

Kurzgutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Gebäudemodernisierungsgesetzes (GModG)

Juristischer Dienst der KlimaUnion gGmbH, Berlin, den 11. Mai 2026

I. Einleitung und Regelungsgegenstand des GModG

Der Referentenentwurf des Gebäudemodernisierungsgesetzes vom 5. Mai 2026 sieht vor, das bisherige Gebäudeenergiegesetz (GEG) durch das neue GModG abzulösen. Kern der Neuregelung ist die ersatzlose Streichung der §§ 71 bis 72 GEG. Die Entwurfsbegründung benennt dies ausdrücklich: „Die mit Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Oktober 2023 (BGBl. I Nr. 280) eingeführten bürokratischen und kleinteiligen Regelungen des § 71, der §§ 71b - 71p sowie der § 72 des Gebäudeenergiegesetzes werden gestrichen“. Damit entfallen sowohl die Pflicht zur Nutzung von 65 % Erneuerbaren Energien bei neuen Heizungen als auch die bisherigen Betriebsverbote für fossile Heizkessel. An deren Stelle tritt eine sogenannte „Bio-Treppe“ (§ 43 GModG), die jedoch ausschließlich beim neuen Einbau fossiler Heizungen in bestehende Gebäude greift.

Gegenstand dieses Kurzgutachtens ist die verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Zulässigkeit dieses Regelungsansatzes. Besonderes Augenmerk liegt auf der Frage, ob die durch den Wegfall des § 72 GEG entstehende Regelungslücke - die den zeitlich unbegrenzten Weiterbetrieb fossiler Bestandsheizungen über 2045 hinaus ermöglicht - mit höherrangigem Recht vereinbar ist. Abschließend ist zu prüfen, ob die in der Entwurfsbegründung angekündigte, aber gesetzlich nicht normierte „Grüngas-/Grünheizöl-Quote“ geeignet ist, die identifizierten verfassungsrechtlichen Defizite zu heilen.

II. Die verfassungswidrige Regelungslücke durch Wegfall von § 72 GEG

Die Streichung von § 72 GEG stellt den gravierendsten verfassungsrechtlichen Mangel des Referentenentwurfs dar und schafft eine strukturelle Lücke im deutschen Klimaschutzrecht.

Der bisherige **§ 72 Abs. 4 GEG a.F.** normierte ein absolutes Betriebsverbot für Heizkessel, die mit einem flüssigen oder gasförmigen Brennstoff beschickt werden und die vor dem 1. Januar 1991 eingebaut oder aufgestellt worden sind. Diese sogenannte „30-Jahres-Regel“ - die bereits auf § 10 Abs. 1 der Energieeinsparverordnung (EnEV) zurückgeht und **seit 2002 geltendes Recht war** - stellte das einzige gesetzliche Instrument dar, das den zeitlich unbegrenzten Weiterbetrieb fossiler Bestandsheizungen unabhängig von einem Austauschvorgang verhinderte.

Durch den vollständigen Wegfall dieser Regelung existiert nunmehr keine gesetzliche Obergrenze für den Betrieb fossiler Bestandsheizungen mehr. Die entscheidende normative

Weichenstellung ergibt sich aus dem Tatbestandsmerkmal des § 43 GModG: Diese Vorschrift greift ausschließlich dann, wenn eine Heizungsanlage „in ein bestehendes Gebäude neu eingebaut“ wird. Der bloße Weiterbetrieb einer bestehenden Anlage - auch durch wiederholte Reparatur und Instandhaltung - löst keine Pflicht nach der neuen „Bio-Treppe“ aus. Daraus folgt zwingend: **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.

Diese Regelungslücke ist mit der Verpflichtung aus § 3 Abs. 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG), bis 2045 Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen, unvereinbar. Der Gebäudesektor ist für ca. 30 % der deutschen CO₂-Emissionen verantwortlich. Ein Regelungsregime, das für einen erheblichen Teil dieses Sektors keinen Mechanismus vorsieht, der die Beendigung der fossilen Wärmeerzeugung bis 2045 erzwingt, konterkariert das gesetzliche Klimaneutralitätsziel strukturell. Das

Bundesverfassungsgericht verlangt indes einen kohärenten Gesamtreduktionspfad, der die Zielerreichung nicht nur programmatisch benennt, sondern normativ sicherstellt (BVerfGE 157, 30, Rn. 253).

III. Verletzung der intertemporalen Freiheitssicherung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Klimabeschluss vom 24. März 2021 aus Art. 20a GG in Verbindung mit den Grundrechten - insbesondere Art. 2 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG - eine intertemporale Freiheitssicherungspflicht des Gesetzgebers abgeleitet (BVerfGE 157, 30, Rn. 183 ff.). Danach darf der Gesetzgeber die **Möglichkeiten, Treibhausgase zu emittieren**, nicht derart auf die Gegenwart verteilen, dass den **nachfolgenden Generationen nur noch unter Bedingungen drastischster Freiheitseinschränkungen ein Rest verbleibt**.

Dieses Gebot wird durch das GModG in dreifacher Hinsicht verletzt.

Zur eingriffsähnlichen Vorwirkung: Da CO₂-Emissionen **irreversibel** sind und das verbleibende Restbudget aufzehren, begründen Regelungen, die heute fossile Emissionen ohne ein normiertes Enddatum zulassen, eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit. Jede Tonne CO₂, die durch eine zeitlich unbegrenzt weiterbetriebene fossile Bestandsheizung emittiert wird, **verengt den Freiheitsraum künftiger Generationen**. Die fehlende zeitliche Begrenzung im GModG bewirkt, dass das verbleibende Emissionsbudget für den Gebäudesektor schneller aufgezehrt wird, als es ein verfassungskonformer Reduktionspfad erlaubt.

Zur Gefahr der „Vollbremsung“: Wenn der Gebäudesektor seine Reduktionslasten aufgrund der fehlenden Betriebsobergrenze nicht rechtzeitig erbringt, werden **künftige Generationen nach 2045 zu einer radikalen „Vollbremsung“ gezwungen** - also zu plötzlichen, umfassenden Verboten aller verbliebenen fossilen Heizungen, die dann umso gravierender in die Eigentumsrechte und die allgemeine Handlungsfreiheit eingreifen. Das GModG verschiebt diese Lasten einseitig zulasten der Zukunft und verletzt damit das verfassungsrechtliche Gebot einer gleichmäßigen intertemporalen Lastenverteilung.

Zum Verlust von Entwicklungsdruck: Das **Bundesverfassungsgericht** hat den **Gesetzgeber verpflichtet, frühzeitig transparente Maßgaben** zu formulieren, um einen **hinreichenden Entwicklungsdruck** für klimaneutrale Techniken zu erzeugen (BVerfGE 157, 30, Rn. 249). Ohne ein verbindliches Enddatum für den Betrieb fossiler Heizungen fehlt sowohl den Gebäudeeigentümern als auch der Industrie die notwendige Planungssicherheit für Investitionen in Wärmepumpen, Fernwärmeanschlüsse oder andere emissionsfreie Heizsysteme. **Der Referentenentwurf nimmt diesen Entwicklungsdruck vollständig zurück**, indem er signalisiert, dass fossile Bestandsheizungen dauerhaft ohne rechtliche Konsequenz weiterbetrieben werden können. Dies widerspricht der verfassungsgerichtlichen Anforderung, dass der Gesetzgeber rechtzeitig ein Transformationssignal setzen muss, das Fehlallokationen und Lock-in-Effekte verhindert.

IV. Verstoß gegen das normative Rückschrittsverbot (Art. 20a GG)

Aus **Art. 20a GG** - gegebenenfalls in Verbindung mit dem Klimabeschluss des BVerfG - ist ein **verfassungsrechtliches Rückschrittsverbot (Verschlechterungsverbot)** abzuleiten. Danach darf der Gesetzgeber **ein einmal erreichtes Schutzniveau im Bereich des Klimaschutzes nicht ohne sachlichen Grund und ohne funktional gleichwertigen Ersatz absenken**. Zwar besteht kein absolutes Verschlechterungsverbot; eine Rücknahme bedarf jedoch der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.

Das GEG in der Fassung des Gesetzes vom 16. Oktober 2023 stellte ein solches einmal erreichtes Schutzniveau dar. Es normierte nicht nur die 65%-Erneuerbare-Energien-Pflicht für neue Heizungen, sondern auch - durch § 72 GEG - eine **zeitliche Begrenzung des Betriebs fossiler Bestandsanlagen. Diese Regelung bestand in ihrer Grundstruktur seit 2002 (§ 10 Abs. 1 EnEV)** und wurde durch das **GEG 2020 fortgeführt und verschärft**.

Die ersatzlose Streichung des § 72 GEG stellt eine Absenkung dieses Schutzniveaus dar. Die Entwurfsbegründung rechtfertigt dies im Wesentlichen mit dem Argument, die bisherigen Regelungen hätten sich „als zu komplex und wenig praktikabel erwiesen“. Diese Begründung ist verfassungsrechtlich nicht tragfähig, eine ersatzlose Streichung zentraler Schutzvorschriften zu rechtfertigen. Komplexität und mangelnde Praktikabilität können die Aufhebung einer Klimaschutzregelung allenfalls dann rechtfertigen, wenn eine einfachere, aber gleich wirksame Alternative geschaffen wird. Die Vereinfachung des Ordnungsrechts ist ein legitimes Ziel; **sie erlaubt jedoch nicht, das Schutzniveau selbst abzusenken**. Der Gesetzgeber wäre vielmehr gehalten gewesen, eine vereinfachte, aber funktional äquivalente Betriebsobergrenze zu normieren - etwa ein schlichtes absolutes Betriebsende für fossile Heizungen zum 31. Dezember 2044.

Da die „Bio-Treppe“ des § 43 GModG den Weiterbetrieb bestehender fossiler Anlagen tatbestandlich nicht erfasst, wird das zuvor erreichte Schutzniveau durch das GModG ersatzlos unterschritten. Es fehlt an einer funktionalen Äquivalenz zwischen der gestrichenen Regelung und dem neuen Regelungsregime.

V. Weitere Grundrechtsverstöße und rechtliche Mängel

Das GModG verletzt über die dargestellten Kernverstöße hinaus weitere verfassungs- und unionsrechtliche Normen.

Zum Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG (Allgemeiner Gleichheitssatz): Das GModG schafft eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen zwei Gruppen von Gebäudeeigentümern. Wer sich nach Inkrafttreten des GModG für den Neueinbau einer fossilen Heizung entscheidet, unterliegt der „Bio-Treppe“ des § 43 GModG 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 repariert und instandhält, bleibt zeitlich unbegrenzt von jeglichen Klimaschutzanforderungen befreit** - unabhängig vom Alter und der Effizienz der Anlage. Diese Ungleichbehandlung ist unter Klimaschutzgesichtspunkten sachwidrig, da ältere Heizungen aufgrund geringerer Effizienz typischerweise mehr CO₂ pro erzeugter Wärmeeinheit emittieren als neuere Anlagen. Die Privilegierung alter, ineffizienter Anlagen gegenüber neuen, effizienteren Anlagen entbehrt eines sachlichen Grundes.

Zum Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit): Das Bundesverfassungsgericht hat eine **grundrechtliche Schutzpflicht des Staates** aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG **gegenüber den Gefahren des Klimawandels** anerkannt (BVerfGE 157, 30, Rn. 148 ff.). Zwar hat das Gericht die Schwelle für die Verletzung dieser Schutzpflicht hoch angesetzt - erforderlich ist ein evidentes Unterschreiten des gebotenen Minimums. Die ersatzlose Beseitigung eines seit über 20 Jahren bestehenden Betriebsverbots für überalterte fossile Heizungen ohne jeglichen funktionalen Ersatz nähert sich dieser Schwelle jedoch erheblich an, insbesondere in der Gesamtschau mit dem **Fehlen eines vollständigen Reduktionspfades bis 2045**.

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

Die Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden verfolgt das Ziel eines emissionsfreien Gebäudebestands bis 2050 und verpflichtet die Mitgliedstaaten, nationale Renovierungspläne aufzustellen, die dieses Ziel absichern. Der Referentenentwurf beansprucht, diese Richtlinie „1:1“ in nationales Recht umzusetzen. Tatsächlich **enthält das GModG jedoch keinen Mechanismus, der sicherstellt, dass der bestehende Gebäudebestand - soweit er mit fossilen Heizungen betrieben wird - bis 2050 dekarbonisiert wird**. Eine nationale Regelung, die den zeitlich unbegrenzten Weiterbetrieb fossiler Bestandsheizungen ermöglicht, ist mit der Zielvorgabe eines emissionsfreien Gebäudebestands bis 2050 **unvereinbar** und riskiert ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV.

Von besonderer Bedeutung ist dabei, dass die EPBD 2024/1275 ihrerseits nicht als isolierter sekundärrechtlicher Akt des europäischen Gesetzgebers zu begreifen ist, sondern selbst ein primärrechtliches **Verfassungsgebot der Europäischen Union umsetzt**. Die Richtlinie konkretisiert die Verpflichtungen aus dem Europäischen Klimagesetz (Verordnung (EU)

2021/1119), das in Art. 1 das verbindliche Unionsziel der Klimaneutralität bis 2050 festschreibt und in Art. 2 Abs. 1 die rechtsverbindliche Pflicht aller Mitgliedstaaten normiert, hierzu beizutragen. Das **Europäische Klimagesetz stützt sich seinerseits auf Art. 191 und Art. 192 AEUV - die primärrechtlichen Grundlagen der EU-Umweltpolitik** - sowie auf das in Art. 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Grundrecht auf Umweltschutz, wonach ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden müssen. Die EPBD ist damit Ausdruck einer Kaskade primärrechtlicher Verpflichtungen, die vom Vertragsrang über das Europäische Klimagesetz bis zum sektoralen Sekundärrecht reichen.

Aus dieser **höherrangigen Rechts-Verankerung** folgt zugleich, dass die Gebäuderichtlinie selbst nicht ohne weiteres auf europäischer Ebene funktional zurückgenommen werden kann. Art. 3 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2021/1119 normiert ein ausdrückliches unionsrechtliches Rückschrittsverbot: Die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die einschlägigen Rechtsvorschriften der Union und die nationalen **Maßnahmen „kontinuierliche Fortschritte“ bei der Steigerung der Anpassungsfähigkeit, der Stärkung der Widerstandsfähigkeit und der Verringerung der Anfälligkeit gegenüber dem Klimawandel ermöglichen**. Eine funktionale Rücknahme des durch die EPBD 2024/1275 erreichten Schutzniveaus - etwa durch eine spätere Richtlinienänderung, die den Mitgliedstaaten den unbegrenzten Weiterbetrieb fossiler Heizsysteme gestatten würde - wäre mit diesem primärrechtlichen Fortschrittsgebot unvereinbar. Die EPBD bildet insofern einen unionsrechtlichen „Acquis“, der **weder durch den nationalen noch durch den europäischen Gesetzgeber unterschritten werden darf**, solange das Primärrecht der Union und insbesondere das Europäische Klimagesetz in ihrer gegenwärtigen Fassung fortgelten.

Für den nationalen Gesetzgeber bedeutet dies eine **doppelte Bindung**: Er ist einerseits durch **Art. 288 Abs. 3 AEUV verpflichtet**, die EPBD richtlinienkonform umzusetzen; andererseits kann er nicht darauf spekulieren, dass die unionsrechtlichen Vorgaben künftig gelockert werden, da diese selbst primärrechtlich abgesichert sind und dem unionsrechtlichen Rückschrittsverbot unterliegen. Der Versuch des Referentenentwurfs, die Umsetzungspflichten der EPBD durch einen „1:1“-Anspruch formal zu erfüllen, während materiell eine Regelungslücke geschaffen wird, die das Richtlinienziel eines emissionsfreien Gebäudebestands bis 2050 strukturell unterläuft, stellt daher nicht nur einen einfachen Umsetzungsmangel dar, sondern kollidiert mit einer primärrechtlich verankerten und durch das Rückschrittsverbot abgesicherten Klimaschutzverpflichtung der Union.

Die Bundesrepublik Deutschland riskiert durch diese Regelungslücke nicht nur ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV wegen unzureichender Umsetzung der Richtlinie, sondern setzt sich zudem dem Vorwurf aus, **gegen die allgemeine Loyalitätspflicht aus Art. 4 Abs. 3 EUV zu verstoßen**, wonach die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen ergreifen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben, und alle Maßnahmen unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.

VII. Unzulänglichkeit der Evaluationsklausel (§ 9a GModG)

Der Referentenentwurf enthält in § 9a GModG eine Evaluationsklausel, wonach die zentralen Vorgaben des Gebäudemodernisierungsgesetzes „im Jahr 2030 im Hinblick auf ihren Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele für den Gebäudesektor evaluiert“ werden und „innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der Evaluierung einen Vorschlag für eine Weiterentwicklung der Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudesektor“ vorgelegt wird.

Diese Klausel vermag die verfassungsrechtlichen Defizite nicht zu heilen. Die Klausel verpflichtet lediglich zur Vorlage eines „Vorschlags“ - sie begründet keine Gesetzgebungspflicht und enthält keine materiellen Mindestanforderungen an das zu erreichende Schutzniveau. Überdies vergeht zwischen dem Inkrafttreten des GModG (voraussichtlich 2026) und dem frühestmöglichen Wirksamwerden einer etwaigen Nachfolgeregelung (frühestens 2031) ein Zeitraum von mindestens fünf Jahren, in dem irreversible Fakten durch den unreglementierten Weiterbetrieb fossiler Heizungen und durch fossile Neuinvestitionen geschaffen werden.

Das **Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich verlangt, dass der Gesetzgeber selbst hinreichend konkrete und verbindliche Reduktionsmaßgaben festlegt** und diese nicht auf spätere, unbestimmte Zeitpunkte verschiebt (BVerfGE 157, 30, Rn. 248 ff.). Eine bloße Evaluierungs- und Vorschlagsklausel ohne verbindliche Zielvorgabe genügt dieser Anforderung nicht. Der Gesetzgeber kann sich seiner Verantwortung für die Festlegung eines kohärenten Reduktionspfades nicht durch Verweis auf eine künftige Evaluation entledigen.

VIII. Die angekündigte „Grüngas-/Grünheizöl-Quote“ - keine verfassungsrechtliche Heilung der Regelungslücke

1. Darstellung der angekündigten Maßnahme

Die Entwurfsbegründung des GModG enthält folgenden Passus: „Der Hochlauf von Biomethan, biogenem Flüssiggas, Bioöl und Wasserstoff wird ab 2028 durch eine moderate Grüngas-/Grünheizöl-Quote unterstützt, die bei den Inverkehrbringern von Erdgas und Heizöl ansetzt. Diese startet 2028 in Höhe von bis zu einem Prozent. BMWG wird zur konkreten Umsetzung bis zum Sommer 2026 Eckpunkte vorstellen“. Es stellt sich die Frage, ob diese Ankündigung geeignet ist, die identifizierte Regelungslücke für fossile Bestandsheizungen zu kompensieren und damit die verfassungsrechtliche Bewertung des GModG zu verändern. Dies ist aus mehreren Gründen zu verneinen.

2. Fehlende Normativität - bloße Ankündigung ohne Gesetzeskraft

Der erste und **grundlegendste Einwand betrifft den Rechtscharakter der Passage. Die Grüngas-/Grünheizöl-Quote ist nicht Bestandteil des Gesetzestextes des GModG.** Sie findet sich ausschließlich in der Entwurfsbegründung als politische Absichtserklärung. Gesetzesbegründungen haben nach allgemeiner Methodenlehre keinen normativen Charakter; sie dienen der Auslegung des Gesetzes, begründen aber selbst keine Rechtspflichten und

vermitteln keine subjektiven Rechte. Eine Passage in einer Gesetzesbegründung kann daher begrifflich kein „funktional gleichwertiger Ersatz“ für eine gestrichene gesetzliche Regelung sein.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Klimabeschluss ausdrücklich verlangt, dass der Gesetzgeber selbst hinreichend konkrete und verbindliche Reduktionsmaßgaben festlegt (BVerfGE 157, 30, Rn. 248 ff.). Eine bloße Ankündigung künftiger „Eckpunkte“ durch ein Bundesministerium - die ihrerseits noch kein Referentenentwurf, geschweige denn ein parlamentarisch verabschiedetes Gesetz darstellen - erfüllt diese verfassungsgerichtliche Anforderung offensichtlich nicht. Es handelt sich um eine Kaskade unverbindlicher Absichtserklärungen: Zunächst eine Ankündigung in der GModG-Begründung, sodann geplante „Eckpunkte“ des BMWE bis Sommer 2026, irgendwann ein Referentenentwurf, irgendwann eine parlamentarische Verabschiedung. Zwischen der Streichung des § 72 GEG und dem frühestmöglichen Wirksamwerden einer normierten Grüngas-Quote vergehen damit mindestens zwei bis drei Jahre - ohne jede rechtliche Garantie, dass die Quote jemals Gesetzeskraft erlangt.

3. Fehlende Steigerungspfade und quantitative Unzulänglichkeit

Selbst unter der kontrafaktischen Annahme, die Quote würde zeitnah normiert, genügt ein Startvolumen von „bis zu einem Prozent“ ab 2028 offensichtlich nicht, um die Klimaneutralität im Gebäudesektor bis 2045 sicherzustellen. Bei einem Startpunkt von maximal 1 % im Jahr 2028 müsste die Quote innerhalb von 17 Jahren auf 100 % gesteigert werden, was einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von ca. 5,8 Prozentpunkten entspräche. Ein solcher Steigerungspfad wird weder im Gesetzestext noch in der Begründung auch nur skizziert. Die Begründung schweigt vollständig über die beabsichtigte Höhe der Quote in den Jahren nach 2028, über Zwischenziele und über das angestrebte Endniveau.

Besonders bemerkenswert ist die Formulierung „bis zu einem Prozent“. Das Wort „bis zu“ deutet darauf hin, dass selbst die 1%-Schwelle als Obergrenze - nicht als verpflichtender Mindestanteil - konzipiert ist. Eine Maßnahme, deren normiertes Maximum **bei 1 % liegt und deren weitere Entwicklung vollständig im Ungewissen bleibt, kann keinen verfassungsrechtlich hinreichenden Reduktionpfad begründen.**

4. Funktionale Nicht-Äquivalenz: Beimischung statt Betriebsverbot

Die angekündigte Quote setzt bei den Inverkehrbringern von Erdgas und Heizöl an - also bei den Brennstofflieferanten, nicht bei den Gebäudeeigentümern. Diese Anknüpfung hat zur Konsequenz, dass die Quote die Funktion des gestrichenen § 72 GEG nicht ersetzt. Während § 72 GEG a.F. den Betrieb fossiler Heizkessel zeitlich begrenzte und damit den Austausch der Anlage gegen ein klimafreundlicheres System erzwang, reguliert eine Beimischungsquote lediglich die Zusammensetzung des gelieferten Brennstoffs, lässt aber den Betrieb der fossilen Anlage selbst unangetastet. Eine fossile Bestandsheizung kann nach wie vor zeitlich unbegrenzt weiterbetrieben werden - lediglich der Brennstoff enthält einen geringen „grünen“ Anteil. Die **Instrumente sind qualitativ verschieden und nicht substituierbar**: Ein

Betriebsverbot erzwingt eine Investitionsentscheidung zugunsten emissionsfreier Heizsysteme; eine Brennstoff-Beimischung zementiert die bestehende fossile Infrastruktur.

5. Kontraproduktiver Lock-in-Effekt und fehlender Entwicklungsdruck

Die Ankündigung einer Grüngas-Quote verstärkt das in Abschnitt III. dargestellte Problem des **fehlenden Entwicklungsdrucks**, anstatt es zu mildern. Sie suggeriert Gebäudeeigentümern, dass fossile Heizungen durch eine graduelle „Begrünung“ des Brennstoffs dauerhaft klimaverträglich gemacht werden könnten, und unterminiert damit den Impuls zum Technologiewechsel. Es entsteht ein **verfassungswidriger Anreiz**: Die vage Aussicht auf eine „Grünung“ des Brennstoffs motiviert Eigentümer, an fossilen Heizungen festzuhalten, statt in emissionsfreie Systeme (Wärmepumpen, Fernwärme) zu investieren. Dieser Lock-in-Effekt **erschwert die Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 strukturell** und widerspricht der verfassungsgerichtlichen Forderung nach einem hinreichenden Entwicklungsdruck für klimaneutrale Techniken (BVerfGE 157, 30, Rn. 249).

Für den Eigentümer einer fossilen Bestandsheizung entsteht durch eine 1%-Quote keinerlei spürbarer Handlungsdruck, da die Quote nicht an ihn adressiert ist und seine Betriebskosten durch eine 1%-Beimischung kaum beeinflusst werden. Für die Wärmepumpen- und Fernwärmeindustrie entsteht kein ausreichendes Marktsignal, da fossile Heizungen weiterhin uneingeschränkt betrieben werden können.

6. Empirisch ungesicherte Verfügbarkeitsannahmen

Die verfassungsrechtliche Bewertung wird dadurch weiter verschärft, dass die Verfügbarkeit der in der Quote genannten alternativen Brennstoffe (Biomethan, biogenes Flüssiggas, Bioöl, Wasserstoff) für den Gebäudesektor in den benötigten Mengen empirisch nicht gesichert ist. Die aktuelle Biomethanproduktion in Deutschland beträgt ca. 10 TWh/a, während der Wärmebedarf im Gebäudesektor ca. 500 TWh/a beträgt. Grüner Wasserstoff steht absehbar nicht in für die Gebäudewärme relevanten Mengen zur Verfügung und wird nach der Nationalen Wasserstoffstrategie prioritär für die Industrie und den Verkehrssektor benötigt. **Ein Gesetzgeber, der seinen Klimaschutzpfad auf empirisch ungesicherte Brennstoffverfügbarkeitsannahmen stützt, ohne für den Fall des Scheiterns dieser Annahmen einen Auffangmechanismus vorzusehen, genügt den Anforderungen an einen wirksamen und realistischen Reduktionspfad nicht.**

7. Zusammenfassende Bewertung zur Grüngas-Quote

Die in der Entwurfsbegründung angekündigte Grüngas-/Grünheizöl-Quote ändert die verfassungsrechtliche Bewertung des GModG nicht. Sie ist nicht normiert und daher rechtlich irrelevant. Selbst bei unterstellter Normierung wäre sie quantitativ unzureichend, funktional nicht äquivalent zu einem Betriebsverbot, in ihrem Steigerungspfad unbestimmt, in ihrer Verfügbarkeitsannahme empirisch ungesichert und in ihrer Anreizwirkung kontraproduktiv.

Sie kann die identifizierte strukturelle Regelungslücke - den zeitlich unbegrenzten Weiterbetrieb fossiler Bestandsheizungen über 2045 hinaus - weder schließen noch kompensieren.

IX. Fazit und Heilungsmöglichkeiten

Das GModG ist **in seiner vorliegenden Fassung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit verfassungswidrig**. Die ersatzlose Streichung des § 72 GEG schafft eine strukturelle Regelungslücke, die den zeitlich unbegrenzten Weiterbetrieb fossiler Bestandsheizungen über das verfassungsrechtlich gebotene Enddatum der Klimaneutralität (2045) hinaus ermöglicht. Diese Regelungslücke verstößt gegen Art. 20a GG in Verbindung mit der intertemporalen Freiheitssicherung nach dem Klimabeschluss des BVerfG, gegen Art. 2 Abs. 1 GG in intertemporaler Dimension, gegen das verfassungsrechtliche Rückschrittsverbot, gegen Art. 3 Abs. 1 GG sowie gegen die Umsetzungsverpflichtung aus der EU-Gebäuderichtlinie (EU) 2024/1275. Weder die Evaluationsklausel des § 9a GModG noch die in der Entwurfsbegründung angekündigte Grüngas-/Grünheizöl-Quote sind geeignet, diese verfassungsrechtlichen Defizite zu heilen.

Eine verfassungskonforme Ausgestaltung des GModG erfordert die Wiedereinführung einer zeitlichen Obergrenze für den Betrieb fossiler Bestandsheizungen - sei es durch Beibehaltung einer dem § 72 Abs. 4 GEG a.F. entsprechenden Betriebsbegrenzung oder durch Normierung eines absoluten Betriebsendes spätestens zum 31. Dezember 2044. Ferner bedarf es eines vollständigen Reduktionspfades, der auch für die Zeit nach 2040 verbindliche Steigerungsstufen bis zum 100%-Ziel normiert, sowie der Erfassung des Weiterbetriebs bestehender fossiler Heizungen durch bloße Reparatur, um die identifizierte Umgehungsmöglichkeit zu schließen.

Quellenverzeichnis

1. **BVerfG**, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a. (Klimabeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html
2. **Eilers**, Analyse der Entscheidung BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 - 1 BvR 2656/18, ZJS 3/2021, https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2021_3_1519.pdf
3. **BVerfG**, Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29. April 2021, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>
4. **Lobbyregister beim Deutschen Bundestag**, Bewertung der Novelle des Klimaschutzgesetzes, <https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/26/7e/315301/Stellungnahme-Gutachten-SG2406030026.pdf>
5. **C. Calliess / G. Kirchhof**, Klimaschutz - Rote Linien des Rechts, Zusammenfassung vom 14.3.2025, https://klimaunion.org/wp-content/uploads/2025/03/Zusammenfassung_Rechtsgutachten_Klimaschutz-Rote-Linien-des-Rechts.pdf

6. **Lando Kirchmair**, Das Ende des Dornröschenschlafs: Warum jedes klimaschädliche Gesetz an Art. 20a GG gemessen werden sollte, Verfassungsblog, 16.08.2023, <https://verfassungsblog.de/das-ende-des-dornroschenschlafs/>
7. **Christian Calliess**, Das „Klimaurteil“ des Bundesverfassungsgerichts: „Versubjektivierung“ des Art. 20a GG?, https://www.jura.fu-berlin.de/fachbereich/einrichtungen/oeffentliches-recht/lehrende/calliessc/Aktuelles/Ressourcen/ZUR_2021_06.pdf
8. **Christian Calliess**, Der Klimabeschluss des BVerfG: Aufwertung des Staatsziels des Art. 20a GG und Intertemporale Freiheitssicherung, FU Berlin, https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper146-Calliess/BOB146_Klimabeschluss-Aufwertung-20aGG-Intertemporale-Freiheitssicherung-Grundrecht-auf-Klimaschutz_.pdf
9. **Klimaunion**, Klimaschutz ist Verfassungsrecht - Neue Gutachten zeigen enge Grenzen für Politik, <https://klimaunion.de/klimaschutz-ist-verfassungsrecht-neue-gutachten-zeigen-enge-grenzen-fuer-politik/>
10. **Christian Flachsland et al.**, Eine vertane Chance, aber keine Katastrophe: Die Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes, Verfassungsblog, 06.05.2024, <https://verfassungsblog.de/novelle-bundesklimaschutzgesetz/>
11. **Erstes Rechtsgutachten GModG.docx**, Stand 05.05.2026
12. **Referententwurf GModG.pdf**, Stand 05.05.2026, z.B. https://bingk.de/wp-content/uploads/2026/05/260505_RefE-GModG-LuV.pdf
13. **Deutsche Umwelthilfe e.V.**, Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Klimaschutzprogramm 2023, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Urteil_BVerwG_Klimaschutzprogramm.pdf
14. **Matthias Gegenwart**, Keine intertemporale Freiheitssicherung für den Sozialstaat, Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/intertemporale-freiheitssicherung-sozialstaat/>
15. **Deutsche Umwelthilfe e.V.**, Klimaklagen gegen die Bundesregierung, <https://www.duh.de/informieren/klimaschutz/klimaklagen-gegen-die-bundesregierung/>
16. **Klimaunion**, Gutachtenszusammenfassung 2025, <https://klimaunion.de/klimaschutz-ist-verfassungsrecht-neue-gutachten-zeigen-enge-grenzen-fuer-politik/>
17. **BVerwG**, Urteil vom 29.01.2026 - 7 C 6.24, <https://www.bverwg.de/pm/2026/05>
18. **Rechtsanwälte Günther**, Reform des Bundes-Klimaschutzgesetzes: Rechtliche Anforderungen und Gestaltungsoptionen (Agora Energiewende), https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Partnerpublikationen/2023/A-EW_A-VW_Guenter-RA_Gutachten_KSGR_Reform.pdf
19. **Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)**, Stellungnahme zu den Verfassungsbeschwerden 1 BvR 1699/24 u.a., https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2024_2028/2025_10_BVerfG.pdf
20. **BVerfG**, Pressemitteilung zum Klimabeschluss, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>
21. **Verfassungsrechtliche Dimensionen des Klimaschutzes**, Quellendokument Nr. 21 des Notebooks.
22. **Germanwatch e.V.**, Zukunftsklage, <https://www.germanwatch.org/de/zukunftsklage>
23. **Mathias Hong**, „Erfinden“ und „gefunden“: Das Grundrecht auf intertemporale Freiheit im Klimaschutzbeschluss des BVerfG, Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/erfinden-und-gefunden/>