



Gutachten

Rosin Büdenbender Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Unterlage für die Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie
zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur
Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes
und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich**
BT-Drucksache 21/6278

in Verbindung mit

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
**Heizkostenfalle verhindern - Klima und Mieterinnen und Mieter schützen,
Energieunabhängigkeit stärken**
BT-Drucksache 21/6006

in Verbindung mit

Antrag der Fraktion Die Linke
Heizkostendeckel sofort einführen und Gasausstieg ermöglichen
BT-Drucksache 21/6019

in Verbindung mit

Antrag der Fraktion Die Linke
Für das Recht auf Heizen - Bezahlbar und erneuerbar
BT-Drucksache 21/3910

**Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des
Gebäudemodernisierungsgesetzes, insbesondere zum Kurzgutachten der *Klimaunion*
(Auszug)**

Zusammenfassende Bewertung

- Die behauptete „strukturelle Lücke“ im Klimaschutzrecht infolge der Streichung des § 72 GEG ist schon im Ausgangspunkt nicht erkennbar. Zwar können einzelne fossile Bestandsheizungen theoretisch über 2045 hinaus ohne unmittelbare „Biotreppe“-Verpflichtung weiterbetrieben werden. Tatsächlich wird deren Zahl aufgrund der typischen Lebensdauer der Anlagen, fehlender Ersatzteile und der Einbeziehung neu eingebauter Anlagen in das Regime des § 43 GModG-E sowie der fortgeltenden Verpflichtungen nach § 111 GEG überschaubar sein, sodass das gesetzliche Klimaneutralitätsziel nicht strukturell unterlaufen wird.
- Die vorgesehene Streichung des § 72 GEG führt nicht zu einer Verletzung eines aus Art. 20a GG abgeleiteten Verschlechterungsverbots. Art. 20a GG ist als Staatszielbestimmung kein tragfähiger Anknüpfungspunkt für ein absolutes Rückschrittsverbot in Bezug auf einzelne Klimaschutzinstrumente. Ein einfachgesetzlich angeordnetes Verschlechterungsverbot besteht im Gebäudeenergierecht insoweit gerade nicht. Die Gegenauffassung, wie sie insbesondere im Kurzgutachten der *KlimaUnion* vertreten wird, blendet sowohl die deutlich divergierenden Auffassungen im Schrifttum als auch die begrenzte Aussagekraft des Klimabeschlusses des *BVerfG* für ein generelles gesetzgeberisches Absenkungsverbot in Bezug auf Einzelstandards aus. Der Klimabeschluss entnimmt Art. 20a GG vor allem ein „*Optimierungsgebot*“ bei der Abwägung von Klimaschutz - gerade auch mit anderen Verfassungsbelangen – *ohne* dem Klimaschutz (absoluten) Vorrang respektive einzelnen Schutzmaßnahmen Bestandsschutz auf einmal erreichtem Niveau zuzumessen.
- Auch die aus dem Klimabeschluss des *BVerfG* abgeleitete Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung begründet kein absolutes Verbot einzelner Rücknahmen von Klimaschutzinstrumenten oder fehlender Enddaten. Die teilweise vorgenommene Parallelwertung zum Klimabeschluss des *BVerfG* greift zu kurz, weil das *BVerfG* dort ausschließlich die Verteilung der bis 2045 zu reduzierenden sektorenübergreifenden Gesamt-Emissionsmengen und damit die „*Meta-Vorgaben*“ der deutschen Klimaschutzpolitik auf der Makro-Ebene in den Blick genommen, über konkrete Einzelmaßnahmen auf der Mikro-Ebene jedoch gerade nicht entschieden hat. Mit dem im Entwurf vorgesehenen, durch die „*Biotreppe*“ und die Evaluationsklausel konkretisierten Reduktionspfad wahrt der Gesetzgeber seinen weiten Gestaltungs- und Konkretisierungsspielraum, verteilt die Emissionslasten generationengerecht und

löst daher weder eine verfassungsrechtlich unzumutbare „Vollbremsung“ noch ein Defizit an Transformations- und Entwicklungsdruck aus.

- Eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG ist nicht ersichtlich, da – wie auch der *Wissenschaftliche Dienst* des *Deutschen Bundestages* zutreffend herausgearbeitet hat - der Gesetzgeber mit der strengeren Behandlung neuer fossiler Heizungsinvestitionen gegenüber der bloßen Fortführung eines auslaufenden Bestands an einen realen, lenkungsrelevanten Unterschied (Neuinvestition mit langfristiger Emissionswirkung vs. historisch gewachsener Bestand) anknüpft und sich damit im Rahmen seines vom *BVerfG* anerkannten Typisierungs- und Gestaltungsspielraums bewegt.
- Eine Verletzung der aus Art. 2 Abs. 2 GG folgenden Schutzpflicht ist nicht feststellbar, weil nach der vom *BVerfG* entwickelten hohen Eingriffsschwelle weder ersichtlich ist, dass der Gesetzgeber mit dem Gesetzentwurf überhaupt keine oder offensichtlich ungeeignete bzw. völlig unzulängliche Schutzvorkehrungen gegen klimabedingte Gesundheitsgefahren trifft, noch die Aufgabe des spezifischen Einzelinstruments eines Betriebsverbots für überalterte Heizungen das Gesamtschutzniveau in einer Weise absenkt, die den weiterhin bestehenden, am *Paris-Ziel* orientierten Reduktionspfad verfassungsrechtlich unzureichend erscheinen ließe.
- Ein Verstoß des GModG-E gegen das Unionsrecht in Gestalt vor allem der EPBD 2024/1275 ist nicht feststellbar. Weder erscheint die Zielvorgabe eines bis 2050 emissionsfreien Gebäudebestands als bereits 2026 justiziabel durchsetzbare Verpflichtung im Sinne von Art. 288 Abs. 3, Art. 258 AEUV, noch erzwingt das unionsrechtliche Rückschrittsverbot aus der VO (EU) 2021/1119 eine bestimmte Instrumentenwahl wie ein dauerhaftes Betriebsverbot für fossile Bestandsheizungen. Vielmehr behält der nationale Gesetzgeber auch nach den Vorgaben des EU-Rechts einen weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum bei der Wahl eines nachvollziehbaren Dekarbonisierungspfads (einschließlich Evaluierung), den der GModG-E mit Grüngas-/Grünölquoten und „*Biotreppe*“ nicht offensichtlich überschreitet.

Prof. Dr. Johann-Christian Pielow

Rechtsanwalt

DISCLAIMER: Die vorstehende gutachterliche Stellungnahme gibt ausschließlich die Rechtsauffassung von Rosin Büdenbender Rechtsanwaltsgesellschaft mbH wieder. Es ist

nicht auszuschließen, dass ein Gericht bezüglich einzelner sich stellender Rechtsfragen eine andere Auffassung vertritt.

**Stellungnahme zum Kurzgutachten der *Klimaunion* zur verfassungsrechtlichen
Zulässigkeit des Gebäudemodernisierungsgesetzes**

Inhalt

A.	Hintergrund und Prüfungsauftrag	1
B.	Zusammenfassende Bewertung der Stellungnahme in Thesen.....	4
C.	Rechtliche Würdigung	5
I.	Rechtsdogmatische Vorbemerkung	5
II.	Tatsächliche Einordnung des behaupteten Verstoßes	7
1.	Position der <i>KlimaUnion</i>	7
2.	Rechtliche Bewertung	7
III.	Kein Verstoß gegen das Rückschrittsverbot.....	10
1.	Position der <i>KlimaUnion</i>	10
2.	Rechtsrahmen und rechtliche Bewertung.....	10
IV.	Keine Verletzung der intertemporalen Freiheitssicherung	13
1.	Position der <i>KlimaUnion</i>	13
2.	Allgemeiner Rechtsrahmen.....	14
3.	Rechtliche Bewertung	15
V.	Keine anderen Grundrechtsverstöße (Art. 3 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 GG).....	21
1.	Position der <i>KlimaUnion</i>	21
2.	Rechtliche Bewertung	21
VI.	Verstoß gegen Unionsrecht (EU-Gebäuderichtlinie EPBD 2024/1275)	26
1.	Position der <i>KlimaUnion</i>	26
2.	Rechtliche Bewertung	26

A. Hintergrund und Prüfungsauftrag

Das *Bundeskabinett* hat am 13. Mai 2026 den Entwurf eines Gesetzes zur Gebäudemodernisierung („*GModG-E*“) beschlossen und dem *Deutschen Bundestag* zugeleitet. Der Entwurf wurde in erster Lesung im *Bundestag* beraten und hat zahlreiche öffentliche Reaktionen hervorgerufen. Zentrales Element des Entwurfs ist die Aufhebung der Regelungen des § 71, der §§ 71b bis 71p sowie des § 72 des Gebäudeenergiegesetzes (GEG), womit die bislang im sogenannten Heizungsgesetz in § 71 Abs. 1 GEG verankerte Vorgabe entfiel, bei der Wärmeversorgung von Neu- und Bestandsbauten pauschal mindestens 65 Prozent erneuerbare Energien einzusetzen. Zugleich soll das bislang zum 31. Dezember 2044 normierte ausdrückliche Verbot des Betriebs von Heizkesseln mit fossilen Brennstoffen entfallen. Künftig soll der Einbau von Gas- und Ölheizungen zulässig sein, wobei ab dem Jahr 2029 schrittweise der Einsatz

von Bio-Energieträgern (sog. „Bio-Treppe“) vorgeschrieben wird. Insgesamt stellt der Entwurf damit die Wahl der Heizungsart weitgehend wieder in die Disposition der Eigentümer.

Die zentralen Regelungen finden sich in §§ 42 und 43 GModG-E, die wie folgt lauten:

„§ 42

- (1) *Wird eine Heizungsanlage in einem bestehenden Gebäude oder Gebäudenetz ersetzt und der Eigentümer entscheidet sich für eine der in Absatz 2 genannten Optionen oder für eine Kombination daraus, sind die Maßgaben der §§ 43 bis 47 zu beachten.*
- (2) *Optionen für den Ersatz einer Heizungsanlage sind:*
- 1. eine Heizungsanlage, die mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickt wird,*
 - 2. eine elektrisch angetriebene Wärmepumpe,*
 - 3. eine solarthermische Anlage,*
 - 4. eine Heizungsanlage zur Nutzung von Biomasse oder grünem, blauem, orangenem oder türkischem Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate,*
 - 5. eine Wärmepumpen-Hybridheizung bestehend aus einer elektrisch angetriebenen Wärmepumpe in Kombination mit einer Gas-, Heizöl-, Flüssiggas- oder Biomassefeuerung,*
 - 6. eine Solarthermie-Hybridheizung bestehend aus einer solarthermischen Anlage in Kombination mit einer Gas-, Heizöl-, Flüssiggas- oder Biomassefeuerung,*
 - 7. eine Stromdirektheizung,*
 - 8. eine Hausübergabestation zum Anschluss an ein Wärmenetz oder*
 - 9. eine andere innovative Heizungslösung.*
- (3) *Die Anforderung nach Absatz 1 ist nicht auf ein Gebäude im Eigentum des Bundes, der verbündeten Streitkräfte oder einer Gesellschaft mit Beteiligung des Bundes anzuwenden, das der Landes- und Bündnisverteidigung dient.*

§ 43

- (1) *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, orangenem oder türkisem Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate erzeugt wird.

(2) [...]“

Darüber hinaus sieht der Entwurf des § 9a GModG-E eine Evaluationsklausel mit folgendem Inhalt vor:

„Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen und das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit werden die Regelungen der Teile 2, 3, 4 und 6 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 gemäß Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung evaluieren und nach Maßgabe der Ergebnisse innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der Evaluierung einen Vorschlag für eine Weiterentwicklung der Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudesektor vorlegen. Die Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes bleiben von den Vorgaben dieses Gesetzes unberührt.“

Der Gesetzentwurf wird in der öffentlichen Debatte zum Teil scharf angegriffen. Am 11. Mai 2026 veröffentlichte der Juristische Dienst der *KlimaUnion* gGmbH (fortan „*KlimaUnion*“) ein „*Kurzgutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Gebäudemodernisierungsgesetzes (GModG)*“.

Wir sind von der *CDU/CSU-Fraktion* im *Deutschen Bundestag* gebeten worden, das Kurzgutachten der *KlimaUnion* einer ersten juristischen Würdigung zu unterziehen. Unseren Ausführungen zugrunde legen wir dazu den Referentenentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes und zur Einführung des Gebäudemodernisierungsgesetzes (GModG) in der Fassung der Kabinetttvorlage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen vom 13. Mai 2026. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob die durch die Streichung der §§ 71 ff. und des § 72 GEG sowie die Einführung der sogenannten „*Biotreppe*“ in § 43 GModG-E bewirkte Neuordnung des Gebäudewärmerechts mit den Maßstäben des Art. 20a GG, den Vorgaben des Klimabeschlusses des Bundesverfassungsgerichts zum Bundes-Klimaschutzgesetz¹ und weiteren Leitplanken des Klimaschutzrechts vereinbar ist.

¹ Beschluss des *Bundesverfassungsgerichts* vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30.

B. Zusammenfassende Bewertung der Stellungnahme in Thesen

- Die behauptete „strukturelle Lücke“ im Klimaschutzrecht infolge der Streichung des § 72 GEG ist schon im Ausgangspunkt nicht erkennbar. Zwar können einzelne fossile Bestandsheizungen theoretisch über 2045 hinaus ohne unmittelbare „Biotreppe“-Verpflichtung weiterbetrieben werden. Tatsächlich wird deren Zahl aufgrund der typischen Lebensdauer der Anlagen, fehlender Ersatzteile und der Einbeziehung neu eingebauter Anlagen in das Regime des § 43 GModG-E sowie der fortgeltenden Verpflichtungen nach § 111 GEG überschaubar sein, sodass das gesetzliche Klimaneutralitätsziel nicht strukturell unterlaufen wird.
- Die vorgesehene Streichung des § 72 GEG führt nicht zu einer Verletzung eines aus Art. 20a GG abgeleiteten Verschlechterungsverbots. Art. 20a GG ist als Staatszielbestimmung kein tragfähiger Anknüpfungspunkt für ein absolutes Rückschrittsverbot in Bezug auf einzelne Klimaschutzinstrumente. Ein einfachgesetzlich angeordnetes Verschlechterungsverbot besteht im Gebäudeenergierecht insoweit gerade nicht. Das Kurzgutachten der *KlimaUnion* blendet sowohl die deutlich divergierenden Auffassungen im Schrifttum als auch die begrenzte Aussagekraft des Klimabeschlusses des *BVerfG* für ein generelles gesetzgeberisches Absenkungsverbot in Bezug auf Einzelstandards aus. Der Klimabeschluss entnimmt Art. 20a GG vor allem ein „Optimierungsgebot“ bei der Abwägung von Klimaschutz - gerade auch mit anderen Verfassungsbelangen – ohne dem Klimaschutz (absoluten) Vorrang respektive einzelnen Schutzmaßnahmen Bestandsschutz auf einmal erreichtem Niveau zuzumessen.
- Auch die aus dem Klimabeschluss des *BVerfG* abgeleitete Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung begründet kein absolutes Verbot einzelner Rücknahmen von Klimaschutzinstrumenten oder fehlender Enddaten. Die teilweise vorgenommene Parallelwertung zum Klimabeschluss des *BVerfG* greift zu kurz, weil das *BVerfG* dort ausschließlich die Verteilung der bis 2045 zu reduzierenden sektorenübergreifenden Gesamt-Emissionsmengen und damit die „Meta-Vorgaben“ der deutschen Klimaschutzpolitik auf der Makro-Ebene in den Blick genommen, über konkrete Einzelmaßnahmen auf der Mikro-Ebene jedoch gerade nicht entschieden hat. Mit dem im Entwurf vorgesehenen, durch die „Biotreppe“ und die Evaluationsklausel konkretisierten Reduktionspfad wahrt der Gesetzgeber seinen weiten Gestaltungs- und Konkretisierungsspielraum, verteilt die Emissionslasten generationengerecht und löst daher weder eine verfassungsrechtlich unzumutbare „Vollbremsung“ noch ein Defizit an Transformations- und Entwicklungsdruck aus.
- Eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG ist nicht ersichtlich, da der Gesetzgeber mit der strengeren Behandlung neuer fossiler Heizungsinvestitionen gegenüber der bloßen Fortführung eines auslaufenden Bestands an einen realen, lenkungsrelevanten Unterschied (Neuinvestition mit langfristiger Emissionswirkung vs. historisch gewachsener Bestand) anknüpft und

sich damit im Rahmen seines vom *BVerfG* anerkannten Typisierungs- und Gestaltungsspielraums bewegt.

- Eine Verletzung der aus Art. 2 Abs. 2 GG folgenden Schutzpflicht ist nicht feststellbar, weil nach der vom *BVerfG* entwickelten hohen Eingriffsschwelle weder ersichtlich ist, dass der Gesetzgeber mit dem Gesetzentwurf überhaupt keine oder offensichtlich ungeeignete bzw. völlig unzulängliche Schutzvorkehrungen gegen klimabedingte Gesundheitsgefahren trifft, noch die Aufgabe des spezifischen Einzelinstruments eines Betriebsverbots für überalterte Heizungen das Gesamtschutzniveau in einer Weise absenkt, die den weiterhin bestehenden, am *Paris*-Ziel orientierten Reduktionspfad verfassungsrechtlich unzureichend erscheinen ließe.
- Ein Verstoß des GModG-E gegen das Unionsrecht in Gestalt vor allem der EPBD 2024/1275 ist nicht feststellbar. Weder erscheint die Zielvorgabe eines bis 2050 emissionsfreien Gebäudebestands als bereits 2026 justiziabel durchsetzbare Verpflichtung im Sinne von Art. 288 Abs. 3, Art. 258 AEUV, noch erzwingt das unionsrechtliche Rückschrittsverbot aus der VO (EU) 2021/1119 eine bestimmte Instrumentenwahl wie ein dauerhaftes Betriebsverbot für fossile Bestandsheizungen. Vielmehr behält der nationale Gesetzgeber auch nach den Vorgaben des EU-Rechts einen weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum bei der Wahl eines nachvollziehbaren Dekarbonisierungspfads (einschließlich Evaluierung), den der GModG-E mit Grüngas-/Grünölquoten und „*Biotreppe*“ nicht offensichtlich überschreitet.

C. Rechtliche Würdigung

Nach einer **rechtsdogmatischen Vorbemerkung**, in der das Spannungsfeld aufgezeigt wird, in dem sich das Klimaschutzrecht derzeit befindet (I.), wird zunächst einleitend die Behauptung im Gutachten der *KlimaUnion* relativiert, dass nach dem GModG-E **generell** fossile Bestandsheizungen zeitlich unbegrenzt über das Zieljahr der Klimaneutralität (2045) hinaus weiterbetrieben werden könnten, ohne dass jemals eine klimaschutzrechtliche Verpflichtung entstünde (II.). Sodann wird aus verfassungsrechtlicher Sicht aufgezeigt, dass der von der *KlimaUnion* behauptete Verstoß gegen das aus Art. 20a GG abzuleitende „**Rückschritts**“- bzw. „**Verschlechterungsverbots**“ **nicht vorliegt** (III.). Auch ist keine Verletzung der durch die Rechtsprechung des *BVerfG* begründeten **intertemporalen Freiheitssicherungspflicht** zu erkennen (IV.). Schließlich sind auch die behaupteten Verstöße gegen verschiedene (weitere) **Grundrechte** (V.) oder gegen das **EU-Recht** (VI.) **nicht** erkennbar.

I. Rechtsdogmatische Vorbemerkung

Die Entwicklung der Klimaschutzpolitik befindet sich in einem demokratiestaatlichen Dilemma. Sie ist einerseits und im Einklang mit Vorgaben des Völkerrechts (v.a. dem

Pariser Klimaabkommen²⁾ und des Rechts der EU (u.a. im dortigen „Klimagesetz“³⁾ auf das Erreichen langfristiger sowie völlig legitimer Ziele angelegt. In Deutschland soll die „Klimaneutralität“ nach dem Klimaschutzgesetz⁴ bis 2045 erreicht werden. Andererseits ist über konkrete und insbesondere gesetzgeberische Maßnahmen stets innerhalb vergleichsweise kurz bemessener Legislaturperioden zu befinden. Da sich politische Mehrheiten gewöhnlich von Legislatur zu Legislatur ändern, ist unweigerlich die Frage aufgeworfen, ob und gegebenenfalls auf welche Weise einmal ergriffene Maßnahmen zum Klimaschutz über die Dauer von mehreren Legislaturperioden Bestand haben beziehungsweise abgesichert werden können – oder ob sie, je nach wechselnder politischer Mehrheit, beliebig abänderbar sind.

Die Frage mag demokratiethoretisch unterschiedlich beurteilt werden. Streng juristisch hat sich ihre Beantwortung jedoch an den gegebenen Vorgaben zur Demokratie- und auch Rechtsstaatlichkeit zu halten. Nach den diesbezüglichen Koordinaten vor allem in Art. 20 und 38 GG ist es tatsächlich zunächst – allein – Sache des Souveräns, also des deutschen (Wahl-)Volkes, über dessen gewählte Vertreter im Parlament die Fortführung oder auch Abänderung beziehungsweise die gänzliche Abschaffung einmal oder in früheren Legislaturperioden getroffener Festlegungen zum Klimaschutz zu beschließen.⁵ Ausnahmen von dieser Regel bedürfen der hinreichenden Rechtfertigung in Orientierung gerade auch am übergeordneten Verfassungs- sowie vorrangigen Recht der EU.

Die hier wesentlich zu prüfende Frage nach einem - wie auch immer zu fassenden - „Rückschrittsverbot“ bei der Überarbeitung des bisherigen GEG wird man vor diesem Hintergrund ausschließlich dann bejahen können, wenn dafür konkrete und auch hinreichend präzise Anhaltspunkte im bis dato bestehenden Rechtsrahmen bestehen. Rechtsdogmatisch und -systematisch verbieten sich mit anderen Worten „Spekulationen“ oder auch „Überinterpretationen“ des geltenden Rechts über den nach allgemeiner beziehungsweise nach weithin vorherrschender Auffassung gegebenen Aussagegehalt desselben hinaus.

Unter Zugrundelegung dieses **Regel-Ausnahme-Prinzips** ist anhand der Ausführungen im Gutachten der *KlimaUnion* deshalb zu prüfen, ob nach objektiv gegebener Rechtslage hinreichende Anhaltspunkte bestehen, derentwegen die im Regierungsentwurf zum GModG vorgesehenen Änderungen gegenüber dem bislang geltenden GEG – **ausnahmsweise** – als rechtlich unzulässig anzusehen sind.

² Vgl. *Vereinte Nationen*, Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 (BGBl. 2016 II S. 1082), dort vor allem Art. 2 Abs. 1.

³ Vgl. Art. 1 Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität („*Europäisches Klimagesetz*“).

⁴ Vgl. § 3 Abs. 2 S. 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), wonach bis zum Jahr 2045 das nationale Klimaschutzziel der Treibhausgasneutralität zu erreichen ist.

⁵ Vgl. nur *Hohnerlein*, *Recht und demokratische Reversibilität*, 2020, S. 38, 73, unter Hinweis auf das geltende dynamische Demokratieverständnis, demzufolge die demokratische Legitimität von Normen ihre prinzipielle Reversibilität voraussetzt. Die Bindung demokratischer Mehrheiten an zuvor gesetztes Recht erscheint dabei als eine Abweichung vom demokratiethoretischen Normalfall, die nur durch zwingende (Rechts-) Gründe gerechtfertigt werden kann.

II. Tatsächliche Einordnung des behaupteten Verstoßes

1. Position der *KlimaUnion*

Das Gutachten bemängelt zunächst, dass die Streichung von § 72 GEG „den gravierendsten verfassungsrechtlichen Mangel des Referentenentwurfs dar[stellt] und eine strukturelle Lücke im deutschen Klimaschutzrecht [schafft]“. ⁶ Es existiere keine gesetzliche Obergrenze für den Betrieb fossiler Bestandsheizungen mehr, da § 72 Abs. 4 GEG wegfallen solle. Die entscheidende Weichenstellung ergebe sich zukünftig aus § 43 GModG-E, der aber nur dann greife, wenn eine Heizungsanlage „in ein bestehendes Gebäude neu eingebaut“ werde. Der maßgebliche Satz, der letztlich die Position der *KlimaUnion* zusammenfasst, lautet in dem Gutachten insoweit:

„Fossile Bestandsheizungen können, sofern sie reparierbar sind, zeitlich unbegrenzt über das Zieljahr der Klimaneutralität (2045) hinaus weiterbetrieben werden, ohne dass jemals eine klimaschutzrechtliche Verpflichtung entsteht.“⁷

Ein Regelungsregime, das für einen erheblichen Teil des Gebäudesektor, der für ca. 30 % der deutschen CO₂-Emissionen verantwortlich sei, keinen Mechanismus vorsehe, der die Beendigung der fossilen Wärmeerzeugung bis 2045 erzwingt, konterkariere das gesetzliche Klimaneutralitätsziel strukturell. Diese Lücke sei mit § 3 Abs. 2 KSG (Netto-Treibhausgasneutralität 2045) und der *BVerfG*-Forderung nach einem kohärenten Gesamtreduktionspfad unvereinbar.⁸ Das *BVerfG* verlange einen kohärenten Gesamtreduktionspfad, der die Zielerreichung nicht nur programmatisch benenne, sondern normativ sicherstelle.⁹

2. Rechtliche Bewertung

Diese Ausführungen der *KlimaUnion* überzeugen nicht.

In dem Zitat aus dem Gutachten der *KlimaUnion* wird zunächst schon durch die Formulierung und die vorgenommenen Hervorhebungen (Fettungen) der unzutreffende Eindruck erweckt, dass **generell** fossile Bestandsheizungen zeitlich unbegrenzt über das Zieljahr der Klimaneutralität (2045) hinaus weiterbetrieben werden könnten, ohne dass jemals eine klimaschutzrechtliche Verpflichtung entstünde. Richtig ist, dass dies – wenn überhaupt – nur für einen **geringen Teil** der fossilen Bestandsheizungen der Fall sein wird.

Das von der *KlimaUnion* kritisierte Regelungsgeflecht steht im Abschnitt 3 des Teils 3 des GModG-E. Teil 3 ist mit „Modernisierung von bestehenden Gebäuden“ überschrieben; speziell der Titel des dritten Abschnitts lautet „Modernisierung der Wärmeversorgung in

⁶ *KlimaUnion*, Kurzgutachten, S. 1.

⁷ *KlimaUnion*, Kurzgutachten, S. 2.

⁸ *KlimaUnion*, Kurzgutachten, S. 2.

⁹ Unter Verweis auf BVerfGE 157, 30, Rn. 253.

Gebäuden“. Die Grundsatzregelung für den Abschnitt 3 findet sich zunächst in § 42 Abs. 1 GModG-E, der wie folgt formuliert ist:

*„Wird eine Heizungsanlage in einem bestehenden Gebäude oder Gebäudenetz **ersetzt** und der Eigentümer entscheidet sich für eine der in Absatz 2 genannten Optionen oder für eine Kombination daraus, sind die Maßgaben der §§ 43 bis 47 zu beachten.“* [Herv. d. Verf.]

Entscheidet sich der der Eigentümer im Falle der **Ersetzung** der Heizungsanlage in einem bestehenden Gebäude gemäß § 42 Abs. 2 Nr. 1 GModG-E für eine Heizungsanlage, die mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickt wird, so gelten für den Betrieb der verschiedenen Varianten ab 2029 die Anforderungen des § 43 GModG-E, in der u.a. die sog. „*Biotreppe*“ geregelt ist.¹⁰ Dies bedeutet letztlich, dass alle Heizungsanlagen, die ab dem Inkrafttreten des Gesetzes durch eine neue Heizungsanlage, die mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas „*beschickt*“ bzw. betrieben wird, „*ersetzt*“ werden, in den Anwendungsbereich des § 43 GModG-E fallen.

Die Kritik der *KlimaUnion* geht jetzt wohl dahin, dass zahlreiche fossile Bestandsanlagen „*über das Zieljahr der Klimaneutralität (2045) hinaus weiterbetrieben werden, ohne dass jemals eine klimaschutzrechtliche Verpflichtung entsteht.*“ Es liegt auf der Hand, dass sich diese Aussage sowieso nur auf fossile Heizungsanlagen beziehen kann, die derzeit schon betrieben oder aber vor Inkrafttreten des Gesetzes noch eingebaut werden. Denn ab Inkrafttreten des Gesetzes würde der Einbau einer fossilen Heizungsanlage in den Anwendungsbereich des § 43 GModG-E fallen.

Zentraler Begriff zur weiteren Eingrenzung der Anzahl der fossilen Heizungsanlagen, die entsprechend dem Vorwurf der *KlimaUnion* über das Jahr (2045) hinaus möglicherweise weiterbetrieben werden könnten, ohne dass „*jemals eine klimaschutzrechtliche Verpflichtung*“ für den Betrieb dieser Anlage entstehen könnte („*Biotreppe*“), ist der Begriff der „*Ersetzung*“ in § 42 Abs. 1 GModG-E. Dieser ist im GModG-E nicht legal definiert.¹¹

Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch meint „*Ersetzung*“ einen **Austausch**, bei dem ein Objekt, eine Person oder ein Konzept die Position oder Funktion eines anderen übernimmt. Manchmal meint Ersetzung auch das, was an die Stelle von etwas tritt, das entfernt oder verloren gegangen ist. Kurz gesagt: Etwas Altes weicht und etwas Neues tritt an dessen Stelle.¹² Dieses Begriffsverständnis kommt auch in dem Gutachten der *KlimaUnion* zum Ausdruck, wenn es heißt, dass fossile Heizungen betrieben werden können, „*sofern sie reparierbar sind*“; können sie repariert werden, liegt keine Ersetzung und kein Austausch vor.

¹⁰ Die Verpflichtung soll ab dem Inkrafttreten des Gesetzes gelten und die Biotreppe gilt ab 2029.

¹¹ Die Aufnahme einer gesetzlichen Definition in das GModG würde sicherlich sinnvoll sein, um den Begriff Ersetzung in seinen Randbereichen zu schärfen.

¹² Vgl. unter www.wortbedeutung.info/Ersetzung.

Bei der Würdigung der Frage, wie viele fossile Bestandsheizungen über 2045 hinaus überhaupt betrieben werden können, muss allerdings auch ein **Realitätsabgleich** erfolgen. Nach der aktualisierten *BDEW-Studie 2023* wurden im Jahr 2023 54,8 % der **Wohnungen** mit dem Energieträger Gas¹³ beheizt, in 19,1 % der Wohnungen werden Ölheizungen eingesetzt.¹⁴ Etwas geringer war der Anteil von Gas bei **Wohngebäuden** (50,2), wohingegen der Anteil von Öl-Zentralheizungen mit 24,4 % höher ist.

Das **Alter** der Wärmeerzeuger, die Deutschlands Wohnungen erwärmen, ist nach der *BDEW-Studie* in den vergangenen vier Jahren zwar gesunken. Es sind aktuell gleichwohl durchschnittlich **13,8 Jahre**. Dabei beträgt der Anteil der Heizungsanlagen, die 20 Jahre alt oder älter sind, noch immer rund ein Drittel (32,9 Prozent). 17,7 Prozent der Heizungen sind sogar 25 Jahre und älter. Nach spätestens zwanzig Jahren sollte ein Heizkessel ausgetauscht werden, so lautet die Empfehlung der deutschen Heizungsbranche.¹⁵

Geht man also davon aus, dass im Jahr 2023 eine fossile Heizungsanlage im Durchschnitt in Deutschland knapp 14 Jahre alt war und dass die durchschnittliche Lebensdauer einer Gas-Heizungsanlage bei ca. 20 Jahren liegt, so ist dies ein deutliches Indiz dafür, dass die Zahl derjenigen fossilen Heizungsanlagen, die heute in Betrieb sind und womöglich noch im Jahr 2045 weiter betrieben werden, **überschaubar** sein wird. Dies gilt auch in Anbetracht der Tatsache, dass Ölheizungen gemeinhin ein Lebensalter von bis zu 25 Jahren zugestanden wird. Selbst wenn man unterstellt, dass Betreiber von fossilen Heizungsanlagen zukünftig versucht sein werden, **vermehrt Reparaturen durchzuführen**, um die Lebenszeit der Anlagen zu verlängern, so gibt es auch hier Grenzen. Denn Hersteller werden die erforderlichen Ersatzteile nicht dauerhaft produzieren. Es gibt für fossile Heizungsanlagen auch keine gesetzlichen Vorgaben zur Dauer der Vorhaltung von Ersatzteilen, so dass dies jedenfalls nach Ablauf der einschlägigen Gewährleistungs- oder Garantieregelungen weitgehend im Belieben der Hersteller steht.

Man wird nach all dem zwar davon ausgehen können, dass die Behauptung der *KlimaUnion*, im Jahr 2045 könnten nach dem GModG-E noch fossile Heizungen ohne Klimaschutzverpflichtungen betrieben werden, nicht in Gänze falsch ist. Allerdings werden die Lebensdauer dieser Anlagen und die fehlende Verfügbarkeit von Ersatzteilen die Anzahl dieser Anlagen erheblich begrenzen, ohne dass dies im Rahmen dieser Ausarbeitung konkret quantifiziert werden könnte. Ausgehend davon, dass die in § 111 GEG enthaltene Übergangsvorschrift in das GModG überführt wird, ist natürlich auch noch zu berücksichtigen, dass nach § 111 Abs. 1 S. 1 – 3 GEG für die vor Inkrafttreten

¹³ Zum Gas-Anteil gehören hier Gas-Zentralheizungen, Gas Etagenheizungen, Gaswärmepumpen, Gaseinzelöfen und Flüssiggas.

¹⁴ Vgl. *BDEW, Wie heizt Deutschland 2023, Aktualisierte BDEW-Studie zum Heizungsmarkt auf Grundlage des aktuellen Zensus*, S. 11.

¹⁵ *Ebenda*.

des GModG neu eingebauten fossilen Heizungsanlagen die Klimaschutzverpflichtungen des GEG möglicherweise weiter gelten könnten.¹⁶

III. Kein Verstoß gegen das Rückschrittsverbot

1. Position der *KlimaUnion*

Im Kern richtet sich die Kritik des Kurzgutachtens der *KlimaUnion* gegen die im GModG-E vorgesehene ersatzlose Streichung des bisherigen § 72 GEG mit der darin enthaltenen „30-Jahre-Regel“ für bestehende fossile Heizungsanlagen. Erblickt wird darin unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel im Wesentlichen die Verletzung eines unmittelbar aus Art. 20a GG abzuleitenden „Rückschritts“- bzw. „Verschlechterungsverbots“.

2. Rechtsrahmen und rechtliche Bewertung

Das „Verschlechterungsverbot“ (das Synonym „Rückschrittsverbot“ bleibt der Einfachheit halber im Folgenden unberücksichtigt) bildet ein anerkanntes Instrument des Umweltschutzes des deutschen und auch des europäischen Umweltrechts.¹⁷ Es besteht dort allerdings **nicht „aus sich heraus“**, gleichsam naturrechtlich, und schon gar **nicht absolut**. Vielmehr bedarf es zu seiner Geltung jeweils **konkreter normativer Anordnung**.¹⁸ Erst aus einer solchen ausdrücklichen Anordnung **ergeben** sich Voraussetzungen, Reichweite und Grenzen des Prinzips in jedem Einzelfall. Typische und in diesem Sinne umweltgesetzlich **konkret angeordnete Verschlechterungsverbote** existieren de lege lata etwa im Wasserwirtschaftsrecht (s. § 27 Abs. 1 Nr. 1 u. Abs. 2 Nr. 2 WHG), im Naturschutzrecht (s. § 44, insbes. Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG), aber auch schon und mehrfach im bisherigen Gebäudeenergierecht (s. namentlich §§ 46 Abs. 1 S. 1 und 57 Abs. 1 GEG). Gemeinsam ist ihnen das Anliegen der Wahrung eines status quo beziehungsweise eines einmal erreichten und qualitativen (Umwelt-) Zustands¹⁹, wobei dieser Standard (oder auch das Potenzial) ökologischer oder technischer Natur sein kann. Ob Verschlechterungsverbote auf Grenzwerten/Maßstäben, auf einen Zustand zu einem bestimmten Zeitpunkt bezogen und/oder dynamisch sind und daher verbieten, hinter den jeweils erreichten Standard zurückzufallen, steht wiederum im **Ermessen des Normgebers** und ist erforderlichenfalls durch Auslegung zu ermitteln.²⁰ Von Interesse ist vorliegend auch, dass keines der fachgesetzlich angeordneten Verschlechterungsverbote ausnahmslos und damit absolut gilt.²¹

Nach dieser exemplarischen Bestandsaufnahme zum **einfachgesetzlichen** Umweltrecht fragt es sich, ob und ggfs. inwieweit dem Art. 20a GG ein gerade auch kraft

¹⁶ Auch hier könnte sich möglicherweise eine Klarstellung im Gesetz empfehlen.

¹⁷ EuGH Urt. v. 1. 7. 2015 – C-461/13 –, NVwZ 2015, 1041 ff.; BVerwG, Urteil vom 27.11.2018 – 9 A 8.17, Rn. 22; *Dürner*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 109. EL Januar 2026, WHG § 27 Rn. 1.

¹⁸ Vgl. für die unionsrechtliche Ebene etwa Art. 4 Abs. 1 Buchst. a Nr. i RL 2000/60/EG.

¹⁹ EuGH Urt. v. 1. 7. 2015 – C-461/13 –, NVwZ 2015, 1041 ff. (1043).

²⁰ *Bickenbach*, Verschlechterungsverbote und Abwägungsgebote im Klimarecht, KlimR 2025, 258 (259ff.).

²¹ Zu jeweils bestehenden Ausnahmeregelungen (im Bereich des GEG namentlich § 46 Abs. 2 u.a.) s. *Bickenbach*, a.a.O., (260).

verfassungsrechtlicher Anordnung höherrangiges, dann auch für das GModG unmittelbar verbindliches Verschlechterungsverbot zu entnehmen ist.

Der Wortlaut des Art. 20a GG weist, wenn er den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, zu denen auch das Klima zählt²², im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung vor allem „*durch die Gesetzgebung*“ sowie daneben und nach Maßgabe vor allem der „*Gesetze*“ durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung zunächst und lediglich als objektiv wirkendes Staatsziel aus. Dieses begründet im Unterschied speziell zu den Grundrechten **keine subjektiven Schutz-, Abwehr- oder gar Leistungsrechte** beziehungsweise derivative Teilhaberechte. Auch implizieren (bloße) Staatsziele grundsätzlich nicht einen vom Gesetzgeber zu respektierenden Kern- oder Wesensgehalt (s. für die Grundrechte Art. 19 Abs. 2 GG)²³ und nehmen auch nicht an der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG teil. Art. 20a GG teilt insofern das Schicksal mit dem gleichfalls (nur) im staatsorganisationsrechtlichen Teil des Grundgesetzes (Abschnitt II: Der Bund und die Länder) befindlichen Sozialstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG. Auch insoweit handelt es sich anerkanntermaßen lediglich um einen **abstrakten Gestaltungsauftrag** vor allem an den Gesetzgeber, der insoweit auch über einen breiten, prinzipiell wiederum nur durch die verfassungsmäßige Ordnung begrenzten Gestaltungsspielraum verfügt.

Subjektivrechtlich ragt das Sozialstaats- insoweit über das Umweltstaatsziel hinaus, als das *BVerfG* aus Ersterem und in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG in ständiger Rechtsprechung immerhin auch das subjektive Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum ableitet. Parallel dazu fehlt es nicht an Versuchen, über Art. 20a i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG auch ein Recht auf das ökologische Existenzminimum abzuleiten. Ob dem zu folgen ist, ließ das *BVerfG* in seinem Klimabeschluss indes ebenso wie die Frage nach einem ähnlich herzuleitenden „*Recht auf eine menschenwürdige Zukunft*“ dahingestellt, schon weil es dieser Rechte für die Argumentationslinie des Gerichts nicht bedurfte.²⁴

Andererseits beinhaltet Art. 20a GG ebenso wie das Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG mehr als nur einen bloßen politischen Programmsatz. Schließlich legt er dem Staat eine **verbindliche Handlungspflicht zum Schutz der Umwelt** (einschließlich des Klimas) auf. Der Staat kann insofern nicht schlicht untätig bleiben, denn es gilt das „**Untermaßverbot**“. Art. 20a GG lässt sich auch als Auftrag zur kontinuierlichen „*Optimierung*“ des Umweltschutzes verstehen. Zudem wirkt die Norm mit der Bindung auch der Exekutive und der Judikative als bedeutsame Abwägungsdirektive zwecks

²² BVerfGE 157, 30, Rn. 112, 198.

²³ Str.; vgl. etwa *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 109. EL Januar 2026, GG Art. 20a Rn. 53, zu Schutzstandards, die auf in Gesetzgebungsverfahren gewonnenen Erkenntnissen und Wertungen beruhen und „*relative Rückschlüsse auf einen – freilich veränderbaren – Mindestschutz zulassen*“, der von Verfassung wegen gewährleistet sein müsse; angelehnt an Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 3 Rn. 25; in dieselbe Richtung *Sommermann*, in: von Münch/Kunig, GG, 8. Aufl. 2025, Art. 20a GG Rn. 42 f., der den justiziablen Zielkern des Umweltschutzes letztlich auf das Untermaßverbot und eine verfassungsgerichtliche Evidenzkontrolle zur Sicherung einer zukunfts offenen demokratischen Willensbildung reduziert.

²⁴ BVerfGE 157, 30, Rn. 113 m. Nachw. zum Meinungsstand im Schrifttum.

hinreichender Berücksichtigung umwelt- und klimaschutzbezogener Belange zum Beispiel bei planerischen Abwägungsentscheidungen.

In seiner Funktion als bloßem Staatsziel respektive abstraktem Handlungsauftrag an den Gesetzgeber liegt die Herleitung auch eines an den Gesetzgeber adressierten Verschlechterungsverbots aus Art. 20a GG eigentlich fern. Dennoch und unter Zugrundelegung vor allem seines weiteren Wortlauts entspricht es, soweit nach eingehenderer Recherche ersichtlich, durchaus verbreiteter, wenn nicht vorherrschender Ansicht im Schrifttum, dass das **Staatsziel Umweltschutz prinzipiell auch gegen eine Verschlechterung** des einmal erreichten (gesetzlichen) Schutzniveaus gerichtet ist. Festgemacht wird dies unter anderem an der Entstehungsgeschichte der Norm und an dem Umstand, dass nach Art. 20a GG der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch „in Verantwortung für die künftigen Generationen“ zu erfolgen hat. Schließlich könnten deren Anliegen effektiv (respektive „nachhaltig“) nur insofern geschützt werden, als jede Verschlechterung des heutigen Umweltzustands die natürlichen Lebensgrundlagen künftiger Generationen gefährde.²⁵

Auch wenn sich die Herleitung eines Verschlechterungsverbots aus Art. 20a GG offenbar großer Beliebtheit erfreut, gehen doch die Meinungen zu daraus **konkret deduzierbaren Rechtsfolgen ausgesprochen weit auseinander**. Speziell zu der vorliegend interessierenden Frage, ob dem Umweltstaatsziel ein an den Gesetzgeber gerichtetes Verbot zu entnehmen ist, bereits gesetzlich normierte ökologische Schutzstandards (wie vorliegend das „Betriebsverbot“ für fossil betriebene Heizungen) abzusenken, hat unlängst der *Wissenschaftliche Dienst* des *Bundestages* die kontroverse Debatte im juristischen Schrifttum zutreffend wie folgt zusammengefasst:

„Teils wird angenommen, Art. 20a GG schließe jede Abschwächung des bestehenden rechtlichen Schutzniveaus, die zu einer Verschlechterung der Gesamtsituation der Umwelt führt, aus. Einer anderen Auffassung zufolge enthält Art. 20a GG ein relatives Rückschrittsverbot, das zwar die partielle Rücknahme von Gesetzen zum Umweltschutz erlaube, nicht hingegen ihre beliebige Aufhebung, wenn diese per saldo zu einer stärkeren Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen führen würde. Eine dritte Ansicht entnimmt Art. 20a GG kein ausnahmsloses Verbot, hinter einen einmal erreichten Status Quo des Umweltschutzes zurückzufallen, hält eine Aufhebung bestehender Vorschriften aber nur dann für zulässig, wenn die Gefährdung eines anderen, mit dem Umweltschutz konfligierenden Staatszieles schwerer wiegt und nicht anders abgewendet werden kann, dem Gesetzgeber also andere, die bestehenden Umwelt- und Tierschutzstandards nicht beeinträchtigende Wege nicht zur Verfügung stehen.“²⁶

²⁵ S. statt vieler nur *Epiney*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20a Rn. 108 m. zahlr. Nachw. zum Meinungsstand in Lit. u. Rspr. (in Fn. 83).

²⁶ Stellungnahme der *Wiss. Dienste* „Spielräume des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Klimaschutzrechts“ (Az. WD 3 – 3000 – 013/26) v. 11.3.2026, S. 11, jew. m. entspr. Nachw.

Dazu sei angemerkt, dass die Literaturstimmen noch **vielerlei sonstige Nuancen** aufweisen. Entscheidend ist für den vorliegenden Kontext und mit Blick auf Gutachten der *KlimaUnion* aber: Wenngleich es sich um ein „*Kurzgutachten*“ handelt, wird dort die bestehende Meinungsvielfalt zur besagten Rechtsfrage **gar nicht erwähnt**. Stattdessen verfährt die Studie im Ergebnis schlicht und ausschließlich nach der vom *Wissenschaftlichen Dienst* genannten zweiten Meinung. Der Gesetzgeber dürfe danach

„ein einmal erreichtes Schutzniveau im Bereich des Klimaschutzes nicht ohne sachlichen Grund und ohne funktional gleichwertigen Ersatz absenken.“²⁷

Entscheidend kommt noch hinzu: Das Kurzgutachten differenziert nicht danach, ob ein wie immer aus Art. 20a GG herzuleitendes Verschlechterungsverbot, speziell in Bezug auf normativ vorgeprägte Klimaschutzstandards, bereits dann verletzt ist, wenn **nur einzelne gesetzliche Maßnahmen abgeändert oder zurückgenommen werden** – oder ob dies nur dann der Fall ist, wenn ein „*ganzheitlicheres*“ Schutzniveau, beispielsweise Grenzwerte in Gestalt kumulierter CO₂-Emissionsbudgets, insgesamt und nachweislich unterschritten werden. Auch dazu finden sich wiederum **unterschiedliche Ansichten im Schrifttum**. Der Staatszielcharakter des Art. 20a GG mit seinen entsprechend abstrakten Vorgaben spricht ebenso wie ein ansonsten drohender Kompetenzkonflikt zwischen demokratiegeleiteter Klimaschutzgesetzgebung und nur ausnahmsweise hinzunehmender (verfassungs-) gerichtlicher Korrektur derselben für die letztgenannte Variante. Dementsprechend formuliert etwa auch *Gärditz* bündig:

„Ein Verschlechterungsverbot im Einzelfall lässt sich daher von vornherein nicht aus Art. 20 a GG ableiten.“²⁸

Da vorliegend allein auf die aktuell gegebene und als solche mindestens überwiegend anerkannte Rechtslage abzustellen ist (s. oben), ist entscheidend daher zu fragen, ob der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Klärungen zu dieser Ausgangsfrage zu entnehmen sind – und zwar vor allem dahingehend, dass selbst die Rücknahme **einzelner** klimaschutzbezogener Maßnahmen (wie im GModG-E) durch den Gesetzgeber gegen Art. 20a GG verstoßen kann. Hierzu stützt sich das Gutachten zur Begründung der Verfassungswidrigkeit des GModG maßgeblich auch auf den „*Klimabeschluss*“ des *BVerfG* vom 24.03.2021. Auch insoweit bleibt es allerdings, wie nachstehend zu erläutern ist, oberflächlich und verkürzt es die Zusammenhänge in nicht hinnehmbarer Weise.

IV. Keine Verletzung der intertemporalen Freiheitssicherung

1. Position der *KlimaUnion*

Das Gutachten der *KlimaUnion* sieht die durch die Rechtsprechung des *BVerfG* begründete intertemporale Freiheitssicherungspflicht in dreifacher Hinsicht verletzt. Jede Regelung, die heute fossile Emissionen ohne normiertes Enddatum zulässt, gefährde die

²⁷ *KlimaUnion*, Kurzgutachten, S. 3.

²⁸ *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 109. EL Januar 2026, GG Art. 20a Rn. 53.

Freiheit zukünftiger Generationen. Die fehlende zeitliche Begrenzung im GModG-E bewirke, dass das verbleibende Emissionsbudget schneller aufgezehrt sei, als es ein verfassungskonformer Reduktionspfad erlaube.

Außerdem bestehe aufgrund einer fehlenden Betriebsobergrenze eine erhöhte Gefahr für eine „*Vollbremsung*“, die durch zukünftige Generationen vollzogen werden müsse.

Die intertemporale Freiheitssicherungspflicht des Gesetzgebers sei auch dadurch verletzt, dass das GModG-E den Entwicklungsdruck vollständig zurücknehme. Hierdurch fehle das von Verfassungen wegen erforderliche Transformationssignal.

2. Allgemeiner Rechtsrahmen

Die wesentlichen Weichenstellungen im Bereich des Klimaschutzes in Bezug auf Art. 20a GG hat das *BVerfG* in seinem „Klima-Beschluss“ aus dem Jahr 2021 getroffen. Die Verpflichtung des Gesetzgebers zur rechtzeitigen Einleitung des Übergangs zur Klimaneutralität folgt aus der **Staatszielbestimmung des Art. 20a GG**. Hiernach hat der Staat in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Zu diesen natürlichen Lebensgrundlagen zählt auch das Klima. Die Klimaziele des **Pariser Klimaabkommens** sind im Klimaschutzgesetz (vgl. § 1 S. 3 KSG) verankert und stellen sowohl einen justiziablen Maßstab²⁹ als auch einen Rechtfertigungsgrund für Grundrechtseinschränkungen dar.

Das **Gebot intertemporaler Freiheitssicherung** verpflichtet den Gesetzgeber, die notwendigen CO₂-Emissionen bis hin zu Klimaneutralität so vorausschauend 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.³⁰ Vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bedeutet dies, dass nicht einer Generation zugestanden werden kann, unter Ausnutzung größtmöglicher Freiheit, große Teile des insgesamt verbleibenden CO₂-Budgets zu verbrauchen, während nachfolgende Generationen sodann eine radikale Reduktionslast tragen und hierdurch weitreichende Einbußen ihrer Freiheit in Kauf nehmen müssten.³¹ Bei der Gesetzgebung ist daher schon heute, die **Wahrnehmung zukünftiger Freiheit zu berücksichtigen**. Der Gesetzgeber hat grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass eine Entwicklung einsetzt, die die Wahrnehmung dieser Freiheit in der Zukunft ermöglicht.³² Zur Gewährleistung dessen hat der Gesetzgeber möglichst frühzeitig die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse einzuleiten und ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit zu vermitteln.³³

²⁹ BVerfGE 157, 30, Rn. 207.

³⁰ BVerfGE 157, 30, Rn. 192.

³¹ BVerfGE 157, 30, Rn. 192.

³² BVerfGE 157, 30, Rn. 248.

³³ BVerfGE 157, 30, Rn. 249.

Trotzdem verbleibt dem Gesetzgeber ein **erheblicher Gestaltungsspielraum** in Bezug auf die Ausgestaltung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben. Das *BVerfG* hat dem Gesetzgeber im Bereich des Art. 20a GG grundsätzlich einen weiten Gestaltungsspielraum zuerkannt.³⁴ Im Rahmen seines **Konkretisierungsauftrages** kommt dem Gesetzgeber auch eine **Konkretisierungsprärogative** zu, in deren justiziablen Grenzen er seine gesetzgeberische Freiheit ausübt.³⁵

3. Rechtliche Bewertung

Die recht plakative Formulierung im Gutachten der *KlimaUnion*, dass die intertemporale Freiheitssicherungspflicht gleich in dreifacher Hinsicht verletzt sei, verkennt zunächst, dass die **intertemporale, d.h. generationenübergreifende Freiheitssicherung vom BVerfG nicht spezifisch aus Art. 20a GG abgeleitet**, sondern als *abwehr-* und *subjektiv-rechtliche* Komponente staatlicher Klimaschutzpflicht aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG entwickelt wurde. Art. 20a GG wird insofern nur und gleichsam verstärkend als flankierendes staatliches Schutzprogramm herangezogen. Das innovative dogmatische Konstrukt des *Rechts* auf intertemporale Freiheitssicherung besagt aber nichts zu einem wie auch immer aus Art. 20a GG abzuleitenden Rückschritts- oder Verschlechterungsverbot.

a) *BVerfG*: Ganzheitliche Betrachtung nur von „*Meta-Vorgaben*“

Die Parallelwertung des Kurzgutachtens in Bezug auf den Klimabeschluss geht insofern fehl, weil es im konkret durch den Klimabeschluss entschiedenen Fall **um grundlegende „ganzheitliche“ Betrachtungen** zur deutschen Klimaschutzpolitik ging. Zur Debatte standen die Maßstäbe zur Verteilung von bis 2045 zu reduzierenden Gesamt-Emissionsmengen („*CO2-Budgets*“) nach den Vorgaben der Erstfassung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG 2019). Dementsprechend bediente sich das *BVerfG* in seiner Entscheidung durchgängig einer **saldierenden oder auch pauschalisierenden (Gesamt-) Betrachtung** der zentralen „*Meta-Vorgaben*“ zur Klimaschutzpolitik. **Keinen Gegenstand** des Klimabeschlusses bildeten gegenüber dieser generellen Beurteilung der Grundkoordinaten zum Klimaschutz im KSG **konkrete einzelne Maßnahmen zur Fortentwicklung des Klimaschutzes** auf dessen „*Mikro-Ebene*“. Diesen wichtigen Umstand unterstreicht auch das schon erwähnte Gutachten des *Wissenschaftlichen Dienstes*. Zutreffend wird dort einerseits konstatiert, dass der Klimabeschluss (sogar) eine Neuausrichtung des Klimaschutzrechts an schwächeren Klimaschutzziele ausdrücklich für möglich halte, dies aber der Rechtfertigung anhand von Art. 20a GG bedürfe. Weiter heißt es ebenso zutreffend:

„Zur Aufhebung nur einzelner Vorschriften, die nicht Teil einer [scil.: ganzheitlichen o. übergreifenden] Neuausrichtung des Klimaschutzrechts an

³⁴ BVerfGE 118, 79, 119; NVwZ 2007, 1168, 1171.

³⁵ BVerfGE 157, 30, Rn. 206.

schwächeren Klimazielen sind, hat sich das Gericht hingegen nicht geäußert“
[Herv. u. Anm. d. Verf.].³⁶

b) Kein Bestandsschutz für Einzelmaßnahmen

Auch die weiteren Anleihen des Kurzgutachtens am Klimabeschluss sind zu entkräften, wenn man sich die Aussagen des *BVerfG* speziell zu Art. 20a GG vergegenwärtigt. Ihnen sind gewisse Neukonturierungen respektive Verstärkungen der Wirkungsweise dieses Staatsziels sowie wechselseitige Ausstrahlungen auf das Abwehrrecht, aber auch auf die (gesonderte) grundrechtliche Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 und auch aus Art. 14 GG³⁷ zu entnehmen. Sie stellen wiederum **keine Hinweise** für ein (absolutes) Verschlechterungsverbot und erst recht nicht **für den (absoluten) Bestandsschutz von Einzelmaßnahmen** zum Klimaschutz dar.

Im Wesentlichen erschöpft sich die Wirkungsweise des Art. 20a GG nach dem Klimabeschluss in Folgendem:

Als Ausgangspunkt wählt auch das *BVerfG* das eingangs skizzierte demokratiestaatliche Dilemma: Der demokratische politische Prozess sei über Wahlperioden kurzfristiger organisiert und laufe deshalb strukturell Gefahr, schwerfälliger auf langfristig zu verfolgende ökologische Belange zu reagieren. Deshalb lege Art. 20a GG der demokratischen Entscheidung inhaltliche Bindungen auf. Jenseits absoluter Verschlechterungsverbote entnimmt das *Gericht* dem Staatsziel Umweltschutz **lediglich ein Optimierungsgebot**: Das darin enthaltene Gebot auch und gerade zur Reduktion von Klimaschutzvorgaben, genieße es

„indessen keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen“ [Hervorh. nur hier].³⁸

Dies bedeutet auch: Der Klimaschutz steht, solange er nicht in der Verfassung selbst und eindeutig mit höherem Geltungsrang versehen ist, prinzipiell auf *gleicher Stufe* mit anderen Schutzzwecken des Grundgesetzes und sind Zielkonflikte unter Herstellung „*praktischer Konkordanz*“ (K. Hesse) aufzulösen.³⁹

Infolge alldessen verfügt laut *BVerfG* der den Klimaschutz befindende Gesetzgeber weiterhin über „*erheblichen Gestaltungsspielraum*“⁴⁰. Das *Gericht* beschränkt sich insofern auf eine Rand- oder Rahmenkontrolle. Dazu formuliert es:

³⁶ Stellungnahme der *Wiss. Dienste* „*Spielräume des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Klimaschutzrechts*“ (Az. WD 3 – 3000 – 013/26) v. 11.3.2026, S. 11.

³⁷ Dazu eingehend *BVerfGE* 157, 30, Rn. 143 ff.

³⁸ *BVerfGE* 157, 30, Rn. 198.

³⁹ S. auch *Pielow*, Diskussionsbeitrag, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Dt. Staatsrechtslehrer (VVDStRL) Bd. 84 (2025), S. 385 f.

⁴⁰ *BVerfGE* 157, 30, Rn. 207.

*„Grundsätzlich ist es auch **nicht Aufgabe der Gerichte**, aus der offenen Formulierung des Art. 20a GG **konkret quantifizierbare Grenzen** der Erderwärmung und damit korrespondierende Emissionsmengen oder Reduktionsvorgaben abzuleiten. Gleichwohl darf Art. 20a GG auch als Klimaschutzgebot nicht leerlaufen. Es bleibt auch insoweit Aufgabe verfassungsgerichtlicher Kontrolle, über die Wahrung [jedenfalls] **der Grenzen des Art. 20a GG zu wachen**“ [Anm./Hervorh. nur hier].⁴¹*

Das spezifische Regime gerichtlicher Kontrolle ergibt sich sodann aus einer Zusammenschau der Ausführungen des *BVerfG* zu den grundrechtlichen Schutzpflichten insbesondere nach Art. 2 Abs. 2 GG und dem Schutzauftrag des Gesetzgebers nach Art. 20a GG. In ersterer Hinsicht belässt es das Gericht grosso modo bei einer **bloßen Evidenzkontrolle**, unter anderem nach dem hier schon genannten Untermaßverbot.⁴² Demgegenüber sehen sich Leitplanken und Grenzen des Art. 20a GG für klimaschutzbezogene Maßnahmen des Gesetzgebers in gewisser Weise inhaltlich aufgeladen. Zentrale Anforderungen bilden das dem **Schutz künftiger Generationen** dienende Prinzip intertemporaler Freiheitssicherung, besondere Sorgfaltspflichten beim Umgang unter anderem mit wissenschaftlichen Ungewissheiten und bei absehbar eintretenden gravierenden Belastungen sowie die Pflicht, dem Klimaschutz dienende Vorschriften permanent im Lichte neuer gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse auch nachzubessern.⁴³

Eines näheren Eingehens auf dieses spezifische Rechtfertigungsregime bedarf es vorliegend nicht, denn: Zum einen **bezog sich der Klimaschutzbeschluss** vom 24. März 2021, wie schon gesagt, **nur auf abstrakte und sektorenübergreifende Vorgaben** im KSG („*Makro-Ebene*“ betreffend allgemeine Emissionsbudgets) und gibt insofern für die Beurteilung konkreter Einzelmaßnahmen wie des GModG-E **wenig bis nichts her**. Zum anderen gibt sich letztlich auch das *BVerfG* flexibel und lässt es Änderungen der Klimaschutzagenda ausdrücklich zu. So könne der Gesetzgeber – im Allgemeinen, also auf der Makro-Ebene –

„die maßgebliche Klimaschutzzielsetzung in erneuter Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzauftrags ändern“.⁴⁴

Andererseits sei aber (auf der Mikro-Ebene)

„nicht jede neue Vorschrift, die mit der das verfassungsrechtliche Klimaschutzziel bislang konkretisierenden Regelung unvereinbar ist, (...) damit (...) bereits

⁴¹ BVerfGE 157, 30, Rn. 207.

⁴² BVerfGE 157, 30, Rn. 151 ff.

⁴³ S. dazu näher die instruktive Zusammenstellung der *Wiss. Dienste* „*Spielräume des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Klimaschutzrechts*“ (Az. WD 3 – 3000 – 013/26) v. 11.3.2026, S. 7 ff. mit Zitierungen und Nachw. aus dem Klimabeschluss.

⁴⁴ BVerfGE 157, 30 Rn. 213.

selbst als aktualisierte Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Schutzauftrags durch den Gesetzgeber anzusehen.“⁴⁵

Insbesondere wenn der Gesetzgeber dem Klimaschutzrecht eine grundlegende Neuausrichtung geben wollte, müsse diese als solche erkennbar und damit auch für die politische Öffentlichkeit diskutierbar sein.

„Hintergrund der ausdrücklichen Hervorhebung der Gesetzgebung in Art. 20a GG und der Anerkennung einer Konkretisierungsprärogative des Gesetzgebers ist gerade, dass die besondere Bedeutung der Schutzgüter des Art. 20a GG und deren Spannungsverhältnis zu etwaigen gegenläufigen Belangen in demokratischer Verantwortung zu einem Ausgleich gebracht werden müssen und die Gesetzgebung hierfür den geeigneten Rahmen bietet.“⁴⁶

Für **Änderungen (nur) einzelner klimaschützender Maßnahmen** innerhalb eines einmal eingeschlagenen Emissionsreduktionspfades **finden sich derart deutliche verfahrensbezogene Vorgaben nicht**. Dies mag wiederum als Beleg dafür angesehen werden, dass Einzelmaßnahmen zum Klimaschutz jenseits des Pflichtenprogramms nach dem Klimaschutzbeschluss abgeändert oder auch abgeschafft werden können.

Es sei am Ende nicht verschwiegen, dass die dogmatische Überarbeitung des Art. 20a GG im Klimabeschluss des *BVerfG* einschließlich seiner „Versubjektivierung“ unter Rückgriff auf das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG nicht kritiklos hingenommen wurde. Die Kritik an der Entscheidung richtet sich vor allem gegen eine Überdehnung von Art. 20a GG, methodische Unschärfen und gegen eine Verschiebung politischer Verantwortung auf das *BVerfG*. Ferner wird die Entscheidung zwar als dogmatisch innovativ, aber auch als demokratietheoretisch problematisch bewertet.⁴⁷ Auf die Rezeption des Klimabeschlusses ist hier nicht näher einzugehen. Es sei aber angemerkt: Den Vorbehalten, die speziell unter dem Aspekt der Gewaltenteilung bzw. eines „Übergriffs“ der Rechtsprechung auf die Gesetzgebung geäußert wurden, dürfte eine mögliche weitergehende Korrektur auch von einzelnen Klimaschutzmaßnahmen der Legislative (auf der „Mikro-Ebene“) durch das *BVerfG* – u.a. nach den Erkenntnissen dieses Gutachtens – neue und weitere Nahrung geben.

c) Gebotene Reichweite intertemporaler Freiheitssicherung

Selbst unter Zugrundelegung des Verständnisses der *KlimaUnion* in Bezug auf den Klimabeschluss, erweist sich das GModG-E als mit der Verfassung vereinbar.

Soweit die *KlimaUnion* feststellt, dass CO₂-Emissionen irreversibel seien und jede Emission das verbleibende Restbudget weiter aufzehre, ist dem zuzustimmen. Hierbei handelt es sich um wissenschaftlich beweisbare Fakten. Auch die Tatsache, dass jede in

⁴⁵ BVerfGE 157, 30 Rn. 213.

⁴⁶ BVerfGE 157, 30 Rn. 213.

⁴⁷ Vgl. kritisch zu BVerfGE 157, 30 insgesamt *Uechtritz/Ruttloff*, NVwZ 2022, 9 ff.; *Faßbender*, NJW 2021, 2085, 2090 f.; *Wagner*, NJW 2021, 2256, 2261 f.

der Gegenwart emittierte Tonne CO₂ den Freiheitsraum künftiger Generationen verengt, ist insofern zutreffend. Heutige Emissionen führen naturgemäß dazu, dass vom verbleibenden Restbudget für künftige Generationen dementsprechend weniger Budget verbleibt. Auch mit fossilen Brennstoffen betriebene Bestandsheizungen emittieren CO₂ und verengen damit den Freiheitsraum zukünftiger Generationen. Soweit die *KlimaUnion* aus diesen Aspekten ableiten will, dass das GModG-E daher verfassungswidrig sei, verkennt sie allerdings Maßstab und Reichweite der intertemporalen Freiheitssicherung. Wie oben aufgezeigt, **obliegt dem Gesetzgeber keine Pflicht, jegliche CO₂-Emissionen zu verbieten** oder diese auf Null zu reduzieren und damit **nachfolgenden Generationen ein maximal großes Restbudget zu überlassen**. Vielmehr konditioniert die intertemporale Freiheitssicherungspflicht die im Rahmen des „*Optimierungsgebots*“ (s.o.) zu treffende Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers. Aufgrund der Unumkehrbarkeit von CO₂-Emissionen obliegt ihm zum Schutze der Freiheit künftiger Generationen die Pflicht, die notwendigen CO₂-Reduktionen (nur) so zu gestalten, dass die **Freiheitseinbußen** künftiger Generationen **weiterhin zumutbar** ausfallen.

Dass der Gesetzgeber hiergegen verstoßen hat, ist weder dargetan noch ersichtlich. Es ist eine reine Behauptung, dass das Emissionsbudget für den Gebäudesektor schneller aufgezehrt wird, als es ein verfassungskonformer Reduktionspfad erlaube. Wie ausgeführt, obliegt dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Klimaschutzes eine **Konkretisierungsprärogative**. Dass der Gesetzgeber diese Prärogative mit der Schaffung des GModG-E nun anders ausübt, als es der vorige Gesetzgeber mit dem GEG getan hat, stellt für sich gesehen **keine Abweichung von einem verfassungskonformen Reduktionspfad** dar. Solange der Gesetzgeber die Freiheitseinbußen für künftige Generationen durch die Regelungen des GModG-E auf ein zumutbares Maß begrenzt, verstößt der dort vorgesehene Reduktionspfad nicht gegen die Verfassung.

Eine fehlende zeitliche Begrenzung des Betriebs von fossilen Heizkesseln stellt für sich genommen auch vor dem Hintergrund der intertemporalen Freiheitssicherung keine verfassungswidrige Regelung dar. Dies ergibt sich insbesondere aus der Tatsache, dass ein tatsächlicher, ewiger Betrieb von fossilen Heizungen aufgrund von technischen Begebenheiten ausgeschlossen ist. Auch wenn das Betriebsverbot normativ aufgehoben wird, verbleibt die Wirkung eines Betriebsverbots faktisch bestehen (vgl. dazu näher unter II., 2.).

Es ergibt sich auch keine vom Gutachten der *KlimaUnion* in Bezug genommene signifikant größere Gefahr einer sogenannten „*Vollbremsung*“ für zukünftige Generationen. Dazu argumentiert das Gutachten wiederum pauschal, indem es behauptet, dass allein durch den Wegfall der Betriebsobergrenze die Gefahr der „*Vollbremsung*“ entstände bzw. dass der Gebäudesektor allein aufgrund der fehlenden Betriebsobergrenze seine Reduktionslasten nicht rechtzeitig erbringen werde. Das Gebäudemodernisierungsgesetz sieht für ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens installierte Heizungsanlagen die schrittweise Erhöhung von klimafreundlichen Energieträgern vor. Für Anlagen, die ab diesem Zeitpunkt installiert werden, ist ab dem Jahr 2029 die Verwendung von 10%, ab 2030 von 15%, ab 2035 von 30% und ab 2040 von 60% vorgesehen. Ein **Reduktionspfad** ist hiermit **klar**

erkennbar. Ein solcher verfassungskonformer Reduktionspfad liegt jedenfalls dann vor, wenn sorgfältig unter **Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes mit Blick auf die Unumkehrbarkeit der Emissionen** abgewogen wurde, welche Emissionen heute zulässig sein sollen. Aus der differenzierten Regelung des § 43 GModG-E und der Evaluationsklausel in § 9a GModG-E wird ersichtlich, dass sich der Gesetzgeber dieser Anforderungen bewusst ist, die **widerstreitenden Interessen gegeneinander abgewogen** hat, sich seiner Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung bewusst war und die Regelung unter **Berücksichtigung der Folgen für die Ausübung künftiger Freiheit** getroffen hat.

d) Hinreichender „*Entwicklungsdruck*“?

In Bezug auf den im Gutachten adressierten **Entwicklungsdruck** ist zunächst folgendes festzuhalten: Das *BVerfG* stellt fest, dass der Gesetzgeber Voraussetzungen und Anreize für die Entwicklung klimaneutraler Alternativen zu schaffen hat. Dabei **stehen dem Gesetzgeber Gestaltungsspielräume offen**, da das Grundgesetz nicht im Einzelnen vorgibt, was zu diesem Zweck zu regeln ist. Ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermittelt der Gesetzgeber nach dem Klimabeschluss des *BVerfG* bereits dann, wenn absehbar wird,

„dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs-, und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstige relevante CO₂-Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind.“⁴⁸

Gegen diese Maßstäbe verstößt der Entwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes nicht. Zum einen ist dem Gesetzesentwurf sowohl die grundsätzliche Intention des Gesetzgebers zur (Wärme-)Transformation des Gebäudesektors zu entnehmen, vgl. § 1 GModG-E. Zum anderen wird insbesondere durch die Regelung der sogenannten „*Biotreppe*“ in § 43 GModG-E klar ersichtlich, dass die heutige CO₂-relevante Struktur Heizen in Zukunft erheblich umzugestalten – nämlich durch die Nutzung von Bio-Energieträgern – sein wird. Inwiefern hierzu ein verbindliches Enddatum zur Erreichung eines hinreichenden Entwicklungsdrucks erforderlich sein soll, ist nicht nachvollziehbar. Außerdem dürfte in der Bevölkerung hinlänglich bekannt sein, dass sich die Frage des Austausches der Heizung je nach Alter und Zustand der Geräte kurz- oder mittelfristig stellen wird, da eine Reparatur aus verschiedenen Gründen nicht dauerhaft gewährleistet werden kann.

Zur Feststellung eines hinreichenden Entwicklungsdrucks ist insbesondere **keine isolierte und vergleichende Rückschau auf bisherige gesetzliche Regelungen** – so wie es das Gutachten der *KlimaUnion* vornimmt – geboten. Das Gutachten der *KlimaUnion* stellt mit einer vergleichenden Betrachtung der Wirkungen des GEG im Verhältnis zu den Regelungen des GModG-E fest, dass nunmehr kein gleiches Niveau an Entwicklungsdruck gewährleistet werde („*Der Referentenentwurf nimmt diesen Entwicklungsdruck vollständig zurück, ...*“, Gutachten, S. 3). Es kann dabei dahinstehen,

⁴⁸ BVerfGE 157, 30, Rn. 249.

ob dem tatsächlich so ist, denn jedenfalls verpflichtet die Rechtsprechung des *BVerfG* den Gesetzgeber nur zur Erzeugung eines hinreichenden Entwicklungsdrucks, der – wie bereits oben aufgezeigt – dann sichergestellt ist, wenn anhand der Regelung absehbar ist, welche CO₂-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestalten sind. Im Übrigen existiert auch hier keine Form eines Verschlechterungsverbots auf der Mikro-Ebene.

V. Keine anderen Grundrechtsverstöße (Art. 3 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 GG)

1. Position der *KlimaUnion*

Die *KlimaUnion* vertritt die Position, dass das GModG-E eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen zwei Gruppen von Gebäudeeigentümern schaffe, was einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG begründe. So unterliege, wer sich nach Inkrafttreten des GModG-E für den Neueinbau einer fossilen Heizung entscheide, der „*Biotreppe*“ des § 43 GModG-E mit stufenweise steigenden Mindestanteilen kohlendioxidneutraler Brennstoffe (10 % ab 2029, 15 % ab 2030, 30 % ab 2035, 60 % ab 2040). Wer hingegen eine bestehende fossile Heizungsanlage lediglich repariere und instandhalte, bleibe **zeitlich unbegrenzt** von jeglichen Klimaschutzanforderungen befreit - unabhängig vom Alter und der Effizienz der Anlage. Die Ungleichbehandlung erfolge ohne sachlichen Grund.

Das Gutachten der *KlimaUnion* konstatiert zugleich eine nahezu erreichte Schutzpflichtverletzung aus Art. 2 Abs. 2 GG, weil ein seit 2002 bestehendes Betriebsverbot für überalterte fossile Heizungen ohne funktionalen Ersatz entfallt und die Regelungslücke den zeitlich unbegrenzten Weiterbetrieb ermögliche.

2. Rechtliche Bewertung

a) Art. 3 Abs. 1 GG

Der Gesetzgeber ist bei der Ausgestaltung von Gesetzen an den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden. Prüfungsmaßstab ist, ob die in Rede stehende Maßnahme gegen den **allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG** verstößt, indem sie wesentlich **Gleiches ungleich** oder wesentlich **Ungleiches gleich** behandelt, ohne dass hierfür ein **sachlicher Rechtfertigungsgrund** besteht.

Nach ständiger Rechtsprechung gebietet Art. 3 Abs. 1 GG zwar, „*Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu regeln*“⁴⁹, überlässt es aber grundsätzlich dem Gesetzgeber, zu entscheiden, welche Merkmale beim Vergleich von Lebenssachverhalten er als maßgebend ansieht, um sie im Recht gleich oder verschieden zu behandeln.⁵⁰

Der Gleichheitssatz ist erst verletzt, wenn der Gesetzgeber Sachverhalte ungleich behandelt, ohne dass sich die Differenzierung sachbereichsbezogen auf einen

⁴⁹ BVerfGE 108, 52, Rn. 40

⁵⁰ BVerfGE 108, 52, Rn. 40

vernünftigen oder sonst einleuchtenden Grund zurückführen lässt, oder wenn er *Art und Ausmaß tatsächlicher Unterschiede sachwidrig außer Acht* lässt.⁵¹

Dementsprechend nimmt das *BVerfG* eine abgestufte Kontrolldichte an:

*„Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen“*⁵².

Bei Ungleichbehandlungen von Personengruppen prüft das Gericht, ob *„Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können.“*⁵³

Zugleich erkennt das *BVerfG* gerade im Massen- und Wirtschaftsrecht einen **weiten Typisierungsspielraum** des Gesetzgebers an:

*„Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und typisieren. Er ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen.“*⁵⁴

Eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG liegt nach der Rechtsprechung nur vor, wenn sich *„ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund“* für die Differenzierung nicht finden lässt.⁵⁵

Diese allgemeinen Grundsätze vorausgeschickt, ist bereits fraglich, ob die von der *KlimaUnion* gegenübergestellten Gruppen als wesentlich gleich anzusehen sind. Der Gesetzesentwurf differenziert zwischen Eigentümern, die nach Inkrafttreten des Gesetzes neu in eine fossile Heizung investieren, und solchen, die eine bestehende Anlage weiter betreiben oder reparieren. Während erstere eine investitionsrelevante Entscheidung mit langfristiger Emissionswirkung treffen, handelt es sich bei letzteren um die Fortführung einer vor Inkrafttreten des *GModG-E* getroffenen Investitionsentscheidung und eines historisch gewachsenen Bestands, der nur noch *„ausläuft“*.

Dies spricht dafür, dass die Sachverhalte bei Neu- und Bestandsanlagen im Hinblick auf das verfolgte Lenkungsziel – die Steuerung künftiger Investitionen in fossile Infrastrukturen – bereits **nicht** ohne Weiteres **vergleichbar** sind.

Jedenfalls ist der durch den zeitlichen Anknüpfungspunkt (Neuinvestition vs. bloße Bestandserhaltung) begründete Unterschied so erheblich, dass er unter Berücksichtigung

⁵¹ BVerfGE 108, 52, Rn. 40

⁵² BVerfGE 110, 274 Rn. 291.

⁵³ BVerfGE 88, 87 Rn. 96 f.; ebenso BVerfGE 110, 274, Rn. 291f.

⁵⁴ BVerfGE 133, 377, Rn. 410.

⁵⁵ StRspr. BVerfG, siehe BVerfGE 168, 1, Rn. 141; vgl. auch BVerfGE 160, 41, Rn. 53; 162, 277, Rn. 71. .

der Rechtsprechung des *BVerfG* als **sachlicher Grund** für eine differenzierende Belastung herangezogen werden kann.

Die Bio-Treppe knüpft an neue, im zeitlichen Geltungsbereich des *GModG-E* getroffene Investitionsentscheidungen an und privilegiert nicht „*willkürlich*“ alte, ineffiziente Anlagen. Vielmehr nimmt das *GModG-E* einen durch die natürliche Lebensdauer und Reparaturfähigkeit einer Bestandsanlage begrenzten Übergang, wie er vom *BVerfG* im Umwelt- und Wirtschaftsrecht regelmäßig gebilligt wird, an.

Für Konstellationen, in denen – wie hier – neue Investitionsentscheidungen anders behandelt werden als bloße Bestandserhaltung, betont das *BVerfG* außerdem, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers *„am weitesten geht, wenn er Lebenssachverhalte verschieden behandelt, bei denen die Betroffenen sich durch eigenes Verhalten auf die unterschiedliche Regelung einstellen können“*.⁵⁶ Wer nach Inkrafttreten des Gesetzes neu in eine fossile Heizung investiert, kann seine Entscheidung an der absehbaren Rechtsentwicklung ausrichten, während der bloße Weiterbetrieb einer Altanlage typischerweise durch einen Bestandsschutz geprägt ist.

Übertragen auf die vorliegende Konstellation kann der Gesetzgeber die zeitliche Anknüpfung (Neuinvestition vs. bloße Bestandserhaltung) als tragendes Differenzierungsmerkmal wählen, weil sich daraus ein *„vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst einleuchtender Grund“* für eine stärkere Belastung neuer fossiler Heizungen ergibt. Wer nach Inkrafttreten des Gesetzes neu in fossile Infrastruktur investiert, trifft eine langfristig wirksame Investitions- und Emissionsentscheidung und kann sich – anders als der bloße Bestandsnutzer – auf die geänderte Rechtslage einstellen. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers geht nach der Rechtsprechung gerade dann *„am weitesten, wenn er Lebenssachverhalte verschieden behandelt, bei denen die Betroffenen sich durch eigenes Verhalten auf die unterschiedliche Regelung einstellen können.“* Vor diesem Hintergrund erscheint die Differenzierung zwischen Neu- und Bestandsanlagen weder evident unsachlich noch willkürlich, sondern als durch das Lenkungsziel – Vermeidung künftiger zusätzlicher fossiler Lock-In-Investitionen – jedenfalls sachlich gerechtfertigt im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG.⁵⁷

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Differenzierung zwischen Neu- und Bestandsanlagen im Heizungsrecht als sachgerecht einordnen: Sie knüpft an einen realen, lenkungsrelevanten Unterschied (neue, langfristig wirkende Emissionsentscheidung vs. auslaufender Bestand) an und wahrt den vom *BVerfG* anerkannten Typisierungsspielraum. Eine *„evident unsachliche“* oder *„willkürliche“* Privilegierung des Bestands⁵⁸ ist damit nicht erkennbar.

⁵⁶ So bereits *BVerfGE* 55, 72, Rn. 89; aufgegriffen etwa in *BVerfGE* 110, 274, Rn. 292.

⁵⁷ Im Ergebnis so auch *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Fachbereich WD 5, Titel: Vereinbarkeit von § 43 Abs. 1 („Biotreppe“) des Entwurfs eines Vereinbarkeit von § 43 Abs. 1 („Biotreppe“) des Entwurfs eines Gebäudemodernisierungsgesetzes mit Art. 3 Abs. 1 GG, S. 5.

⁵⁸ Vgl. zur Schwelle des Willkürverbots *BVerfGE* 110, 274, Rn. 291; *BVerfGE* 107, 218, Rn. 252.

b) Art. 2 Abs. 2 GG

Der Gesetzgeber ist zudem bei der Ausgestaltung von Gesetzen an Art. 2 Abs. 2 GG gebunden.

Die Verfassungsrechtsprechung betont, dass eine Verletzung staatlicher Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 GG nur ausnahmsweise festgestellt werden kann. Das *BVerfG* hat klargestellt, dass eine Schutzpflichtverletzung erst dann vorliegt, „*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.*“⁵⁹

Diese hohe Schwelle respektive eine bloße „*Evidenzkontrolle*“ des Gesetzgebers greift auch im Klimaschutzkontext. Im Klimabeschluss erkennt das *BVerfG* ausdrücklich an, dass die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates auch die Verpflichtung umfasst, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen, und dass diese Schutzpflicht auch künftige Generationen erfassen kann.⁶⁰ Zugleich betont es jedoch, dass „*nicht festgestellt werden kann, dass der Gesetzgeber seine aus den Grundrechten folgenden Schutzpflichten verletzt hat*“, und dass die getroffenen Schutzvorkehrungen – insbesondere das KSG – nicht offensichtlich ungeeignet seien.⁶¹ In Randnummer 165 führt das *Gericht* aus, dass Regierung und Gesetzgeber, wenn sie davon ausgehen, bei Einhaltung des Paris-Ziels das durch Art. 2 Abs. 2 GG gebotene Schutzniveau wahren zu können, „*jedenfalls gegenwärtig nicht ihren durch die grundrechtliche Schutzpflicht belassenen Entscheidungsspielraum überschreiten*“. Bereits dieser Befund zeigt, dass die Schwelle zur Schutzpflichtverletzung **deutlich höher** liegt als von der *KlimaUnion* suggeriert.

Das *BVerfG* leitet aus Art. 20a GG eine besondere Sorgfaltspflicht des Gesetzgebers ab, nach der „*bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen*“ zu berücksichtigen sind.⁶² Zugleich betont es aber, dass Art. 20a GG dem Gesetzgeber „*erheblichen Gestaltungsspielraum*“ belässt⁶³. Die konkrete Quantifizierung von Emissionsbudgets ist mit Unsicherheiten behaftet. Deshalb eröffne Art. 20a GG Wertungsspielräume, solange diese nicht „*nach politischem Belieben*“ ausgefüllt würden, sondern sich an den wissenschaftlich belastbaren Grundlagen orientieren.⁶⁴ Daraus folgt, dass die Aufgabe eines spezifischen Einzelinstrumentes (etwa eines bestimmten Betriebsverbots) für sich genommen noch keinen „*ökologischen Rückschritt*“ darstellt, der automatisch die Schwelle einer Schutzpflichtverletzung überschreitet; entscheidend ist – abermals – das Gesamtschutzniveau.

⁵⁹ BVerfGE 158, 170, Rn. 50.

⁶⁰ BVerfGE 157, 30, Rn.148

⁶¹ BVerfGE 157, 30, Rn.142

⁶² BVerfGE 157, 30, Rn.229

⁶³ BVerfGE 157, 30, Rn.207

⁶⁴ BVerfGE 157, 30, Rn.215

Der Klimabeschluss des *BVerfG* konkretisiert die Grundrechte, wie oben (s. u.a. IV. 3 c)) schon ausgeführt, zusätzlich als intertemporale Freiheitssicherung: Die Grundrechte schützen vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasreduzierungslast in die Zukunft, die zu unverhältnismäßig drastischen Freiheitseinbußen künftiger Generationen führen würde. Das *BVerfG* fordert deshalb, dass der Übergang zur Klimaneutralität „*rechtzeitig eingeleitet*“ und durch „*frühzeitig transparente Maßgaben*“ für die weitere Treibhausgasreduktion flankiert werde, die Entwicklungsdruck erzeugen und Planungssicherheit vermitteln. Gerade im Klimabeschluss beschränkt sich das *BVerfG* aber auf eine **Nachsteuerungspflicht** hinsichtlich der Fortschreibung der Minderungsziele ab 2031. Es erklärt das KSG nur insoweit für unvereinbar mit den Grundrechten, als es an einer hinreichend konkretisierten Fortentwicklungspflicht fehlt.⁶⁵ Weder verlangt es eine bestimmte Instrumentenwahl (z.B. zwingende Betriebsverbote für bestimmte Heizungsbestände), noch ordnet es an, dass einmal eingeführte Einzelinstrumente verfassungsrechtlich „*versteinert*“ wären. Die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG und die intertemporale Freiheitssicherung begrenzen damit die Ergebnisoffenheit des Gesetzgebers, nicht aber seine Mittelwahl, solange ein verantwortbarer Reduktionspfad insgesamt gewahrt bleibt.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die These, die ersatzlose Streichung des seit über 20 Jahren bestehenden Betriebsverbots für überalterte fossile Heizungen nähere sich bereits der Schwelle einer Schutzpflichtverletzung aus Art. 2 Abs. 2 GG, als mit der Rechtsprechung des *BVerfG* *unvereinbar*. Das *BVerfG* hat im Klimabeschluss betont, dass es „*keineswegs*“ aus dem Grundgesetz konkrete Jahresemissionsmengen oder ein Verbot jeglicher weiterer Emissionen ableitet. Es geht vielmehr „*grundsätzlich von weiteren – insgesamt zu reduzierenden – Emissionen aus*“. Entscheidend ist daher erneut, ob die *Gesamtheit* der Regelungen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich ist oder erheblich hinter dem gebotenen Schutzniveau zurückbleibt. Solange der Gesetzgeber das Paris-Ziel in § 1 Satz 3 KSG aufrechterhält und einen – wenn auch politisch streitigen – Maßnahmenmix verfolgt, ist nach ausdrücklicher Aussage des *BVerfG* „*nicht erkennbar*“, dass der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum überschritten wird.⁶⁶

Die Argumentation der *KlimaUnion* überschätzt nach all dem den verfassungsrechtlichen Bindungsgrad eines bestimmten Einzelinstrumentes (Betriebsverbot) und verschiebt die vom *BVerfG* gezogene Linie von einer Minimum- und Evidenzkontrolle hin zu einer Vollkontrolle der Mittelwahl, für die es in der Rechtsprechung des *BVerfG* keine Anhaltspunkte gibt. Auch eine Verletzung von Art. 2 Abs. 2 GG scheidet damit aus.

⁶⁵ BVerfGE 157, 30, Rn.238

⁶⁶ BVerfGE 157, 30, Rn.211

VI. Verstoß gegen Unionsrecht (EU-Gebäuderichtlinie EPBD 2024/1275)

1. Position der KlimaUnion

Die *KlimaUnion* ist der Auffassung, dass der Referentenentwurf die Richtlinie (EU) 2024/1275 (Energy Performance of Buildings Directive: „EPBD“) über die Gesamteffizienz von Gebäuden nicht hinreichend in nationales Recht umsetze und damit die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik gemäß Art. 258 AEUV riskiere. Das von der Richtlinie vorgegebene Ziel und die entsprechende Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung in das nationale Recht, bis 2050 einen emissionsfreien Gebäudebestand zu erreichen, werde durch das Gesetz nicht sichergestellt, sondern infolge der Ermöglichung des zeitlich unbegrenzten Weiterbetriebs fossiler Bestandsheizungen sogar konterkariert („*unvereinbar*“), obwohl es „*beanspruche die Richtlinie „1:1“ in nationales Recht umzusetzen.*“⁶⁷

Dabei sei von besonderer Bedeutung, dass die EPBD nicht schlicht als Richtlinie im Sinne des Europäischen Sekundärrechts zu begreifen sei, sondern mit der im Europäischen Klimagesetz normierten Klimaneutralität der Union bis 2050 ein primärrechtliches Verfassungsgebot umsetze. Aufgrund dieser „*höherrangigen Rechts-Verankerung*“ verstoße der Entwurf mit der Gestattung von unbegrenztem Weiterbetrieb fossiler Heizsysteme gegen das in Art. 3 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2021/1119 normierte unionsrechtliche Rückschrittsverbot, da diese funktional eine Rücknahme des Schutzniveaus der EPBD bedeute. Dadurch riskiere die Bundesrepublik dem Vorwurf ausgesetzt zu werden, gegen die allgemeine Loyalitätspflicht aus Art. 4 Abs. 3 AEUV zu verstoßen.

2. Rechtliche Bewertung

Der Gesetzesentwurf verstößt nicht gegen Unionsrecht und nicht gegen die Wertungen aus der EU-Gebäuderichtlinie (EPBD) 2024/1275. Es ist schon fraglich, ob die Erreichung eines emissionsfreien Gebäudebestands bis 2050 überhaupt ein eigenständiges rechtsverbindliches Ziel im Sinne des Art. 288 Abs. 3 AEUV darstellt, das einer Überprüfung zugänglich wäre (**a.**). Selbst für diesen Fall hat der nationale Gesetzgeber auch nach den unionsrechtlichen Maßstäben einen weiten Ermessensspielraum und eine Einschätzungsprärogative für die Wahl der Mittel zur Umsetzung dieses Ziels (**b.**). Nach diesen Grundsätzen weist der Gesetzesentwurf im Hinblick auf die angestrebte Dekarbonisierung von Gebäuden einen nachvollziehbaren Pfad für eine schrittweise Umsetzung auf (**c.**). Dem steht auch die von der *Bundesregierung* formulierte Prämisse einer „1:1“-Umsetzung nicht entgegen – im Gegenteil (**d.**). Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Fortschritte des Gesetzes einer Evaluierungspflicht unterstehen und die Kompetenz der Feststellung einer Vertragsverletzung ausschließlich dem *EuGH* zusteht (**e.**).

⁶⁷ *KlimaUnion*, Kurzgutachten, S. 4.

- a) Fraglichkeit der eigenständigen Rechtsverbindlichkeit des emissionsfreien Gebäudebestands bis 2050

Die *KlimaUnion* befürchtet aufgrund der „Unvereinbarkeit“ der Regelungen im Entwurf des GModG mit der Zielvorgabe eines emissionsfreien Gebäudebestands nach der EPBD ein mögliches Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik nach Art. 258 AEUV. Die EPBD ist, wie in ihrem Erwägungsgrund 5 festgehalten, integraler Bestandteil des von der EU-Kommission mit der Mitteilung vom 19. Oktober „Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 – Eine vitale Union in einer fragilen Welt“⁶⁸ angekündigten Gesetzgebungspaket „Fit für 55“⁶⁹, das eine Reihe von Politikbereichen abdecken soll, darunter Energieeffizienz, erneuerbare Energie, Landnutzung, Landnutzungsänderung, Forstwirtschaft, Energiebesteuerung, Lastenteilung, Emissionshandel und Infrastruktur für alternative Kraftstoffe. Ein erfolgreiches Vertragsverletzungsverfahren setzt gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV eine Verletzung einer Vertragspflicht durch den betroffenen Mitgliedstaat voraus. Vorab und unabhängig von der Frage, ob der Entwurf tatsächlich mit den Zielen der EPBD unvereinbar ist, ist bereits zweifelhaft, ob die Absicht, bis 2050 einen emissionsfreien Gebäudebestand zu schaffen, eine eigenständige rechtsverbindliche – insbesondere bereits im Jahr 2026 – justiziable Verpflichtung im Sinne des Art. 258 AEUV schafft.⁷⁰

Zwar ist jede Richtlinie wie auch die EPBD gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV hinsichtlich ihres Ziels⁷¹ verbindlich für die Mitgliedstaaten. Hier ist jedoch unklar, ob der emissionsfreie Gebäudebestand bis 2050 uneingeschränkt und eigenständig ein Ziel im Sinne der Norm darstellen soll, dessen vermeintliche Nicht-Verfolgung im Jahr 2026 und damit mehr als 20 Jahre vor der geplanten Zielerreichung mit einem Vertragsverletzungsverfahren sanktioniert werden könnte.

Das liegt zum einen an der EPBD selbst, die in ihrem Art. 1 Abs. 1 lediglich festhält, dass sie „die Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und die Verringerung der Treibhausgasemissionen von Gebäuden in der Union unterstützt“, um zwar einen emissionsfreien Gebäudebestand bis 2050 erreichen zu wollen, aber nur unter der einschränkenden „Berücksichtigung der äußeren klimatischen Bedingungen, der lokalen Bedingungen, der Anforderungen an die Raumklimaqualität und der Kosteneffizienz“. Mithin besteht die Vorgabe eines emissionsfreien Gebäudebestands bis 2050 schon nach der EPBD nicht bedingungslos und uneingeschränkt, sondern unterliegt einer umfassenden Abwägung mit anderen Rechtsgütern im Sinne einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. Eine ausdrückliche, uneingeschränkte Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung konkreter Maßnahmen ist lediglich etwa in Art. 3 Abs. 1

⁶⁸ Kommission, Mitteilung, Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 – Eine vitale Union in einer fragilen Welt, KOM(2020) 690 endg., 19. Oktober 2020.

⁶⁹ Kommission, Mitteilung, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU- Klimaziels für 2030, KOM(2021) 550 endg., 14. Juli 2021.

⁷⁰ Ähnlich auch *Fachbereich EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit*, EU 6 - 3000 - 074/26, „Europarechtliche Fragen zum Gesetzentwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes“, S. 6.

⁷¹ Der Begriff „Ziel“ wird insoweit als „Ergebnis“, das die Richtlinie vorgibt, ausgelegt. Siehe etwa Schröder, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 288 Rn. 61.

mit der Festlegung von nationalen Gebäuderenovierungsplänen angeordnet, die wiederum selbst das Ziel haben sollen, „*bestehende Gebäude in Nullemissionsgebäude umzubauen*“. Festzuhalten ist mithin, dass die EPBD, die Dekarbonisierung des Gebäudebestands nicht explizit als verbindliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten bezeichnet – anders etwa bei Zielvorgaben aus dem primärrechtlichen Europäischen Klimaschutzgesetz.⁷²

Auch die im Hinblick auf die Formulierung der Ziele der Richtlinie maßgebenden Erwägungsgründe, wie z.B. in den Ziffern 2, 4, 24, 25, 27, geben nicht eindeutig zu erkennen, ob die Erreichung eines emissionsfreien Gebäudebestands ein eigenständiges justiziables „Ziel“ sein soll, oder ob damit nicht eher (lediglich) eine politische Agenda zur Umsetzung der beabsichtigten Klimaneutralität bis 2050 insgesamt adressiert ist. Schließlich besteht, wie die *KlimaUnion* in ihrem Gutachten richtigerweise herausarbeitet, bereits das in Art. 1, 2 des „Europäischen Klimagesetzes“ (VO (EU) 2021/1119) primärrechtlich verbindlich festgelegte Ziel der Union ohnehin darin, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Das die Bundesrepublik des Weiteren bindende Klimaschutzgesetz (KSG) gibt sogar noch ein strengeres Ziel vor: die Erreichung der Netto-Treibhausneutralität bis 2045 gemäß § 3 Abs. 2. Ob insofern das EPBD über die explizit an die Mitgliedstaaten formulierten Handlungspflichten (z.B. aus Art. 3 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 UAbs. 6, Abs. 2 UAbs. 2, Art. 17 Abs. 1, 6) eigenständige, justiziable Vorgaben enthält, die über die bereits ohnehin gesteckten Ziele hinausgehen, darf bezweifelt werden, insbesondere im Hinblick auf die vollständige Dekarbonisierung, die nicht eigenständig, sondern lediglich in Verbindung mit diesen konkreten, an die Mitgliedstaaten gerichteten Handlungspflichten Erwähnung findet.⁷³

Zum anderen ist der zeitliche Kontext auch darüber hinaus zu berücksichtigen. Schließlich soll das Ziel erst im Jahr 2050 mit der Klimaneutralität insgesamt erreicht werden. Ob und inwiefern die Wahl des Mittels – der streitgegenständliche Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes –, die nach expliziter Aussage des Art. 288 Abs. 3 AEUV ohnehin in freiem Ermessen des Mitgliedstaates steht (dazu unten), mithin im Jahr 2026 bereits an der Erreichung dieses Ziels im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens zu messen wäre, erscheint äußerst fraglich. Letztlich lässt sich erst in ein paar Jahren justiziable überprüfen, ob die geplante Einführung des Gesetzes tatsächlich unzureichend im Hinblick auf die Zielerreichung gewesen ist bzw. unzureichend gewesen sein wird und ein Vertragsverletzungsverfahren rechtfertigen kann. In Übereinstimmung mit den oben erwähnten Erwägungsgründen in Ziffern 2, 4, 24, 25, 27 der EPBD geht es zum jetzigen Zeitpunkt erst einmal darum, die richtigen Maßnahmen auf den Weg zu bringen, um Klimaneutralität und einen möglichst emissionsfreien Gebäudebestand bis 2050 zu erreichen⁷⁴ – und können bzw. müssen, wie

⁷² So auch *Fachbereich EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit*, EU 6 - 3000 - 074/26, „Europarechtliche Fragen zum Gesetzentwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes“, S. 7.

⁷³ *Fachbereich EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit*, EU 6 - 3000 - 074/26, „Europarechtliche Fragen zum Gesetzentwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes“, S. 7.

⁷⁴ Siehe zur Parallelwertung im Hinblick auf das nationale Recht bereits oben in Abschnitt III.3.

§ 9a GModG-E vorschreibt, die eingeführten Regelungen naturgemäß erst später evaluiert werden.

Insofern ist der Schluss naheliegend, dass es sich bei der Dekarbonisierung des Gebäudebestands bis 2050 eher nicht um ein eigenständiges, derzeit justiziables Ziel im Sinne des Art. 288 Abs. 3 AEUV handelt.⁷⁵ Der *Fachbereich EU 6 des Deutschen Bundestags* verweist in seiner aktuellen Ausarbeitung darauf, dass in der Literatur vielfach lediglich von „*Bemühenspflichten*“ die Rede ist und auch die *Kommission* lediglich von „*Planungspflicht*“ spricht.⁷⁶

Dieser Einschätzung steht auch nicht das im „*europäischen Klimagesetz*“ verankerte (Art. 5 Abs. 1) „*Rückschrittsverbot*“⁷⁷ bzw. eher Fortschrittsgebot im Wege. Es geht schon nicht um eine „*funktionale Rücknahme*“ des durch das EPBD erreichten Schutzniveaus, sondern lediglich um die Beschreitung eines anderen Weges zur Erreichung seiner Vorgaben in der Zukunft. Es ist überhaupt nicht sichergestellt, dass damit ein Rückschritt oder Rücknahme eines gewissen Schutzniveaus o.ä. verbunden wäre. Darüber hinaus ist das Fortschrittsgebot auch tatbestandlich nicht einschlägig. Es ist nicht ersichtlich, wie der Entwurf des GModG kontinuierlichen Fortschritten bei der Anpassungsfähigkeit oder Resilienz gegenüber Klimaveränderungen im Weg stehen sollte.

b) Ermessenspielraum und Einschätzungsprärogative der Legislative

Unabhängig von der Frage der Verbindlichkeit und Justiziabilität der mit der Richtlinie EPBD festgeschriebenen Vorgaben sind die Mitgliedstaaten ohnehin gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV „*in der Wahl der Form und Mittel*“ frei. Dem nationalen Gesetzgeber steht insofern eine weite Entscheidungsfreiheit zu, wie er die Vorgaben der Richtlinie umzusetzen vermag. Diese Entscheidungsfreiheit hat dort seine Grenzen, wo die Richtlinie konkrete Gebote zur Umsetzung enthält.⁷⁸ Dahingehend enthält die EPBD beispielsweise die explizite Aufforderung gegenüber den Mitgliedstaaten, Mindestvorgaben für die Energieeffizienz von Nichtwohngebäuden (Art. 9) umzusetzen. Das setzt der Gesetzesentwurf etwa in § 40 GModG-E ausdrücklich um.

⁷⁵ So auch *Fachbereich EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit*, EU 6 - 3000 - 074/26, „Europarechtliche Fragen zum Gesetzentwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes“, S. 7: „*Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass es sich bei der Dekarbonisierung des Gebäudebestands bis 2050 nicht um eine sekundärrechtlich bestimmte Ergebnisspflicht handelt. Die vorstehend genannten Bestimmungen sprechen vielmehr dafür, dass in erster Linie die konkreten Handlungspflichten der Mitgliedstaaten zur Erreichung dieses Ziels den Maßstab bilden, anhand dessen mitgliedstaatliche Umsetzungsmaßnahmen zu messen sind.*“ Mit Verweis auf *Klein*, Europarechtlich fragwürdig und ohne schlüssige Strategie, LTO vom 30. Mai 2026, der von einer Verpflichtung zur Ausrichtung der Politik auf einen Nullemissionsgebäudebestand (und nicht von einer Verpflichtung zur Zielerreichung) ausgeht.

⁷⁶ *Fachbereich EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit*, EU 6 - 3000 - 074/26, „Europarechtliche Fragen zum Gesetzentwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes“, S. 8 m.w.N. u.a. auf *Kommission*, Bekanntmachung mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, C/2025/6438, 18. Dezember 2025, Anhang 11, S. 280.

⁷⁷ Ein echtes Rückschrittsverbot ist in der Norm nicht zu sehen, siehe dazu bereits die Ausführungen oben in Abschnitt B. II.

⁷⁸ *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 87. EL Januar 2026, AEUV, Art. 288 Rn. 132.

Auch das BVerfG billigt dem Gesetzgeber, wie schon ausgeführt (s. oben III. 2)) grundsätzlich einen sehr weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die Frage zu, ob und mit welchen Mitteln er bestimmte Lebenssachverhalte regeln möchte.⁷⁹ Dies sichert dem Gesetzgeber eine weitgehende Einschätzungsprärogative, um insbesondere die Verhältnismäßigkeit einzuführender Regelungen prognostizieren können.⁸⁰ Dieser weitgehend uneingeschränkte Gestaltungsspielraum, der vorliegend auch nicht durch das EU-Recht überlagert wird, gilt insbesondere auch in Fragen der Umsetzung von klimaschützenden bzw. sich auf Fragen des Klimaschutzes auswirkende Maßnahmen und explizit auch im Anwendungsbereich des Art. 20a Grundgesetz.⁸¹

Dem Gesetzgeber steht es mithin frei zu entscheiden, wie er in Abwägung mit anderen schützenswerten Interessen die Klimaziele bis 2050 erreichen zu wollen (Stichworte noch einmal: Optimierungsgebot und praktische Konkordanz). Das schließt die Entscheidung ein, die (strengen) Vorgaben aus einem Gesetz wie dem GEG durch ein Änderungsgesetz aufzulockern und einen unter Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit weniger strengen Fahrplan zur Erreichung zukünftiger Ziele einzuschlagen.⁸²

c) Nachvollziehbarer Dekarbonisierungspfad

Für die Frage, ob die Einführung des Gesetzes zum jetzigen Zeitpunkt bereits einen Verstoß gegen Unionsrecht begründen könnte, kann es daher nicht um die Frage eines konkreten Verstoßes gegen EU-Rechtsnormen, etwa aus der EPBD, gehen, sondern nur darum, ob bereits zum jetzigen Zeitpunkt die Vorgaben des Entwurfs als unzureichend betrachtet werden können, die gesteckten Klimaziele und insbesondere eine Emissionsfreiheit der Bestandsbauten bis 2050 zu erreichen. Insofern stellt sich auch im Hinblick auf eine Unionsrechtskonformität⁸³ die Frage, ob mit dem Gesetz ein nachvollziehbarer, plausibler Reduktions- bzw. Dekarbonisierungspfad vorgegeben wird. Dies wird beispielsweise auch aus Erwägungsgrund 27 der EPBD ersichtlich, der lautet:

„Bei Wohngebäuden sollten die Mitgliedstaaten die Flexibilität haben, die Instrumente zu wählen, mit denen sie die erforderlichen Verbesserungen des Wohngebäudebestands erreichen, beispielsweise Mindestvorgaben für die Gesamtenergieeffizienz, technische Hilfe und finanzielle Unterstützungsmaßnahmen. Die Mitgliedstaaten sollten im Einklang mit dem nationalen Fahrplan, den im nationalen Gebäuderenovierungsplan des Mitgliedstaats enthaltenen Zielen für 2030, 2040 und 2050 und der Transformation des nationalen Wohngebäudebestands in Nullemissionsgebäude bis 2050 einen nationalen Pfad für die schrittweise

⁷⁹ Siehe etwa BVerfGE 121, 317, Rn. 356 f.; Dazu bereits ausführlich oben etwa in den Abschnitten III.2. & 3.

⁸⁰ BVerfGE 159, 355, Rn. 135; BVerfGE 110, 177, Rn. 194.

⁸¹ BVerfGE 157, 30, Rn. 206 f.

⁸² Das entspricht den Wertungen des Grundgesetzes und der Frage der Übereinstimmung mit dem deutschen Verfassungsrecht, siehe oben.

⁸³ Zum Ergebnis im Hinblick auf das nationale Recht, siehe oben auf S. 19: „Dass der Gesetzgeber diese Prärogative mit der Schaffung des GModG-E nun anders ausübt, als es der vorige Gesetzgeber mit dem GEG getan hat, stellt für sich gesehen keine Abweichung von einem verfassungskonformen Reduktionspfad dar.“

Renovierung des nationalen Gebäudebestands festlegen. Die nationalen Pfade sollten ab 2030 den für Fünfjahreszeiträume angesetzten Zwischenzielen für die Abnahme des durchschnittlichen Primärenergieverbrauchs des Wohngebäudebestands entsprechen, wodurch in allen Mitgliedstaaten ähnliche Anstrengungen sichergestellt werden.“

Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte kann ein Verstoß gegen die Vorgaben des EPBD derzeit nicht festgestellt werden. Die Abschaffung der Pflicht eines einheitlichen Anteils von mindestens 65% erneuerbarer Energien bei der Wärmeversorgung von allen Gebäuden und die Rückkehr zur Möglichkeit, auch fossile Heizungsanlagen in der Zukunft einbauen zu können, verletzt nicht automatisch und nicht offensichtlich die Vorgaben aus dem EPBD. Im Gegenteil sind mit der Einführung der Grüngas- und Grünölquote ab 2029 sowie der Biotreppe nachvollziehbare und plausible (erste) Maßnahmen enthalten, die eine schrittweise Umsetzung und Erreichung der Vorgaben enthalten. Ob diese fruchten und kurzfristig erfolgreich sein werden, wird dann der ersten Evaluierung der Umsetzung gemäß § 9a GModG-E vorbehalten sein. Langfristig sollen diese Pflichten dann zu einer schrittweisen Annäherung an das „Ziel“ führen, bis 2050 ausschließlich sog. Nullemissionsgebäude erreicht zu haben.

Zudem gilt es zu beachten, dass die Umsetzung von Maßnahmen hin zu einem nachvollziehbaren Dekarbonisierungspfad nicht allein nur an der Umsetzung im GModG-E zu messen ist. Die nationale Strategie zur Erreichung dieser Vorgabe wird insbesondere flankiert durch den nach Art. 3 EPBD verpflichtend von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Nationalen Gebäuderenovierungsplan („NBRP“ – National Building Renovation Plan).⁸⁴ Dieser muss einen mit der Prämisse verbundenen Fahrplan aufweisen, sämtliche Bestandsgebäude bis 2050 in Nullemissionsgebäude umzugestalten. Für Wohngebäude nimmt Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 EU-Gebäuderichtlinie auf den nationalen Fahrplan Bezug. Die Bestimmung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem nationalen Fahrplan sowie dem Ziel der Transformation des nationalen Gebäudebestands in einen Nullemissionsgebäudebestand bis 2050 einen nationalen Pfad für die schrittweise Renovierung des Wohngebäudebestands festlegen. Zudem muss der Fahrplan bestimmte Etappenziele hinsichtlich bestimmter konkreter Zielvorgaben, u.a. zur Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2030, 2040 und letztlich 2050 aufweisen.⁸⁵

Die Bündelung der Umsetzung in der Gesamtschau von NBRP und GModG-E kann mithin auch den Vorwurf der *KlimaUnion*⁸⁶ entkräften, das GModG-E und die Gestattung des Weiterbetriebs fossiler Heizsysteme seien mit den Vorgaben aus dem EPBD unvereinbar.

⁸⁴ Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EU-Gebäuderichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Vorlage des nationalen Gebäuderenovierungsplanentwurfs bei der Kommission bis zum 31. Dezember 2025. Deutschland hat, soweit ersichtlich, bislang der Kommission keinen Entwurf vorgelegt. Inzwischen gibt es aber einen zumindest online veröffentlichten, aber noch veralteten Entwurf (BMWE, Entwurf Gebäuderenovierungsplan: Stand 17.04.2026, BMWE – Konsolidierte Fassung nach Ressortabstimmung); abrufbar unter https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/konsultation-zum-nationalen-gebaeuderenovierungsplan-nbrp-2026.pdf?__blob=publicationFile&v=14.

⁸⁵ Siehe etwa *Fachbereich EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit*, EU 6 - 3000 - 074/26, „Europarechtliche Fragen zum Gesetzentwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes“, S. 10.

⁸⁶ S. 5.

Hierzu ist zunächst wiederum festzuhalten, dass auch in Bezug auf den Betrieb fossiler Heizsysteme kein konkretes Ausstiegsdatum noch eine explizite Verpflichtung von EU-Seiten vorgegeben ist. Die *Kommission* hat festgehalten, dass die EPBD lediglich „den Rahmen für den schrittweisen Ausstieg aus fossilen Brennstoffen in Heizkesseln“ bilde und die Mitgliedstaaten „nur“ dahin verpflichte, „Strategien und Maßnahmen festzulegen, um dies bis 2040 zu erreichen“.⁸⁷ Insbesondere soll die Umsetzung dessen dem NBRP vorbehalten sein, in dem die Mitgliedstaaten „glaubwürdige Strategien und Maßnahmen“ festlegen sollen, um dieses Ziel erreichen zu können.⁸⁸ In Übereinstimmung mit der „Nachvollziehbarkeit“ des Dekarbonisierungspfades sollen die Mitgliedstaaten hier also „glaubwürdige“ Maßnahmen treffen. Die Strategie und vorgenommenen Maßnahmen sind demnach an diesen Maßstäben zu messen, die der Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber insoweit auch nach den konkreten Vorgaben erst einmal eine weitreichende Einschätzungsprärogative vorbehalten.

Nach den Leitlinien der *Kommission* zur EPBD sollen überhaupt mehrere Faktoren dazu beitragen, langfristig zu einer vollständigen Dekarbonisierung der Bestandsgebäude zu kommen. So soll die schrittweise Renovierung ein Schlüsselfaktor sein, aber auch die allgemeine Dekarbonisierung von Heizungssystemen sowie demografische Entwicklungen.⁸⁹

Zudem kann eine Bewertung dessen letztlich erst durch eine Gesamtschau der durch das GModG-E und den NBRP (und ggf. weiteren Maßnahmen) vorgegebenen Gesamtstrategie vorgenommen werden, bevor sich eine abschließende Meinung darüber gebildet werden, ob die Maßnahmen tatsächlich die Schwelle zur „Unplausibilität“, d.h. zur offiziellen Nicht-Erreichung der Ziele in der Zukunft, überschreiten. Das scheint nach derzeitigem Stand unter Beachtung der dargelegten Grundsätze wenig wahrscheinlich.

d) Zur „1:1-Umsetzung“

Das Gutachten der *KlimaUnion* wirft dem Entwurf vor, für sich selbst eine „1:1-Umsetzung“ der EPBD zu beanspruchen, während er jedoch die Umsetzung deren Vorgaben nicht sicherstelle.

Daher sind aus Klarstellungsgründen Ausführungen dazu erforderlich, was eine „1:1-Umsetzung“ dem Grunde nach bedeutet und welche Folgen sich daraus für eine Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht schließen lassen.

Zu konstatieren ist zunächst, dass die „1:1-Umsetzung“ von Europäischen Richtlinien in Deutschland seit Jahren als politische Floskel verwendet wird, ohne dass der Verwendung der Begrifflichkeit notwendigerweise eine tiefergehende juristische Bedeutung

⁸⁷ *Kommission*, Bekanntmachung mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, C/2025/6438, 18. Dezember 2025, Anhang 11, S. 279.

⁸⁸ *Kommission*, ebd., S. 280.

⁸⁹ *Kommission*, Bekanntmachung der Kommission mit Leitlinien für neue oder wesentlich geänderte Bestimmungen der Neufassung der Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. C, 6438, 18. Dezember 2025, S. 42.

beigemessen wird.⁹⁰ Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, ob die Verwendung der Begrifflichkeit in einem nationalen Gesetz, das der Umsetzung einer EU-Richtlinie dient, nicht eine konkrete juristische Bedeutung innehat und entsprechende Rechtsfolgen auslöst. Mithin ist schon einmal festzuhalten, dass die Begriffe „1:1-Umsetzung“ oder auch das sogleich behandelte „Gold-Plating“ wenig eindeutig und jedenfalls keine feststehenden rechtlichen oder rechtspolitischen Begriffe sind.⁹¹ Hinsichtlich einer näheren Erfassung der Bedeutung der „1:1-Umsetzung“ ist zunächst eine Abgrenzung hilfreich. Der Begriff wird insbesondere als Gegenstück zum sog. „Gold Plating“ verstanden.⁹² „Gold Plating“ bedeutet, dass die Mitgliedstaaten in bei der Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht über das hinausgehen, was die Richtlinien als unbedingt erforderlich erachten⁹³; die Richtlinieninhalte sollen bei der Umsetzung „vergoldet“ werden. Anders als das Gutachten der *KlimaUnion* suggeriert⁹⁴, handelt es sich insofern bei der 1:1-Umsetzung nicht um eine möglichst umfassende, weitgehende Umsetzung von unionsrechtlichen Vorgaben, sondern um eine im krassen Gegensatz dazu stehende Umsetzungsform, bei der der nationale Gesetzgeber nicht über die Minimalvorgaben der Richtlinie hinausgeht und dadurch die Änderungen des nationalen Rechts so gering wie möglich hält.⁹⁵ Es ist das Einschlagen des Wegs „der minimalistischen Umsetzung bzw. Sondergesetzgebung.“⁹⁶

Daher dürfte es nicht verwunderlich sein, dass „jedenfalls in Deutschland“⁹⁷ gerade dann eine 1:1-Umsetzung bevorzugt wird, wenn die politischen Ziele der umzusetzenden Richtlinie Politik und Gesellschaft nicht überzeugen. Mit einer 1:1-Umsetzung sollen dann gerade sog. „Spill-Over-Effekte“⁹⁸ und die Einführung von Regelungen vermieden werden, die unerwünscht über den innersten Regelungskern der Richtlinie hinausgehen. „Es wird eine allenfalls gerade noch unionsrechtskonforme Regelung angestrebt.“⁹⁹

Ohne die EPBD als unerwünscht in Deutschland werten zu wollen, zeigen die Erkenntnisse zur Bedeutung einer 1:1-Umsetzung, dass der Verwendung dieser Begrifflichkeit im Gesetzesentwurf gerade nicht das Verständnis und die Rechtsfolgen haben, die das Gutachten der *KlimaUnion* suggeriert. Das Gutachten der *KlimaUnion* suggeriert insoweit, eine 1:1-Umsetzung würde eine besonders umfassende, weitreichende Umsetzung der Richtlinien-Vorgaben bedeuten. Dabei ist genau das

⁹⁰ Payrhuber/Stelkens, „1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien: Rechtspflicht, rationales Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? – zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien –, EuR 2019, 190, 190ff.

⁹¹ Payrhuber/Stelkens, EuR 2019, 190, 194 mit Verweis auf den Bericht der sog. „Stoiber-Kommission“: Europäische Kommission (Hrsg.), Was Europa besser machen kann – Bericht der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten über bewährte Praktiken in den Mitgliedstaaten für eine möglichst unbürokratische Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften, 2011, S. 36.

⁹² Payrhuber/Stelkens, EuR 2019, 190, 192.

⁹³ Nr. 3. 3. der Mitteilung der Kommission, Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU, COM (2015) 215 final.

⁹⁴ *KlimaUnion*, Kurzgutachten, S. 4.

⁹⁵ Payrhuber/Stelkens, EuR 2019, 190, 194f. mit Verweis auf W. Kluth, Ratifikations- und Umsetzungsgesetzgebung in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 21, Rn. 59 ff.

⁹⁶ Payrhuber/Stelkens, EuR 2019, 190, 216ff.

⁹⁷ Payrhuber/Stelkens, EuR 2019, 190, 215.

⁹⁸ E. J. Lohse, Rechtsangleichungsprozesse in der Europäischen Union, 2017, S. 360 ff.

⁹⁹ Payrhuber/Stelkens, EuR 2019, 190, 215.

Gegenteil der Fall. Mit der Verwendung der Begrifflichkeit ist eine möglichst schlanke, für das nationale Recht minimalinvasive Umsetzung nur der notwendigsten Inhalte einer Richtlinie verbunden.

Bestätigt wird dies konkret bezogen auf die „1:1“-Umsetzung auch durch den Fachbereich EU 6 des Deutschen Bundestags („mit der 1:1-Umsetzung ist nicht gemeint, dass sämtliche Vorgaben der EU-Gebäuderichtlinie im GModG umgesetzt werden sollen“), der darauf verweist, dass die Umsetzung der übrigen, nicht vom Entwurf erwähnten Vorgaben in Deutschland künftig offenbar durch die Veröffentlichung des NBRP in der der Kommission vorgelegten Fassung erfolgen soll.¹⁰⁰

Das Argument der *KlimaUnion* ist damit eher ein Gegenargument. Die Verwendung der Begrifflichkeit führt nicht dazu, dass zwingend ein „*Mechanismus im Gesetz enthalten ist, dass der bestehende Gebäudebestand – soweit er mit fossilen Heizungen betrieben wird – bis 2050 dekarbonisiert wird*“ (ungeachtet der Frage, wie das überhaupt sichergestellt werden könnte). Sondern vielmehr ist Maßstab, gesetzliche Regelungen einzuführen, die erste Schritte im Hinblick auf die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden und nachvollziehbar einen Dekarbonisierungspfad bis 2050 einleiten. Das ist vorliegend der Fall (siehe oben).

e) Evaluierungspflicht und Feststellung einer Vertragsverletzung

Abschließend gilt es im Hinblick auf die von der *KlimaUnion* in Frage gestellte Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs noch auf zwei Aspekte, die oben bereits ansatzweise aufgeworfen wurden, hinzuweisen – dies vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Einleitung eines nachvollziehbaren Dekarbonisierungspfades und dass der Entwurf nicht beansprucht, einen unveränderlichen Rechtszustand manifestiert zu haben, sondern lediglich die ersten bzw. weiteren Schritte einer Transformation darstellt.

Im Gesetzesentwurf ist dem *BMWE* in § 9a eine Evaluierungspflicht aufgegeben, die gerade daran anknüpft, die „die Regelungen der Teile 2, 3, 4 und 6 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 gemäß Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung“ zu bewerten. Der Gesetzgeber ist sich bei der Umsetzung sehr wohl den Klimaschutzziele aus der EPBD und dem Bundes-Klimaschutzgesetz bewusst und wird den Erfolg des Gesetzes – sofern eingeführt – daran messen und ggf. die Maßnahmen noch einmal anpassen und verschärfen, sollten sich nicht die gewünschten Erfolge, etwa über die Einführung der „*Biotreppe*“ einstellen.

¹⁰⁰ Fachbereich EU 6 Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit, EU 6 - 3000 - 074/26, „Europarechtliche Fragen zum Gesetzentwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes“, S. 14f.

Vor diesem Hintergrund scheint die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens wegen unzureichender Umsetzung der EPBD (Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 AEUV) durch die EU-Kommission gemäß Art. 258 Abs. 1 AEUV zwar möglich¹⁰¹, derzeit aber eher unrealistisch. Ein konkreter Verstoß gegen die Vorgaben des EPBD ist nicht ersichtlich (s. oben). Ansatzpunkt für eine Vertragsverletzung könnte dann nur sein, dass durch den Entwurf bereits zum jetzigen Zeitpunkt absehbar ist, dass Deutschland seine Klimaschutzziele und damit auch die Vorgaben des EPBD im Jahr 2050 nicht erreicht. Das scheint unter dem Eindruck der Evaluierungspflicht, der dem nationalen Gesetzgeber grundsätzlich zustehenden Einschätzungsprärogative und dadurch, dass mit dem Entwurf im Zusammenspiel mit dem noch der *Kommission* vorzulegenden fertigen NBRP objektiv ein nachvollziehbarer, plausibler Dekarbonisierungspfad eingeschlagen wird¹⁰², der die Vorgaben verfolgen soll, nur schwer zu begründen und belastbar nachzuweisen.

Lediglich abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass die Kompetenz zur Feststellung einer Vertragsverletzung durch einen Mitgliedstaat allein dem *EuGH* vorbehalten ist.¹⁰³

Prof. Dr. Johann-Christian Pielow

Rechtsanwalt

DISCLAIMER: Die vorstehende gutachterliche Stellungnahme gibt ausschließlich die Rechtsauffassung von Rosin Büdenbender Rechtsanwaltsgesellschaft mbH wieder. Es ist nicht auszuschließen, dass ein Gericht bezüglich einzelner sich stellender Rechtsfragen eine andere Auffassung vertritt.

¹⁰¹ Die Position der *Kommission* zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren generell scheint unklar. Einerseits hat sie hinsichtlich ihres Ermessens in Mitteilungen aus den Jahren 2017 und 2022 dargelegt, nur noch die schwerwiegendsten Verstöße gegen EU-Recht auf diesem Weg zu verfolgen (Mitteilung der Kommission, EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung, ABl. C 18, 19. Januar 2017, S. 10 (14); Mitteilung der Kommission über die Durchsetzung des Unionsrechts, KOM(2022) 518 endg., 13. Oktober 2022, S. 20 ff.). Andererseits wies die Kommission in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2023 darauf hin, dass sie eine strenge Linie bei der Nichtumsetzung von Richtlinien verfolge (Siehe auch: Mitteilung der Kommission, Finanzielle Sanktionen in Vertragsverletzungsverfahren, ABl. C 2, 4. Januar 2023, S. 1; Mitteilung der Kommission, Anwendung von Artikel 260 Absatz 3 AEUV, ABl. C 12, 15. Januar 2011, S. 1, Ziff. 21).

¹⁰² Vgl. auch *Klein*, Europarechtlich fragwürdig und ohne schlüssige Strategie, LTO vom 30. Mai 2026, der schreibt:

¹⁰³ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 258 Rn. 25.