



Sachstand

Zur Verfassungsmäßigkeit gesetzlicher Vorgaben zum Anteil erneuerbarer Energien beim Betrieb neu eingebauter Heizungen

Zur Verfassungsmäßigkeit gesetzlicher Vorgaben zum Anteil erneuerbarer Energien beim Betrieb neu eingebauter Heizungen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 035/23; WD 5 - 3000 - 027/23
Abschluss der Arbeit: 31.03.2023
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung (WD 3)	4
2.	Technische Hintergründe des Betriebs von Wärmepumpen (WD 5)	4
3.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der „65%-Vorgabe“ (WD 3)	5
3.1.	Eigentum	6
3.2.	Inhalts- und Schrankenbestimmung	6
3.3.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	7
3.3.1.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	7
3.3.2.	Verhältnismäßigkeit	8
3.3.2.1.	Legitimer Zweck und Eignung	8
3.3.2.2.	Erforderlichkeit	9
3.3.2.3.	Angemessenheit	10
3.3.2.3.1.	Belastende Wirkung für Gebäudeeigentümer	10
3.3.2.3.2.	Abwägung mit dem Gemeinwohlinteresse	15

1. Einleitung (WD 3)

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) haben unter gemeinsamer Federführung einen Entwurf für ein **Gesetz zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)** und mehrerer Verordnungen zur **Umstellung der Wärmeversorgung auf erneuerbare Energien** erarbeitet. Die Ministerien haben diesen Entwurf bislang nicht veröffentlicht. Auf der Internet-Seite des BMWK werden die Maßnahmen der geplanten GEG-Novelle jedoch im Überblick dargestellt und erläutert.¹ Nachdem sich in den vergangenen Wochen eine **kontroverse öffentliche Debatte** um die geplante Novelle entsponnen hatte, hat die Bundesregierung Medienberichten² zufolge nun im Rahmen des Koalitionsausschusses beschlossen, **Veränderungen** an dem **Entwurf** vorzunehmen. Die Änderungen werden dabei jedoch nur **grob umrissen**; wie sie im Einzelnen aussehen werden, ist den Berichten nicht zu entnehmen. Der vorliegende **Sachstand beruht** daher auf der **Übersichtsdarstellung** in der **Fassung**, die **zum Zeitpunkt** seiner **Erstellung** auf der Internet-Seite des BMWK eingesehen werden konnte.

Den Ausführungen des BMWK zufolge soll „von 2024 an möglichst jede **neu eingebaute Heizung** zu **65 %** mit **erneuerbaren Energien** betrieben werden.“³ Als eine von mehreren Optionen zur Erfüllung dieser Vorgabe wird der **Einbau einer Wärmepumpe** genannt.⁴

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden gebeten zu prüfen, ob diese Vorgabe zulässig ist, wenn der für den Betrieb einer Wärmepumpe notwendige Strom nicht ebenfalls durchgehend zu 65 % aus erneuerbaren Energien bereitgestellt werden kann.

Im Folgenden werden zunächst die **technischen Hintergründe** für den **Betrieb** einer **Wärmepumpe** (siehe Gliederungspunkt 2.) erläutert. Sodann wird auf die **verfassungsrechtliche Zulässigkeit** der **geplanten Gesetzesänderung**, insbesondere soweit sie Wärmepumpen betrifft, aus der Perspektive der **Grundrechte** der betroffenen **Gebäudeeigentümer** eingegangen (Gliederungspunkt 3.).

2. Technische Hintergründe des Betriebs von Wärmepumpen (WD 5)

Wärmepumpen sind eine Technologie, die Gegenstand des vorgenannten Gesetzentwurfs zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes ist. Das BMWK erläutert den Gesetzentwurf wie folgt:

„Grundsätzlich muss ab dem 1.1.2024 jede **neu eingebaute** Heizung (in Neubau und Bestandsgebäuden, Wohn- und Nichtwohngebäude) mindestens **65 Prozent erneuerbare Energie** nutzen.
[...]

1 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/gesetzesentwurf-gebäudeenergiegesetz.html>.

2 Vgl. exemplarisch <https://www.deutschlandfunk.de/darauf-haben-sich-spd-gruene-und-fdp-geeinigt-100.html>.

3 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/gesetzesentwurf-gebäudeenergiegesetz.html>.
(Hervorhebungen durch Verfasser).

4 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/gesetzesentwurf-gebäudeenergiegesetz.html>.

Der Einbau einer elektrischen Wärmepumpe bietet sich für viele Ein- und Zweifamilienhäuser, aber auch für Mehrfamilienhäuser an – auch im Bestand. Die Wärmepumpe nutzt zum **großen Teil** die kostenlose und erneuerbare **Umweltwärme** (aus dem Boden, der Luft oder dem Abwasser) und erfüllt daher die Erneuerbaren-Vorgabe. Eine Dämmung des Gebäudes oder eine Flächenheizung sind hierbei von Vorteil, aber keine zwingende Voraussetzung.“⁵

Die Vorgabe der **65 %** bezieht sich **nicht** auf den **Stromverbrauch** der Wärmepumpe, sondern auf die **gesamte Energiebilanz**, d.h. einschließlich der Nutzung von Umweltwärme. Mit anderen Worten: Die Vorgabe der 65 % lässt sich auch dann über die Nutzung der Umweltwärme erreichen, wenn konventionell erzeugter Strom die Pumpe antreibt. Voraussetzung dafür ist, dass der Stromverbrauch der Pumpe weniger als 35 % der Energie beträgt, was wohl weitgehend der Fall ist.⁶ Stammt auch der Strom aus erneuerbaren Energien, verwendet die Wärmepumpe zu 100 % erneuerbare Energien:

„Beim Einbau einer elektrischen Wärmepumpe, die den Wärmebedarf des Gebäudes vollständig deckt, wird angenommen, dass die Wärme vollständig aus erneuerbaren Energien stammt. Zwar wird für die Wärmeerzeugung auch Strom zum Betrieb, insbesondere zum Pumpen und zum Antrieb des Verdichters, genutzt, der **größte Teil** der **Energie** stammt aber in aller Regel aus der **Umgebung**, also aus dem Erdreich, der Luft oder dem Grund-, Fluss- oder Abwasser. Diese Umgebungswärme ist erneuerbar und regeneriert sich immer wieder. Zudem soll der Stromanteil, der aus dem öffentlichen Stromnetz bezogen wird, über die reguläre Nutzungsdauer einer Wärmepumpe 100 Prozent klimaneutral erzeugt werden.“⁷

Im Jahr 2020 stellten etwa 1,3 Millionen Wärmepumpen in Deutschland insgesamt rund 23,4 Terawattstunden Heizwärme bereit. Nach Abzug der benötigten Hilfsenergie (bei elektrischen Wärmepumpen ist dies Strom) entspricht dies einer erneuerbaren Wärmemenge von rund 16 Terawattstunden (rund 70 %).⁸

3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der „65%-Vorgabe“ (WD 3)

Die Verankerung einer Vorgabe im GEG, wonach ab Januar 2024 jede neu eingebaute Heizung grundsätzlich zu 65 % mit erneuerbaren Energien betrieben werden muss, ist zulässig, wenn die Vorgabe mit dem **Verfassungsrecht**, insbesondere mit den **Grundrechten der betroffenen Gebäudeeigentümer, in Einklang** steht.

5 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/gesetzentwurf-gebäudeenergiegesetz.html> (Hervorhebung durch Verfasser).

6 Zu den einzelnen Kennzahlen, bei denen ein Betrieb einer Wärmepumpe vorteilhaft ist, siehe: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/umgebungswaerme-waermepumpen#kennzahlen>.

7 https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/65-prozent-erneuerbare-energien-beim-einbau-von-neuen-heizungen-ab-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6, S. 4 (Hervorhebung durch Verfasser).

8 Vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/umgebungswaerme-waermepumpen#kennzahlen>.

Dazu muss die „65%-Vorgabe“ mit der **Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG)**⁹ vereinbar sein.

3.1. Eigentum

Das **Eigentum** im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG umfasst **alle vermögenswerten Rechtspositionen**, die es Berechtigten erlauben, die damit verbundenen **Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zum privaten Nutzen** auszuüben.¹⁰ Geschützt sind sowohl der **Bestand** des Eigentums selbst als auch dessen **Nutzung**.¹¹ Eine gesetzliche Vorgabe, wonach ab 2024 jede **neu eingebaute Heizung** grundsätzlich zu **65 % mit erneuerbaren Energien** betrieben werden muss, berührt die eigenverantwortliche Entscheidung der **Gebäudeeigentümer** über die in ihren Immobilien verbauten Heizungsanlagen. Der **Schutzbereich** von Art. 14 Abs. 1 GG ist daher **insoweit eröffnet**. Sofern man diesen Aspekt der Eigentumsnutzung anders als hier nicht dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG zuordnen würde, müsste sich die Vorgabe am Auffanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG messen lassen. Es wären dann ebenfalls im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung das Vorliegen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und die Verhältnismäßigkeit der Freiheitsbeschränkung zu prüfen (dazu unten bei 3.3.).

3.2. Inhalts- und Schrankenbestimmung

Geht man von der Betroffenheit des Art. 14 Abs. 1 GG aus, ist die Vorgabe, ab 2024 neu eingebaute Heizungsanlagen mit mindestens 65 % erneuerbarer Energien zu betreiben, als **Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG** und **nicht als Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG** zu werten. Während eine **Enteignung** auf eine vollständige oder teilweise **Entziehung konkreter subjektiver eigentumsrechtlicher Rechtspositionen** zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben im Wege der **hoheitlichen Güterbeschaffung** abzielt¹², kennzeichnet eine **Inhalts- und Schrankenbestimmung**, dass sie eigentumsrechtliche **Rechte und Pflichten** in **abstrakt-genereller Weise festlegt**, also den **Inhalt des Eigentums** für die Zukunft **in allgemeiner Form bestimmt**¹³. Durch die „65%-Vorgabe“ werden keine konkreten Rechtspositionen entzogen und hoheitlich auf staatliche Stellen übertragen. Vielmehr wird **abstrakt-generell geregelt**, unter welchen **Maßgaben** ab 2024 **neu eingebaute Heizungen genutzt** werden dürfen.

9 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23. Mai 1949 (BGBl. III, Gliederungsnummer 100-1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

10 BVerfGE 131, 66 (79).

11 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 14, Rn. 16.

12 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 14, Rn. 75.

13 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 14, Rn. 33.

3.3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Die Inhalts- und Schrankenbestimmung ist **verfassungsmäßig gerechtfertigt**, wenn der Bund die für ihren Erlass notwendige **Gesetzgebungskompetenz** besitzt, und sie darüber hinaus den Anforderungen des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** genügt.

3.3.1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die „65-%-Vorgabe“ kann zum einen auf die **Gesetzgebungskompetenz** aus **Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Art. 72 Abs. 2 GG** gestützt werden. Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das **Recht der Wirtschaft**, wozu ausdrücklich auch die **Energiewirtschaft** gehört. Diese umfasst die Gewinnung und Verteilung aller Energien und Energieträger, wozu neben Aspekten wie Energiepreisen und -leitungen auch die Sicherung der Energieversorgung und die Energieeinsparung gehören.¹⁴ Mit der Änderung des GEG sollen gemäß Darlegung des BMWK ein Beitrag zur Einsparung fossiler Energieträger wie Erdgas und Öl geleistet und die Resilienz der Wärmeversorgung, mithin die Energiesouveränität der Bundesrepublik Deutschland, gestärkt werden.¹⁵ Ferner erfüllt die geplante Änderung auch die **Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG**. Danach steht dem Bund das Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nur dann zu, wenn eine **bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich** ist. Eine Zersplitterung der gesetzlichen Vorgaben für die Nutzung erneuerbarer Energien beim Einbau von Heizungsanlagen würde mit erheblichen Nachteilen und Planungsunsicherheiten für Gebäudeeigentümer, Unternehmen der Anlagentechnik, Bauwirtschaft und Immobilienwirtschaft einhergehen und die Effizienz der Entwicklung bundesweit vertriebener Anlagen zur Wärmeerzeugung beeinträchtigen. Demgegenüber schaffen bundesweit einheitliche Vorgaben für den Einbau neuer Heizungen berechenbare und verlässliche technische und rechtliche Rahmenbedingungen für Produktentwicklung, Produktion und Verwendung solcher Anlagen.

Zum anderen ist für die Vorgabe auch die Gesetzgebungskompetenz aus **Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG** unter dem Gesichtspunkt der **Luftreinhaltung** einschlägig. Der Begriff der Luftreinhaltung schließt den Schutz vor und die Beseitigung von Verunreinigungen der Luft, d.h. Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft, ein.¹⁶ Mithin umfasst er auch Regelungen zum Klimaschutz.¹⁷ Die geplante Änderung des GEG soll im Wege der Einsparung fossiler Energie (vor allem Erdgas und Öl) zum Klimaschutz beitragen.¹⁸

14 Kment, in: Jarass/Piero, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 74 Rn. 25.

15 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/gesetzsentwurf-gebäudeenergiegesetz.html>.

16 Kment, in: Jarass/Piero, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 74 Rn. 69.

17 Kment, in: Jarass/Piero, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 74 Rn. 69.

18 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/gesetzsentwurf-gebäudeenergiegesetz.html>.

3.3.2. Verhältnismäßigkeit

Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums müssen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen.¹⁹ Eine Maßnahme, hier die 65-%-Vorgabe, ist verhältnismäßig, wenn sie zur Verfolgung eines **legitimen Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen** ist.²⁰

3.3.2.1. Legitimer Zweck und Eignung

Ein **Zweck** ist **legitim**, wenn er **verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen** ist.²¹ **Klimaschutz**, die **Schonung fossiler Ressourcen** und die **Stärkung der deutschen Energiesouveränität** (vgl. oben die Darlegungen unter Gliederungspunkt 3.3.1.) stellen solche legitimen Zwecke dar. Ebenso dürfte das nach Angaben des BMWK mit der „65-%-Vorgabe“ angestrebte **Fernziel, bis zum Jahr 2045 einen klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen**²², legitim sein. Für die **Legitimität** der Zwecke spricht insbesondere die in **Art. 20a GG** enthaltene **Staatszielbestimmung**, wonach dem Staat in **Verantwortung** für die **künftigen Generationen** der **Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen** obliegt. Die natürlichen Lebensgrundlagen umfassen die gesamte natürliche Umwelt des Menschen einschließlich des Klimas.²³

Zudem ist die Vorgabe zur Verfolgung der legitimen Zwecke **geeignet**. Notwendig und ausreichend für die Geeignetheit einer Maßnahme ist bereits die **bloße Möglichkeit der Zweckerreichung**.²⁴ Die Vorgabe wirkt darauf hin, den **Verbrauch fossiler Energien** beim Betrieb neu eingebauter Heizungen zu **reduzieren** und den **Anteil regenerativer Energien zu erhöhen**, um auf diese Weise eine Absenkung der CO₂-Emissionen herbeizuführen. Die derzeit beobachtete, im klimageschichtlichen Vergleich **stark beschleunigte Erwärmung** der Erde beruht, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Klimaschutzgesetz dargelegt hat, nach **nahezu einhelliger wissenschaftlicher Ansicht** im Wesentlichen auf der durch **anthropogene Emissionen** hervorgerufenen **Veränderung des Stoffhaushaltes der Atmosphäre**, insbesondere dem **Anstieg der CO₂-Konzentration**.²⁵ Die vermehrte Nutzung erneuerbarer Energien wie Erd- und Umgebungswärme anstelle fossiler Brennstoffe zur Beheizung von Gebäuden führt zu einer Absenkung der CO₂-Emissionen und verringert überdies die Notwendigkeit von Energieimporten. Die „65-%-Vorgabe“ kann den mit ihr verfolgten **Zwecken** nach **förderlich** sein.

19 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 14 Rn. 36.

20 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 20 Rn. 116.

21 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 20 Rn. 117.

22 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/gesetzsentwurf-gebäudeenergiegesetz.html>.

23 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 20a Rn. 3.

24 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 20 Rn. 118.

25 BVerfGE 157, 30 (52 Rn. 18).

3.3.2.2. Erforderlichkeit

Darüber hinaus muss die Vorgabe auch **erforderlich** sein. Die Erforderlichkeit ist zu bejahen, wenn **kein gleich effektives** Mittel zur Zweckerreichung vorhanden ist, welches **weniger belastend** wirkt, insbesondere das betreffende **Grundrecht nicht oder** deutlich **weniger einschränkt**.²⁶ Die Erforderlichkeit der GEG-Novelle wird zum Teil mit dem Argument angezweifelt, dass mit dem **CO₂-Emissionszertifikatehandel im Wärmesektor** bereits ein **Anreizsystem** für die **Einsparung fossiler Energie** bestehe.²⁷

Tatsächlich wurde der **Wärmesektor** durch das **Brennstoffemissionshandelsgesetz²⁸ (BEHG)** zum **1. Januar 2021** in den **nationalen Emissionszertifikatehandel** einbezogen. Damit soll gemäß § 1 Satz 1 BEHG die Grundlage für den Handel mit Zertifikaten für **Emissionen** aus **Brennstoffen** geschaffen und für eine **Bepreisung** dieser Emissionen gesorgt werden, soweit diese Emissionen nicht vom EU-Emissionshandel erfasst sind. Gemäß § 2 Abs. 1 BEHG gilt das Gesetz für die Emission von Treibhausgasen aus den in Anlage 1 genannten Brennstoffen, etwa Heizöl und Erdgas. **Verantwortliche** für die **Teilnahme am Zertifikatehandel** sind gemäß § 3 Nr. 3 Buchst. a BEHG primär die **Steuerschuldner im Sinne des Energiesteuergesetzes²⁹ (EnergieStG)**. Dies sind gemäß § 18b EnergieStG **nicht** die **Verbraucher** der Brennstoffe, **sondern** regelmäßig die **Inverkehrbringer**, beispielsweise Großhändler von Brennstoffen, Hersteller von Brennstoffen mit Großhandelsvertrieb oder Unternehmen, die Brennstoffe nach Deutschland importieren. Da die Inverkehrbringer die durch den Zertifikatehandel bewirkten zusätzlichen **Kosten** voraussichtlich **an** die **Verbraucher weitergeben** werden, sollen mit dem BEHG **mittelbar** auch für die Verbraucher **Anreize zur Einsparung fossiler Brennstoffe** und der damit verbundenen CO₂-Emissionen gesetzt werden. Verglichen mit einer gesetzlichen Vorgabe, wonach neu eingebaute Heizungsanlagen zu mindestens 65 % mit erneuerbaren Energien betrieben werden müssen, lässt ein solches **Anreizsystem** den Immobilieneigentümern mehr Entscheidungsfreiheit über die Nutzung ihres Eigentums und **belastet** ihre **Grundrechtspositionen** aus **Art. 14 GG** daher **weniger intensiv**. Es handelt sich also tatsächlich um ein milderes Mittel im Vergleich zur angedachten „65%-Vorgabe“. Die Frage ist – und nur dann wäre deren Erforderlichkeit zu verneinen –, ob der Zertifikatehandel mindestens genauso gut zum Erreichen der angestrebten Ziele geeignet ist wie die „65%-Vorgabe“.

26 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 20 Rn. 119.

27 Vgl. die im Bild-Artikel „Habecks Heiz-Verbot ist rechtswidrig!“ wiedergegebenen Einschätzung von Boehme-Neßler, <https://www.bild.de/politik/inland/politik-inland/habecks-verbot-von-oel-und-gasheizungen-ist-laut-verfassungs-experten-rechtswidr-83210662.bild.html>.

28 Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz) vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 9. November 2022 (BGBl. I S. 2006).

29 Energiesteuergesetz vom 15. Juli 2006 (BGBl. I S. 1534; 2008 I S. 660, 1007), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2483).

Dagegen scheint auf den ersten Blick schon der Umstand zu sprechen, dass der **Anteil erneuerbarer Energieträger** am Energieverbrauch zur Erzeugung von **Wärme und Kälte** im Jahr 2021 bei insgesamt **15,8 %** und im Jahr 2022 bei insgesamt **17,4 %** lag.³⁰ Selbst wenn der außergewöhnlich starke³¹ **Zuwachs von jährlich 1,6 Prozentpunkten** konstant bliebe, würde es demnach rechnerisch noch **rund 30 Jahre** dauern, bis ein **Anteil von 65 %** erneuerbarer Energieträger erreicht wäre. **Demgegenüber** würde eine ab 2024 geltende **verbindliche Vorgabe** für den Anteil erneuerbarer Energien beim Betrieb neu eingebauter Heizungen die **Energiewende im Wärmesektor** vermutlich **schneller herbeiführen**.

Diese Betrachtung würde aber nicht hinreichend berücksichtigen, dass der **nationale Emissionshandel** im Wärmesektor erst **Anfang 2021** startete. Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 BEHG werden die Emissionszertifikate zunächst zum Festpreis verkauft und ab 2026 versteigert, wobei der **Festpreis pro Zertifikat** gemäß § 10 Abs. 2 Satz 2 BEHG in der **Zeit von 2021 bis 2025 schrittweise** von ursprünglich 25 Euro auf schließlich 45 Euro **angehoben** werden soll. Angesichts dieses Preisanstiegs erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass mithilfe der dadurch gesetzten Sparanreize bis zum Jahr 2045 eine ebenso große Einsparung von Treibhausgasemissionen im Wärmesektor wie durch die „65%-Vorgabe“ zu erzielen ist.

Auch wenn die Effektivität des Zertifikatehandels somit nicht unterschätzt werden darf, so bleibt es aber eben doch ein Anreizsystem. Das heißt, das Ausmaß der Einsparung ist letztlich von der freien Entscheidung des betroffenen Eigentümers abhängig. Es enthält damit eine Unbekannte, die es bei einer Verpflichtung zur Erfüllung der 65%-Vorgabe nicht gibt. Genau der Umstand, der den Zertifikatehandel im Vergleich zur 65%-Verpflichtung als milderes Mittel erscheinen lässt, spricht somit dagegen, ihm die gleiche Eignung im Hinblick auf die Zielerreichung zuzusprechen.

Vor diesem Hintergrund dürfte die Erforderlichkeit der 65%-Vorgabe im Ergebnis zu bejahen sein.

3.3.2.3. Angemessenheit

Die „65%-Vorgabe“ muss überdies angemessen sein. Angemessen ist eine staatliche Maßnahme, wenn die dadurch bewirkte **Belastung des Einzelnen** noch in einem **vernünftigen Verhältnis** zu den der **Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen** steht.³²

3.3.2.3.1. Belastende Wirkung für Gebäudeeigentümer

Wie belastend sich die Vorgabe für Gebäudeeigentümer auswirken wird, hängt **maßgeblich** von der **konkreten Ausgestaltung** der **Vorgabe** sowie der sie **flankierenden Regelungen** ab. Dazu führt das BMWK in der Übersichtsdarstellung zur geplanten GEG-Novelle aus:

30 <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#wuerme>.

31 <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/erneuerbare-energien-in-zahlen#wuerme>.

32 Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage, 2022, Art. 20 Rn. 120.

„Grundsätzlich muss ab dem 1.1.2024 jede neu eingebaute Heizung (in Neubau und Bestandsgebäuden, Wohn- und Nichtwohngebäude) mindestens 65 % erneuerbare Energie nutzen.

[...]

Bestehende Heizungen müssen nicht ausgetauscht werden. Es gibt also keine sofortige Austauschpflicht. Sofern eine bestehende Heizung ordnungsgemäß funktioniert, kann diese weiterhin genutzt werden. Auch sind Reparaturen weiter möglich. Ist die Heizung also nur defekt und kann repariert werden, darf sie weiterhin betrieben werden. Bestehende Gas- und Ölheizungen können damit noch weitergenutzt werden, müssen jedoch – wie bisher – in der Regel 30 Jahre nach Einbau und Aufstellung außer Betrieb genommen werden.

Ist die Heizung kaputt und kann nicht mehr repariert werden – sogenannte Heizungshavarie – greifen Übergangsfristen. Vorübergehend kann eine (ggf. gebrauchte) fossil betriebene Heizung eingebaut werden, wenn innerhalb von drei Jahren nach Ausfall der alten Heizung planmäßig auf eine Heizung umgestellt wird, die die Erneuerbaren-Vorgabe erfüllt. Hier ist zu erwarten, dass sich ein Markt für gebrauchte Heizungen im Übergang und ein Markt für kurzfristige Mietmodelle entwickeln wird. Darüber hinaus besteht immer die Möglichkeit, den Gaskessel auch nach Ablauf der drei Jahre im Rahmen einer Hybridheizung weiterhin für die Lastspitzen zu nutzen.

Soweit ein Anschluss an ein Wärmenetz absehbar, aber noch nicht möglich ist, gibt es zeitlichen Spielraum von bis zu fünf Jahren. Das bedeutet, der Eigentümer muss sich verpflichten, innerhalb von fünf Jahren den Anschluss an ein Wärmenetz sicherzustellen. Bis dahin kann noch eine Heizung genutzt werden, die die „Heizen mit Erneuerbaren-Vorgabe“ nicht erfüllt.

Auch bei Mehrfamilienhäusern mit Gasetagenheizungen und Einzelöfen gibt es Übergangsfristen von insgesamt bis zu sechs Jahren: Fällt die erste Gasetagenheizung in dem Gebäude aus, haben die Eigentümer erstens drei Jahre Zeit, um zu entscheiden, wie für das gesamte Gebäude auf Erneuerbare Heizungen umgestellt wird. Zweitens erhalten sie, wenn sie sich für Zentralisierung der Heizung entschieden haben, weitere drei Jahre Zeit zur Umsetzung.

Darüber hinaus enthält das Gebäudeenergiegesetz noch eine allgemeine Härtefallregelung. Demnach muss die Pflicht zum Einbau einer Heizung mit mindestens 65 Prozent Erneuerbare Energien nicht erfüllt werden, wenn dies für den Gebäudeeigentümer eine besondere Härte darstellt, etwa wenn es aus besonderen Gründen wirtschaftlich unzumutbar ist, die Pflicht im konkreten Fall zu erfüllen. Diese Regelung knüpft an bestehende Härtefallregelungen an, die es auch im heutigen Recht gibt.³³

Es ist demnach festzuhalten, dass die „65-%-Vorgabe“ nur für **neu einzubauende Heizungen** gelten soll. Eine **Austauschpflicht** ist **nur vorgesehen**, falls eine **bislang verwendete** fossil betriebene **Heizung irreparabel beschädigt** ist **oder** nach **Ablauf von 30 Jahren ab Einbau und Aufstellung** außer Betrieb genommen wird. Mithin ist die Vorgabe **nur** in den Fällen **einschlägig**, in denen ein **Austausch der Heizungsanlage** vorgenommen werden müsste, der Gebäudeeigentümer also **ohnehin**

33 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/gesetzesentwurf-gebäudeenergiegesetz.html>
(Hervorhebung durch Verfasser).

gezwungen wäre, **Geldmittel** für eine neue Heizung **aufzuwenden**. Im Fall einer **Heizungshavarie** soll zudem eine **dreijährige Übergangsfrist** greifen, **weitere Übergangsfristen** sind vorgesehen, falls der **Anschluss** an ein **Wärmenetz absehbar** ist oder eine **Gasetagenheizung** in einem Mehrfamilienhaus **ausfällt**. Ist der **Austausch** der Heizung gleichwohl **wirtschaftlich unzumutbar**, soll die Pflicht zur Umsetzung der „65%-Vorgabe“ aufgrund einer **allgemeinen Härtefallregelung** entfallen. Während die Übergangsfristen **Planungsspielräume** für die Umstellung auf einen neuen Heizungstyp eröffnen und eine **begrenzte Weiternutzung** der alten Heizung ermöglichen, werden durch die Härtefallregelung **unbillige Härten vermieden**. **Übergangsfristen und Härtefallregelung** tragen somit dazu bei, die **belastende Wirkung** der verbindlichen „65%-Vorgabe“ **möglichst gering** zu halten.

Zudem soll es gemäß der Übersichtsdarstellung des BMWK zahlreiche **Optionen zur Erfüllung** der „65%-Vorgabe“ geben. Dazu heißt es:

„Beim Neubau und bei **Bestandsgebäuden** kann man zwischen den folgenden **Erfüllungsmöglichkeiten wählen**:

Anschluss an ein Wärmenetz: Der Ausbau der Fernwärmenetze ist ein entscheidender Hebel für die Wärmewende. Denn in Wärmenetzen können verschiedene erneuerbare Wärmequellen sowie Wärme aus Abwärme (z.B. aus Industriebetrieben oder aus Rechenzentren) gut miteinander kombiniert werden. Wärmenetze sollen bis 2030 einen Anteil von 50 % Erneuerbaren Energien haben, bis 2045 müssen sie komplett dekarbonisiert werden. Daher gilt beim Anschluss an ein Wärmenetz die Heizen-mit-Erneuerbaren-Vorgabe als erfüllt. Gerade in Ballungsräumen ist daher der Anschluss an ein Wärmenetz eine gute Option, um die neuen gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Jeder Fernwärmeanschluss spart also den Einbau einer Wärmepumpe.

Einbau einer elektrischen Wärmepumpe: Der Einbau einer elektrischen Wärmepumpe bietet sich für viele Ein- und Zweifamilienhäuser, aber auch für Mehrfamilienhäuser an – auch im Bestand. Die Wärmepumpe nutzt zum großen Teil die kostenlose und erneuerbare Umweltwärme (aus dem Boden, der Luft oder dem Abwasser) und erfüllt daher die Erneuerbaren-Vorgabe. Eine Dämmung des Gebäudes oder eine Flächenheizung sind hierbei von Vorteil, aber keine zwingende Voraussetzung.

Stromdirektheizung: In sehr gut gedämmten Gebäuden mit geringem Heizbedarf können Stromheizungen genutzt werden. Strom stammt bereits zu fast 50 % aus erneuerbaren Quellen und soll bis 2035 vollständig erneuerbar sein.

Für **bestehende Gebäude** sind noch **weitere Optionen** vorgesehen:

Einbau einer Biomasseheizung (Holzheizung, Pelletheizung, etc.): Da nachhaltig erzeugte Biomasse nur begrenzt verfügbar ist und durch Nachfrage in verschiedenen Sektoren voraussichtlich teurer wird, sollte diese Option nur in Bestandsgebäuden genutzt werden, wo andere Lösungen nicht sinnvoll oder machbar sind, z.B. in Gebäuden, die schwer zu sanieren oder denkmalgeschützt sind.

Einbau einer Gasheizung, die nachweislich erneuerbare Gase nutzt: In diesem Fall müssen mindestens zu 65 % nachhaltiges Biomethan, biogenes Flüssiggas oder grüner Wasserstoff verwendet werden. Auch hier sollten Gebäudeeigentümer die begrenzte Verfügbarkeit nachhaltiger

Biomasse und vergleichsweise hohe Kosten für Biomethan oder grünen Wasserstoff berücksichtigen.

Einbau einer Hybridheizung: Reicht eine Wärmepumpe allein nicht für die Deckung der Heizlastspitze im Winter aus, kann sie durch einen fossil betriebenen Wärmeerzeuger (Öl- oder Gasheizung) ergänzt werden. Dieser springt dann nur an besonders kalten Tagen zur Unterstützung ein. Um die Vorgabe von 65 % Erneuerbaren Energien zu erfüllen, muss die Wärmepumpe vorrangig betrieben werden und werden Mindestanforderungen an die Leistung erfüllen. Gerade in noch nicht gedämmten Mehrfamilienhäusern kann die Hybridheizung eine gute Option sein, so dass nach der Sanierung der fossile Heizkessel nicht mehr notwendig ist.“³⁴

Greift die „65%-Vorgabe“, so können die Eigentümer von **Neubauten oder Bestandsgebäuden** demnach zwischen dem **Anschluss an ein Fernwärmenetz** und dem **Einbau einer Wärmepumpe oder einer Stromdirektheizung** wählen. Bei **Bestandsgebäuden** besteht **zusätzlich** die **Wahlmöglichkeit** zwischen dem Einbau einer **Biomasse-, Hybrid- oder Gasheizung**, wobei letztere zumindest zu 65 % mit erneuerbaren Gasen betrieben werden muss. Die „65%-Vorgabe“ führt daher **nicht** zu einer **völligen Beschneidung** der **Wahlfreiheit** des Gebäudeeigentümers, vielmehr besteht weiterhin ein **beträchtlicher Spielraum**, um eine dem jeweiligen Gebäude **angemessene und praktikable Lösung** für die **Wärmeerzeugung** zu finden. Insbesondere bei Wärmepumpen ist die „65%-Vorgabe“ – wie oben unter Gliederungspunkt 2. erläutert – auch ohne Weiteres umsetzbar, da der **Anteil von 65 % erneuerbarer Energie** beim Betrieb einer **Wärmepumpe** selbst dann **erfüllt** wäre, wenn der dafür verwendete **Strom zu 100 % aus nicht erneuerbaren Energiequellen** stammen würde. Der Gebäudeeigentümer wäre lediglich gezwungen, sich für ein **Wärmepumpen-Modell** mit einem **Stromverbrauch von maximal 35 %** zu entscheiden, wobei die meisten am Markt verfügbaren Modelle diese Voraussetzung erfüllen (vgl. oben Gliederungspunkt 2.).

Ferner sind **verschiedene Förderinstrumente** vorgesehen, um die **Kosten**, die mit dem Einbau einer zur Erfüllung der Vorgabe geeigneten Heizung, verbunden sind, **abzufedern**. Hierzu führt das BMWK aus:

„Da nicht jeder Haushalt in der Lage ist die Investitionskosten für eine neue Heizungsanlage zu stemmen, soll die Pflicht zum erneuerbaren Heizen mit passenden Fördermaßnahmen in der **Bundesförderung Effiziente Gebäude (BEG)** begleitet werden und sozial flankiert werden. Ziel der Förderung ist es, sicherzustellen, dass die Kosten einer Wärmepumpe insbesondere auch von einkommensschwachen Haushalten und Bürgerinnen und Bürger mit mittleren Einkommen getragen werden können. [...]

Kluge und bürokratiearme Förderanreize sind dabei wichtig. Das lässt sich am besten durch eine **intensivierte steuerliche Förderung** für das, was nachweislich CO₂ spart und das Klima schützt, erreichen. **Bereits heute** ist im Einkommenssteuergesetz (§35c EStG) verankert, dass **energetische Sanierungsmaßnahmen**, wie der Heizungstausch oder Dämmmaßnahmen für selbst-

34 <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Energie/gesetzesentwurf-gebäudeenergiegesetz.html> (Hervorhebung durch Verfasser).

nutzende Eigentümer **steuerlich gefördert** werden können. Dieser Ansatz ist bislang auf selbstnutzende Eigentümer begrenzt. Aus Sicht des BMWK sollte er im Rahmen der Diskussionen zur Sonder-AfA **auf Vermieter und Gewerbe erweitert** werden.

a. Förderung des Einbaus von neuen modernen Heizsystemen oder Fernwärmeanschluss

Der **Einbau einer Wärmepumpe, Biomasseheizung** oder der **Anschluss an ein Wärmenetz** soll grundsätzlich **weiterhin bezuschusst** werden, um die Differenz zur günstigeren Gasheizung zu verringern.

b. Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen zur Verringerung des Heizbedarfs

Auch **energetische Sanierungen** zur **Verringerung des Heizenergiebedarfs** werden **weiterhin gefördert**, sowohl als Einzelmaßnahme wie auch als systemische Sanierung zum Effizienzhaus. So gibt es aktuell bereits Förderung von Einzelmaßnahmen wie die Dämmung der Kellerdecke, der Fenstertausch oder Dacherneuerung. Diese Förderung soll es auch weiterhin geben.

Die bereits in Kraft getretenen **Boni für energetisch wenig effiziente Gebäude** (der sogenannte **Worst-Performing-Building-Bonus**) und für die **serielle Sanierung** sollen helfen, **insbesondere Mehrfamilienhäuser** auf einen besseren energetischen Stand zu bringen. Davon profitieren v.a. Haushalte mit geringem Einkommen, die statistisch gesehen oft in unsanierten Häusern wohnen und deren Heizkosten durch die Sanierung deutlich sinken.

c. Neue Miet- und Contractingmodelle für die Übergangsphase

Darüber hinaus gibt es am Markt bereits **Angebote für Liefer-/Leasing-/Miet- und Pachtmodelle** für Heizungen auf Basis von erneuerbaren Energien. Gerade im Markt der Wärmepumpen nimmt die Zahl solcher Angebote von etablierten und neuen Akteuren zu. Diese liefern beispielsweise die Wärmepumpen, bauen sie in die Gebäude ein und warten und betreiben die Anlagen besonders effizient und systemdienlich. Der Gebäudeeigentümer zahlt im Gegenzug dafür eine monatliche Rate über die vereinbarte Vertragslaufzeit. In diesen Fällen müssen die Gebäudeeigentümer nicht die Investitionskosten vorab bezahlen und sich auch nicht um den Betrieb der Heizung kümmern.

Solche Marktangebote dürfte für eine Vielzahl von Gebäudeeigentümer aus finanziellen wie aus Service-Gründen attraktiv sein.“

Die **vorgesehenen Förderinstrumente** beschränken sich demnach im Kern auf die **Ausweitung** der bestehenden **steuerlichen Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen** auf Vermieter und Gewerbe sowie die **Fortführung** bereits **existierender BEG-Maßnahmen**. Daneben wird die Erwartung geäußert, dass am Markt ein **Zuwachs der Angebote für Liefer-/Leasing-/Miet- und Pachtmodelle**, die Gebäudeeigentümern eine **zeitliche Streckung der Investitionskosten** erlauben, zu verzeichnen sein werde. **Inwieweit** diese **Förderinstrumente ausreichen** werden, um die **finanziellen Belastungen** von Gebäudeeigentümern aufgrund der „65-%-Vorgabe“ in **angemessener Weise abzufedern**, wird von dem **Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren**, etwa der **Entwicklung des Heizungsmarkts**, der **allgemeinen Wirtschaftslage** und der **Inflation** sowie der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Förderinstrumente abhängen. Diese Frage kann **gegenwärtig daher nicht abschließend beurteilt** werden.

Zusammenfassend ist jedoch festzuhalten, dass die **Kombination** von einer **begrenzten Austauschpflicht** für Heizungsanlagen, unterschiedlichen **Erfüllungsoptionen, Übergangsfristen, Härtefallregelung** und **Fördermaßnahmen** dafür spricht, dass die belastende Wirkung der „65%-Vorgabe“ für Gebäudeeigentümer maßvoll ausfallen wird.

3.3.2.3.2. Abwägung mit dem Gemeinwohlinteresse

Der soeben skizzierten Belastung stehen die **Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums** aus Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG und die verfassungsrechtliche **Wertentscheidung für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen** gemäß Art. 20a GG gegenüber. Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Klimaschutzgesetz dargelegt hat, **nimmt das relative Gewicht einer nicht klimaneutralen Freiheitsbetätigung** in der Abwägung bei **fortschreitendem Klimawandel** immer weiter **ab**, während umgekehrt **Art. 20a GG** im Hinblick auf eine Regulierung CO₂-relevanter Verhaltensweisen **zunehmend normatives Gewicht** zukommt.³⁵ Betrifft die in Rede stehende Freiheitsbetätigung, wie vorliegend, das Eigentum, so **legt** auch die **Gemeinwohlverpflichtung** aus Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG **nahe**, dass diese **Freiheitsbetätigung** insbesondere dann, wenn sie einen besonders **wichtigen Gemeinwohlbelang beeinträchtigt, im Zweifel zurückstehen** muss.

Diese Erwägungen sprechen dafür, dass die „65-% Vorgabe“, jedenfalls in Kombination mit zweckentsprechenden Härteklauseln, die Ausnahmen für ansonsten unzumutbare Belastungen im Einzelfall vorsehen, angemessen ist und somit dem Grunde nach eine verhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung der grundgesetzlichen Eigentumsgarantie sein kann. Letztlich hängt diese Frage aber von den konkreten Regelungen und ihrem Zusammenspiel ab.

35 BVerfGE 157, 30 (100), Rn. 120.