaschutzprogramm).

83 Die Landesklimaschutzgesetze führen das im KSG definierte Gesamtziel des Bundes eher nur aus, vgl. Köck/Kohlrausch, ZUR 2021, 610 (611): Die Gesetze böten „Möglichkeiten [...], Klimaschutz auf Länderebene effektiv zu organisieren, zu überwachen und durch Selbstbindung auch für die notwendige Durchführungsge-
setzgebung zu sorgen“.

gegenwärtig zugelassenen CO₂-Emissionen und **nicht** bloß gegen **punktuelleres Tun** oder Unterlassen des Staates richten.“⁸⁴

Auch im Tempolimit-Beschluss (Dezember 2022) verweist das Gericht auf bloß „punktuelleres Tun“ und hat daher die Verfassungsbeschwerde abgelehnt.⁸⁵ Ferner bestätigte das Gericht im 2025 zum Klimaschutzprogramm⁸⁶ der Bundesregierung gefassten Beschluss nochmals das grundsätzliche Erfordernis, die Regelung eines Gesamtbudgets anzugreifen:

„Dabei müssen sich Beschwerdeführende **grundsätzlich** gegen die **Gesamtheit** der zugelassenen Emissionen richten, weil **regelmäßig** nur diese, nicht aber **punktuelleres Tun** oder Unterlassen des Staates die Reduktionslasten insgesamt unverhältnismäßig auf die Zukunft verschieben könnte [...].“⁸⁷

Die drei Beschlüsse lassen jedoch eine andere Bewertung in besonderen Fällen („grundsätzlich“, „regelmäßig“) zu.

7.1.3. GModG: „punktuelleres Tun“?

7.1.3.1. Formales Verständnis

Damit stellt sich die Frage, ob die Verabschiedung des GModG-E noch als „punktuelleres Tun“ anzusehen wäre. **Formal** betrachtet ist das **GModG-E** keine „Regelung der Gesamtheit der zulässigen CO₂-Emissionen“, sondern ein Gesetz, das eine einzelne Maßnahme regelt. Insoweit ist es mit den Landesklimaschutzgesetzen und der Einführung eines Tempolimits vergleichbar.

7.1.3.2. Funktionales Verständnis

7.1.3.2.1. Kriterien des Tempolimit-Beschlusses

Die formale Betrachtungsweise ist jedoch allein nicht ausreichend.

Im Tempolimit-Beschluss deutet das Gericht mögliche Kriterien an, wann eine einzelne Maßnahme (im damaligen Fall ein Unterlassen) gleichwohl als Maßnahme mit eingriffsähnlicher Vorwirkung zu werten sein könnte. Es müsse dargelegt sein, dass

- das einem Sektor „bis zum Jahr 2030 zugewiesene Emissionsbudget“ „**überschritten**“ wird;

84 BVerfG, [Beschluss vom 18.01.2022](#) – 1 BvR 1565/21, 1 BvR 1566/21, 1 BvR 1669/21, 1 BvR 1936/21 u.a. (Landesklimaschutzgesetze), Rn. 4; genauso BVerfG, [Beschluss vom 15.12.2022](#) – 1 BvR 2146/22 (Tempolimit), Rn. 5; kritisch gegen diese Rechtsprechungslinie: Kirchmair, Verfassungsblog, 16.03.2023, [Das Ende des Dornröschenschlafs](#): „Ursächlich für die hohen Emissionen“ seien „einzelne Praktiken und nicht eine Gesamtschau dieser Praktiken.“

85 BVerfG, [Beschluss vom 15.12.2022](#) – 1 BvR 2146/22 (Tempolimit), Rn. 5.

86 Aus dem Jahr 2023 gem. § 9 Absatz 1 KSG.

87 BVerfG, [Beschluss vom 12.02.2025](#) – 1 BvR 2047/23 (Klimaschutzprogramm), Rn. 10.

- „am Ende dieses Jahrzehnts“ Treibhausgasminderungen in der „unterstellten Höhe auch von Verfassungs wegen **unausweichlich** gerade im“ betroffenen **Sektor** „erbracht sein müssen“;
- „weitergehende aktuelle Einsparungen **gerade durch**“ die begehrte Einzelmaßnahme erzielt werden müssten.⁸⁸

7.1.3.2.2. Abstrahierung der Kriterien

Es sprechen gute Gründe dafür, die im Tempolimit-Beschluss angelegten Erwägungen in dreifacher Hinsicht fortzuentwickeln und damit als Prüfungsmaßstab für den GModG-E anwendbar zu machen:

1. in **prozessualer** Hinsicht von einem Zulässigkeits- in ein Begründetheitskriterium.
2. in **zeitlicher** Hinsicht auf spätere Zieljahre, insbesondere 2040 und 2045;
3. in **sachlicher** Hinsicht von sektoralen Emissionsmengen auf die nationalen Gesamtziele des Klimaschutzgesetzes, soweit für spätere Zieljahre keine sektoralen Jahresemissionsmengen bestehen.

Zu 1.: Zwar prüft das Gericht im Tempolimit-Beschluss nur die Zulässigkeit und weist die Beschwerde ab, sodass es sich bei den diskutierten Kriterien streng genommen um Zulässigkeitskriterien handelte, jedoch müssten diese sich, wenn die Zulässigkeitschwelle (Möglichkeit der Grundrechtsverletzung) überschritten würde, auch in der Begründetheit als materielle Kriterien spiegeln (tatsächliche Grundrechtsverletzung).⁸⁹ Prozessual sind die Darlegungsanforderungen an die Kriterien als Teil der Begründetheit dementsprechend **höher** als sie es für die Zulässigkeit waren (bei gerügter Rechtsverletzung: Darlegung der bloßen Möglichkeit – Darlegung des tatsächlichen Vorliegens).

Zu 2.: Der Bezug auf das Jahr 2030 ergibt sich aus dem Gegenstand der konkreten Verfassungsbeschwerde, wonach das Tempolimit erforderlich sei, „um die im Klimaschutzgesetz für den Verkehrssektor bis 2030 geregelte Emissionsmenge einzuhalten“.⁹⁰ Es ist kein Grund ersichtlich, warum die Kriterien nicht auch in Bezug auf spätere Zieljahre, insbesondere 2040 oder 2045, Bedeutung erlangen sollten. Die verfassungsrechtliche Problematik der intertemporalen Lastenverschiebung **verschärft** sich mit zunehmender Annäherung an die Zieljahre vielmehr, weil die verbleibenden nationalen Emissionsspielräume weiter abnehmen.

Zu 3.: Für die Zeit nach 2030 bestehen keine vergleichbaren sektoralen Jahresemissionsmengen wie im Tempolimit-Fall. Dies spricht jedoch nicht unbedingt gegen, sondern eher für eine Anknüpfung an die nationalen Gesamtziele. Die sektoralen Jahresemissionsmengen bis 2030 konkretisieren lediglich, welchen Beitrag einzelne Sektoren zur Einhaltung des nationalen Emissionspfads hin zum Gesamtziel leisten sollen. Sie sind **kein** eigenständiger verfassungsrechtlicher

88 Vgl. BVerfG, [Beschluss vom 15.12.2022](#) – 1 BvR 2146/22 (Tempolimit), Rn. 5.

89 Vgl. Voßkuhle, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, GG Art. 93 Rn. 182.

90 BVerfG, [Beschluss vom 15.12.2022](#) – 1 BvR 2146/22 (Tempolimit), Rn. 1.

Selbstzweck. Maßgeblich bleibt die Einhaltung der nationalen Klimaziele. Fehlen für spätere Zieljahre sektorale Zwischenwerte, kann die Prüfung einer intertemporalen Lastenverschiebung daher nicht an nicht mehr vorhandenen sektoralen Budgets orientiert sein, sondern muss auf das nationale **Gesamtziel** zurückgreifen. Dies gilt erst recht, wenn gerade dieses nationale Gesamtziel voraussichtlich **überschritten** wird; denn dann kann ein Ausgleich durch andere Sektoren nicht ohne Weiteres unterstellt werden.

Abstrahiert man die im Tempolimit-Beschluss angelegten Gesichtspunkte mit diesen Argumenten, ergeben sich folgende Kriterien:

1. **Zielverfehlung:** Das maßgebliche sektorale Emissionsbudget oder – soweit ein solches nicht besteht – das nationale Gesamtziel wird voraussichtlich überschritten.
2. **Bereichsspezifische Unausweichlichkeit:** Es muss plausibel sein, dass die erforderlichen Minderungen gerade im betroffenen Regelungsbereich erbracht werden müssen und sich nicht ohne Weiteres durch Minderungen in anderen Sektoren kompensieren lassen.
3. **Maßnahmenspezifische Erforderlichkeit:** Es muss plausibel sein, dass die zur Vermeidung oder Verringerung der Zielverfehlung erforderlichen aktuellen Einsparungen gerade durch die in Rede stehende Einzelregelung oder durch einen gleichwertigen Ersatz erzielt werden müssen.

7.1.3.2.3. Anwendung der Kriterien auf das GModG-E

Wendet man die drei Kriterien aus dem Beschluss zum Tempolimit auf das GModG-E an, ergibt sich folgendes Bild:

1. Zielverfehlung:

Das maßgebliche nationale Gesamtziel wird nach den vorliegenden Projektionen voraussichtlich verfehlt. Für das Zieljahr 2040 verlangt § 3 Abs. 1 Nr. 2 KSG eine Minderung der Treibhausgasemissionen um mindestens 88% gegenüber 1990. Dies entspricht rechnerisch einem jährlichen nationalen Emissionsniveau von rund 150 Mt CO₂-Äq. Nach den aktuellen Projektionsdaten des **UBA** wird dieses Ziel mit den bislang beschlossenen und umgesetzten Maßnahmen nicht erreicht. Auch nach der Prognose des Öko-Instituts besteht für das Jahr 2040 eine erhebliche Ziellücke zwischen nationalem Klimaziel und prognostizierten nationalen Gesamtemissionen.

Das erste Kriterium ist daher bei einer auf die nationalen Gesamtziele fortentwickelten Betrachtung wohl erfüllt.

2. Bereichsspezifische Unausweichlichkeit

Für das Zieljahr 2040 spricht hierfür zunächst die Größenordnung der dem Gebäudebereich zuzurechnenden Heizungsemissionen und der hierdurch vergrößerten nationalen Ziellücke.

Nach der Prognose des Öko-Instituts vergrößert das GModG-E die Lücke zwischen den nationalen Klimazielen des KSG und den prognostizierten CO₂-Emissionen im Jahr 2040 um 12 bis 18%. Die dem GModG-E zurechenbaren zusätzlichen Heizungsemissionen sollen im Jahr 2040 bei 14 bis

22 Mt CO₂-Äq. pro Jahr liegen. Bezogen auf das für 2040 zulässige nationale Gesamtbudget von rund 150 Mt CO₂-Äq. handelt es sich damit **nicht** um einen lediglich **marginalen** Emissionsbeitrag.

Bestätigt wird die erhebliche Größenordnung durch eine aktuelle Berechnung des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung. Danach ergeben sich durch das GModG-E **kumulierte** zusätzliche CO₂-Emissionen von 16 Mt CO₂-Äq. bis 2030 und von 230 Mt CO₂-Äq. bis 2045.

Auch wenn eine **Kompensation** durch andere Sektoren theoretisch denkbar bleibt, ist sie angesichts dieser Größenordnung nicht ohne Weiteres zu unterstellen. Andere Sektoren müssten nicht nur ihre ohnehin erforderlichen Minderungsbeiträge zur Einhaltung des nationalen Gesamtziels erbringen, sondern darüber hinaus die durch das GModG-E Prognosen zufolge vergrößerte Lücke zusätzlich kompensieren. Eine solche Überkompensation ist bislang nicht belastbar dargelegt. Vergleichbares gilt für eine etwaige Kompensation durch zukünftige Entnahmen (siehe oben 4.5.3.).

Damit spricht viel dafür, dass die zur Einhaltung des nationalen Gesamtziels erforderlichen Minderungen nicht ohne Weiteres auf andere Sektoren verlagert werden können.

3. Maßnahmenspezifische Erforderlichkeit

Schließlich müsste plausibel sein, dass die zur Vermeidung oder Verringerung der Zielverfehlung erforderlichen aktuellen Einsparungen gerade durch die in Rede stehende Einzelregelung oder durch einen gleichwertigen Ersatz erzielt werden müssen.

Im vorliegenden Zusammenhang geht es daher wohl nicht entscheidend um einen Vergleich zwischen bisheriger und künftiger Rechtslage. Maßgeblich ist vielmehr, ob das GModG-E selbst geeignet ist, die im Gebäudebereich erforderlichen Emissionsminderungen zu bewirken. Im Gebäudebereich hängt die Emissionsminderung wesentlich von der eingesetzten Heiztechnik und dem verwendeten Energieträger ab. Anders als im Verkehrssektor, in dem neben einem Tempolimit zahlreiche andere und regelmäßig gewichtigere Minderungshebel bestehen, betrifft das GModG-E damit einen **zentralen Hebel** der Emissionsminderung im Gebäudebereich.

Die vorgesehene Biotreppe setzt ebenfalls an diesem zentralen Hebel an, indem sie fossile Heizungen nicht vollständig ausschließt, sondern deren Betrieb schrittweise an steigende Anforderungen an den Anteil klimaneutraler Brennstoffe bindet. Entscheidend ist daher, ob diese Regelung ausreicht, um die zur Einhaltung des nationalen Gesamtziels 2040 erforderlichen Emissionsminderungen im Gebäudebereich zu erreichen.

Daran bestehen nach den bislang vorliegenden Prognosen erhebliche Zweifel. Es liegt **keine Prognose** staatlicher Stellen vor, wonach das GModG-E die erforderlichen Emissionsminderungen im Gebäudebereich bis 2040 oder 2045 bewirkt. Die bislang vorliegenden nicht staatlichen Prognosen legen vielmehr nahe, dass das GModG-E die Ziellücke vergrößert. Dies spricht dagegen, dass die Biotreppe in ihrer gegenwärtig vorgesehenen Ausgestaltung die erforderlichen Einsparungen bewirken kann.

Gegen die maßnahmenspezifische Erforderlichkeit könnte zwar sprechen, dass theoretisch auch **andere Instrumente** in Betracht kommen, etwa Förderprogramme für Wärmepumpen, höhere

CO₂-Preise, steuerliche Belastungen fossiler Brennstoffe oder sonstige ordnungsrechtliche Ersatzregelungen. Ob diese realistisch sind, z. B. angesichts angespannter Haushaltslage, im Hinblick auf EU- und verfassungsrechtliche Zuständigkeiten für solche Steuern, wäre anhand der vorgeschlagenen konkreten künftigen Maßnahmen zu prüfen. Bislang hat die Bundesregierung nur angekündigt: „Die Bundesförderung für den Heizungstausch wird bis mindestens 2029 abgesichert.“⁹¹

Für die maßnahmenspezifische Erforderlichkeit spricht zudem die **langfristige** Wirkung der betroffenen Investitionsentscheidungen. Aufgrund des langen Lebenszyklus einer Heizungsanlage wirkt die Entscheidung der Eigentümerinnen und Eigentümer für eine bestimmte Heiztechnik potenziell für Jahrzehnte fort. Die Umstellung des Heizungssektors gilt daher als besonders schwerfällig. Heizungen, die in den Jahren 2026 bis 2030 neu eingebaut werden, werden – je nach Lebensdauer – häufig erst in den Jahren 2040 bis 2050 wieder ausgetauscht. Hinzu treten lange Planungszyklen und – jedenfalls aktuell – Fachkräftemangel.⁹² Fachkräfte müssten zu einem späteren Zeitpunkt flächendeckend und in ausreichender Zahl vorhanden sein, um einen kurzfristigen Austausch einer großen Zahl fossiler Heizungsanlagen zu ermöglichen. Ein solcher kurzfristiger Austausch erscheint daher eher unrealistisch.

Auch die **Evaluationsklausel** des § 9a GModG-E dürfte die Emissionsverlagerung nur begrenzt verhindern. Eine spätere Evaluation kann zwar Nachsteuerungsbedarf sichtbar machen. Sie verhindert aber nicht, dass bis dahin bereits langfristig wirkende Investitionsentscheidungen getroffen worden sind. Eine Verlagerung der Nachsteuerung auf spätere Wahlperioden widerspricht gerade dem mit der eingriffsähnlichen Vorwirkung bezweckten Schutz künftiger Freiheitsausübung vor einer unverhältnismäßigen Verschiebung von Reduktionslasten in die Zukunft.

7.1.4. Zwischenergebnis

Formal betrachtet ist das GModG-E keine Regelung der Gesamtheit der zulässigen CO₂-Emissionen, sondern betrifft einen einzelnen Regelungsbereich. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts spricht dies zunächst gegen die Annahme einer eingriffsähnlichen Vorwirkung, weil regelmäßig nur die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen die Reduktionslasten insgesamt unverhältnismäßig auf die Zukunft verschieben kann.

Die formale Einordnung als punktuelles gesetzgeberisches Tun dürfte jedoch nicht abschließend sein. Die im Tempolimit-Beschluss angelegten Kriterien lassen sich mit guten Gründen auf spätere Zieljahre und – mangels sektoraler Jahresemissionsmengen nach 2030 – auf die nationalen Gesamtziele des Klimaschutzgesetzes fortentwickeln. Dies gilt jedenfalls dann, wenn nicht lediglich ein einzelner Sektor sein Ziel verfehlt, sondern das nationale Gesamtziel selbst voraussichtlich überschritten wird.

Auf dieser Grundlage lässt sich vertretbar argumentieren, dass das GModG-E eine eingriffsähnliche Vorwirkung entfalten kann. Ob das **BVerfG** dieser **Fortentwicklung** folgen würde, ist mangels

91 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE), 13.05.2026, [Die freie Heizungswahl kommt – Eckpunkte des Gebäudemodernisierungsgesetzes](#).

92 Vgl. nur Zentralverband Sanitär Heizung und Klima (ZVSHK), [Pressemitteilung 13/2026](#).

unmittelbar vergleichbarer Rechtsprechung offen. Dafür spricht jedoch, dass die Annahme einer eingriffsähnlichen Vorwirkung nicht allein deshalb ausscheiden sollte, weil für die Zeit nach 2030 keine sektoralen Emissionsmengen mehr bestehen, obwohl gerade die nationalen Gesamtziele des Klimaschutzgesetzes voraussichtlich erheblich verfehlt werden.

7.2. Rechtfertigung des Eingriffs

7.2.1. Prüfungsmaßstab

Ginge man nach Abwägung der Argumente von einer eingriffsähnlichen Vorwirkung des GModG-E aus (s. Zwischenergebnis 7.1.4.), fragt sich, ob der „Eingriff“ (die eingriffsähnliche Vorwirkung) verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist. Der Begriff der „eingriffsähnlichen Vorwirkung“ darf wohl (so auch die Literatur) „nicht darüber hinwegtäuschen“, dass das BVerfG die eingriffsähnliche Vorwirkung im Ergebnis dem „Grundrechtseingriff gleichstellt“.⁹³ Grundrechtseingriffe sind rechtfertigungsbedürftig.

Die Berichterstatterin⁹⁴ Britz im Verfahren „Klimabeschluss“ geht anhand des Klimabeschlusses davon aus:

„Besteht eine eingriffsähnliche Vorwirkung, zieht die Einordnung als Grundrechtseingriff eine grundrechtsdogmatisch im Grunde klassische Rechtfertigungsprüfung nach sich. In dieser ist zum einen nach der sogenannten Elfes-Formel insbesondere die Vereinbarkeit mit der Umweltschutzstaatszielbestimmung des **Art. 20 a GG** zu prüfen [...]. Zum anderen setzt die verfassungsrechtliche Rechtfertigung voraus, dass der Eingriff **verhältnismäßig** ist.“⁹⁵

7.2.2. Intertemporale Verhältnismäßigkeit

7.2.2.1. Grundsatz: Verteilung von Freiheitschancen über die Generationen

Das Gericht prüft den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** nicht im „klassischen“ Aufbau, der das legitime Ziel des Gesetzes den betroffenen Grundrechten gegenüberstellt und miteinander abwägt (legitimes Ziel, geeignet, erforderlich, angemessen). Möllers/Weinberg sprechen davon, dass das Gericht den „Maßstab der Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen temporalisiert“:⁹⁶ Der Klimabeschluss beziehe sich auf „zukünftige [...], im Einzelnen noch nicht absehbare Grundrechtseingriffe“.⁹⁷ Im Ergebnis wägt das Gericht damit (auch) die Grundrechte ein und **derselben Person** miteinander ab: Denn eine Verlagerung von Klimaschutzmaßnahmen in die Zukunft (z. B.

93 Sauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Vor Art. 1 Rn. 92; ebenso Britz, NVwZ 2022, 825 (831 f.).

94 Siehe nur Hecker, Verfassungsblog, 12.09.2023, [Schwach, aber rechtmäßig](#).

95 Britz, NVwZ 2022, 825 (832).

96 Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069 (1074).

97 Möllers/Weinberg, JZ 2021, 1069 (1074).

auf 2035) könnte auch z. B. die Gebäudeeigentümer in der Zukunft belasten, die heute entlastet werden (sollen).

Offen ist, ob und wie das BVerfG seine Prüfungspraxis **weiterentwickelt**, insbesondere, sobald es außerhalb der Regelung des Gesamtziels (KSG) über ein Maßnahmegesetz wie das GModG-E zu entscheiden hat. Letztlich kann diese dogmatische Frage dahinstehen, da wohl unabhängig von einem bestimmten Prüfungsaufbau die wesentlichen Argumente vergleichbar wären.

Für eine Rechtfertigung der geplanten Neuregelung der Heizungsemissionen gemäß GModG-E ist somit die „**Verteilung von Freiheitschancen** über die Generationen“⁹⁸ entscheidend. Unzulässig wäre es, „die Reduktionslasten **insgesamt** unverhältnismäßig auf die Zukunft verschieben“.⁹⁹ Denn betroffen sind zukünftig potenziell alle „Freiheitsausübungen, die direkt oder indirekt mit **CO₂-Emissionen** verbunden sind“ (vgl. bereits 7.1.1.).¹⁰⁰ Hiernach sind für die Prüfung einer angemessenen Verteilung der „Freiheitschancen“ insbesondere die im Folgenden in Grundzügen umrissenen Aspekte zu berücksichtigen.

7.2.2.2. Entlastung der Gebäudeeigentümer?

Die Neuregelung soll die Gebäudeeigentümer entlasten. Die in der Begründung des GModG-E genannten Kosteneinsparungen für Gebäudeeigentümer in naher Zukunft sind allerdings bislang nicht beziffert. Die Anforderungen des geltenden GEG können Gebäudeeigentümer vor allem mit dem Einbau einer **Wärmepumpe** erfüllen (wenngleich auch andere Heiztechnologien möglich sind).¹⁰¹ Der Vorteil von (fossil oder gemischt betriebenen) Heizkesseln ist, dass die kurzfristigen Investitionskosten niedriger sind.¹⁰² Berechnungen zufolge können aber auf lange Sicht „Wärmepumpen [...] wirtschaftlich **konkurrenzfähig** zu Erdgasheizungen sein“.¹⁰³ Laut PIK könnten umgekehrt die ansteigenden Kosten durch die Nutzung von Biobrennstoffen für Verbraucher zu Problemen führen:

„Im Vergleich zum heutigen Erdgaspreis dürfte ein Mischpreis aus Erdgas mit Biogas entsprechend der angenommenen Biotreppe im Jahr 2045 mehr als doppelt so hoch sein, als im Durchschnitt 2025. Der Preisanstieg entsteht dabei vor allem durch die Knappheit von Biogas und die Konkurrenz verschiedener Anwendungen. Eine steigende Biogas-Nachfrage der

98 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 183.

99 BVerfG, [Beschluss vom 18.01.2022](#) – 1 BvR 1565/21, 1 BvR 1566/21, 1 BvR 1669/21, 1 BvR 1936/21 u.a. (Landesklimaschutzgesetz), Rn. 12; BVerfG, [Beschluss vom 15.12.2022](#) – 1 BvR 2146/22 (Tempolimit), Rn. 5; BVerfG, [Beschluss vom 12.02.2025](#) – 1 BvR 2047/23 (Klimaschutzprogramm), Rn. 10.

100 So – allerdings im Kontext der eingriffsähnlichen Vorwirkung – BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 129.

101 Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung, [GEG-Infoportal: Wärmepumpe](#).

102 PICO KlimaInnovation, Januar 2026, [GEG-Reform: Eine Analyse der Optionen](#), S. 23.

103 Umweltbundesamt, 24.04.2025, [Neue UBA-Studie: Rolle von Energiepreisen für den Klimaschutz](#); Keimeyer/Bei der Wieden/Braungardt et. al., Öko-Institut im Auftrag des Umweltbundesamtes, Januar 2025, [Erneuerbare Wärmeversorgung im vermieteten Gebäudebestand](#); Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz, 22.02.2024, [Gasheizung oder Wärmepumpe – Ein Vergleich](#).

Haushalte vermindert somit auch die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, die für das benötigte Biogas höhere Preise zahlen müsste. Bezieht man auch Vorkettenemissionen in die Überlegungen ein und unterstellt eine entsprechende CO₂-Bepreisung, ergibt sich sogar eine Verdreifachung des Energiepreises gegenüber der Gegenwart.“¹⁰⁴

Ausweislich der Begründung des GModG-E selbst ist eine „belastbare Abschätzung der in der Zukunft zu erwartenden Kosten [für die Biotreppe] [...] derzeit nicht möglich“.¹⁰⁵ Im Gegenteil seien „Annahmen für die künftige Entwicklung der Nachfrage, der Verfügbarkeit und der Preise biogener Brennstoffe [...] mit großen Unsicherheiten behaftet“.¹⁰⁶ Die schwierige Vorhersehbarkeit der Preisentwicklung führt zu der Gefahr von Fehlinvestitionen und Lock-In Effekten zukünftiger Gebäudeeigentümer: Unter Umständen sind Gebäudeeigentümer dann mit der Situation konfrontiert, dass eine mit der „Biotreppe“ konforme Heizung erst in der Mitte ihrer Lebensdauer ist, aber dann kurzfristig gegen eine Heizung mit höheren Klimaschutzstandards ausgetauscht werden muss. Damit fielen erneut Investitionskosten an.

Auch die Ausschüsse des Bundesrates vertreten die Meinung, die Einführung der Biotreppe sei gerade nicht verbraucherfreundlich.¹⁰⁷ Vor allem die fehlende Verfügbarkeit der beizumischenden Biobrennstoffe führe zu erheblichen **Kostenrisiken**:

„Die im Gesetzentwurf vorgesehene ‚Bio-Treppe‘ setzt eine derzeit nicht gesicherte stoffliche Verfügbarkeit voraus. Fachinstitute prognostizieren, dass das technisch erschließbare Biomechanpotenzial in Deutschland durch die Neufassung des GEG als GModG bereits vor 2040 deutlich überschritten wird. Die hieraus resultierende fehlende Anwendungsmöglichkeit sowie die erheblichen Kostenrisiken durch volatile Importabhängigkeiten erfordern eine verpflichtende staatliche Evaluierung vor und während der Umsetzung der gesetzlichen ‚Bio-Treppe‘.“¹⁰⁸

Dieser Argumentation folgend ist eine **signifikante Entlastung** der heutigen Gebäudeeigentümer **nicht** offensichtlich gegeben.

-
- 104 Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e.V. (PIK), Klimapolitik Aktuell, Hasse et al., 13.04.2026, [Zwischen Anspruch und Wirkung: Das Gebäudemodernisierungsgesetz und wie es anders gehen kann](#), S. 2 f.
- 105 Gesetzentwurf [BR-Drs. 229/26](#) vom 15.05.2026, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, S. 3.
- 106 [BR-Drs. 229/26](#) vom 15.05.2026, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, S. 4.
- 107 So fordert er, „die Bio-Treppe praxistauglicher und verbraucherfreundlicher zu gestalten.“ – [BR-Drs. 292/1/26](#) vom 02.06.2026, Empfehlungen der Ausschüsse, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, S. 15.
- 108 [BR-Drs. 292/1/26](#) vom 02.06.2026, Empfehlungen der Ausschüsse, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, S. 14.

7.2.2.3. Belastung künftiger Grundrechtsträger

Prognosen zufolge vergrößert die geplante Neuregelung der Heizungsemissionen die Lücke zwischen den nationalen Klimazielen (gem. KSG) und den tatsächlichen CO₂-Emissionen sowohl für das Jahr 2030 als auch danach erheblich. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit einer frühzeitigen Überschreitung des nationalen CO₂-Gesamtbudgets und die erforderlichen Einschränkungen verschieben sich zeitlich nach hinten. In den Jahren ab 2030 und ab 2040 ist daher wohl insgesamt mit **schwerwiegenderen Eingriffen** in Freiheitsrechte zugunsten des Klimaschutzes zu rechnen als nach aktuellem Gesetzesstand.

7.2.2.4. Absolute Klimaschutzwirkung

Bereits nach geltendem Recht soll Deutschland Prognosen zufolge das Ziel der Klimaneutralität insgesamt verfehlen (s. o. 4.5.). Das GModG würde dieses Verfehlen vertiefen. Die Bundesregierung kann angabegemäß selbst keine Prognose dazu vorlegen, wie sich der Pfad zum Ziel der Klimaneutralität nach Inkrafttreten des geplanten GModG entwickelt und ob das Ziel erreicht wird (s. o.4.5.).

7.2.2.5. Technischer Entwicklungsdruck

Ein Aspekt der Verhältnismäßigkeit sind Planung und Entwicklungsdruck:

„Die Grundrechte verpflichten den Gesetzgeber, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität **vorausschauend** so zu gestalten, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und die Reduktionslasten über die Zeit und zwischen den Generationen nicht einseitig zulasten der Zukunft verteilt sind [...].“¹⁰⁹

„Grundlegend hierfür und damit für eine vorausschauende Schonung künftiger Freiheit ist [...], dass der Gesetzgeber einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse auch für die Zeit nach 2030 Orientierung bietet und diesen damit zugleich ein **hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit** vermittelt. Der nötige Entwicklungsdruck entsteht, indem absehbar wird, dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen **schon bald erheblich umzugestalten** sind.“¹¹⁰

Der Bundesrat geht davon aus, dass durch die geplante Neuregelung im Heizungssektor Fehlanreize hinsichtlich der Zukunftsfähigkeit von Heizungsanlagen entstehen. Er weist darauf hin,

„dass die ‚Bio-Treppe‘ eine höhere **Zukunftsfähigkeit** von Heizungsanlagen, die mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickt werden, suggerieren kann, als diese tatsächlich besitzen, und so **Fehlanreize** bei der Heizungswahl entstehen können, welche u. a. eine ineffiziente

109 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 192.

110 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 249, vgl. auch Leitsatz 4.

Größe des Gasnetzes mit den entsprechenden Kosten für die verbleibenden Netznutzenden (einschließlich Industrie) bedingen würden.“¹¹¹

Einer vorausschauenden Planung widerspricht es dem Bundesrat zufolge zudem, dass

„die Einführung der sogenannten „Bio-Treppe“ **ohne** vorangegangene nähere **Folgenabschätzung** erfolgen soll. Inhalt der Folgenabschätzung müssten insbesondere die Implikationen dieser gesetzlich herbeigeführten zusätzlichen Nachfrage nach Biomethan, Bioöl, biogenem Flüssiggas und CO₂-armem/-neutralem Wasserstoff auf die Versorgungssituation (Menge und Preis) der sich transformierenden Industrie mit diesen klimafreundlichen Energieträgern / Rohstoffen sein.“¹¹²

Der Bundesrat empfiehlt mit Verweis auf die Planungssicherheit, die 65%-Vorgabe für erneuerbare Energien des derzeitigen GEG beizubehalten:

„Die Abkehr von verbindlichen Mindestanforderungen an Heizungsanlagen sowie die Ausweitung von Spielräumen für fossile Heiztechnologien stehen im Widerspruch zu den Erfordernissen einer konsequenten und planungssicheren Wärmewende. [...] Die [...] 65%-EE-Mindestanforderung für neu eingebaute Heizungsanlagen gewährleistet, dass Investitionsentscheidungen frühzeitig auf klimaneutrale Technologien ausgerichtet und klimaschädliche Lock in-Effekte vermieden werden.“¹¹³

Hinzu treten, wie bereits oben angesprochen (7.1.3.2.3), lange Planungszyklen und der drohende Mangel an Fachkräften¹¹⁴: Fachkräfte müssten zu einem bestimmten späteren Zeitpunkt flächendeckend und in ausreichender Zahl vorhanden sein, um kurzfristig eine große Anzahl von Heizungen in den bis 2045 verbleibenden (ggf. wenigen) Jahren auszutauschen.

7.2.2.6. Abwägung und Zwischenergebnis

Nach Abwägung aller Aspekte stehen sich im Wesentlichen gegenüber: die „Entscheidungsfreiheit“ gegenwärtiger Gebäudeeigentümer und eine signifikante Erhöhung der Reduktionslasten in der Zukunft. Insgesamt erscheint es **schlüssig**, eine **unverhältnismäßige Verteilung** von Freiheitschancen anzunehmen. Wie das BVerfG entscheiden würde, ist offen, weil bislang

111 [BR-Drs. 292/1/26](#) vom 02.06.2026, Empfehlungen der Ausschüsse, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, S. 16; Hervorhebungen durch Verf.

112 [BR-Drs. 292/1/26](#) vom 02.06.2026, Empfehlungen der Ausschüsse, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, S. 16; Hervorhebungen durch Verf.

113 [BR-Drs. 292/1/26](#) vom 02.06.2026, Empfehlungen der Ausschüsse, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, S. 15.

114 Vgl. zu den bestehenden Schwierigkeiten nur Zentralverband Sanitär Heizung und Klima (ZVSHK), [Pressemitteilung 13/2026](#).

Rechtsprechung zu Einzelmaßnahmen fehlt. Das Ergebnis wird auch davon abhängen, wieviel Einschätzungs- oder Prognosespielraum das BVerfG dem Gesetzgeber einräumen wird.¹¹⁵

7.2.3. Art. 20a GG

Bei einem Verstoß gegen Art. 20a GG, etwa wegen eines daraus abzuleitenden Verschlechterungsverbots (s. o. 6.), wäre die geplante Neuregelung der Heizungsemissionen verfassungsrechtlich ebenfalls nicht gerechtfertigt.¹¹⁶

7.3. Ergebnis

Geht man bei dem GModG-E von einer eingriffsähnlichen Vorwirkung aus, ließen sich zur Rechtfertigung der hieraus folgenden eingriffsähnlichen Vorwirkung angesichts der verschiedenen Zielsetzungen, die zu einer Abschwächung des Klimaschutzes sowie nicht ganz eindeutiger, auch langfristiger wirtschaftlicher Vorteile für Gebäudeeigentümer führen, eher schwerlich Argumente finden.

8. Verletzung der Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG)

8.1. Schutzpflichten auch bezüglich Klimafolgen

Weiterer Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit ist die Schutzpflichtdimension der Grundrechte. So haben Grundrechte grundsätzlich eine Abwehrfunktion gegen staatliche Eingriffe (z. B. Verbote), zugleich verpflichten sie den Staat aber auch, den Bürger vor Schäden an grundrechtlichen Schutzgütern durch andere Einflüsse zu schützen (z. B. durch Fluglärm¹¹⁷). Dabei muss der Staat auch Klimafolgen im Blick haben: „Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.“¹¹⁸ Fraglich ist, ob der Gesetzgeber mit der Erlaubnis fossil betriebener Heizkessel nach 2045 (Unterlassen eines Verbots) solche Schutzpflichten der Grundrechte verletzt.

115 Zur sog. Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung grundlegend: Wollenschläger in Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 12 Rn. 154 ff.; Grzeszick in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, Art. 20 Rn. 123 ff.; Sachs/von Coelln in: Sachs Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 149 ff.

116 Vgl. Maßstab aus BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 189 f.

117 BVerfG, Beschluss vom 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 (Fluglärm); weitere Entscheidungen zu Schutzpflichten: BVerfG, Beschluss vom 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 (Kalkar I) und BVerfG, Beschluss vom 20.12.1979 – 1 BvR 385/77 (Mühlheim-Kärlich).

118 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Leitsatz 1 und Rn. 148; dazu auch ausführlich Calliess/Kirchhof, [Die Roten Linien des Rechts](#), Gutachten im Auftrag der KlimaUnion, März 2025, S. 48 ff.

8.2. Spielräume für ein Schutzkonzept

8.2.1. Allgemeiner Maßstab

Die Voraussetzungen für die Annahme einer Schutzpflichtverletzung sind **eng**. Der Gesetzgeber hat (auch der Judikative gegenüber) einen gewissen Spielraum für die Ausgestaltung seiner Schutzkonzepte. Nur selten verpflichten die Grundrechte zu einer **ganz bestimmten** Handlung. Den allgemeinen Maßstab führte das BVerfG (u.a. im Klimabeschluss) aus:

„Ob ausreichende Maßnahmen getroffen sind, um grundrechtliche Schutzpflichten zu erfüllen, ist verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbar [...]. Die Entscheidung, in welcher Weise Gefahren entgegengewirkt werden soll, die Aufstellung eines Schutzkonzepts und dessen normative Umsetzung sind Sache des Gesetzgebers, dem grundsätzlich auch dann ein **Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum** zukommt, wenn er dem Grunde nach verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz eines Rechtsguts zu ergreifen [...]. Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt **nicht getroffen** sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich **ungeeignet** oder völlig unzulänglich sind, das gebotene **Schutzziel** zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel **zurückbleiben** [...].“¹¹⁹

„Diese Begrenzung der verfassungsrechtlichen Nachprüfung ist geboten, weil es regelmäßig eine höchst komplexe Frage ist, wie eine positive Schutzpflicht, die erst im Wege der Verfassungsverinterpretation aus den in den Grundrechten verkörperten Grundentscheidungen hergeleitet wird, durch aktive gesetzgeberische Maßnahmen zu verwirklichen ist [...]. Die Entscheidung über diese Maßnahmen gehört nach dem Grundsatz der **Gewaltenteilung** und dem demokratischen Prinzip grundsätzlich in die Verantwortung des vom Volk unmittelbar legitimierten Gesetzgebers.“¹²⁰

8.2.2. Klimabezogene Maßgabe: nationale Treibhausgasneutralität

Fraglich ist, welchen Spielraum der Gesetzgeber hat, um seine grundrechtlichen Schutzpflichten speziell in Bezug auf den Klimawandel zu erfüllen. Orientierung bietet die allgemeine verfassungsrechtliche Zielsetzung, Treibhausgasneutralität zu erreichen:

„Verfassungsrechtlich maßgeblich ist [...] das Klimaschutzgebot des **Art. 20a GG** [...], das vom Gesetzgeber durch das Ziel konkretisiert ist, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter **2 °C und möglichst auf 1,5 °C** gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen [...]. Geht das dieser Temperaturschwelle entsprechende CO₂-Budget zur Neige, dürfen Verhaltensweisen, die direkt oder indirekt mit CO₂-Emissionen verbunden sind, nur noch zugelassen werden, soweit sich die entsprechenden Grundrechte in der Abwägung mit dem Klimaschutz durchsetzen können.“¹²¹

119 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 152 ff.

120 BVerfG, [Beschluss vom 26.05.1998](#) – 1 BvR 180/88 (Waldschaden), Rn. 5.

121 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 185.

„Durch § 1 Satz 3 KSG ist das Klimaschutzziel verfassungsrechtlich maßgeblich und zulässig dahingehend **konkretisiert** [...].“¹²²

8.2.3. Maßstab des Klimabeschlusses

Wie ein durch die Grundrechte vermitteltes Schutzkonzept speziell gegen klimawandelbedingte Gefahren aussehen muss, definiert das BVerfG einmal positiv und einmal negativ.

Positiv muss das Schutzkonzept nach dem BVerfG nationale Maßnahmen umfassen, die dazu beitragen, die Erderwärmung zu begrenzen, und diese müssen in ein internationales Konzept eingebettet sein:

„Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet einerseits zum Schutz durch Maßnahmen, die dazu **beitragen**, die anthropogene Erderwärmung und den damit verbundenen Klimawandel zu begrenzen [...]. Soweit die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gegen Gefahren des Klimawandels gerichtet ist, verlangt sie ein **international** ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichtet, im Rahmen internationaler Abstimmung (zum Beispiel durch Verhandlungen, in Verträgen oder in Organisationen) auf Klimaschutzaktivitäten hinzuwirken, in die eingebettet dann **nationale** Maßnahmen ihren Beitrag zum Stopp des Klimawandels leisten [...].“¹²³

Negativ formuliert das BVerfG im Beschluss zum KSG, wann ein Konzept zum Schutz vor Klimawandelfolgen **ungeeignet** ist. Es knüpft dabei konkret an das verfassungsrechtliche Ziel der Treibhausgasneutralität an:

„Ungeeignet wäre [...] ein Schutzkonzept, das zwar auf eine **Reduktion** der Treibhausgasemissionen gerichtet wäre, **ohne** dabei aber das Ziel der **Klimaneutralität** (vgl. § 2 Nr. 9 KSG) zu verfolgen.“¹²⁴

In der systematischen Gesamtschau des Klimabeschlusses verlangt das BVerfG damit bislang jedenfalls zur Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflichten „nur“ ein Schutzkonzept hinsichtlich des gesamten Klimaschutzvorhabens, also wohl beispielsweise eine gesetzliche Gesamtbudgetierung, ausgerichtet an internationalen Verträgen wie dem Pariser Abkommen. Ein solches ausreichendes Schutzkonzept sei das KSG, so der Klimabeschluss.¹²⁵

122 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 197; kritisch dazu Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 72d.

123 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 149.

124 BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 155.

125 Ein solches Schutzkonzept sah das BVerfG mit dem KSG auch als gegeben an, trotz der damals noch zeitlich begrenzten Budgetierung (2030), welche „erkennbar ein bloßes Zwischenziel auf dem Weg zur Klimaneutralität“ darstelle, s. BVerfG, [Beschluss vom 24.03.2021](#) – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20 u.a. (Klimaschutz), Rn. 155.

8.2.4. Schutzpflichtverletzung durch einzelnes Maßnahmegesetz?

Lässt ein **einzelnes Gesetz** wie das GModG-E wieder Emissionen zu, dürfte daher nicht allein damit schon ein Konzept zum Schutz der Grundrechte „nicht getroffen“ oder „gänzlich ungeeignet“ sein oder „erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“ (s. 6.2.2.1.). Der Gesetzgeber kann sich innerhalb seines Gestaltungsspielraums für den Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit bis zu einem gewissen Punkt immer auf anderweitig geplante oder auch nur mögliche Kompensationen berufen. Fraglich ist, ob sich das Kriterium „erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben“ ähnlich prüfen lässt, wie die Abgrenzung zwischen „punktuell tun“ und „Gesamtregelung“ (s. o. Abschnitt 7.1.3.). Dies ist nach bisheriger Rechtsprechung offen. Für eine Schutzpflichtverletzung könnte sprechen, dass der GModG-E nach derzeitigen Prognosen dazu führen würde, das Ziel der Klimaneutralität zu verfehlen. Ein Unterschied zur intertemporalen Freiheitssicherung könnte dabei ins Gewicht fallen: Bei der Schutzpflicht geht es vor allem darum, das Ziel der Klimaneutralität zu erhalten. Welche Generation der Gesetzgeber mit diesem Schutz belastet, ist in diesem Kontext kein Hauptanliegen. Kann der Gesetzgeber also darlegen, dass er mit künftigen, erheblich stärkeren Maßnahmen das Schutzziel Klimaneutralität auch unter Geltung des GModG erreichen könnte, wäre damit der Schutzpflicht grundsätzlich Genüge getan.

8.3. Ergebnis

Die bisherige Rechtsprechung vermittelt bislang keine Argumentationsansätze, mit denen sich eine Schutzpflichtverletzung durch das GModG-E direkt und überzeugend herleiten ließe.

9. Ausblick

Derzeit sind mehrere Verfassungsbeschwerden gegen die Novelle des KSG vom 15. Juli 2024 beim BVerfG **anhängig**, nach der die Einhaltung der Klimaschutzziele künftig anhand einer sektorenübergreifenden und mehrjährigen Gesamtrechnung überprüft werden soll (Az. 1 BvR 1699/24, 1 BvR 2098/24, 1 BvR 2113/24 sowie 1 BvR 2240/24).¹²⁶ Die Beschwerdeführenden machen unter anderem eine Verletzung des Gebots der **intertemporalen Freiheitssicherung** aus Artikel 2 Abs. 1 GG und des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Artikel 2 Abs. 2 S. 1 GG geltend.¹²⁷ Eine Entscheidung soll nach Angaben des BVerfG noch im Jahr 2026 erfolgen. Abzuwarten ist, ob die Abschaffung der rechtsverbindlichen, sektorspezifischen Jahresziele Bestand haben wird. Insbesondere wird das Gericht zu entscheiden haben, ob die Novelle des KSG den im Klimabeschluss entwickelten Geboten des Entwicklungsdrucks und der Planungssicherheit genügt.¹²⁸

Auch im Übrigen dürfte das Gericht seine bisherige Klimarechtsprechung zu KSG, Landesklimateilungsgesetzen, Tempolimit und Klimaschutzprogramm fortführen. Dabei könnte der Senat die Abgrenzungskriterien für einen zulässigen „Klimaklage“-Gegenstand bzw. der Begründung einer intertemporalen Freiheitsrechtsverletzung zumindest weiter festigen. Die Entscheidung wird aber

126 BVerfG, [Geplante Entscheidungen des Ersten Senats](#), Nr. 14.

127 BVerfG, [Geplante Entscheidungen des Ersten Senats](#), Nr. 14.

128 Vgl. Wiedmann, NVwZ 2024, 876 (881).

die in dieser Ausarbeitung behandelten Detailfragen einer eingriffsähnlichen Vorwirkung durch Maßnahmegesetze wie das geplante GModG **nicht abschließend klären** können, da das anhängige Verfahren erneut nur das KSG (die Gesamtziele) betrifft. Für eine eindeutige Klärung der hier aufgeworfenen Fragen bedürfte es einer Klage gegen ein Maßnahmegesetz, ein „punktuelleres Tun“.
