



Fachbereich WD 5

**Vereinbarkeit von § 43 Abs. 1 („Biotreppe“) des Entwurfs eines
Gebäudemodernisierungsgesetzes mit Art. 3 Abs. 1 GG**

Vereinbarkeit von § 43 Abs. 1 („Biotreppe“) des Entwurfs eines Gebäudemodernisierungsgesetzes mit Art. 3 Abs. 1 GG

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 073/26
Abschluss der Arbeit: 15. Juni 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	4
2.	Fragestellung	4
3.	Wesentliches Ergebnis	5
4.	Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG	6
4.1.	Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem	6
4.1.1.	Maßstab: Vergleichbarkeit und Differenzierungskriterium	6
4.1.2.	Vergleichsgruppen: neue und bestehende Anlagen	6
4.1.3.	Unterschiedliche Rechtsfolgen: „Biotreppe“ nur bei Neueinbau/Austausch	7
4.1.4.	Zwischenergebnis: Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte	9
4.2.	Rechtfertigung	9
4.2.1.	Rechtfertigungsmaßstab nach der Rechtsprechung des BVerfG	9
4.2.2.	Schwere der Belastung	10
4.2.2.1.	Rechtliche und wirtschaftliche Belastung	10
4.2.2.2.	Anwendung der Rechtsprechungskriterien	11
4.2.2.3.	Zwischenergebnis	12
4.2.3.	Sachliche Rechtfertigung	13
4.2.3.1.	Objektive Begründbarkeit und Sachbezogenheit	13
4.2.3.2.	Sachbezogenheit der Differenzierung	13
4.2.3.2.1.	Vertrauensschutz	13
4.2.3.2.2.	Stichtagsbezogene Abgrenzung	14
4.2.3.2.3.	Technische Heterogenität des Altbestands und Vollzugspraktikabilität	15
4.2.3.2.4.	Emissionen als sachwidriger Grund?	16
4.3.	Ergebnis	16

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 hat am 11. Juni 2026 in erster Lesung über den Gesetzentwurf beraten.²

Eine zentrale Neuregelung des Entwurfs enthält § 43 Abs. 1 Gebäudemodernisierungsgesetz – Entwurf (GModG-E). Die Vorschrift regelt die sogenannte „Biotreppe“ für neu eingebaute fossil beschickte Heizungsanlagen in bestehenden Gebäuden. Danach gilt:

„Wird eine Heizungsanlage, die mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickt wird, nach dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 9 Absatz 1] 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, orangem oder türkischem Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate erzeugt wird.“³

Die Vorschrift verpflichtet damit Eigentümer neu eingebauter fossil beschickter Heizungsanlagen zur schrittweisen Verwendung immer höherer Anteile biogener Brennstoffe oder Wasserstoffe, bis hin zu einem Anteil von 60%.

2. Fragestellung

Zu prüfen ist, ob § 43 Abs. 1 GModG-E eine mit Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG)⁴ unvereinbare **Ungleichbehandlung** wie folgt bewirkt:

- Eigentümer, die nach Inkrafttreten des geplanten GModG eine bestehende Heizungsanlage durch eine neue mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickte Heizungsanlage ersetzen oder eine solche Anlage neu in ein bestehendes Gebäude einbauen (**Neueinbau**), unterliegen stufenweise ansteigenden Anforderungen zur Nutzung biogener Brennstoffe oder von Wasserstoff („Biotreppe“).

1 [BR-Drs. 292/26](#) 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 Deutscher Bundestag, 11.06.2026, [Heftige Debatte um neues Heizungsgesetz](#).

3 [BR-Drs. 292/26](#) 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. 14.

4 [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.03.2025 (BGBl. I Nr. 94).

4. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG

4.1. Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem

4.1.1. Maßstab: Vergleichbarkeit und Differenzierungskriterium

Der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG verbietet, wesentlich Gleiches ohne sachlich rechtfertigenden Grund ungleich zu behandeln, und gebietet, wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Eigenart ungleich zu behandeln.⁵

Art. 3 Abs. 1 GG setzt daher zunächst eine Ungleichbehandlung voraus. Eine solche liegt vor, wenn der Staat **vergleichbare Sachverhalte** unterschiedlich behandelt.⁶ Dafür ist zu bestimmen, zwischen welchen konkreten Vergleichssachverhalten eine Ungleichbehandlung bestehen soll und ob diese im Wesentlichen gleich sind.⁷ Die Vergleichbarkeit von Sachverhalten besteht nicht schlechthin, sondern nur mit Blick auf bestimmte gemeinsame Merkmale. Erforderlich ist deshalb die Bildung eines **gemeinsamen Oberbegriffs**, unter den die unterschiedlich behandelten Sachverhalte fallen.⁸ An der Vergleichbarkeit fehlt es insbesondere, wenn die Sachverhalte verschiedenen rechtlichen Ordnungsbereichen angehören und in unterschiedlichen systematischen Zusammenhängen stehen.⁹ Steht die wesentliche Gleichheit fest, ist weiter zu bestimmen, aufgrund welchen **Differenzierungskriteriums** der Gesetzgeber die unterschiedliche Behandlung vornimmt.¹⁰

4.1.2. Vergleichsgruppen: neue und bestehende Anlagen

Vergleichbar (und im Wesentlichen gleich) sind Gebäudeeigentümer, die eine fossil beschickte Heizungsanlage weiterbetreiben, und Gebäudeeigentümer, die nach Inkrafttreten eine fossil beschickte Heizung einbauen. Beide sind Eigentümer eines Gebäudes, das durch eine mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickte Heizungsanlage versorgt wird oder künftig versorgt werden soll. Gemeinsamer Oberbegriff ist damit das Eigentum an einem bestehenden **Gebäude mit Wärmeversorgung** auf Basis **fossiler** Brennstoffe. Beide Vergleichssachverhalte unterfallen demselben Regelungsbereich – nämlich der Modernisierung der Wärmeversorgung in bestehenden Gebäuden.

Der Gesetzentwurf **differenziert** dahingehend, ob eine bestehende Heizungsanlage durch eine neue mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickte Heizungsanlage ersetzt wird (Neueinbau) oder ob eine bereits vorhandene fossil beschickte Heizungsanlage lediglich weiterbetrieben wird

5 BVerfGE 90, 145 (195 f.).

6 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 19. Aufl. 2026, Art. 3 Rn. 10.

7 Vgl. BVerfGE 130, 151 (174 f.); 131, 66 (82).

8 Thiele, in: Dreier, Grundgesetz, 4. Aufl. 2023, Art. 3 Abs. 1 Rn. 36.

9 BVerfGE 11, 283 (293).

10 Thiele, in: Dreier, Grundgesetz, 4. Aufl. 2023, Art. 3 Abs. 1 Rn. 36.

(Bestand). Differenzierungskriterium ist somit der **Einbau** einer neuen fossil beschickten Heizungsanlage im Gegensatz zum bloßen **Fortbestand** einer fossil beschickten Anlage.

Durch die geplante Streichung des derzeit geltenden § 72 GEG gehören zur Gruppe der „Bestands-Eigentümer“ im Übrigen auch diejenigen Eigentümer, deren Heizkessel bislang dem altersbezogenen Betriebsverbot (Alter der Heizkessel: 30 Jahre) des § 72 Abs. 2 GEG unterfielen.¹¹ Die praktische Bedeutung dieser Erweiterung dürfte jedoch begrenzt sein. Nach Angaben der Bundesregierung haben im Jahr 2024 zwar rund 1,9 Millionen Ölheizungen und 2,1 Millionen Gasheizungen ein Alter von 30 Jahren erreicht. Aufgrund zahlreicher **Ausnahmeregelungen** waren im Jahr 2023 aber **lediglich 6.500 Ölheizungen und 11.000 Gasheizungen** tatsächlich vom Betriebsverbot betroffen.¹² Dies spricht dafür, dass der praktische Anwendungsbereich des § 72 Abs. 1 und 2 GEG deutlich kleiner ist als die Zahl der Heizungsanlagen, die ein Alter von 30 Jahren erreichen.

4.1.3. Unterschiedliche Rechtsfolgen: „Biotreppe“ nur bei Neueinbau/Austausch

Die Differenzierung zwischen Neueinbauten und Bestandsheizungen führt zu unterschiedlichen Rechtsfolgen.

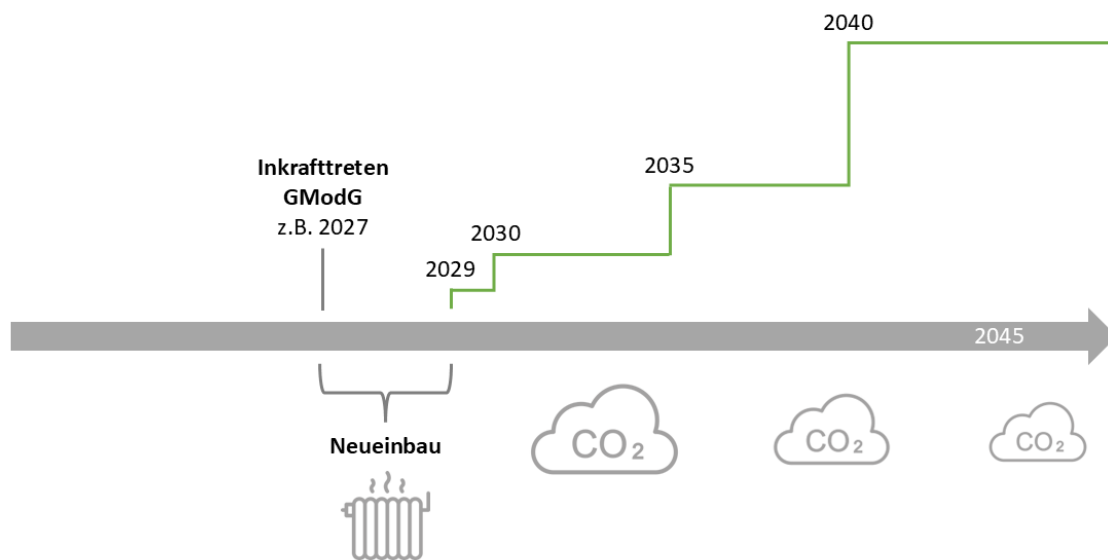
- Neueinbau: Entscheidet sich der Eigentümer beim Neueinbau oder Austausch einer Heizungsanlage in einem bestehenden Gebäude für eine mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickte Heizungsanlage, unterliegt der Eigentümer nach §§ 42 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 43 Abs. 1 GModG-E der Pflicht, stufenweise ansteigend 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 den dort genannten Brennstoffen zu erzeugen („**Biotreppe**“).¹³
- Bestand: Für Eigentümer, die eine bereits bestehende fossil beschickte Heizungsanlage weiterbetreiben, begründet dies **keine** entsprechende **Pflicht** nach § 43 Abs. 1 GModG-E zur Verwendung von Biokraftstoffen oder Wasserstoff. Auch begründet der Gesetzentwurf keine sonstige spezifisch auf die Dekarbonisierung des Brennstoffeinsatzes gerichtete Pflicht für solche Bestandsanlagen.

11 § 72 Abs. 1 und 2 GEG führte die in der durch das GEG abgelösten Energieeinsparverordnung (EnEV; vom 16.11.2001, BGBl. I S. 3085) verankerte altersbezogene Pflicht zur Außerbetriebnahme bestimmter Heizkessel fort. § 72 Abs. 2 GEG bestimmt, dass Eigentümer Heizkessel, die mit einem flüssigen oder gasförmigen Brennstoff beschickt werden und ab dem 01.01.1991 eingebaut oder aufgestellt worden sind, nach Ablauf von 30 Jahren nicht mehr betreiben dürfen. § 72 Abs. 4 GEG, wonach Heizkessel längstens bis zum Ablauf des 31.12.2044 mit fossilen Brennstoffen beschickt werden dürfen, wurde demgegenüber – anders als § 72 Abs. 1 und 2 GEG – erst durch das Gesetz vom 16.10.2023 mit Wirkung zum 01.01.2024 eingeführt. Der Referentenentwurf zum GModG sieht die komplette Streichung von § 72 GEG vor.

12 [BT-Drs. 20/7018](#) vom 24.05.2023, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion CDU/CSU – Drucksache 20/6749 – Heizungsaustausch und geplantes Förderkonzept für erneuerbares Heizen, S. 3.

13 [BR-Drs. 292/26](#) 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; § 43 Abs. 1 GModG-E.

Pflichten bei Neueinbau



Keine Pflichten für Bestandsheizungen

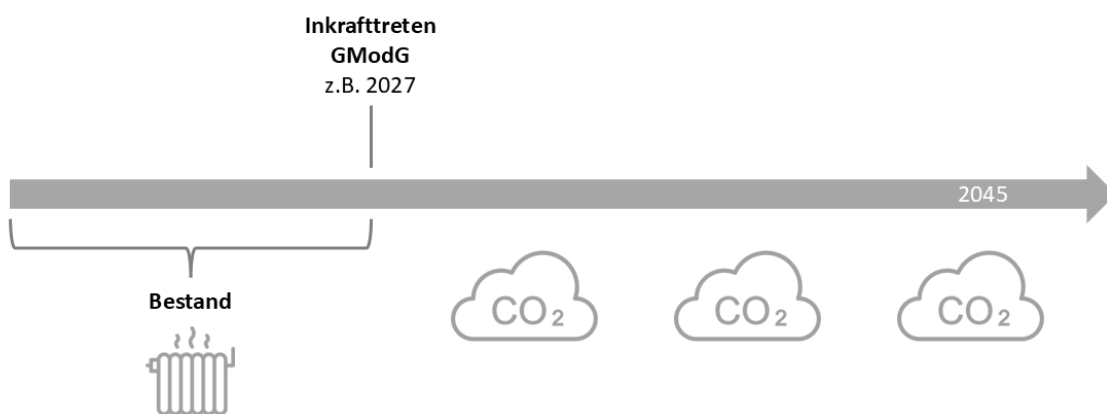


Abb. 2: Unterschiedliche Rechtslage für Neueinbau und Bestand

4.1.4. Zwischenergebnis: Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte

Eine Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte besteht somit.

4.2. Rechtfertigung

4.2.1. Rechtfertigungsmaßstab nach der Rechtsprechung des BVerfG

Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) lässt sich keine einheitliche dogmatische Struktur der Rechtfertigungsprüfung bei Ungleichbehandlungen entnehmen.¹⁴ Die jüngste Rechtsprechungslinie integriert die ursprüngliche **Willkürformel** (Willkürverbot) in eine sog. gleitende Skala¹⁵ oder in einen „stufenlosen[,] am Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** orientierten Prüfungsmaßstab“ von Rechtfertigungsanforderungen:

„[...] Art. 3 Abs. 1 GG [verwehrt] dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch **Sachgründe**, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung **angemessen** sind. Dabei gilt ein stufenloser[,] am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen.“¹⁶

Zwar ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, welche Merkmale er beim Vergleich von Lebenssachverhalten als maßgeblich (oder: angemessen) ansieht, um sie rechtlich gleich oder verschieden zu behandeln.¹⁷ Art. 3 Abs. 1 GG verbietet es ihm jedoch, Art und Ausmaß der tatsächlichen Unterschiede sachwidrig außer Acht zu lassen.¹⁸ Die Anforderungen reichen je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmal vom bloßen Willkürverbot bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen.¹⁹ Maßgeblich ist insbesondere die **Intensität**, mit der die Ungleichbehandlung die Betroffenen **beeinträchtigt**. Diese wächst insbesondere, je stärker das Differenzierungskriterium personen- oder personengruppenbezogen und je weniger es lediglich situationsbezogen ausgestaltet ist.²⁰

Bei Ungleichbehandlungen **geringerer Intensität** genügt zur Rechtfertigung ein **sachlicher Grund** (Willkürformel).²¹ Willkürlich ist eine Ungleichbehandlung danach erst, wenn sich für sie keine

14 Wollenschläger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 104.

15 Wollenschläger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 104.

16 Vgl. die jüngere Rechtsprechung des Zweiten Senats: BVerfGE 141, 1 (38 f.); sowie des Ersten Senats: BVerfGE 138, 136 (180); 148, 147 (183 f.); 161, 63 (166).

17 Vgl. BVerfGE 50, 57 (77); ständige Rechtsprechung.

18 BVerfGE 103, 242 (258); 71, 255 (271).

19 BVerfGE 116, 164 (180); 110, 274 (291); 112, 164 (174).

20 BVerfGE 99, 367 (388).

21 BVerfGE 99, 367 (389).

vernünftigen, aus der Natur der Sache folgenden oder sonst einleuchtenden Gründe finden lassen.²²

Bei Ungleichbehandlungen **größerer Intensität** gilt die sogenannte „neue Formel“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 3 GG. Danach ist der Gleichheitssatz verletzt, „wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine **Unterschiede** von solcher **Art** und solchem **Gewicht** bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.“²³

Für die nähere Einordnung der Prüfungsintensität sind insbesondere drei **Kriterien** von Bedeutung:²⁴

- Ob und in welchem Maß sich die Ungleichbehandlung nachteilig auf die Ausübung **grundrechtlich** geschützter Freiheiten auswirken kann;²⁵
- ob das Differenzierungskriterium für die Betroffenen verfügbar ist, d.h. „inwieweit die Betroffenen in der Lage sind, durch ihr Verhalten die Verwirklichung der Merkmale zu **beeinflussen**, nach denen unterschieden wird“;²⁶
- und ob die Differenzierung an **personenbezogene** Merkmale i. S. v. Art. 3 Abs. 3 GG (etwa Geschlecht, Herkunft, religiöse Anschauung) anknüpft und deshalb die Gefahr einer Diskriminierung begründen kann.²⁷

4.2.2. Schwere der Belastung

4.2.2.1. Rechtliche und wirtschaftliche Belastung

Mit der beim Neueinbau greifenden Pflicht nach § 43 Abs. 1 GModG-E („Biotreppe“) sind eine rechtliche Belastung, aber auch mindestens wirtschaftliche Risiken verbunden.

Die **rechtliche Belastung** besteht in der Verpflichtung zur Sicherstellung der stufenweise ansteigenden Mindestanteile biogener Brennstoffe in ihrer Heizungsanlage. § 108 GModG-E regelt auch einen entsprechenden Bußgeldtatbestand:

22 BVerfGE 10, 234 (246).

23 BVerfGE 55, 72 (88); 22, 387 (415); 52, 277 (280).

24 Nußberger/Hey, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 32.

25 BVerfGE 129, 49 (69); 112, 164 (174); 122, 210 (230).

26 BVerfGE 88, 87 (96); 129, 49 (69).

27 BVerfGE 124, 199 (220); 88, 87 (96); 97, 169 (181).

„Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig [...] entgegen § 43 Absatz 1 nicht sicherstellt, dass Wärme zu einem dort genannten Zeitpunkt mindestens in der dort genannten Menge mit einem dort genannten Brennstoff erzeugt wird.“

Die **wirtschaftlichen Folgen** der Regelung lassen sich den Angaben der Bundesregierung zufolge derzeit nicht belastbar quantifizieren. Insbesondere seien die künftige Entwicklung von Nachfrage, Verfügbarkeit und Preisen biogener Brennstoffe sowie die hieraus resultierenden Kosten mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.²⁸ Die Bundesregierung geht zwar von einem Wachstum des Marktes für biogene Heizungen und Brennstoffe aus, weist jedoch zugleich darauf hin, dass die hierdurch entstehenden Kosten derzeit nicht beziffert werden könnten.²⁹

Dem Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) zufolge 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 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.“³⁰

Insoweit besteht zumindest ein wirtschaftliches **Risiko**.

4.2.2.2. Anwendung der Rechtsprechungskriterien

Unter Anwendung dieser oben aufgeführten Kriterien des BVerfG (4.2.1.) unterliegt die festgestellte Ungleichbehandlung wohl keinem besonders strengen Prüfungsmaßstab. Für einen weniger strengen Maßstab sprechen folgende Erwägungen:

- Die Differenzierung knüpft **nicht** an ein personenbezogenes Merkmal an, das den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmalen nahekommt (etwa Geschlecht, Herkunft, religiöse Anschauung).
- Sie unterscheidet vielmehr gar nicht personen-, sondern bloß **sachverhaltsbezogen** danach, ob der Eigentümer eines Gebäudes eine fossil beschickte Heizungsanlage neu einbaut oder sie

28 [BR-Drs. 292/26](#) 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.

29 [BR-Drs. 292/26](#) 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.

30 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. (Hervorhebung durch Verf.).

austauscht, oder ob er eine vorhandene fossil beschickte Anlage weiterbetreibt, repariert oder instand hält.

Für einen strengeren Maßstab sprechen hingegen folgende Erwägungen:

- Es handelt sich **nicht** um eine rein technische und völlig situationsbezogene Differenzierung ganz ohne Relevanz für spezielle Grundrechte. Die Regelung wirkt sich zumindest auf **eigen-tumsbezogene** Nutzungs- und Investitionsentscheidungen aus. Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsfreiheit) schützt zwar grundsätzlich nicht das Vermögen, also eventuelle Kosteneinsparungen bei der Verwendung bestimmter Kraftstoffe.³¹ Die Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der verwendeten Kraftstoffe ist allerdings erfasst.³² Einbau oder Austausch einer Heizungsanlage stehen in engem Zusammenhang mit der Nutzung und Bewirtschaftung des Gebäudeeigentums. Damit berührt die Differenzierung jedenfalls mittelbar die durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Freiheit, das Eigentum eigenverantwortlich zu nutzen.³³
- Hinzu kommt, dass das Differenzierungskriterium für die durch die „Biotreppe“ belasteten Eigentümer nur begrenzt zu **beeinflussen** ist. Zwar können Eigentümer grundsätzlich frei darüber entscheiden, ob sie eine (fossil beschickte) Heizungsanlage reparieren, austauschen oder auf ein anderes Heizsystem umstellen wollen. Ob eine bestehende Anlage aber tatsächlich reparabel und instand zu halten ist oder zwangsläufig ausgetauscht werden muss, hängt regelmäßig auch von technischen und wirtschaftlichen Umständen des Einzelfalls ab (z. B. dem Zeitpunkt technischer Ermüdung).

4.2.2.3. Zwischenergebnis

Die Ungleichbehandlung liegt damit wohl eher im „**mittleren Bereich**“ der oben skizzierten Skala der Rechtfertigungsanforderungen. Die Prüfung beschränkt sich nicht auf eine bloße Willkürkontrolle. Differenzierungen bedürfen bei einem Prüfungsmaßstab von mittlerer Strenge einer Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.³⁴

31 Axer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 65. Ed. 01.03.2026, Art. 14 Rn. 60.

32 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.

33 Zum Eigentumsbezug von Investitionsentscheidungen außerdem BVerfGE 143, 246 (383), wonach „Art. 14 Abs. 1 GG unter bestimmten Voraussetzungen berechtigtes Vertrauen in den Bestand der Rechtslage als Grundlage von Investitionen in Eigentum und dessen Nutzbarkeit schützt“.

34 Vgl. die jüngere Rechtsprechung des Zweiten Senats: BVerfGE 141, 1 (38 f.); sowie des Ersten Senats: BVerfGE 138, 136 (180); 148, 147 (183 f.); 161, 63 (166).

4.2.3. Sachliche Rechtfertigung

4.2.3.1. Objektive Begründbarkeit und Sachbezogenheit

Für die sachliche Rechtfertigung kommt es nicht allein auf die im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich angeführten Motive des Gesetzgebers an. Irrelevant ist insbesondere, ob der Gesetzgeber die verfassungsrechtlich tragenden Sachgründe im Gesetzgebungsverfahren tatsächlich erwo-gen und in den Gesetzesmaterialien dokumentiert hat. Die Verfassungswidrigkeit einer Ungleichbehandlung lässt sich daher nicht schon deshalb annehmen, weil sich aus den Gesetzesmaterialien keine Gründe für die Verschiedenbehandlung ergeben.³⁵ Maßgeblich ist also nicht die tatsächliche Begründung der Ungleichbehandlung, sondern ihre verfassungsrechtliche **Begründbarkeit**.³⁶ Auch andere objektiv vorhandene Gründe können die Ungleichbehandlung rechtfertigen.³⁷

Im Folgenden ist zu prüfen, ob unter dieser Maßgabe tragfähige sachliche Gründe für die Ungleichbehandlung von Neueinbau und Bestand bestehen. Hinsichtlich bestimmter Arten von Differenzierungskriterien besteht spezielle Rechtsprechung des BVerfG dazu, ob sie im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 GG ausreichend sachbezogen und damit verfassungsrechtlich zulässig sind. Die folgenden Ausführungen knüpfen an diese Rechtsprechung an.

4.2.3.2. Sachbezogenheit der Differenzierung

4.2.3.2.1. Vertrauensschutz

Als sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung lässt sich zunächst der Vertrauensschutz hinsichtlich der Anlagen im Bestand heranziehen.

Die **Verlässlichkeit** der Rechtsordnung als Grundbedingung freiheitlicher Verfassungen erfordert, dass der Gesetzesadressat die ihn treffenden Belastungen voraussehen muss.³⁸ Folgend aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und den Grundrechten ist der Gesetzesadressat vor nicht erwartbaren Gesetzesänderungen zu schützen.³⁹

In **Art. 14 Abs. 1 GG** hat der Grundsatz des Vertrauensschutzes für vermögenswerte Güter dabei eine eigene Ausprägung gefunden.⁴⁰ Die vorliegende Differenzierung betrifft – wie bereits dargestellt – eigentumsbezogene Nutzungs- und Investitionsentscheidungen. Gerade für solche eigentumsbezogenen Investitionen schützt Art. 14 Abs. 1 GG auch berechtigtes Vertrauen in die

35 BVerfGE 133, 1 (14); 30, 227 (247); 63, 152 (171); 132, 72 (95 f.).

36 BVerfGE 161, 1 (58); 137, 1 (20); 145, 106 (141 f.).

37 BVerfGE 51, 1 (26 f.); 75, 246 (268).

38 Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL Januar 2026, Art. 3 Abs. 1 Rn. 346.

39 BVerfGE 72, 200 (254); 105, 17 (39).

40 vgl. BVerfGE 58, 81 (120); 143, 246 (383).

bestehende Rechtslage.⁴¹ Zwar gewährleistet die Eigentumsgarantie nicht, dass Investitionserwartungen stets erfüllt werden oder rechtliche Rahmenbedingungen unverändert bleiben. Werden in berechtigtem Vertrauen auf eine Gesetzeslage getätigte Investitionen durch eine Neuregelung in ihrer weiteren Verwertbarkeit erheblich eingeschränkt, sind sie jedoch nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angemessen zu berücksichtigen.⁴²

Dies spricht dafür, den vorhandenen Anlagenbestand nicht unterschiedslos denselben neuen Anforderungen zu unterwerfen wie künftig neu eingebaute Heizungsanlagen. Würde die „Biotreppe“ auf Altbestand und Neuanlagen gleichermaßen erstreckt, könnten Eigentümer technisch nicht kompatibler Bestandsanlagen faktisch gezwungen sein, ihre Anlage umzurüsten oder vorzeitig auszutauschen, um die künftig steigenden Brennstoffanforderungen einzuhalten. Eine solche Regelung würde an bereits getätigte Investitionen anknüpfen. Die Beschränkung des § 43 Abs. 1 GModG-E auf nach Inkrafttreten neu eingebaute Heizungsanlagen vermeidet diesen unmittelbaren Anpassungsdruck auf alte Anlagen und schont die im Vertrauen auf die fortbestehende Nutzungsmöglichkeit getroffenen Eigentums- und Investitionsentscheidungen.

Für die Gruppe an Eigentümern, deren Anlagen bislang unter die **30-Jahre-Betriebsbeschränkung** fielen, gilt das Argument des Vertrauensschutzes allerdings nur eingeschränkt bis zu dem Zeitpunkt, in dem sie die Heizkessel wegen § 72 Abs. 2 GEG ohnehin außer Betrieb hätten setzen müssen.

4.2.3.2.2. Stichtagsbezogene Abgrenzung

Da § 43 Abs. 1 GModG-E nur auf Heizungsanlagen Anwendung findet, die „nach dem [...] Datum des Inkrafttretens nach Artikel 9 Absatz 1“⁴³ eingebaut oder ausgetauscht werden, enthält die Regelung eine zeitliche, stichtagsbezogene Abgrenzung zwischen bereits vorhandenen Heizungsanlagen und künftig neu eingebauten Anlagen. **Zeitliche Grenzziehungen** sind dem Gesetzgeber bei der Einführung neuer begünstigender oder belastender Regelungen grundsätzlich **erlaubt**; die damit verbundenen Härten im Einzelfall machen sie nicht schon für sich genommen gleichheitswidrig.⁴⁴

Die mit der Stichtagsregelung einhergehende Ungleichbehandlung muss aber sachlich gerechtfertigt sein, wofür nach der Rechtsprechung des BVerfG zwei Voraussetzungen vorliegen müssen: So muss „die Einführung eines Stichtags überhaupt notwendig und die Wahl des Zeitpunktes,

41 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL Januar 2026, Art. 14 Rn. 144.

42 BVerfGE 143, 246 (383).

43 [BR-Drs. 292/26](#) 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. 14 (§ 43 Abs. 1 GModG-E).

44 S. nur BVerfGE 3, 58 (147 f.): „Daß jeder Stichtag gewisse Härten mit sich bringt, ist nicht zu vermeiden“; BVerfGE 101, 239 (261, 270): „Der Gesetzgeber durfte [...] einen Stichtag festlegen, bis zu dem der Vertrauensschutz Vorrang genießt“, „Ungleichheiten, die durch einen Stichtag entstehen, müssen hingenommen werden, wenn die Einführung eines solchen notwendig und die Wahl des Zeitpunktes, orientiert am gegebenen Sachverhalt, vertretbar ist“; [Beschluss vom 21.07.2022](#) – 1 BvR 469/20, 1 BvR 470/20, 1 BvR 471/20, Rn. 158, 168 f.

orientiert am gegebenen Sachverhalt, vertretbar“ sein.⁴⁵ Nur bei „besonders intensiven Ungleichbehandlungen können **Übergangsregelungen** erforderlich sein.“⁴⁶

Die Grenzziehung dürfte hier sachlich begründet und damit vertretbar sein. Mit dem Neueinbau nach Inkrafttreten als „zeitliche Grenze“ wählt der Gesetzgeber hier nicht lediglich einen formalen Stichtag (Beispiel: 01.01.2027), sondern knüpft an ein sachlich nachvollziehbares Ereignis an: Der Zeitpunkt des Neueinbaus bzw. Austauschs markiert typischerweise den Moment, in dem der Eigentümer eine neue technische und wirtschaftliche Grundentscheidung über die künftige Wärmeversorgung des Gebäudes trifft (oder aufgrund des irreversiblen Ausfalls der Altanlage treffen muss). Da der Einbau nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes stattgefunden hat, konnte der Betroffene im Gegensatz zu den „Bestands-Eigentümern“ die **wirtschaftliche Lage**, die marktverfügbaren Optionen und die **Rechtslage** in seine Investitionsentscheidung **einbeziehen**, so insbesondere die künftig steigenden Anforderungen an den Brennstoffeinsatz, die Verfügbarkeit biogener Brennstoffe sowie die Möglichkeit einer Hybridlösung oder den Umstieg auf eine Wärmepumpe beziehungsweise einen Wärmenetzanschluss.

Für die Sachgerechtigkeit der Grenzziehung spricht zudem, dass potenzielle Regelungen für den Weiterbetrieb bestehender Heizungsanlagen und den Neueinbau einer Heizungsanlage nicht ohne Weiteres denselben **technischen Sachverhalt** betreffen. Der derzeitige Altbestand umfasst Heizungen unterschiedlichen Alters, unterschiedlicher Bauart und unterschiedlicher Energieträger.⁴⁷ Für die Nutzung biogener Brennstoffe sind das **Alter** der Heizung und der entsprechende technische Standard relevant. Derzeit vorhandene Ölheizungen, die mit fossilem Öl heizen, sind mit höherem Bioöl-Anteil nicht ohne Weiteres nutzbar.⁴⁸ Etwas weniger problematisch ist die Lage bei Gasheizungen. Aber auch hier können teilweise Anpassungen der Anlage an die Brennstoffeigenschaften von Biogas erforderlich werden.⁴⁹

4.2.3.2.3. Technische Heterogenität des Altbestands und Vollzugspraktikabilität

Für die sachliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung ließe sich auch an die **Praktikabilität** des gewählten Regelungsansatzes denken. Dem Gesichtspunkt der Verwaltungspraktikabilität darf nach der Rechtsprechung des BVerfG bei der Regelung von **Massenphänomenen** besondere Bedeutung zukommen. Dies setzt voraus, dass bei einer Gleichbehandlung erhebliche

45 Ständige Rspr., z. B. BVerfGE 101, 239 (270); BVerfG, [Beschluss vom 21.07.2022](#) – 1 BvR 469/20, 1 BvR 470/20, 1 BvR 471/20, Rn. 158, 168 f.; Wollenschläger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 212.

46 Wollenschläger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 212; Hervorhebung durch Verf.

47 Vgl. BDEW, 2023, aktualisiert 2024, [„Wie heizt Deutschland?“](#), zur Vielfalt der im Wohngebäudebestand genutzten Heizsysteme, insbesondere Gas-Zentralheizung, Gas-Etagenheizung, Fernwärme, Öl-Zentralheizung, Wärmepumpe und Einzelheizungen.

48 S. nur Thermondo, 05.03.2026, [Bio-Heizöl: Alternative zum klassischen Heizöl?](#).

49 Siehe z. B. Vattenfall, Biogas-Heizungen: Vor- und Nachteile im Überblick, <https://www.vattenfall.de/infowelt-energie/nachhaltig-heizen/biogas-heizung>.

verwaltungstechnische Schwierigkeiten entstehen würden, die nicht durch einfachere, die Betroffenen weniger belastende Regelungen behoben werden könnten.⁵⁰

Solche Schwierigkeiten lassen sich hier – jedenfalls für den Altbestand – argumentieren. Gälte die „Biotreppe“ für den gesamten Altbestand, müssten die bereits angesprochenen größeren **technischen Unterschiede** des Anlagenbestands für eine Vielzahl von Heizungsanlagen einzelfallbezogen erfasst und bewertet werden. Zu klären wäre insbesondere, ob der Eigentümer die jeweilige Anlage mit dem vorgesehenen biogenen Brennstoffanteil ohne technische Anpassung nutzen kann und welche fachlichen Prüfungen oder Umrüstungen erforderlich wären. Die Beschränkung auf den Neueinbau beziehungsweise Austausch einer Heizungsanlage knüpft demgegenüber an ein einfach feststellbares und **vollzugsnahes** Tatbestandsmerkmal an.

Eine ebenso einfache und zugleich **weniger belastende** Regelung, die den gesamten Altbestand einbezieht, ist nicht erkennbar. Ließe man Praktikabilitätsgesichtspunkte in Bezug auf den Altbestand als Argument gelten, erschiene auch unter diesem Gesichtspunkt die Beschränkung auf die Vergleichsgruppe des Neueinbaus sachlich angemessen.

4.2.3.2.4. Emissionen als sachwidriger Grund?

Einer Auffassung zufolge sei die Ungleichbehandlung bereits deshalb sachlich nicht gerechtfertigt, weil ältere Heizungsanlagen typischerweise emissionsintensiver seien als neu eingebaute Anlagen.⁵¹ Gleichheitsrechtlich argumentiert dies zu eng, weil der Gesetzgeber auch andere tragfähige Gründe als den Klimaschutz benennen darf. Die etwaigen Folgen im Hinblick auf Emissionen sind vorrangig am Maßstab des Klimaverfassungsrechts zu messen.⁵²

4.3. Ergebnis

Die Ungleichbehandlung lässt sich auf tragfähige sachliche Gründe stützen, nämlich den Schutz bestehender Eigentums- und Investitionsentscheidungen (Vertrauensschutz), die sachverhaltsbezogen vertretbare stichtagsbezogene Abgrenzung sowie die Vollzugspraktikabilität bei einem technisch heterogenen Anlagenbestand. Sie dürfte angesichts der nur mittleren Prüfungsintensität verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sein.

50 BVerfGE 84, 348 (359 f., 364): „[H]ierfür sind auch praktische Erfordernisse der Verwaltung von Gewicht“ (360); 100, 195 (205); 103, 225 (235): „Dies setzt aber voraus, dass bei einer Gleichbehandlung erhebliche verwaltungstechnische Schwierigkeiten entstehen würden, die nicht durch einfachere, die Betroffenen weniger belastende Regelungen behoben werden könnten“.

51 So aber der „Juristische Dienst“ der KlimaUnion gGmbH, Berlin, 11.05.2026, [Kurzgutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Gebäudemodernisierungsgesetzes \(GModG\)](#), S. 4.

52 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Entwurf zur Einführung eines Gebäudemodernisierungsgesetzes: verfassungsrechtliche Fragen, 04.06.2026, WD 5 - 3000 - 064/26.