

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

per beA
Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

Prof. Dr. Remo Klinger*
Dr. Caroline Douhaire LL.M.*
Dr. Karoline Borwieck*
David Krebs
Lukas Rhiel
Mathea Schmitt LL.M.
Yannis Haug-Jurgan

Geulen & Klinger Rechtsanwälte
Partnerschaftsgesellschaft mbB
PR 1906 B (AG Charlottenburg)

10719 Berlin, Fasanenstraße 42
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10
E-Mail geulen@geulen.com
klinger@geulen.com

www.geulenklinger.com

28. September 2026

Verfassungsbeschwerde

1. **Deutsche Umwelthilfe e.V.**,
vertreten durch den Vorstand,
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell,

- Beschwerdeführer zu 1) -

■ [REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]

■ [REDACTED]
[REDACTED]

- [REDACTED]

■ [REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]

■ [REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]

Verfahrensbevollmächtigte:

Geulen & Klinger Rechtsanwälte PartmbB, Fasanenstraße 42, 10719 Berlin,

wegen: Verletzung des Gebots der intertemporalen Freiheitssicherung und des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 8 EMRK durch

- §§ 10 Abs. 2 Nr. 3, 42, 43 Gebäudemodernisierungsgesetz in der Fassung vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 226) geändert worden ist, in Verbindung mit
- Art. 1 Nr. 32 des Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, soweit dadurch § 71, §§ 71b bis § 72 des Gebäudeenergiegesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 22. Juni 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 191) geändert worden ist (GEG), gestrichen wurden.

Namens und in Vollmacht der Beschwerdeführenden erheben wir

Verfassungsbeschwerde.

Die Vollmachten werden als **Anlagen VB 1** beigelegt.

Wir rügen eine Verletzung der Beschwerdeführenden in ihrer durch das Grundgesetz, jedenfalls in Art. 2 Abs. 1 GG, umfassend und intertemporal geschützten Freiheit sowie eine Verletzung der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 8 EMRK.

Zur Begründung wird unter Voranstellung einer **Gliederung** Folgendes vorgetragen:

A. Vorbemerkung	7
B. Sachverhalt.....	11
I. Naturwissenschaftliche, verfassungs- und völkerrechtliche Grundlagen	11
1. Globale Erderhitzung und ihre Folgen.....	11
2. Pariser Übereinkommen	14
3. Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts.....	15

4.	Klimaschutzurteil des EGMR	18
5.	Das IGH-Gutachten aus dem Juli 2025.....	20
6.	Aktueller Stand der Restbudgetbestimmung.....	21
a.	Erste weltweite Bestandsaufnahme.....	21
b.	Aktualisierung des deutschen Restbudgets.....	22
II.	Der Gebäudesektor im Kontext der deutschen Klimaschutzgesetzgebung	24
1.	Architektur des Bundes-Klimaschutzgesetzes	24
2.	Vorgaben für den Gebäudesektor im KSG	27
III.	Bisherige Rechtslage.....	27
1.	Anforderungen an neue Heizungsanlagen	27
2.	Befristete Ausnahme für bestehende Gebäude und Bio-Treppe	28
3.	Betriebsverbot für Heizkessel	29
4.	Geschlossener Dekarbonisierungspfad	29
IV.	Prognosen zur Zielverfehlung.....	30
1.	Sektorübergreifende Zielverfehlungen	30
2.	Zielverfehlungen im Gebäudesektor	31
V.	Das neue „Gebäudemodernisierungsgesetz“	33
1.	Gesetzgebungsverfahren.....	33
2.	Die Neuordnung der Anforderungen an die Wärmeversorgung von Gebäuden.	35
a.	Wegfall der bisherigen anlagen- und netzbezogenen Anforderungen.....	35
b.	Die neuen Anforderungen	36
c.	Kosten.....	41
3.	Für die Zustimmungspflichtigkeit relevante Gesetzesänderungen	43
4.	Tatsächliche Grundlagen und Auswirkungen.....	44
a.	Lebensdauer und zu erwartender Ersatz von Heizungsanlagen	44
b.	Zusätzliche CO ₂ -Emissionen	46
c.	Investitionskosten und Kosten der Wärmeversorgung.....	48
d.	Kosten der Gasverteilernetze	51

VI. Instrumentenverbund im Übrigen.....	52
VII. Die Beschwerdeführenden	54
1. Beschwerdeführer zu 1).....	54
2. Beschwerdeführerin zu 2).....	55
3. Beschwerdeführer zu 3).....	55
4. Beschwerdeführerin zu 4).....	56
5. Beschwerdeführerin zu 5).....	56
C. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde	57
I. Beschwerdefähigkeit	57
1. Beschwerdefähigkeit des Beschwerdeführers zu 1).....	57
a. Wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte	57
aa. Lehre vom personalen Substrat	58
bb. Urteil des EGMR vom 9. April 2024.....	58
(1) Verbandsklagebefugnis angesichts der Auswirkungen des Klimawandels.....	58
(2) EGMR und Völkerrechtsfreundlichkeit des GG	61
(3) Voraussetzungen des EGMR für die Verbandsklagebefugnis	63
(4) Beschwerdeführer zu 1) erfüllt Voraussetzungen	64
(a) Anerkennung.....	65
(b) Organisation	65
(c) Tätigkeit	66
(d) Satzungszweck.....	66
b. Zwischenergebnis	68
2. Beschwerdefähigkeit der Beschwerdeführenden zu 2) bis 5).....	68
II. Beschwerdegegenstand	68
III. Beschwerdebefugnis	69
1. Mögliche Verletzung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung	69
a. Eingriffsähnliche Vorwirkung	69
aa. Mögliche Freiheitsbeeinträchtigung durch zusätzliche Emissionen ..	70

(1) Verfassungsrechtlicher Maßstab	70
(2) Drohende Freiheitseinschränkungen	72
(a) Zugelassene Mehremissionen	72
(b) Resultierende Freiheitsbeeinträchtigungen	73
(c) Kein Ausgleich der Mehremissionen durch GModG oder KSG	77
(3) Keine entgegenstehende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	78
(a) Neuregelungen des GModG kein bloß punktuell Tun oder Unterlassen	79
(b) Andere Ausgangslage	80
(c) Substantiierungsanforderungen stehen nicht entgegen	81
bb. Mögliche fehlende Rechtfertigung	83
b. Mögliche Verletzung der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 8 EMRK	84
2. Betroffenheit	85
a. Selbstbetroffenheit	85
b. Gegenwärtige Betroffenheit	85
c. Unmittelbare Betroffenheit	87
IV. Frist	88
V. Rechtswegerschöpfung	89
VI. Subsidiarität	89
VII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	92
VIII. Ergebnis	92
D. Begründetheit	92
I. Verletzung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung	92
1. Eingriffsähnliche Vorwirkung auf die geschützte Freiheit	93
a. Schutzbereich	93
b. Eingriffsähnliche Vorwirkung	94
2. Keine Rechtfertigung	99

a.	Formelle Verfassungswidrigkeit.....	99
aa.	Zustimmungspflichtigkeit von § 88a Abs. 1 GModG	99
bb.	Reichweite der Zustimmungsbedürftigkeit.....	103
cc.	Zwischenergebnis	104
b.	Verstoß gegen Art. 20a GG	104
aa.	Verfassungsrechtliche Maßgaben	104
	(1) Klimaschutzgebot	104
	(2) Internationale Dimension	105
	(3) Verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung	106
	(4) Aktualisierungspflicht	107
bb.	Subsumtion.....	109
	(1) Fehlende Ausrichtung auf Klimaneutralität	109
	(2) Ungerechtfertigte Überschreitung des Restbudgets	113
	(a) Maßgebliches Restbudget.....	113
	(b) Überschreitung des Restbudgets	115
	(c) Keine Rechtfertigung.....	118
cc.	Zwischenergebnis	120
c.	Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	121
aa.	Verfassungsrechtliche Maßgaben	121
	(1) Verteilung der Reduktionslast	121
	(2) Entwicklungsfördernder Planungshorizont	122
	(3) Reduktionspfad zur Klimaneutralität.....	123
	(4) Übertragbarkeit der Maßgaben	124
bb.	Zu berücksichtigende Maßgaben des EGMR.....	125
cc.	Subsumtion.....	126
	(1) Unverhältnismäßige Verteilung der Reduktionslast	126
	(2) Kein entwicklungsfördernder Planungshorizont.....	128
	(3) Kein Reduktionspfad zur Klimaneutralität.....	132
	(4) Keine Heilung durch Unionsrecht.....	135

3. Ergebnis	137
II. Verletzung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit	137
III. Ergebnis und Anträge	139

A. Vorbemerkung

Seit dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2021 ist klar: Das Grundgesetz verpflichtet den Staat zum Klimaschutz. Aus Art. 20a GG folgt das Gebot, Klimaneutralität zu erreichen.

Das Grundgesetz macht Vorgaben für den Weg zur Klimaneutralität. Mit dem verfassungsrechtlich maßgeblichen Ziel, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen, geht ein nationales CO₂-Restbudget einher, an dem sich der Gesetzgeber zu orientieren hat. Damit auch in Zukunft noch Aktivitäten möglich sind, die mit dem Ausstoß von CO₂ verbunden sind, muss der Gesetzgeber Regelungen erlassen, die die verhältnismäßige Verteilung dieses CO₂-Restbudgets regeln.

Auf dem Weg zur Klimaneutralität ist die Wärmeversorgung von Gebäuden aus zwei Gründen ein zentraler Baustein.

Erstens ist die Wärmeversorgung für einen großen Anteil der Gesamtemissionen in Deutschland verantwortlich. Auf den Gebäudesektor entfielen im Jahr 2023 rund 15 Prozent der deutschen Treibhausgasemissionen; diese entstehen fast ausschließlich durch die Versorgung mit Raumwärme und Warmwasser. Hinzu kommen die Emissionen, die über den Bezug von Strom und Fernwärme entstehen und nach dem Quellenprinzip des Bundes-Klimaschutzgesetzes in anderen Sektoren bilanziert werden.

Zweitens wirkt sich eine heute und in den kommenden Jahren gefällte Entscheidung für eine bestimmte Heizungsanlage langfristig aus. Heizungsanlagen haben eine Lebensdauer von 20 bis 30 Jahren; ihr Einbau ist mit erheblichen Investitionskosten verbunden. Entscheiden sich Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer heute für den Einbau einer fossilen Heizungsanlage, rechnen sie damit, diese bis weit in die 2040er und teilweise 2050er Jahre hinein betreiben zu können.

Vor diesem Hintergrund richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen die Novelle des Gebäudeenergie- bzw. Gebäudemodernisierungsgesetzes¹. Durch diese Novelle werden der unbefristete Betrieb und der Neueinbau fossil betriebener Heizungsanlagen zugelassen.

Einen Überblick über die zentralen Änderungen gibt die als

Anlage VB 2

beigefügte Zusammenstellung.

Zentral ist dreierlei:

- Gemäß § 42 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 GModG ist beim Ersatz einer Heizungsanlage in einem bestehenden Gebäude künftig der Einbau von Heizungsanlagen zulässig, die mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickt werden. Über die Verweisung in § 10 Abs. 2 Nr. 3 GModG gilt dies auch für den Neubau.
- Diese neu eingebauten, fossil beschickten Heizungsanlagen müssen gemäß § 43 Abs. 1 GModG einen steigenden Anteil der Wärme mit sogenannten biogenen Brennstoffen erzeugen. Dieser Anteil beträgt ab dem Jahr 2029 10 Prozent und steigt bis 2040 auf 60 Prozent an. Ein Betrieb mit einem Anteil von 40 Prozent fossiler Brennstoffe bleibt damit dauerhaft zulässig.
- Für den Betrieb eines Heizkessels mit fossilen Brennstoffen gibt es kein Enddatum mehr. Vor der Novellierung war der Betrieb gemäß § 72 Abs. 4 GEG a.F. längstens bis Ende 2044 möglich. Diese Bestimmung wurde durch Art. 1 Nr. 32 des Artikelgesetzes ersatzlos gestrichen. In § 42a GModG kündigt der Gesetzgeber lediglich an, dass „die Bundesregierung ein Gesetz vorlegen wird“, mit dem eine Grüngas-/Grünheizölquote eingeführt wird. Dieser Gesetzentwurf soll die Inverkehrbringer von Gas, Öl und Flüssiggas verpflichten, die zur

¹ Die Neuordnung erfolgte durch das Gesetz zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich vom 23. Juli 2026. Sie ging mit der Umbenennung des Gesetzes von „Gebäudeenergiegesetz“ zu „Gebäudemodernisierungsgesetz“ einher.

Der Übersichtlichkeit halber wird das Änderungsgesetz im Folgenden als „Artikelgesetz“ bezeichnet. Die neu gefassten Regelungen werden als Regelungen des „GModG“ bezeichnet, die bislang geltenden Regelungen als Regelungen des „GEG a.F.“

Wärmeversorgung von Gebäuden in Verkehr zu bringenden Brennstoffe ab dem Jahr 2045 vollständig auf klimaneutrale Brennstoffe umzustellen. Inverkehrbringer von Flüssiggas sind diejenigen Wirtschaftsakteure, die das Produkt erstmals auf dem Markt bereitstellen, bei heimischem Flüssiggas also die großen Mineralölkonzerne und Raffineriegesellschaften. Wie ein Mineralölkonzern in der Lage sein soll, danach zu differenzieren, ob das produzierte Flüssiggas für die Wärmeversorgung oder zu anderen Zwecken eingesetzt wird, bleibt unklar. Unklar bleibt ebenfalls, auf welcher prognostischen Grundlage eine Umstellung auf klimaneutrales Flüssiggas in der erforderlichen Größenordnung gelingen soll.

Die angegriffenen Regelungen des GModG lassen zusätzliche Emissionen in erheblichem Umfang zu. Allein im Gebäudesektor ist bis 2040 mit Mehremissionen in Höhe von bis zu 172 Mio. t CO₂-Äq. zu rechnen. Selbst bei der für den Gesetzgeber günstigsten Berechnung würde dies die ohnehin schon prognostizierte Budgetüberschreitung im Zeitraum von 2031 bis 2040 um 29 Prozent erhöhen.

Diese Emissionen müssen wegen des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG in Zukunft durch umso weitergehende Minderungsmaßnahmen in anderen Bereichen und späteren Zeiträumen kompensiert werden. Die Maßnahmen werden daher mit erheblichen Freiheitsbeeinträchtigungen einhergehen, die die Beschwerdeführenden als junge Menschen, Mieterinnen und Mieter in besonderem Maße treffen werden. Dass der Gebäudereich insofern im System des Klimaschutzes eine besondere Stellung einnimmt, ergibt sich daraus, dass der Sektor aus systemischen Gründen eine besondere Trägheit aufweist. Die Weichenstellungen, die in diesem Sektor vorgenommen werden, wirken sich auf die nächsten Jahrzehnte in besonderer Weise aus. Denn der Gebäudesektor ist durch lange Sanierungszyklen geprägt; Häuser werden oft nur alle 30 bis 40 Jahre grundlegend modernisiert. Hinzu kommen hohe Investitionskosten, sodass einmal in einer bestimmten Weise sanierte Häuser wegen der hohen Kosten über einen langen Zeitraum nicht nochmals saniert werden. Dass der Fachkräftemangel seinen Beitrag dazu leistet, dass eine einmal vorgenommene und nicht alsbald korrigierte Weichenstellung für die zukünftige Ausrichtung des Gebäudesektors nahezu zementierende Wirkung hat, kommt hinzu.

Diese eingriffsähnliche Vorwirkung der durch die Gesetzesänderung ausgelösten Folgen lässt sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen und verletzt die Beschwerdeführenden daher in ihrer intertemporal geschützten Freiheit.

Eine Rechtfertigung ist von vornherein ausgeschlossen, da der Bundesrat den angegriffenen Regelungen hätte zustimmen müssen. Dies unterblieb. Das Artikelgesetz wurde in formell verfassungswidriger Weise als Einspruchs- und nicht als Zustimmungsgesetz behandelt. In materieller Hinsicht lässt sich die eingriffsähnliche Vorwirkung nicht rechtfertigen, da die angegriffenen Regelungen sowohl gegen Art. 20a GG als auch gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit verstoßen. Sie weisen keinen Weg zur Klimaneutralität, sind angesichts der Budgetüberschreitungen nicht gerechtfertigt, verteilen das CO₂-Restbudget nicht in einer verhältnismäßigen Weise über die Zeit und geben nicht die Orientierung, die notwendig wäre, um die erforderlichen Transformationen auf dem Weg zur Klimaneutralität einzuleiten. Dies verletzt die Beschwerdeführenden zugleich in ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.

Dem steht nicht entgegen, dass sich eine auf die Verletzung künftiger Freiheit gestützte Verfassungsbeschwerde grundsätzlich gegen diejenigen Regelungen richten muss, die die Gesamtheit der zugelassenen CO₂-Emissionen bestimmen; punktuell Tun oder Unterlassen des Staates verschiebt die Reduktionslasten regelmäßig nicht unverhältnismäßig auf die Zukunft.² Es entspricht aber ebenfalls der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass das in Art. 20a GG enthaltene Ziel der Herstellung von Klimaneutralität bei fortschreitendem Klimawandel in allen Abwägungsentscheidungen des Staates weiter an relativem Gewicht gewinnt.³ Bei einer im Jahr 2026 vorgenommenen Systemänderung, die einen gesamten Klimaschutzsektor betrifft, handelt es sich nicht nur um ein punktuell Tun oder Unterlassen, welches eine bestimmte Maßnahme betrifft. Hinzu kommt, dass der Gebäudesektor, wie ausgeführt, in besonderer Weise „träge“ ist, sodass einmal hier getroffenen grundlegende Systementscheidungen eine nahezu zementierende Wirkung haben, wenn sie nicht alsbald korrigiert werden. Für die Wärmeversorgung von Gebäuden legen die angegriffenen Vorschriften abschließend fest, welche Wärmeerzeugungsoptionen zur Verfügung stehen, und schreiben damit über den Anlagenbestand die Emissionen für dessen gesamte Lebensdauer fest.

Die Ausgangslage ist heute auch deshalb eine andere als zum Zeitpunkt der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts aus den Jahren 2021 und 2022.⁴ Nach den verfügbaren Modellierungen ist das mit den Temperaturgrenzen einhergehende CO₂-Restbudget deutlich kleiner als damals angenommen. Es ist entweder bereits aufgebraucht oder wird

² BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. Dezember 2022 – 1 BvR 2146/22 –, juris.

³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177.

⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. Dezember 2022 – 1 BvR 2146/22 –, juris.

dies in den frühen 2030er Jahren sein. In dieser Situation weitere Mehremissionen in einem erheblichen Ausmaß zuzulassen, ohne dass dies angesichts der verfügbaren, wirtschaftlicheren Alternativen mit nennenswerten Freiheitsgewinnen einherginge und so die Freiheitsgrade in den zukünftigen Jahrzehnten ganz erheblich einzuschränken, kann nicht mit den verfassungsrechtlichen Maßgaben zum Klimaschutz vereinbar sein.

B. Sachverhalt

I. Naturwissenschaftliche, verfassungs- und völkerrechtliche Grundlagen

Um der globalen Erderhitzung und ihren Folgen (1.) zu begegnen, einigte sich die Weltgemeinschaft im Jahr 2016 auf das Pariser Übereinkommen (2.). Das Pariser Übereinkommen stellt die Grundlage für die Klimaschutzgesetzgebung des Bundes dar.

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an diese Klimaschutzgesetzgebung ergeben sich zunächst aus dem sogenannten Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2021 (3.). Zu beachten sind darüber hinaus das in der Zwischenzeit ergangene Klimaschutzurteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (4.) und das Gutachten zu den Pflichten der Staaten in Bezug auf den Klimawandel des Internationalen Gerichtshofs aus dem Juli 2025 (5.).

Das bei Anwendung dieser Maßstäbe maßgebliche CO₂-Restbudget ist nach den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen bald bzw. bereits aufgebraucht (6.).

1. Globale Erderhitzung und ihre Folgen

Die seit mehreren Jahrzehnten zu beobachtende, im klimageschichtlichen Vergleich stark beschleunigte Erwärmung der Erde beruht nach einhelliger wissenschaftlicher Auffassung auf der durch anthropogene Emissionen hervorgerufenen Veränderung des Stoffhaushalts der Atmosphäre, insbesondere durch den Anstieg der CO₂-Konzentration.⁵

Bis zu welcher Höhe und mit welcher Geschwindigkeit die Temperatur weiter ansteigt, hängt vom Anteil der Treibhausgase in der Atmosphäre und damit maßgeblich vom Umfang der durch menschliches Verhalten emittierten Treibhausgase ab, insbesondere vom

⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, juris, Rn. 18; IPCC, AR6WGI, SPM-4 f., SPM-8; UBA, Klima und Treibhauseffekt, 2020, S. 2 f.

CO₂-Ausstoß. Es besteht mit hoher Sicherheit eine beinahe lineare Beziehung zwischen CO₂-Emissionen und der globalen Erwärmung.⁶

Die bereits präsenten und voraussichtlichen weiteren Auswirkungen der globalen Erderhitzung werden im Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 instruktiv zusammengefasst.⁷ Das Bundesverfassungsgericht weist unter anderem auf die signifikante Verwundbarkeit des Menschen gegenüber den Folgen klimabedingter Extremereignisse⁸ und die zu erwartenden Auswirkungen der globalen Erderhitzung in Deutschland angesichts der steigenden Temperaturen hin.⁹

Es führt unter Verweis auf den Monitoringbericht 2019 des Umweltbundesamtes zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel aus, dass sich die Jahresmitteltemperatur in Deutschland im Vergleich zur vorindustriellen Zeit bis zum Jahr 2018 um 1,5 °C erhöht hat.¹⁰ Laut dem aktuellen Monitoringbericht 2023 des UBA ist die Jahresmitteltemperatur bis zum Jahr 2022 statistisch gesichert sogar bereits um 1,7 °C angestiegen.¹¹ Die aktuellsten Daten weisen für das Jahr 2025 eine Erhöhung der Durchschnittstemperatur um circa 2,2 °C aus.¹²

Das Bundesverfassungsgericht stellt bereits im Klimabeschluss fest, dass die Erderhitzung zu einer erhöhten Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Hitzetagen führt und dass bereits Hitzeereignisse die menschliche Gesundheit auch in Deutschland bedrohen.¹³

⁶ Vgl. IPCC, AR6WGI, SPM-16, SPM-36.

⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 22 ff.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 23.

⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 23 mit Verweis auf UBA, Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2019, S. 7.

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 23 mit Verweis auf UBA, Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2019, S. 7.

¹¹ UBA, Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2023, S. 19, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/monitoringbericht-2023>.

¹² UBA, Trends der Lufttemperatur, zuletzt aktualisiert am 30.03.2026, verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltzustand-trends/klima/trends-der-lufttemperatur#steigende-durchschnittstemperaturen-weltweit>.

¹³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 225 mit Verweis auf Bundesregierung, Zweiter Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2020, S. 11; siehe auch UBA, Vulnerabilität Deutschlands gegenüber dem Klimawandel, 2015, S. 603.

Das Umweltbundesamt führt hierzu aus:

„Seit 1951 hat sich die Anzahl der Heißen Tage (= Tage mit einem Temperaturhöchstwert von mindestens 30 °C) in Deutschland von im Mittel etwa drei Tagen pro Jahr auf derzeit etwa zehn Tage pro Jahr mehr als verdreifacht (siehe Abbildung 5 links). Mehr als 10 Heiße Tage gab es deutschlandweit vor 1994 noch nie, die Jahre mit den meisten Heißen Tagen waren 2018, 2003 2015, 2022 und 2019. Der Anstieg der Heißen Tage ist trotz der großen Variabilität dieses Index von Jahr zu Jahr statistisch gesichert.“

UBA, Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2023, S. 23.

In deutschen Städten haben intensive 14-tägige Hitzeperioden mit einem mittleren Tagesmaximum der Lufttemperatur von mindestens 30 °C im Zeitraum 1950–2022 an Häufigkeit und Intensität zugenommen.¹⁴

Die deutschlandweite Zunahme solcher Hitzeereignisse hat schwerwiegende Folgen für die menschliche Gesundheit. Das UBA hält fest:

„Vor allem in der Gruppe der alten und alleinlebenden Menschen kommt es während intensiver und langanhaltender Hitzeereignisse regelmäßig zu Todesfällen in relevanten Größenordnungen. Allein für die Jahre 2018 bis 2020 wird geschätzt, dass 19.300 Menschen der Hitze zum Opfer gefallen sind.“

UBA, Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2023, S. 39, 43.

Diese vom Umweltbundesamt beschriebenen Entwicklungen haben sich im diesjährigen Hitzesommer 2026 bestätigt. Der Deutsche Wetterdienst hält dazu fest:

„Historische Hitze, verbreitete Trockenheit und außergewöhnlich viel Sonnenschein prägten den Sommer 2026 in Deutschland, der als einer der wärmsten seit Beginn der flächendeckenden Aufzeichnungen in die Bilanz eingehen wird.“

Deutscher Wetterdienst, Deutschlandwetter im Sommer 2026, verfügbar unter https://www.dwd.de/DE/presse/pressemitteilung/DE/2026/20260831_deutschlandwetter_sommer_news.html

Das Robert Koch-Institut berichtet über 15.800 hitzebedingte Sterbefälle während des Sommers 2026.¹⁵

¹⁴ UBA, Monitoringbericht 2023 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2023, S. 24.

¹⁵ Robert Koch-Institut, Hitze und Übersterblichkeit in Deutschland, Stand: 27.08.2026, verfügbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Gesundheit-und-Gesellschaft/Gesundheitliche-Einflussfaktoren-A-Z/H/Hitze/Bericht_Hitzemortalitaet.html.

Bei unverminderten Treibhausgasemissionen lassen Klimaprojektionen eine deutliche Verschärfung dieser Entwicklungen erwarten.¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht weist zudem auf ein erhöhtes Risiko hoher Sturmflutwasserstände,¹⁷ häufiger Starkregenereignisse,¹⁸ damit einhergehender Überschwemmungen, sinkender Grundwasserstände und einer Zunahme von Dürren und Trockenheit¹⁹ hin.

2. Pariser Übereinkommen

Im Pariser Übereinkommen (Paris Agreement – PA –) verpflichteten sich am 12. Dezember 2015 insgesamt 194 Staaten und die EU, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, da erkannt wurde, dass dies die Risiken und Auswirkungen der Klimaänderungen erheblich verringern würde, Art. 2 Abs. 1 lit. a PA.

In Art. 2 Abs. 2 PA vereinbaren die Vertragsstaaten, dass das Pariser Übereinkommen als Ausdruck der Gerechtigkeit und des Grundsatzes der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten durchgeführt wird.

Das Pariser Übereinkommen wurde durch die Europäische Union und sieben ihrer Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, am 5. Oktober 2016 ratifiziert. Es trat am 4. November 2016 in Kraft und hat heute 195 Vertragsstaaten.

Im Rahmen der gemäß Art. 14 Abs. 1 und 2 PA im Jahr 2023 erstmals durchgeführten weltweiten Bestandsaufnahme bekräftigen die Vertragsstaaten das Temperaturziel des Übereinkommens und die Fortsetzung der Anstrengungen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C (Nr. 3 und 4 des Beschlusses²⁰).

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 24.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 25.

¹⁸ Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland (KWRA 2021), S. 50, abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/dokumente/kurzzusammenfassung_kwra_2021.pdf.

¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 26 – 27.

²⁰ Decision 1/CMA.5, abrufbar unter https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf.

3. Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts

Am 24. März 2021 erging der sogenannte Klimabeschluss²¹ des Bundesverfassungsgerichts, der die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die deutsche Klimaschutzgesetzgebung konkretisiert.

Das Bundesverfassungsgericht hielt fest, dass im nachlässigen Klimaschutz der Gegenwart bereits die aus heutiger Sicht unzumutbaren Grundrechtsbeschränkungen der Zukunft angelegt sind:

„Soll die Erderwärmung bei einer bestimmten Temperaturschwelle angehalten werden, darf nur noch die dieser Schwelle entsprechend begrenzte Menge an CO₂ emittiert werden; global verbleibt ein sogenanntes CO₂-Restbudget. Wird über dieses Restbudget hinaus emittiert, wird die Temperaturschwelle überschritten.

(...)

Ein unbegrenztes Fortschreiten von Erderwärmung und Klimawandel stünde aber nicht im Einklang mit dem Grundgesetz. Dem steht neben den grundrechtlichen Schutzpflichten vor allem das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG entgegen, welches die Gesetzgebung - verfassungsrechtlich maßgeblich - durch das Ziel konkretisiert hat, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen (näher unten Rn. 208 ff.). Dieser Temperaturschwelle entspricht ein, wenn auch nicht eindeutig quantifizierbares, aus dem globalen Restbudget abgeleitetes nationales CO₂-Restbudget (unten Rn. 216 ff.). Ist dieses nationale CO-Budget aufgebraucht, dürften weitere CO₂-Emissionen nur noch zugelassen werden, wenn das Interesse daran verfassungsrechtlich insbesondere gegenüber dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG überwiegt (siehe unten Rn. 198). Verhaltensweisen, die direkt oder indirekt mit CO₂-Emissionen verbunden sind, wären also verfassungsrechtlich nur noch hinnehmbar, soweit sich die dahinterstehenden grundrechtlichen Freiheiten in der erforderlichen Abwägung durchsetzen könnten, wobei das relative Gewicht einer nicht klimaneutralen Freiheitsbetätigung in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter abnimmt. Indessen kommt Art. 20a GG im Hinblick auf eine Regulierung CO₂-relevanter Verhaltensweisen zunehmend normatives Gewicht bereits zu, bevor das verfassungsrechtlich maßgebliche Budget vollends aufgebraucht ist, weil es, ungeachtet verfassungsrechtlicher Bedenken, weder verantwortlich noch realistisch wäre, CO₂-relevante Verhaltensweisen zunächst unvermindert hinzunehmen, dann aber zum Zeitpunkt des vollständigen Verbrauchs des Restbudgets unvermittelt Klimaneutralität einzufordern. Je mehr vom CO₂-Budget aufgebraucht ist, desto drängender werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Klimaschutzes und desto gravierender könnten Grundrechtsbeeinträchtigungen in verfassungsrechtlich zulässiger Weise ausfallen (vgl. Kment, NVwZ 2020, 1537 <1540>). So sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt. Klimaschutzmaßnahmen, die

²¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177.

gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen, müssen in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden, und würden dann identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.“

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 119 - 120

Vor diesem Hintergrund stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit begründen, weil sich mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert und CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch stärkeren, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird.²²

Konkret herbeigeführt wurde diese eingriffsähnliche Vorwirkung durch die in § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in der Fassung vom 12. Dezember 2019 in Verbindung mit Anlage 2 bis zum Jahr 2030 zugelassenen Emissionsmengen.²³

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser eingriffsähnlichen Vorwirkung setzte voraus, dass die zugrunde liegenden Regelungen mit den elementaren Grundentscheidungen des Grundgesetzes vereinbar sind und nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen der künftigen Freiheit der Beschwerdeführenden führen.²⁴ Das Bundesverfassungsgericht überprüfte daher einerseits die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG²⁵ als elementarer Grundentscheidung des Grundgesetzes, andererseits das Gebot der Verhältnismäßigkeit²⁶.

Art. 20a GG verpflichte den Staat zum Klimaschutz und ziele auf die Herstellung von Klimaneutralität.²⁷ Die Norm sei vom Gesetzgeber durch § 1 Satz 3 KSG in verfassungsrechtlich maßgeblicher Weise dahingehend konkretisiert, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen.²⁸ Für die Subsumtion griff das Bundesverfassungsgericht auf das vom

²² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 186.

²³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 187.

²⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 188.

²⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 189 f.; 196 ff.

²⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 192-194; 243 ff.

²⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 198 ff.

²⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 208 ff.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) ermittelte nationale CO₂-Budget für eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,75 °C mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % zurück, das dieser auf Grundlage der durch den „Weltklimarat“ (Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen – Intergovernmental Panel on Climate Change, im Folgenden: IPCC) ermittelten globalen CO₂-Restbudgets und dem Anteil Deutschlands an der Weltbevölkerung errechnet hatte.²⁹

Das BVerfG befand, dass die Emissionsfestlegungen des Gesetzgebers diesem nationalen CO₂-Budget des Sachverständigenrats Rechnung tragen müssen, auch wenn es wegen naturwissenschaftlicher Unsicherheiten bei der Ermittlung globaler Restbudgets und normativer Unsicherheiten bei der Festlegung hieraus abgeleiteter nationaler CO₂-Budgets kein zahlengenaues Maß für die verfassungsgerichtliche Kontrolle bieten kann.³⁰

Obschon das vom SRU auf der Grundlage der Schätzungen des IPCC zur Wahrung einer 1,75 °C-Temperaturschwelle ermittelte Restbudget von 6,7 Gigatonnen bis zum Jahr 2030 weitgehend aufgebraucht und in der Folgezeit wohl überschritten würde, ging das Bundesverfassungsgericht wegen der seinerzeit in der Berechnung des Restbudgets enthaltenen Unsicherheiten nicht davon aus, dass die bis 2030 zugelassenen Emissionsmengen gegen Art. 20a GG verstießen.

Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folge die Pflicht des Gesetzgebers, die wegen Art. 20a GG von Verfassungswegen erforderlichen Emissionsreduktionen vorausschauend und in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen.³¹ Unverhältnismäßig wäre ein derartiges Verschieben der Emissionsreduktionen in die Zukunft, dass nachfolgende Generationen wegen einer radikalen Reduktionslast schwerwiegenden Freiheits einbußen ausgesetzt würden.³² Da der Gesetzgeber keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen hatte, die – wegen der gesetzlich bis 2030 zugelassenen Emissionen in späteren Zeiträumen möglicherweise sehr hohen – Emissionsminderungspflichten grundrechtsschonend zu bewältigen, stellte das Bundesverfassungsgericht einen Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit fest.³³

²⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 216 ff.

³⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 236 f.

³¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 243.

³² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 192.

³³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 182, 243 ff.

Das Bundesverfassungsgericht hielt weiter fest, dass die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auch die Verpflichtung umfasst, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.³⁴ Diese Schutzpflicht sei unter anderem dann verletzt, wenn Schutzvorkehrungen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen.³⁵ Ungeeignet in diesem Sinne wäre ein Schutzkonzept, das zwar auf eine Reduktion der Treibhausgasemissionen gerichtet wäre, ohne dabei aber das Ziel der Klimaneutralität zu verfolgen.³⁶

4. Klimaschutzurteil des EGMR

Seit dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts haben sich die Rahmenbedingungen in rechtlicher Hinsicht durch das Klimaschutzurteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 9. April 2024³⁷ geändert.

Der EGMR leitet hierin aus dem in Art. 8 EMRK enthaltenen Recht auf Leben und Gesundheit konkrete Klimaschutzverpflichtungen der Vertragsstaaten der EMRK ab.

Hinsichtlich der Zielfestlegung fordert der EGMR die

„Festlegung eines Zeitplans für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets für denselben Zeitraum oder einer anderen gleichwertigen Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels.“

Rn. 550 Buchst. a des Urteils, eigene Übersetzung

Der EGMR hält fest, dass der Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei dieser quantitativen Festlegung reduziert ist:

„Insbesondere in Anbetracht der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Art und Weise, in der der Klimawandel die Rechte der Konvention berührt, und unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Dringlichkeit der Bekämpfung der nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels, der Schwere seiner Folgen, einschließlich der schwerwiegenden Gefahr, dass sie den Punkt der Unumkehrbarkeit erreichen, und der wissenschaftlichen, politischen und gerichtlichen Anerkennung eines Zusammenhangs zwischen den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels und dem Genuss (verschiedener Aspekte) der Menschenrechte (siehe oben, Randnr. 436), hält es der Gerichtshof für gerechtfertigt,

³⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 148.

³⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 152.

³⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 155.

³⁷ EGMR, Urteil vom 9. April 2024, 53600/20 („Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others vs. Switzerland“).

dass dem Klimaschutz bei der Abwägung aller konkurrierenden Erwägungen erhebliches Gewicht zukommt. (...)

(A)us den vorstehenden Erwägungen (ergibt sich) eine Unterscheidung zwischen dem Umfang des Ermessensspielraums in Bezug auf das Bekenntnis des Staates zur Notwendigkeit der Bekämpfung des Klimawandels und seiner nachteiligen Auswirkungen und die Festlegung der hierfür erforderlichen Ziele einerseits und in Bezug auf die Wahl der Mittel zur Erreichung dieser Ziele andererseits. Was den ersten Aspekt anbelangt, so erfordern die Art und Schwere der Bedrohung und der allgemeine Konsens über die Bedeutung des übergeordneten Ziels eines wirksamen Klimaschutzes durch Gesamtziele für die Verringerung der Treibhausgasemissionen im Einklang mit den von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen zur Erreichung der Kohlenstoffneutralität einen geringeren Ermessensspielraum für die Staaten.“

Rn. 542, 543 des Urteils, eigene Übersetzung

Der EGMR stellt fest, dass der Staat die Pflicht hat,

„die einschlägigen THG-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten zu aktualisieren“.

Rn. 550 Buchst. d des Urteils, eigene Übersetzung

Der EGMR formuliert auch Anforderungen an die Festlegung von Zwischenzielen und -pfaden. Der Staat hat

„Zwischenziele und -pfade für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen (nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden) festzulegen, die grundsätzlich geeignet sind, die nationalen Gesamtziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen innerhalb der in den nationalen Politiken festgelegten Zeiträume zu erreichen“.

Rn. 550 Buchst. b des Urteils, eigene Übersetzung

Der EGMR adressiert darüber hinaus – stärker als noch das BVerfG im Klimabeschluss, das im Wesentlichen die Regelungen über die zulässigen Emissionsmengen in den Blick nahm – die menschenrechtlichen Anforderungen an die Effektivität des Rechtsrahmens mit Blick auf die tatsächliche Umsetzung der zur Einhaltung der zulässigen Emissionsmengen erforderlichen Maßnahmen.

Er hält fest:

„Die Staaten haben eine positive Verpflichtung, den entsprechenden legislativen und administrativen Rahmen zu schaffen, der einen wirksamen Schutz der menschlichen Gesundheit und des menschlichen Lebens gewährleisten soll. (...)

Die Staaten sind auch verpflichtet, diesen Rahmen in der Praxis wirksam anzuwenden. Denn Vorschriften zum Schutz garantierter Rechte haben wenig Sinn, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werden, und die Konvention soll wirksame Rechte schützen, keine illusorischen. Die entsprechenden Maßnahmen müssen rechtzeitig und wirksam angewendet werden.“

Rn. 538 des Urteils, eigene Übersetzung; ähnlich auch Rn. 548, 550 Buchst. e

Der Rechtsrahmen muss ein rechtzeitiges, angemessenes und kohärentes Handeln der zum Klimaschutz verpflichteten Behörden sicherstellen:

„(D)ie wirksame Wahrung der durch Artikel 8 des Übereinkommens geschützten Rechte erfordert, dass jeder Vertragsstaat Maßnahmen zur wesentlichen und schrittweisen Verringerung seiner jeweiligen Treibhausgasemissionen ergreift, um grundsätzlich innerhalb der nächsten drei Jahrzehnte Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen. In diesem Zusammenhang ist es für die Wirksamkeit der Maßnahmen erforderlich, dass die Behörden rechtzeitig, angemessen und kohärent handeln.“

Rn. 548 des Urteils, eigene Übersetzung; vgl. auch Randnummer 550 Buchst. e

Zudem räumte der EGMR den Verbänden unter bestimmten Voraussetzungen das Recht ein, eine auf die Menschenrechte ihrer Mitglieder und der durch sie repräsentierten Personenkreise gestützte Individualbeschwerde vor dem EGMR bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu erheben, die auf mangelndem staatlichem Schutz vor den Gefahren der globalen Erderhitzung beruhen.

5. Das IGH-Gutachten aus dem Juli 2025

Am 23. Juli 2025 erstattete der Internationale Gerichtshof (IGH) sein Gutachten zu den Verpflichtungen der Staaten in Bezug auf den Klimawandel.³⁸

Der IGH legte darin die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten hinsichtlich des Klimaschutzes aus. Er stellte insbesondere klar, dass das Pariser Übereinkommen zwar die Begrenzung des Temperaturanstiegs auf deutlich unter 2 °C fordere und das 1,5-°C-Ziel lediglich als zusätzliche Anstrengung vorsehe. Letzteres sei jedoch zum wissenschaftlich fundierten Konsensziel unter dem Pariser Übereinkommen geworden. Die Vertragsparteien hätten auf der Weltklimakonferenz von Glasgow im November 2021 beschlossen, Anstrengungen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C zu

³⁸ IGH, Obligations of States in Respect of Climate Change, Gutachten vom 23. Juli 2025, verfügbar unter <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>, zuletzt aufgerufen am 27. August 2026.

verfolgen, und diesen Beschluss auf der Weltklimakonferenz von Dubai im Dezember 2023 im Rahmen der ersten globalen Bestandsaufnahme bekräftigt.³⁹

Diese Beschlüsse stellten spätere Übereinkünfte über die Auslegung des Pariser Übereinkommens im Sinne des Art. 31 Abs. 3 Buchst. a WVK dar. Maßgebliches Temperaturziel des Übereinkommens sei daher die Begrenzung auf 1,5 °C. Dies stehe im Einklang mit Art. 4 Abs. 1 des Pariser Übereinkommens, der Minderungsmaßnahmen auf die besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse verpflichte.⁴⁰

6. Aktueller Stand der Restbudgetbestimmung

a. Erste weltweite Bestandsaufnahme

Art. 14 Abs. 1 und 2 PA sieht vor, dass die als Tagung der Vertragsparteien dienende Konferenz der Vertragsparteien erstmals im Jahr 2023 und danach alle fünf Jahre eine Bestandsaufnahme der Durchführung des Übereinkommens durchführt (sogenannte weltweite Bestandsaufnahme). Deren Ergebnis dient nach Art. 14 Abs. 3 PA der Unterrichtung der Vertragsparteien für die auf nationaler Ebene zu entscheidende Aktualisierung und Verstärkung ihrer Maßnahmen.

Das Ergebnis der bereits erwähnten weltweiten Bestandsaufnahme haben die Vertragsstaaten im Dezember 2023 auf der Weltklimakonferenz in Dubai festgehalten. Sie äußern sich darin besorgt darüber, dass das mit dem Temperaturziel des Pariser Übereinkommens vereinbare Kohlenstoffbudget nunmehr gering ist und rasch erschöpft wird; die historischen kumulativen Netto-Kohlendioxidemissionen machten bereits etwa vier Fünftel des gesamten Kohlenstoffbudgets für eine fünfzigprozentige Wahrscheinlichkeit der Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 °C aus (Nr. 25 des Beschlusses⁴¹).

Dass das verbleibende Budget knapp ist, wurde mithin von allen Vertragsstaaten – einschließlich der Bundesrepublik Deutschland – anerkannt.

³⁹ Vgl. IGH, Obligations of States in Respect of Climate Change (Fn. 38), Rn. 224.

⁴⁰ Vgl. IGH, Obligations of States in Respect of Climate Change (Fn. 38), Rn. 224.

⁴¹ Decision 1/CMA.5, abrufbar unter https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf.

b. Aktualisierung des deutschen Restbudgets

Das Bundesverfassungsgericht orientiert sich im Klimabeschluss an dem vom SRU ermittelten nationalen CO₂-Restbudget.⁴² Diesem nationalen Budget liegt die Umrechnung der im Pariser Übereinkommen genannten Temperaturziele in globale Emissionsbudgets durch den IPCC zugrunde.

Der SRU hat seine Budgetberechnungen angesichts der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse zuletzt im Rahmen der Stellungnahme zu den Verfassungsbeschwerden 1 BvR 1699/24, 1 BvR 2098/24 und 1 BvR 2113/24 sowie 1 BvR 2240/24 auf den Stand von Anfang 2025 aktualisiert. Sie lagen also auch der Bundesregierung bei der Ausarbeitung des GModG vor.

Die Stellungnahme des SRU wird als

Anlage VB 3

überreicht.

Laut SRU stammen die letzten Berechnungen des IPCC selbst aus dem Jahr 2021 und werden erst im Jahr 2028 aktualisiert. In der Zwischenzeit – zuletzt im Jahr 2025 – seien aber Berechnungen veröffentlicht worden, die der Methodik des IPCC folgen und diese auf einen neueren, verbesserten wissenschaftlichen Stand brächten.⁴³ Das verbleibende globale Budget ist diesen Berechnungen folgend aus drei Gründen deutlich geringer als noch im Zeitpunkt des Klimabeschlusses des Bundesverfassungsgerichts. Erstens müssen die globalen CO₂-Emissionen seitdem abgezogen werden, zweitens wurden die Berechnungsmethoden verbessert und drittens führen die globalen Durchschnittstemperaturen der vergangenen Jahre zu einer Reduktion des Budgets.⁴⁴

Folgerichtig fällt auch das verbleibende deutsche CO₂-Budget kleiner aus. Einen Überblick gibt die folgende Darstellung des SRU:

⁴² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 214 ff.

⁴³ Vgl. SRU, Anlage VB 3, S. 6.

⁴⁴ Vgl. SRU, Anlage VB 3, S. 6 f.

	Deutschland		
	1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %
IPCC AR6 (2021)	3,6	0,6	-0,5
FORSTER et al. (2023)	2,7	-1,0	-1,7
FORSTER et al. (2025)	2,5	-1,3	-1,8
Jahr, in dem das CO₂-Budget bei linearer Emissionsreduktion aufgebraucht wird/wurde			
IPCC AR6 (2021)	2036	2026	2024
FORSTER et al. (2023)	2033	2023	2022
FORSTER et al. (2025)	2033	2022	2022

SRU, Anlage VB 3, S. 7

Nach den aktuellen Berechnungen, die in der Stellungnahme des SRU mit „FORSTER et al. (2025)“ bezeichnet werden, betrug das nationale Restbudget Anfang 2025 für die vom Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss in Bezug genommene wahrscheinliche (67 %) Einhaltung der 1,75 °C-Grenze noch 2,5 Gt CO₂ und wäre bei einer linearen Emissionsreduktion im Jahr 2033 erschöpft.⁴⁵

Unter Berücksichtigung der CO₂-Emissionen aus dem Jahr 2025, die laut den Berechnungen des Umweltbundesamtes, die wir als

Anlage VB 4 und Anlage VB 5

beifügen, 573,5 Mio. t CO₂ betragen, verblieb ab 2026 noch ein Restbudget von rund 1,9 Gt CO₂.⁴⁶

Das deutsche CO₂-Restbudget zur wahrscheinlichen (67 %) bzw. zur ebenso wahrscheinlichen Überschreitung wie Einhaltung (50 %) der laut dem IGH maßgeblichen 1,5

⁴⁵ Vgl. SRU, Anlage VB 3, S. 7.

⁴⁶ Bei der Berücksichtigung der vom Umweltbundesamt ausgewiesenen CO₂-Emissionen aus 2025 ist zweierlei zu beachten. Erstens umfasst das vom SRU ausgewiesene Budget nur CO₂, während das Umweltbundesamt auch die übrigen Treibhausgase in CO₂-Äquivalenten ausweist. Von dem Anfang 2025 zur Verfügung stehendem Budget ist daher alleine der CO₂-Anteil abzuziehen, der sich aus der Anlage VB 4 ergibt. Zweitens umfassen die Angaben des Umweltbundesamtes den LULUCF-Sektor nicht. Er war im Jahr 2025 mit Nettoemissionen von 26,9 Mio. t CO₂-Äq. eine Nettoquelle (Anlage VB 5, S. 16 und S. 61 Tabelle 15). Seine Einbeziehung würde das verbleibende Restbudget weiter verringern; sie unterbleibt hier zugunsten des Gesetzgebers.

°C-Grenze war laut den Budgetberechnungen des SRU bereits im Jahr 2022 überschritten. Anfang 2025 betrug die Überschreitung demnach 1,8 bzw. 1,3 Gt CO₂.⁴⁷ Unter Berücksichtigung der CO₂-Emissionen aus dem Jahr 2025 betrug die Überschreitung Anfang 2026 ca. 2,3 bzw. 1,8 Gt CO₂.

Legt man demgegenüber die methodisch überholte, für den Gesetzgeber günstigste Berechnungsgrundlage zugrunde, die der Sachverständigenrat in seiner Stellungnahme als „IPCC AR6 (2021)“ ausweist, ergibt sich Folgendes:

Das CO₂-Restbudget für eine wahrscheinliche (67 %) Einhaltung der 1,75 °C-Grenze hätte Anfang 2025 noch 3,6 Gt CO₂ betragen. Unter Berücksichtigung der CO₂-Emissionen aus dem Jahr 2025 hätte es ab 2026 noch ca. 3,1 Gt CO₂ betragen. Es wäre bei einer linearen Emissionsreduktion im Jahr 2036 erschöpft.

Das deutsche CO₂-Restbudget zur ebenso wahrscheinlichen Überschreitung wie Einhaltung (50 %) der laut dem IGH maßgeblichen 1,5 °C-Grenze hätte Anfang 2025 noch 0,6 Gt CO₂ betragen und wäre daher inzwischen überschritten. Das mit der wahrscheinlichen (67 %) Einhaltung der 1,5 °C-Grenze einhergehende CO₂-Restbudget war nach dieser Berechnung im Jahr 2024 erschöpft und unter Berücksichtigung der CO₂-Emissionen aus dem Jahr 2025 inzwischen um ca. 1 Gt CO₂ überschritten.⁴⁸

II. Der Gebäudesektor im Kontext der deutschen Klimaschutzgesetzgebung

1. Architektur des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Zum Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels soll das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele und die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben gewährleisten, § 1 Satz 1 KSG. Grundlage bildet nach § 1 Satz 3 KSG die Verpflichtung nach dem Pariser Übereinkommen, wonach der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist, um die Auswirkungen des weltweiten Klimawandels so gering wie möglich zu halten.

Die nationalen Klimaschutzziele ergeben sich aus § 3 Abs. 1 und 2 Satz 2 KSG. Demnach werden die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 bis zum Jahr

⁴⁷ Vgl. SRU, Anlage VB 3, S. 7.

⁴⁸ Vgl. SRU, Anlage VB 3, S. 7.

2030 um mindestens 65 Prozent und bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent gemindert. Bis zum Jahr 2045 wird Netto-Treibhausgasneutralität erreicht.

Zur Einhaltung dieser Klimaschutzziele werden gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 KSG Jahresemissionsgesamtmengen festgelegt. Es handelt sich hierbei um die jährlich zur Verfügung stehenden Emissionsmengen in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten. Die Jahresemissionsgesamtmengen für die Einzeljahre 2020 bis 2030 sind in der Anlage 2 zum KSG festgelegt. Für die Jahre 2031 bis 2040 ergeben sie sich aus der Verordnung der Bundesregierung zur Überführung der jährlichen Minderungsziele in Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2031 bis 2040 vom 10. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 302).

Gemäß § 9 Abs. 1 KSG sind Maßnahmen zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in einem Klimaschutzprogramm festzulegen. Maßgeblich sind dabei gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 KSG die nach § 4 festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen.

Stellt der Expertenrat für Klimafragen (vgl. § 12 KSG) aufgrund der nach § 5a KSG zu erstellenden Projektionsdaten in zwei aufeinanderfolgenden Jahren fest, dass die Summe der Treibhausgasemissionen die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen im Zeitraum von 2021 bis 2030 überschreitet, so hat die Bundesregierung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG diejenigen Maßnahmen zur Nachsteuerung zu beschließen, die die Einhaltung der Summe der Jahresemissionsgesamtmengen sicherstellen. Gleiches gilt gemäß § 8 Abs. 4 KSG für den Zeitraum 2031 bis 2040.

Nach Ansicht der Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) ist die Ausgestaltung dieses Regelungsgefüges durch die Novelle des KSG im Jahr 2024 in mehrfacher Hinsicht verfassungswidrig, was sie im Verfassungsbeschwerde-Verfahren zum Az. 1 BvR 1699/24 rügen. Die Beschwerdeschrift fügen wir der Vollständigkeit halber als

Anlage VB 6

bei.

Die novellierten Regelungen des KSG entfalteten eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf die in Zukunft verbleibenden Möglichkeiten, von der grundrechtlich geschützten Freiheit tatsächlich Gebrauch zu machen.⁴⁹

Dieser Eingriff sei nicht gerechtfertigt. Die novellierten Regelungen führten zu einer Unverhältnismäßigkeit des KSG. Die in § 9 KSG angelegte Klimaschutzplanung und der in § 8 KSG vorgesehene Nachsteuerungsmechanismus seien nicht mehr an den jahresscharfen, sektoral ausdifferenzierten Jahresemissionsmengen ausgerichtet, sondern nur noch an einer sektorübergreifenden, mehrjährigen Gesamtrechnung. An die Stelle eines verbindlichen Emissionsminderungspfades würden durch die Novelle drei Emissionsbudgets treten – eines für die 2020er, eines für die 2030er und eines für die erste Hälfte der 2040er Jahre.⁵⁰ Jährliche Minderungsziele und sektorbezogene Jahresemissionsmengen bestünden zwar auf dem Papier fort, ihre Verfehlung bliebe aber ohne Folge. Es gebe keinen Hinweis mehr darauf, in welchen Jahren und in welchen Sektoren welche Emissionseinsparungen erbracht werden müssen, weshalb es an dem laut der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung erforderlichen Maß an Entwicklungsdruck, Planungssicherheit und Orientierung fehle.⁵¹

Die Novelle des KSG verstoße ferner auch gegen die aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot abgeleitete verfassungsrechtliche Pflicht, einen wirksamen Rechtsrahmen zu schaffen, der eine möglichst frühzeitige Einleitung des Übergangs zur Treibhausgasneutralität garantiere.⁵² Stattdessen führten die geänderten Regelungen zu einer systematischen Prokrastination von Klimaschutzmaßnahmen.⁵³

Die geänderten Regelungen des KSG verstießen auch gegen Art. 20a GG. Die zulässigen Emissionen würden durch das KSG nicht begrenzt, da Überschreitungen der Jahresemissionsgesamtmengen bis zum Jahr 2040 nicht auf den darauffolgenden Zeitraum angerechnet würden; für Überschreitungen ab 2041 fehle sogar jede Anrechnung.⁵⁴ Darüber hinaus missachte das KSG die maßgeblichen Budgetwerte.⁵⁵ Diese Überschreitung sei – auch angesichts der bereits dargestellten Entwicklungen⁵⁶ – nicht gerechtfertigt.⁵⁷

⁴⁹ Vgl. Verfassungsbeschwerde zum Az. 1 BvR 1699/24, Anlage VB 6, Rn. 423 ff.

⁵⁰ Vgl. Verfassungsbeschwerde zum Az. 1 BvR 1699/24, Anlage VB 6, Rn. 461 ff.

⁵¹ Vgl. Verfassungsbeschwerde zum Az. 1 BvR 1699/24, Anlage VB 6, Rn. 516 ff.

⁵² Vgl. Verfassungsbeschwerde zum Az. 1 BvR 1699/24, Anlage VB 6, Rn. 528.

⁵³ Vgl. Verfassungsbeschwerde zum Az. 1 BvR 1699/24, Anlage VB 6, Rn. 536 ff.

⁵⁴ Vgl. Verfassungsbeschwerde zum Az. 1 BvR 1699/24, Anlage VB 6, Rn. 759 ff.

⁵⁵ Vgl. Verfassungsbeschwerde zum Az. 1 BvR 1699/24, Anlage VB 6, Rn. 772 ff.

⁵⁶ Siehe oben B.I.4. und B.I.6.

⁵⁷ Vgl. Verfassungsbeschwerde zum Az. 1 BvR 1699/24, Anlage VB 6, Rn. 793 ff.

2. Vorgaben für den Gebäudesektor im KSG

Die Jahresemissionsgesamtmengen werden auf die Sektoren „verteilt“. Dafür sieht § 5 Abs. 1 Satz 2 KSG sektorale Jahresemissionsmengen vor, die sich bis zum Jahr 2030 nach Anlage 2a richten. Sie sinken im Gebäudesektor in den Jahren 2020 bis 2030 gleichmäßig von 118 auf 67 Mio. t CO₂-Äquivalente ab.

Die Festlegung der sektoralen Jahresemissionsmengen für die Jahre 2031 bis einschließlich 2040 hätte die Bundesregierung gemäß § 5 Abs. 8 KSG im Jahr 2024 vornehmen müssen. Dies hat sie bislang nicht getan. Die Jahresemissionsmengen für die Jahre 2041 bis 2045 sind gemäß § 5 Abs. 8 KSG im Jahr 2034 festzulegen.

III. Bisherige Rechtslage

Mit dem Gesetz zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches, zur Änderung der Verordnung über Heizkostenabrechnung, zur Änderung der Betriebskostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Prüfungsordnung vom 16. Oktober 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 280) – dem sogenannten Heizungsgesetz – wurden die maßgeblichen Regelungen zum Einbau und Betrieb im Gebäudeenergiegesetz (GEG) neu gefasst.

1. Anforderungen an neue Heizungsanlagen

Seit dem Inkrafttreten dieser Novelle am 1. Januar 2024 ergaben sich die Anforderungen an neu eingebaute oder aufgestellte Heizungsanlagen aus den §§ 71 ff. GEG a.F.

Nach § 71 Abs. 1 GEG a.F. durfte eine Heizungsanlage zum Zweck der Inbetriebnahme nur eingebaut oder aufgestellt werden, wenn sie mindestens 65 % der mit der Anlage bereitgestellten Wärme mit erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme erzeugte. Für bestehende Gebäude galt die Vorgabe unmittelbar; für zu errichtende Gebäude war ihre Erfüllung nach § 10 Abs. 2 Nr. 3 GEG a.F. Bestandteil des Niedrigstenergiegebäude-Standards und damit Voraussetzung rechtmäßiger Errichtung.

Der Gebäudeeigentümer bzw. die Gebäudeeigentümerin konnte gemäß § 71 Abs. 2 GEG a.F. frei wählen, mit welcher Anlage die 65 %-Vorgabe erfüllt wurde. Für die in § 71 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bis 7 GEG a.F. aufgeführten Anlagenformen – Anschluss an ein Wärmenetz, elektrisch angetriebene Wärmepumpe, Stromdirektheizung, solarthermische

Anlage, Anlage zur Nutzung von Biomasse oder grünem oder blauem Wasserstoff, Wärmepumpen- und Solarthermie-Hybridheizung – galt sie unter Wahrung der in den §§ 71b bis 71h GEG a.F. normierten Anforderungen als erfüllt, sofern die Anlagen den Wärmebedarf des Gebäudes vollständig deckten.

§ 71 Abs. 11 GEG a.F. sah vor dem Einbau einer Heizungsanlage, die mit einem festen, flüssigen oder gasförmigen Brennstoff betrieben wird, eine verpflichtende Beratung durch eine fachkundige Person vor. In dieser Beratung war auf mögliche Auswirkungen der Wärmeplanung und eine mögliche Unwirtschaftlichkeit, insbesondere aufgrund der ansteigenden CO₂-Bepreisung, hinzuweisen.

2. Befristete Ausnahme für bestehende Gebäude und Bio-Treppe

Für bestehende Gebäude koppelte § 71 Abs. 8 GEG a.F. den Eintritt der Pflicht an die kommunale Wärmeplanung: In Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern konnte bis zum Ablauf des 30. Juni 2026, in den übrigen Gemeinden bis zum Ablauf des 30. Juni 2028 eine Heizungsanlage eingebaut werden, die die 65 %-Vorgabe nicht erfüllte. Es handelte sich dabei um die Zeitpunkte, in denen in den Gemeinden gemäß § 4 Wärmeplanungsgesetz (WPG) die Wärmeplanung abgeschlossen sein musste. Sollte für ein Gebiet bereits vor diesen Daten eine Entscheidung über die Ausweisung als Wärmenetz- oder Wasserstoffnetzausbaug Gebiet vorliegen, waren die Anforderungen nach Satz 3 einen Monat nach deren Bekanntgabe anzuwenden. Auf diesem Weg hätten die Gebäudeeigentümer mit der Entscheidung für eine Heizungsanlage abwarten können, bis absehbar gewesen wäre, ob ein Fernwärmeanschluss an das Gebäude und damit diese Erfüllungsoption in Betracht käme oder nicht.⁵⁸

Auf zu errichtende Gebäude waren die Absätze 8 und 9 nach § 71 Abs. 10 GEG a.F. nur bei der Schließung von Baulücken entsprechend anwendbar; im Übrigen galt die Anteilsvorgabe für Neubauten ohne Übergangsfrist.

Allein für die in diesem Übergangszeitraum eingebauten Anlagen, die die Anforderungen des Absatzes 1 nicht erfüllten, sah § 71 Abs. 9 Satz 1 GEG a.F. eine Staffelung vor – die sogenannte Bio-Treppe: Sicherzustellen war, dass ab dem 1. Januar 2029 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 Biomasse oder

⁵⁸ Vgl. Frenz, in: Frenz/Cossack, GEG/GEIG, 1. Aufl. 2024, § 71 Rn. 40.

grünem oder blauem Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate erzeugt wurden. Ein Verstoß war nach § 108 Abs. 1 Nr. 13 GEG a.F. bußgeldbewehrt.

3. Betriebsverbot für Heizkessel

Schon seit 2020 normierte § 72 Abs. 1 und 2 GEG a.F. das Verbot, Heizkessel länger als 30 Jahre zu betreiben, wenn diese mit einem flüssigen oder gasförmigen Brennstoff beschickt wurden.

Daneben trat der novellierte § 72 Abs. 4 GEG a.F., nach dem Heizkessel ab dem 1. Januar 2045 nicht mehr mit fossilen Brennstoffen betrieben werden durften.

Dieses Betriebsverbot galt anlassunabhängig für den gesamten Kesselbestand, also auch für Anlagen, die vor Inkrafttreten der Novelle eingebaut worden waren. Es begrenzte damit zugleich die nach § 71 Abs. 1 und 9 GEG a.F. zulässigen fossilen Restanteile in zeitlicher Hinsicht: Auch diese Anlagen durften ab dem 1. Januar 2045 nicht mehr mit fossilen Brennstoffen betrieben werden. Der Betrieb eines Heizkessels entgegen § 72 Abs. 4 GEG a.F. war nach § 108 Abs. 1 Nr. 20 GEG a.F. bußgeldbewehrt.

4. Geschlossener Dekarbonisierungspfad

Für jede Erfüllungsoption war ein Weg zur Klimaneutralität normativ vorgezeichnet.

Bei individuell verbauten Anlagen folgte er aus der Anteilsvorgabe des § 71 Abs. 1 GEG a.F. bzw. aus den an ihre Stelle tretenden Vorgaben der §§ 71b bis 71h GEG a.F. und, soweit fossile Restanteile zulässig blieben, aus dem Betriebsverbot des § 72 Abs. 4 GEG a.F.

Für die netzgebundenen Optionen war derselbe Endpunkt gesetzlich fixiert.

Für Wärmenetze verlangte § 71j Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GEG a.F. einen Wärmenetzausbau- und -dekarbonisierungsfahrplan mit zwei- bis dreijährlichen Meilensteinen. Die Einhaltung der Klimaneutralität ab 2045 folgte aus §§ 29 bis 31 WPG.

Für Wasserstoffnetze setzte § 71k Abs. 1 Nr. 1 GEG a.F. voraus, dass das Gebiet spätestens bis zum Ablauf des 31. Dezember 2044 vollständig mit Wasserstoff versorgt werden soll, Nr. 2 einen einvernehmlichen und verbindlichen Fahrplan für die bis zu diesem

Zeitpunkt zu vollendende Umstellung der Netzinfrastruktur mit räumlichen und zeitlichen Zwischenschritten in den Jahren 2035 und 2040 „in Einklang mit den Klimaschutzzielen des Bundes“.

Scheiterte die Umsetzung, fiel die Pflicht aus § 71 Abs. 1 GEG a.F. auf den Gebäudeeigentümer zurück (§ 71j Abs. 2 und 3, § 71k Abs. 4 GEG a.F.), dem seinerseits ein Anspruch auf Erstattung der hierdurch entstehenden Mehrkosten gegen den Wärmenetz- bzw. Gasverteilernetzbetreiber zustand (§ 71j Abs. 4, § 71k Abs. 6 GEG a.F.).

IV. Prognosen zur Zielverfehlung

1. Sektorübergreifende Zielverfehlungen

Schon vor Erlass des beschwerdegegenständlichen Gesetzes war nicht damit zu rechnen, dass die verbindlichen Klimaschutzziele erreicht werden würden – weder sektorübergreifend noch im Gebäudesektor.

Die zu erwartende sektorübergreifende Zielverfehlung hat der Expertenrat für Klimafragen in seinem gemäß § 12 Abs. 1 KSG erstellten Prüfbericht vom 15. Mai 2026 festgestellt, den wir in der Fassung vom 15. Juni 2026 als

Anlage VB 7

beifügen.⁵⁹ Der Bericht wurde der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag damit knapp zwei Monate vor dem Beschluss des beschwerdegegenständlichen Gesetzes übermittelt.

Der Expertenrat kommt zu dem Ergebnis, dass selbst bei einer vollständigen Erreichung der von der Bundesregierung im Klimaschutzprogramm 2026 angegebenen Treibhausgasminderungswirkung mit einer Verfehlung sowohl der Ziele für die Jahre 2030 und 2040 als auch für die Zeiträume von 2021 bis 2030 und von 2031 bis 2040 zu rechnen sei, da die Projektionsdaten den maßgeblichen Emissionspfad unterschätzen würden.⁶⁰

⁵⁹ Der Expertenrat prüft die Emissionsdaten sowie die Projektionsdaten. Die für diese Verfassungsbeschwerde relevanten inhaltlichen Aussagen und Daten finden sich im Bericht des Expertenrats selbst. Die Emissionsdaten wurden bereits als Anlage VB 5 beigelegt, die Projektionsdaten 2026 fügen wir der Vollständigkeit halber als **Anlage VB 7a** bei.

⁶⁰ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 24 f.

Darüber hinaus überschätze die Bundesregierung die Treibhausgasminderungswirkung der im Klimaschutzprogramm 2026 vorgesehenen Maßnahmen deutlich. Der Expertenrat hält fest:

„Vor diesem Hintergrund sieht sich der Expertenrat in seiner Feststellung [...] bestätigt, dass die im Klimaschutzprogramm 2026 vorgelegten Maßnahmen nicht die Anforderung aus § 9 Abs. 1 Satz 1 KSG erfüllen, die Erreichung des 65 %-Ziels im Jahr 2030 und des 88 %-Ziels im Jahr 2040 sicherzustellen.“

Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 25.

Laut den Feststellungen des Expertenrats sinken die Emissionen nach den Projektionsdaten deutlich langsamer als die Zielwerte, woraus sich besonders nach 2030 zunehmend ausgeprägte Zielverfehlungen ergeben.⁶¹ Der Abstand vom Zielpfad wächst also von Jahr zu Jahr an; der Fehlbetrag summiert sich entsprechend auf.

Für den Zeitraum von 2021 bis 2030 geht der Expertenrat von einer Überschreitung des zulässigen Emissionsbudgets um etwa 60 bis 100 Mio. t CO₂-Äq. aus.⁶² Für den Zeitraum von 2031 bis 2040 weisen die Projektionsdaten 2026 eine Überschreitung um 583,9 Mio. t CO₂-Äq. bzw. 21 % aus.⁶³ Im Jahr 2040 lägen die Emissionen bei 253,1 Mio. t CO₂-Äq. und damit um knapp 70 % über dem Zielwert von 150,4 Mio. t CO₂-Äq.⁶⁴

2. Zielverfehlungen im Gebäudesektor

Innerhalb dieser sektorübergreifenden Entwicklung nimmt der Gebäudesektor eine besondere Stellung ein. Auf den Gebäudesektor entfielen im Jahr 2023 rund 15 Prozent der gesamten deutschen Treibhausgasemissionen.⁶⁵ Diese entstehen fast ausschließlich durch die Versorgung mit Raumwärme und Warmwasser.⁶⁶

Der Gebäudesektor ist neben dem Verkehrssektor einer von zwei Sektoren, die die ihnen nach Anlage 2a KSG zugewiesenen Jahresemissionsmengen in der Vergangenheit überschritten haben.⁶⁷ Nach den Projektionsdaten und deren Überprüfung durch den

⁶¹ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 20.

⁶² Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 18, 24 f. und Tabelle Z 2.

⁶³ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 146, Rn. 269.

⁶⁴ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 146, Rn. 268.

⁶⁵ Vgl. Projektionsbericht 2025, Anlage VB 16, S. 67, Tabelle 10; eigene Berechnung.

⁶⁶ Vgl. Projektionsbericht 2025, Anlage VB 16, S. 185.

⁶⁷ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 55, Rn. 69 und Abbildung 6.

Expertenrat ist mit dieser Überschreitung – erneut bereits ohne Berücksichtigung der beschwerdegegenständlichen Gesetzesänderung – auch für die Zukunft zu rechnen.⁶⁸

Im Einzelnen:

Der Gebäudesektor emittierte im Jahr 2025 nach den Berechnungen des Umweltbundesamts 103,4 Mio. t CO₂-Äq. und damit 3,4 Mio. t CO₂-Äq. bzw. 3,4 % mehr als im Vorjahr.⁶⁹ Über den Zeitraum von 2021 bis 2025 überschritt der Gebäudesektor die ihm nach Anlage 2a KSG zugewiesenen Jahresemissionsmengen kumuliert um 23,0 Mio. t CO₂-Äq.⁷⁰

Für die Zukunft ergab sich kein anderes Bild. Zwar wären die Emissionen des Gebäudesektors von 118,0 Mio. t CO₂-Äq. im Jahr 2021 auf 80,1 Mio. t CO₂-Äq. im Jahr 2030 und damit um rund 32 % gesunken. Der Rückgang hätte jedoch nicht genügt, um das sektorale Budget einzuhalten: Der Summe der Jahresemissionsmengen aus Anlage 2a KSG von 897 Mio. t CO₂-Äq. hätten projizierte Emissionen von 1.007,3 Mio. t CO₂-Äq. gegenübergestellt. Die zulässige Menge wäre damit um 110,3 Mio. t CO₂-Äq. überschritten worden. Da für jedes einzelne Jahr bis 2030 eine Überschreitung projiziert wurde, hätte die kumulierte Überschreitung fortlaufend zugenommen. Der Expertenrat stellte – wie schon erwähnt: ohne Berücksichtigung der angegriffenen Regelungen – fest, dass das Budgetziel für den Zeitraum 2021 bis 2030 im Gebäudesektor deutlich verfehlt würde.⁷¹

Diese Zahlen bilden die untere Grenze der zu erwartenden Entwicklung. Der Expertenrat kommt zu dem Ergebnis, dass die Projektionsdaten 2026 die Emissionen des Gebäudesektors gemessen an einem 50/50-Emissionspfad „eher unterschätzen“ und die tatsächliche Überschreitung daher höher ausfallen dürfte als ausgewiesen.⁷²

Den relevantesten Faktor dieser – gleichwohl unzureichenden – projizierten Minderung benennt der Expertenrat ausdrücklich: Es handelte sich um das GEG in seiner bis zum Erlass des beschwerdegegenständlichen Gesetzes geltenden Fassung sowie die

⁶⁸ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 142 f., Rn. 257. Über das Jahr 2030 hinaus lassen sich die prognostizierten Emissionsmengen des Gebäudesektors bislang keinem Emissionsminderungspfad gegenüberstellen. Die sektoralen Jahresemissionsmengen für den Zeitraum nach 2030 hat die Bundesregierung bislang nicht festgelegt, obwohl sie dies gemäß § 5 Abs. 8 Satz 1 KSG spätestens im Jahr 2024 hätte tun müssen.

⁶⁹ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 50, Rn. 63.

⁷⁰ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 55, Rn. 79.

⁷¹ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 95, Rn. 162 und Abbildung 20.

⁷² Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 19, S. 104 f., Rn. 184, S. 142 f., Rn. 257.

Bundesförderung für effiziente Gebäude.⁷³ Die Minderungswirkung des Gebäudeenergiegesetzes wäre bis zum Jahr 2030 auf 10,3 Mio. t CO₂-Äq. gestiegen. Ursächlich hierfür wäre vor allem die nach Ablauf der Übergangsfristen des § 71 Abs. 8 GEG a.F. ab dem Jahr 2027 wirksam werdende Anforderung des § 71 Abs. 1 GEG a.F. gewesen.⁷⁴ Kumuliert über den Zeitraum bis 2030 wiesen die Projektionsdaten 2026 für das Gebäudeenergiegesetz eine Minderungswirkung von 26,87 Mio. t CO₂-Äq. aus – davon 18,9 Mio. t CO₂-Äq. allein für die Anforderung des § 71 GEG a.F. und 7,97 Mio. t CO₂-Äq. für die übrigen Anforderungen. Die Bundesförderung für effiziente Gebäude erreichte 32,69 Mio. t CO₂-Äq., alle übrigen Instrumente zusammen lediglich 3,99 Mio. t CO₂-Äq.⁷⁵

Nach alledem bleibt festzuhalten: Der Gebäudesektor verfehlte die ihm zugewiesenen Jahresemissionsmengen bereits in der Vergangenheit, und er hätte sie auch bei Fortgeltung der aufgehobenen Regelungen bis 2030 in jedem einzelnen Jahr weiter verfehlt. Soweit mit einer Minderung zu rechnen gewesen wäre, folgte diese im Wesentlichen aus den Regelungen, die das beschwerdegegenständliche Gesetz nun aufgehoben hat.

V. Das neue „Gebäudemodernisierungsgesetz“

1. Gesetzgebungsverfahren

Schon im Koalitionsvertrag hatten die Regierungskoalitionen klargestellt: „Wir werden das Heizungsgesetz abschaffen.“⁷⁶

Zur Umsetzung dieses Vorhabens legten die zuständigen Ministerien Anfang Mai 2026 einen Referentenentwurf vor. Er sah bereits die wesentlichen beschwerdegegenständlichen Regelungen vor, namentlich die Streichung des Betriebsverbots für fossile Heizkessel und die Abkehr von der 65 %-Erneuerbare-Energien-Vorgabe und deren Ersatz durch die Vorgabe, bei einem neuen Einbau einer fossil betriebenen Heizungsanlage ab 2029 einen steigenden Anteil der bereitgestellten Wärme aus Biomethan, Bioöl, biogenem Flüssiggas, grünem, blauem, orangenem oder türkisem Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate zu erzeugen (sog. Bio-Treppe).

⁷³ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 17, S. 104, Rn. 184.

⁷⁴ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 103, Rn. 182 und Abbildung 24.

⁷⁵ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 103, Abbildung 24.

⁷⁶ vgl. Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 24.

Den Verbänden blieben nur vier Arbeitstage zur Stellungnahme. Die Stellungnahme des Beschwerdeführers zu 1) vom 11. Mai 2026 fügen wir als

Anlage VB 8

bei. Am 13. Mai 2026 – zwei Tage (!) nach Erhalt der insgesamt 150 Stellungnahmen⁷⁷ – beschloss das Bundeskabinett den Gesetzentwurf.

In der Folge äußerten eine Vielzahl von Akteuren Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs. Dazu gehörten die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, deren Ausarbeitung wir als

Anlage VB 9

beifügen. Im Anschluss hieran nahm der Ausschuss für Wirtschaft und Energie auf Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD § 42a GModG in den Entwurf auf.⁷⁸ Nach der Vorschrift hat die Bundesregierung bis zum 1. Dezember 2026 ein Gesetz zur Einführung einer Grüngas-/Grünheizölquote vorzulegen, um „den angemessenen Beitrag des Gebäudesektors zur Einhaltung der Ziele nach § 3 Absatz 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes sicherzustellen“.⁷⁹

Der Deutsche Bundestag beschloss das verfahrensgegenständliche Gesetz zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich am 10. Juli 2026.

Das Gesetz wurde als Einspruchsgesetz behandelt. Der Bundesrat stellte keinen Antrag zur Anrufung des Vermittlungsausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG. Aufgrund verfassungsrechtlicher Zweifel an der Behandlung als Einspruchsgesetz prüfte der Unterzeichner Prof. Dr. Remo Klinger im Auftrag des Beschwerdeführers zu 1) die Zustimmungsbedürftigkeit des verfahrensgegenständlichen Gesetzes. Er kam zu dem Ergebnis, dass das Gesetz der Zustimmung des Bundesrats bedurft hätte.

⁷⁷ Verfügbar unter

<https://daten.bundeswirtschaftsministerium.de/ODP/Redaktion/DE/OpenData/Stellungnahmen-Gebaeudemodernisierungsgesetz-OpenData.html>, zuletzt aufgerufen am 25. August 2026.

⁷⁸ BT-Drs. 21/7009, S. 27 f.

⁷⁹ Dazu sogleich unter B.V.2.b.

Davon setzte er den Bundespräsidenten mit dem hier als

Anlage VB 10

beigefügten Schreiben in Kenntnis und übersandte ihm die als

Anlage VB 11

beigefügte rechtsgutachterliche Stellungnahme.

Der Bundespräsident fertigte das Gesetz gleichwohl am 23. Juli 2026 aus. Es wurde am 28. Juli 2026 im Bundesgesetzblatt verkündet. Die angegriffenen Regelungen sind am Tag nach der Verkündung in Kraft getreten.

2. Die Neuordnung der Anforderungen an die Wärmeversorgung von Gebäuden

Durch die Streichung der §§ 71 ff. GEG (Art. 1 Nr. 32 des Artikelgesetzes) sind die bisherigen anlagen- und netzbezogenen Anforderungen aufgehoben worden (a.). An ihre Stelle sind die §§ 42 ff. GModG und flankierende Regelungen getreten, die über § 10 Abs. 2 Nr. 3 GModG auch für Neubauten gelten (b.). Die Aufteilung der mit dem Einbau und Betrieb fossiler Heizungen verbundenen laufenden Kosten zwischen Vermieter und Mieter ergibt sich aus dem CO2KostAufG (c.).

a. Wegfall der bisherigen anlagen- und netzbezogenen Anforderungen

Die bis zum 28. Juli 2026 geltende Rechtslage verband drei Elemente: Die 65 %-Erneuerbare-Energien-Anforderung an neu eingebaute Heizungsanlagen (§ 71 Abs. 1 GEG a.F.), eine an die kommunale Wärmeplanung gekoppelte Zeitachse für das Wirksamwerden dieser Anforderungen (§ 71 Abs. 8 GEG a.F.) und eine bestandsbezogene Betriebsgrenze (§ 72 GEG a.F.). Das Betriebsverbot des § 72 Abs. 4 GEG a.F. bildete den zeitlichen Endpunkt des Betriebs fossiler Heizkessel zum Ablauf des Jahres 2044. Es erfasste anlassunabhängig den gesamten Bestand fossil beschickter Heizkessel.⁸⁰

Durch Artikel 1 Nr. 32 des Artikelgesetzes sind die §§ 71, 71b bis 72 GEG a.F. sämtlich aufgehoben worden.

⁸⁰ Siehe oben B.III.

b. Die neuen Anforderungen

An die Stelle der aufgehobenen Vorschriften sind durch Artikel 1 Nr. 22 des Artikelgesetzes die §§ 42 ff. GModG getreten.

Der neu eingeführte § 42 GModG lautet auszugsweise:

„(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 46 zu beachten.“

In Absatz 2 werden sodann Optionen für den Ersatz einer Heizungsanlage genannt. Gemäß § 42 Abs. 2 Nr. 1 GModG gehört dazu ausdrücklich auch:

„eine Heizungsanlage, die mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickt wird“.

Über § 10 Abs. 2 Nr. 3 GModG⁸¹ gelten die §§ 42 bis 45 GModG für Neubauten entsprechend.

Die einzige inhaltliche Anforderung an fossil beschickte Heizungsanlagen enthält § 43 Abs. 1 GModG. Die Bestimmung übernimmt die bereits in § 71 Abs. 9 GEG a.F. angelegte Bio-Treppe. Die Prozentsätze entsprechen ab dem Jahr 2030 denen des bisherigen Rechts; für das Jahr 2029 sieht das neue Recht mit 10 Prozent einen niedrigeren Anteil vor als bislang (15 Prozent). Verändert hat sich vor allem die Funktion der Staffellung: Sie war im bisherigen Recht ein auf den Übergangszeitraum des § 71 Abs. 8 GEG a.F. begrenztes Ausnahmeregime, dessen Endpunkt durch das Betriebsverbot des § 72 Abs. 4 GEG a.F. normativ fixiert war. Sie ist nunmehr das Regelregime für sämtliche neu eingebauten fossil beschickten Heizungsanlagen – ohne normativ fixierten Endpunkt.

Die Bestimmung lautet:

„(1) Wird eine Heizungsanlage, die mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickt wird, nach dem 29. Juli 2026 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

⁸¹ Artikel 4 Nummer 2 des Artikelgesetzes ersetzt mit Wirkung vom 1. Januar 2030 die §§ 10 und 10a durch einen neuen § 10 GModG; dessen Absatz 2 Nummer 3 verlangt sodann, dass an dem Standort des Gebäudes keine Kohlenstoffdioxidemissionen aus fossilen Brennstoffen verursacht werden.

Prozent der mit der Anlage bereitgestellten Wärme aus Biomethan, Bioöl, biogenem Flüssiggas, grünem, blauem, orangenem oder türkischem Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate erzeugt wird.“

Zu den nach dem Wortlaut anerkannten Energieträgern zählen neben Biomethan, Bioöl und biogenem Flüssiggas auch grüner, blauer, orangener und türkiser Wasserstoff.

Der Katalog der anerkannten Energieträger ist damit gegenüber dem bisherigen Recht erweitert worden. § 71 Abs. 9 Satz 1 GEG a.F. ließ allein Biomasse sowie grünen und blauen Wasserstoff einschließlich daraus hergestellter Derivate zu. Hinzugekommen sind orangener und türkiser Wasserstoff; sie sind zugleich in den Optionen-katalog des § 42 Abs. 2 Nr. 4 GModG aufgenommen worden.

Die vier Wasserstoffarten sind in § 3 Abs. 1 GModG legaldefiniert. Allein der grüne Wasserstoff ist dabei an die Anforderungen an erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs nach Artikel 2 Nummer 36 der Richtlinie (EU) 2018/2001 gebunden (§ 3 Abs. 1 Nr. 13b GModG). Für die drei übrigen Arten gilt demgegenüber einheitlich ein Mindestschwellenwert der Treibhausgaseinsparung von 70 Prozent. § 3 Abs. 1 Nr. 4b GModG lautet:

„blauer Wasserstoff“ Wasserstoff aus der Reformierung von Erdgas, dessen Erzeugung mit einem Kohlendioxid-Abscheidungsverfahren und Kohlendioxid-Speicherverfahren gekoppelt wird und der in Bezug auf die Verringerung von Treibhausgasemissionen einen Mindestschwellenwert von 70 Prozent des Vergleichswerts für fossile Brennstoffe für erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs erreicht, welcher in der nach Artikel 29a Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2018/2001 in der Fassung vom 13. Juni 2024 angenommenen Methode für die Bewertung der durch erneuerbare Kraftstoffe nicht biogenen Ursprungs und wiederverwertete kohlenstoffhaltige Kraftstoffe erzielten Treibhausgasemissionseinsparungen festgelegt ist,

Orangener Wasserstoff wird nach § 3 Abs. 1 Nr. 28a GModG aus Biomasse oder unter Verwendung von Strom aus Anlagen der Abfallwirtschaft hergestellt, türkiser Wasserstoff nach § 3 Abs. 1 Nr. 29b GModG über die Pyrolyse von Erdgas. Für beide gilt derselbe Mindestschwellenwert von 70 Prozent.

Der Mindestschwellenwert bezeichnet den Umfang der Treibhausgaseinsparung gegenüber dem Vergleichswert für fossile Brennstoffe. Bis zu 30 Prozent der Emissionen dieses Vergleichswerts dürfen danach weiterhin anfallen. Blauer und türkiser Wasserstoff werden zudem ihrerseits aus Erdgas hergestellt.

Für die mit einer Heizungsanlage nach § 42 Abs. 2 Nr. 1 GModG bereitgestellte Wärme bedeutet dies: Würde der ab dem 1. Januar 2040 nach § 43 Abs. 1 GModG geforderte Anteil von 60 Prozent vollständig mit blauem, orangenem oder türkisem Wasserstoff erzeugt und hielte dieser lediglich den gesetzlichen Mindestschwellenwert ein, so verblieben neben den Emissionen aus den übrigen 40 Prozent der Wärmeerzeugung weitere 30 Prozent der auf den Wasserstoffanteil entfallenden Vergleichsemissionen.

Die Vorschrift knüpft ausschließlich an den Neueinbau nach Inkrafttreten des Gesetzes an. Bestehende Anlagen werden von ihr nicht erfasst. Für Anlagen, die vor Inkrafttreten des Gesetzes eingebaut wurden, besteht damit weder eine Anforderung an den eingesetzten Brennstoff noch eine Grenze der Betriebsdauer.

Die Staffel des § 43 Abs. 1 GModG endet mit der vierten Stufe zum 1. Januar 2040 bei einem Anteil von 60 Prozent. Eine weitere Stufe ist nicht vorgesehen. Für die Zeit ab dem Jahr 2045, in dem nach § 3 Abs. 2 KSG Netto-Treibhausgasneutralität erreicht sein soll, enthält das GModG keine auf den Gebäudebestand bezogene Anforderung an die Wärmeversorgung von Gebäuden.

In § 43 Abs. 2 GModG hat der Gesetzgeber normiert, welche Anforderungen bei der Nutzung von Biomethan einzuhalten sind. Aus § 43 Abs. 3 bis 5 GModG folgt, wann die Pflicht nach Absatz 1 bei der Nutzung einer solarthermischen Anlage, einer raumluftechnischen Anlage und einer Wärmepumpen-Hybridheizung als erfüllt gilt.

§ 43 Abs. 6 GModG verlagert die Pflicht aus Absatz 1 auf den Betreiber der Heizungsanlage, wenn dieser nicht der Eigentümer des Gebäudes ist. § 43 Abs. 7 GModG enthält für den Fall eines irreparablen Ausfalls der bestehenden Heizungsanlage Übergangsregelungen: Bei einem Neueinbau im Zeitraum vom 1. Januar 2028 bis zum Ablauf des 31. Dezember 2028 greift die Pflicht nach Absatz 1 erst nach Ablauf von zwölf Monaten ab dem Einbau; bei einem Neueinbau ab dem 1. Januar 2029 gilt eine zum Zeitpunkt des Ausfalls etwaig bestehende Pflicht für zwölf Monate ab dem Einbau fort.

Hinsichtlich der Regelung in § 43 Abs. 5 GModG zur Wärmepumpen-Hybridheizung ist erwähnenswert, dass diese Eigentümer von Gebäuden mit mindestens sechs Wohnungen und von Nichtwohngebäuden trifft und bei bivalent parallelem oder bivalent teilparallelem Betrieb erst im Zeitraum nach dem 31. Dezember 2039 greift. Sie besteht auch dann nur, wenn ein höherer Anteil als 30 Prozent auf die Pflicht nach Absatz 1

angerechnet werden soll. Eigentümer kleinerer Wohngebäude müssen die Einhaltung der Pflicht zu keinem Zeitpunkt nachweisen.

Ein Verstoß gegen § 43 Abs. 1 GModG ist allein als Ordnungswidrigkeit sanktioniert. Nach § 108 Abs. 1 Nr. 4 GModG⁸² handelt ordnungswidrig, wer „entgegen § 43 Absatz 1 nicht sicherstellt, dass Wärme zu einem dort genannten Zeitpunkt mindestens in der dort genannten Menge mit einem dort genannten Brennstoff erzeugt wird“. Die Ahndung richtet sich nach § 108 Abs. 2 GModG. Eine Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro ist nur in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 bis 3 und 12 bis 14 vorgesehen, eine Geldbuße bis zu zehntausend Euro in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 15 bis 22. Für alle übrigen Fälle – und damit auch für den Verstoß gegen § 43 Abs. 1 GModG – beträgt der Höchstbetrag fünftausend Euro, § 108 Abs. 2 Nr. 3 GModG.

Aus den §§ 44 und 45 GModG ergeben sich die einzuhaltenden Anforderungen beim Einbau einer solarthermischen Anlage und einer Heizungsanlage zur Nutzung fester Biomasse. Bei Letzterer gilt hinsichtlich der Nachweispflicht das eben zur Wärmepumpen-Hybridheizung Ausgeführte: Die Verpflichtung, die Einhaltung dieser Vorgabe nachzuweisen, trifft gemäß § 45 Abs. 2 Satz 2 GModG nur Eigentümer von Gebäuden mit mindestens sechs Wohnungen und von Nichtwohngebäuden, gilt erst im Zeitraum nach dem 31. Dezember 2034 und auch dann nur, wenn ein höherer Anteil als 15 Prozent angerechnet werden soll. Den Einbau einer Stromdirektheizung regelt § 46 GModG.

Zusammengefasst gilt: Einbau und Betrieb fossil betriebener Heizungsanlagen bleiben dauerhaft und ohne Endpunkt zulässig. Bei neu eingebauten Heizungsanlagen ist ab 2029 lediglich sicherzustellen, dass ein steigender, im Jahr 2040 bei 60 Prozent endender Anteil der Wärme mit den in § 43 Abs. 1 GModG genannten Brennstoffen erzeugt wird.

Für die Zeit nach dem Jahr 2040 enthält das Gesetz mit § 42a und § 9a GModG zwei Vorschriften, die sich an den Gesetzgeber und an die Bundesregierung richten.

⁸² Ab dem 1. Januar 2027 wird der Tatbestand durch Art. 2 Nr. 44 des Artikelgesetzes zu § 108 Abs. 1 Nr. 5 GModG; an der Zuordnung zur Auffangstufe des Absatzes 2 Nr. 3 ändert sich nichts.

§ 42a GModG lautet:

„In einem bis zum 1. Dezember 2026 durch die Bundesregierung vorzulegenden Gesetz wird eine Grüngas-/Grünheizölquote eingeführt. Dieses Gesetz wird die Inverkehrbringer von Gas, Öl und Flüssiggas verpflichten, die zur Wärmeversorgung von Gebäuden in Verkehr zu bringenden Brennstoffe ab dem Jahr 2045 vollständig auf klimaneutrale Brennstoffe umzustellen, um den angemessenen Beitrag des Gebäudesektors zur Einhaltung der Ziele nach § 3 Absatz 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes sicherzustellen.“

Die Bestimmung richtet sich an die Bundesregierung, sie soll ein Gesetz vorlegen, was somit nur ein Gesetzentwurf sein kann. Eine Rechtsfolge für den Fall der Nichtvorlage und eine Sanktion sieht sie nicht vor. Der Wortlaut des § 42a GModG nennt keinen Einführungszeitpunkt für das Gesetz. Das Gesetz soll sich an die Inverkehrbringer richten. Die Inverkehrbringer der Brennstoffe sind solche, die die Brennstoffe nicht nur zur Wärmeversorgung in Verkehr bringen. Wie die Differenzierung zwischen Brennstoffen, die der Wärmeversorgung dienen, und solchen, die nicht der Wärmeversorgung dienen, erfolgt, bleibt offen, da trotz der für das Jahr 2045 vorgesehenen Klimaneutralität keine fixen Ausstiegsdaten für Brennstoffe existieren, die nicht der Wärmeversorgung dienen.

Genannt ist auch keine Zwischenstufe. Die Begründung des Regierungsentwurfs und der Bericht des Ausschusses gehen demgegenüber von einer im Jahr 2028 startenden Quote „in Höhe von bis zu 1 Prozent“ aus.⁸³

Nach der Begründung des Regierungsentwurfs soll die Grüngas- und Grünheizölquote auf die Bio-Treppe angerechnet werden. Eine Anrechnungsregelung enthält das Gesetz nicht.⁸⁴

§ 9a GModG lautet:

„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 dem 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

⁸³ Vgl. BT-Drs. 21/6278, S. 76; BT-Drs. 21/7009, S. 143.

⁸⁴ Vgl. BT-Drs. 21/6278, S. 98.

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.“

Die Evaluation ist für das Jahr 2030 vorgesehen. § 9a GModG verpflichtet die genannten Ministerien nach Maßgabe der Ergebnisse zur Vorlage eines Vorschlags. Eine Verpflichtung zur Umsetzung dieses Vorschlags oder zur Anpassung der Anforderungen des § 43 Abs. 1 GModG enthält die Vorschrift nicht. Auch eine Rechtsfolge für den Fall, dass die Evaluierung eine Zielverfehlung ergibt, ist nicht vorgesehen; § 9a Satz 2 GModG stellt lediglich klar, dass die Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes unberührt bleiben.

Zur Geltungsdauer des Gesetzes hält der Regierungsentwurf fest: „Das Gesetz gilt unbefristet. Die unbefristete Geltung gewährleistet die erforderliche Investitionssicherheit und ermöglicht die Erreichung der Ziele des Gesetzes. Eine Evaluierung ist nach § 9a GModG vorgesehen.“⁸⁵

c. Kosten

Die Verteilung der mit dem Einbau und Betrieb einer fossilen Heizungsanlage verbundenen laufenden Kosten zwischen Vermieter und Mieter⁸⁶ ergibt sich aus dem durch Artikel 5 des Artikelgesetzes novellierten CO2KostAufG.

Nach § 5a Abs. 3 CO2KostAufG n.F. tragen Vermieter und Mieter jeweils hälftig die Netzentgelte ab dem 1. Januar 2028 (Nr. 1), die Kohlendioxidkosten in Abweichung von § 5 Abs. 2 CO2KostAufG ab dem 1. Januar 2028 (Nr. 2) und die Kosten der Biobrennstoffe ab dem 1. Januar 2029 (Nr. 3), letztere allerdings nur „bezüglich des Brennstoffanteils von maximal 30 Prozent am insgesamt verbrauchten Brennstoff“.

Dieser Deckel ist hervorzuheben.

Die Bio-Treppe verlangt ab dem 1. Januar 2035 einen Anteil von 30 Prozent und ab dem 1. Januar 2040 einen Anteil von 60 Prozent (§ 43 Abs. 1 GModG). Soweit der eingesetzte Anteil 30 Prozent übersteigt, findet eine hälftige Teilung nicht mehr statt; die insoweit

⁸⁵ BT-Drs. 21/6278, S. 95.

⁸⁶ Keine Relevanz haben die Regelungen zur Kostenverteilung für von Eigentümerinnen und Eigentümern selbst genutzte Wohnungen. Diese machen nach den Ergebnissen des Zensus 2022 rund 44 Prozent des Wohnungsbestandes aus, vgl. BT-Drs. 21/2170, S. 25.

entstehenden Mehrkosten trägt allein der Mieter. Die Kostenbeteiligung des Vermieters ist damit gerade in dem Zeitraum gedeckelt, in dem die Anforderungen der Bio-Treppe – und mit ihnen die Kosten – am stärksten steigen.

Auch die Kostenregelung für die Kohlendioxidkosten ist bemerkenswert, stellt sie doch eine Abweichung von den üblichen Regeln zur Aufteilung der Kohlendioxidkosten dar. Bei allen anderen Heizungsarten hängt die Aufteilung der Kohlendioxidkosten gemäß § 5 Abs. 2 i.V.m. der Anlage zum CO₂KostAufG vom Kohlendioxidausstoß pro Quadratmeter ab: Der vom Vermieter zu tragende Anteil der Kohlendioxidkosten steigt mit der Höhe des Kohlendioxidausstoßes pro Quadratmeter. So wird für den Gebäudeeigentümer bzw. Vermieter der Anreiz gesetzt, eine Heizungsanlage mit einem geringen Kohlendioxidausstoß einzubauen. Der Vermieteranteil reicht nach der Anlage zum CO₂KostAufG bis zu 95 Prozent. Für fossil betriebene Heizungen gemäß § 43 Abs. 1 GModG ordnet § 5a Abs. 3 Nr. 2 CO₂KostAufG davon abweichend die hälftige Kostentragung zwischen Mieter und Vermieter an. Gleiches gilt für die Netzentgelte. Die Pauschalierung entlastet damit Vermieterinnen und Vermieter, die bei Geltung der „üblichen“ Regelungen aufgrund eines besonders hohen Kohlendioxidausstoßes des Gebäudes je Quadratmeter nach der Anlage zum CO₂KostAufG mehr als die Hälfte der Kohlendioxidkosten zu tragen hätten.

Abweichungen von dieser Kostenverteilung sind zugunsten der Vermieter in Härtefällen möglich: Unter den in § 5d CO₂KostAufG normierten Voraussetzungen entfällt die Beteiligung des Vermieters an den Netzentgelten und an den Kosten der Biobrennstoffe vollständig. Diese Kosten trägt dann allein der Mieter. Der Vermieter wird nur noch an den Kohlendioxidkosten beteiligt, und zwar nach den allgemeinen Regelungen des § 5 Abs. 2 CO₂KostAufG. Die fünf Voraussetzungen des § 5d Abs. 1 CO₂KostAufG müssen kumulativ vorliegen; nach Nummer 4 muss das vermietete Gebäude der Effizienzklasse G oder H nach § 86 Abs. 1 in Verbindung mit Anlage 10 GModG zugeordnet sein.

Ergänzend enthält das novellierte CO₂KostAufG vier weitere Bestimmungen. Nach § 3a Abs. 1 CO₂KostAufG ist es Brennstofflieferanten verboten, einen nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 CO₂KostAufG auszuweisenden Preisbestandteil zu erheben, der nicht sachlich gerechtfertigt ist; die Darlegungs- und Beweislast hierfür trägt der Brennstofflieferant, zuständig für die Überprüfung ist nach § 3a Abs. 2 CO₂KostAufG das Bundeskartellamt. Die Vorschrift betrifft die Preisbildung des Lieferanten, nicht die Verteilung der Kosten zwischen Vermieter und Mieter; den Deckel des § 5a Abs. 3 Nr. 3 CO₂KostAufG lässt sie

unberührt. § 5a Abs. 4 CO2KostAufG nimmt Fälle des irreparablen Ausfalls der bestehenden Heizungsanlage für jeweils zwölf Monate von der Kostenverteilung nach den Absätzen 1 bis 3 aus. § 5b CO2KostAufG erstreckt die Regelungen des § 5a auf Wohnraummietverhältnisse in Gebäuden, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2029 neu errichtet und erstmals genutzt werden. § 5c CO2KostAufG ordnet eine Evaluierung der §§ 5a und 5b im Jahr 2036 an.

3. Für die Zustimmungspflichtigkeit relevante Gesetzesänderungen

Einzelne Vorschriften sind darüber hinaus für die Beurteilung der Zustimmungspflichtigkeit relevant.

Artikel 2 Nr. 35 des Artikelgesetzes fügt nach § 88 GModG die §§ 88a bis 88c GModG ein. § 88a Abs. 1 GModG lautet:

„Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, eine Prüfungsordnung für die Qualifikationsprüfung Energieberatung nach § 88 Absatz 5 zu erlassen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie kann die Ermächtigung nach Satz 1 durch Rechtsverordnung auf das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle übertragen.“

Die Vorschrift bestimmt ausdrücklich, dass die auf ihrer Grundlage zu erlassende Rechtsverordnung nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Sie tritt gemäß Art. 9 Abs. 2 des Artikelgesetzes am 1. Januar 2027 in Kraft.

Für die rechtliche Einordnung ist von Bedeutung, dass das Gebäudemodernisierungsgesetz von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt wird. Der Vollzug obliegt den nach Landesrecht zuständigen Behörden. Dies gilt beispielsweise für den gemäß Art. 2 Nr. 22 des Artikelgesetzes neu gefassten § 41 GModG⁸⁷, laut dem die Einhaltung der Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Nichtwohngebäuden auf Verlangen der nach Landesrecht zuständigen Behörde nachzuweisen ist. § 96 Abs. 5 GModG und § 99 Abs. 1 GModG weisen den Landesbehörden weitere Aufgaben zu. Auch die Befreiung von den Anforderungen des Gesetzes und die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 108 GModG obliegen den Ländern.

⁸⁷ Die Norm tritt gemäß Art. 9 Abs. 2 des Artikelgesetzes erst am 1. Januar 2027 in Kraft.

4. Tatsächliche Grundlagen und Auswirkungen

Die Anforderungen der §§ 42 ff. GModG knüpfen an den Ersatz einer Heizungsanlage an; die dabei getroffenen Entscheidungen wirken über deren Nutzungsdauer fort (a.). Durch die Gesetzesnovelle ist mit erheblichen Mehremissionen zu rechnen (b.).

Die für die Bio-Treppe und die Grüngas-Quote erforderlichen Brennstoffe werden nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen und sehr teuer sein (c.). Eine erhebliche Kostenbelastung wird auch mit der Nutzung der Gasverteilernetze einhergehen, mit deren Stilllegung perspektivisch zu rechnen ist (d.).

a. Lebensdauer und zu erwartender Ersatz von Heizungsanlagen

§ 42 Abs. 1 GModG knüpft an die Ersetzung einer Heizungsanlage an. Wie lange die bei dieser Gelegenheit getroffene Entscheidung fortwirkt, hängt davon ab, wie lange die Heizungsanlage genutzt wird.

Der im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Kopernikus-Projekts Ariadne erstellte Report „Wärmewende jetzt – Impulse aus der Wissenschaft“, den wir als

Anlage VB 12

beifügen, legt zugrunde, dass Heizungsanlagen in der Regel eine Lebensdauer von 20 bis 30 Jahren haben.⁸⁸ Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages sind bei ihrer Ausarbeitung zum Gesetzentwurf von derselben Spanne ausgegangen.⁸⁹

Einen Überblick über den Bestand der fossil beschickten Heizungsanlagen und deren Alter gibt der Bundesverband des Schornsteinfegerhandwerks im Rahmen seiner jährlichen Erhebungen. Die Presseinformation sowie die zugrunde liegende Erhebung für das Jahr 2025 überreichen wir als

Anlagen VB 13 und VB 14.

⁸⁸ Vgl. Ariadne-Report, Anlage VB 12, S. 5.

⁸⁹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste, Anlage VB 9, S. 8 Fn. 7.

Danach wurden im Jahr 2025 rund 19,5 Millionen Feuerungsanlagen einschließlich Warmwasser- und Raumheizern mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas betrieben, darunter 4,7 Millionen Ölheizkessel und 14,8 Millionen Gasfeuerungsanlagen.⁹⁰

Die Altersstruktur der Anlagen unterscheidet sich danach, ob die Anlagen über Brennwerttechnik verfügen. Von den rund 3,70 Millionen wiederkehrend messpflichtigen Ölfeuerungsanlagen ohne Brennwerttechnik sind über 86 Prozent älter als 20 Jahre, von den rund 5,17 Millionen entsprechenden Gasfeuerungsanlagen etwa 66 Prozent.⁹¹ Bei den Brennwertanlagen sind von rund 0,99 Millionen Öl-Brennwertanlagen etwa 21 Prozent und von rund 8,85 Millionen Gas-Brennwertanlagen etwa 26 Prozent älter als 15 Jahre.⁹²

Der Bundesverband der Deutschen Heizungsindustrie beziffert den Gesamtbestand auf 21,5 Millionen Heizungen, von denen rund 4 Millionen älter als 30 Jahre sind.⁹³

Dementsprechend geht das Umweltbundesamt laut dem Projektionsbericht 2025, den wir als

Anlage VB 16

beifügen, davon aus, dass bis 2030 ein Großteil der Heizungsanlagen aufgrund ihres Alters ausgetauscht wird.⁹⁴ Jeder dieser Ersatzfälle unterfällt § 42 Abs. 1 GModG.

Angesichts der Lebensdauer von 20 bis 30 Jahren ist damit zu rechnen, dass ein Großteil dieser in den kommenden Jahren eingebauten Heizungsanlagen über 2045 hinaus betrieben werden kann.

Weder der Gesetzentwurf der Bundesregierung noch der Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie enthalten Angaben zur Nutzungsdauer neu eingebauter Heizungsanlagen oder zur Zahl der bis zum Jahr 2045 zu erwartenden Ersatzfälle.

⁹⁰ Vgl. Bundesverband des Schornsteinfegerhandwerks, Anlage VB 13, S. 1.

⁹¹ Vgl. Bundesverband des Schornsteinfegerhandwerks, Anlage VB 13, S. 2; Anlage VB 14, S. 6;

⁹² Vgl. Bundesverband des Schornsteinfegerhandwerks, Anlage VB 13, S. 2; zu den Gesamtzahlen Anlage VB 14, S. 8.

⁹³ Bundesverband der Deutschen Heizungsindustrie e.V., Pressemitteilung vom 11. August 2026 (**Anlage VB 15**).

⁹⁴ Vgl. Projektionsbericht 2025, Anlage VB 16, S. 273.

b. Zusätzliche CO₂-Emissionen

Eine Ermittlung der Emissionswirkung der Neuregelung enthält der Gesetzentwurf nicht. Die Prüfung der Gesetzesfolgen beschränkt sich zur Klimawirkung auf die Aussage, der Entwurf fördere die Erreichung des Nachhaltigkeitsziels 13, „indem er das Gebäudemodernisierungsgesetz technologieoffener, flexibler, praxistauglicher und einfacher ausrichtet und die Vorgaben der Gebäude Richtlinie (EU) 2024/1275 umsetzt, so dass Deutschland seine Klimaziele erreichen kann“.⁹⁵ Eine Bezifferung der zu erwartenden Emissionsänderung unterbleibt.

Die zu erwartenden Mehremissionen wurden im März 2026 durch das Öko-Institut e.V. berechnet. Die Studie legen wir als

Anlage VB 17

bei.

Die Autorinnen und Autoren unterstellen einen Ersatz des § 71 Abs. 1 GEG a.F. durch eine Bio-Treppe und die Einführung einer Grüngas-/Grünheizölquote. Von dieser Annahme ausgehend errechnen sie eine Vergrößerung der Lücke zu den Punktzielen des § 3 Abs. 1 KSG im Jahr 2030 um 5 bis 8 Mio. t CO₂-Äq. und im Jahr 2040 um 14 bis 22 Mio. t CO₂-Äq.⁹⁶ Bezogen auf das Budgetziel wächst die kumulierte Zielerreichungslücke bis zum Jahr 2040 demnach um 108 bis 172 Mio. t CO₂-Äq.⁹⁷ Laut den Autorinnen und Autoren werde die Erreichung der Klimaziele hierdurch gefährdet oder nahezu unerreichbar.⁹⁸

Die angegriffenen Regelungen führen darüber hinaus zu Mehremissionen außerhalb des Gebäudesektors. Dies zeigt die Analyse des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung, die wir als

Anlage VB 18

beifügen.

⁹⁵ BT-Drs. 21/6278, S. 78.

⁹⁶ Vgl. Öko-Institut, Anlage VB 17, S. 8.

⁹⁷ Vgl. Öko-Institut, Anlage VB 17, S. 9.

⁹⁸ Vgl. Öko-Institut, Anlage VB 17, S. 10.

Die Autorinnen und Autoren berücksichtigen sowohl die im Gebäudesektor als auch die sogenannten Vorkettenemissionen. Letztere beinhalten vor allem die Effekte von Düngemitteln sowie des Energie- und Düngemiteleinsatzes für die landwirtschaftliche Produktion der in der Bio-Treppe vorgesehenen Brennstoffe.⁹⁹

Gegenüber der bisherigen Rechtslage ist nach dieser Analyse bis zum Jahr 2030 mit einem Mehreinbau von 1,1 Millionen (Spannbreite 0,9 bis 1,3 Millionen) neuer Gas- und Ölheizungen zu rechnen. Im Jahr 2045 könnten zusätzliche 3,3 Millionen (Spannbreite 2,6 bis 6,5 Millionen) Gas- und Ölheizungen in Betrieb sein.¹⁰⁰ Die hieraus folgenden kumulierten Mehremissionen beziffert das Institut auf 16 Mio. t CO₂-Äq. (Spannbreite 14 bis 21) bis zum Jahr 2030 und auf 230 Mio. t CO₂-Äq. (Spannbreite 170 bis 360) bis zum Jahr 2045.¹⁰¹

Beide Untersuchungen sind vor der Beschlussfassung erstellt worden und beruhen auf den Eckpunkten vom Februar 2026. Sie unterstellen für die Bio-Treppe Stufen von 10 Prozent ab 2029, 30 Prozent ab 2035 und 60 Prozent ab 2040. Das beschlossene Gesetz sieht demgegenüber zusätzlich eine Stufe von 15 Prozent ab dem 1. Januar 2030 vor. Weiter unterstellen beide Untersuchungen, dass die Grüngas-/Grünheizölquote tatsächlich eingeführt wird und im Gebäudebestand Minderungen erbringt – das Potsdam-Institut etwa mit jährlich 2 Mio. t CO₂-Äq. bis 2030. Eine solche Quote enthält das beschlossene Gesetz nicht. § 42a GModG kündigt lediglich eine Quote an, die im Jahr 2045 Wirkung erzeugen soll.¹⁰² Unterstellt wird hinsichtlich der Quote daher ein für den Gesetzgeber günstigerer Rechtszustand als der beschlossene.

In den Modellierungen bleibt die dargestellte Kostenverteilung unberücksichtigt, da die Änderung des CO₂KostAufG im Zeitpunkt der Modellierung noch nicht absehbar war. Ihre Wirkungsrichtung ist nicht einheitlich. Die hälftige Tragung der Kohlendioxidkosten nach § 5a Abs. 3 Nr. 2 CO₂KostAufG entspricht der sechsten Stufe der Anlage zum CO₂KostAufG; sie senkt den Vermieteranteil bei Gebäuden oberhalb dieser Stufe und erhöht ihn bei Gebäuden unterhalb. Die hälftige Tragung der Netzentgelte (§ 5a Abs. 3 Nr. 1 CO₂KostAufG) und der Kosten für die Biobrennstoffe (§ 5a Abs. 3 Nr. 3 CO₂KostAufG) belastet den Vermieter demgegenüber mit Kosten, die nach bisherigem Recht allein der Mieter zu tragen hatte.

⁹⁹ Vgl. PIK, Anlage VB 18, S. 3.

¹⁰⁰ Vgl. PIK, Anlage VB 18, S. 3.

¹⁰¹ Vgl. PIK, Anlage VB 18, S. 3.

¹⁰² Dazu oben B.V.2.b.

Der Umfang der Beteiligung an den Brennstoffen ist begrenzt. An den Kosten der Biobrennstoffe wird der Vermieter nur bezüglich eines Brennstoffanteils von maximal 30 Prozent und auch insoweit nur zur Hälfte beteiligt (§ 5a Abs. 3 Nr. 3 CO₂KostAufG). Die Kosten für den darüber hinausgehenden Anteil, den die Bio-Treppe ab dem 1. Januar 2040 verlangt, trägt allein der Mieter. Unter den Voraussetzungen des § 5d CO₂KostAufG entfällt die Beteiligung des Vermieters an den Netzentgelten und an den Kosten der Biobrennstoffe vollständig.¹⁰³

Vor diesem Hintergrund ist nicht davon auszugehen, dass die Kostenregelungen eine relevante Lenkungswirkung entfalten werden. Ein Anreiz, sich gegen den Einbau einer fossil betriebenen Heizungsanlage zu entscheiden, wird nicht gesetzt.

Neben die vom Öko-Institut e.V. und dem Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung modellierten Mehremissionen treten Emissionen, die bei der Produktion von Biogas entstehen. Das Umweltbundesamt hielt in der als

Anlage VB 19

beigefügten Analyse im Jahr 2019 fest, dass 5 % des in Biogasanlagen produzierten Methans unkontrolliert entweicht. Bereits aufgrund des damaligen Anlagenbestands entwichen in Deutschland jährlich 300.000 t Methan in die Atmosphäre – dies entspricht 7,5 Mio. t CO₂-Äquivalenten.¹⁰⁴

Für die Zukunft ist mit einer deutlichen Vergrößerung der Produktionskapazitäten und der damit einhergehenden Emissionen zu rechnen. Biogas ist das Vorprodukt von Biomethan, das als Erfüllungsoption der Bio-Treppe vorgesehen ist. Biomethan wird auch die relevanteste Option für die Einhaltung der in § 42a GModG angekündigten Grüngasquote enthalten sein. Die mit der Produktion von Biogas bzw. Biomethan verbundenen Emissionen werden daher in erheblichem Maße ansteigen.

c. Investitionskosten und Kosten der Wärmeversorgung

Die beim Austausch bzw. Einbau einer Heizungsanlage anfallenden Investitionskosten unterscheiden sich stark.

¹⁰³ Dazu sogleich unter B.V.4.c.

¹⁰⁴ Vgl. Umweltbundesamt, Anlage VB 19, S. 8.

Der Einbau einer fossil betriebenen Heizungsanlage war im Jahr 2024 mit Kosten in Höhe von ca. 13.000 € bis 20.000 € verbunden. Der Einbau einer Wärmepumpe kostete ca. 33.000 € bis 66.000 € und war damit auch bei Inanspruchnahme der damals noch deutlich höheren Förderung deutlich teurer. Dies ergibt sich aus der Ariadne-Analyse zu Heizkosten und Treibhausgasemissionen aus dem Jahr 2024, die wir als

Anlage VB 20

beifügen.¹⁰⁵

Die Verfügbarkeit und die Kosten der für die Einhaltung der Bio-Treppe erforderlichen Brennstoffe hat die Bundesregierung nicht abgeschätzt, obwohl sie schon im März 2026 zusagte, diesen Fragen im Rahmen der Erarbeitung der Eckpunkte einer Grüngasquote bzw. des Gesetzentwurfs nachzugehen.¹⁰⁶

Sie hielt vielmehr fest:

„Es lassen sich keine gesicherten Annahmen für die Marktentwicklung in diesem Segment treffen. [...] Es ist offen, wie viele Eigentümer sich künftig für den Austausch einer Gas-, Öl- oder Flüssiggasheizung durch eine Heizung mit diesen Brennstoffen, durch eine Hybridheizung, durch eine Wärmepumpe oder durch einen Fernwärmeanschluss entscheiden. [...]

Annahmen für die künftige Entwicklung der Nachfrage, der Verfügbarkeit und der Preise biogener Brennstoffe sind mit großen Unsicherheiten behaftet. [...]

BT-Drs. 21/6278, S. 4

Und weiter:

„Es ist davon auszugehen, dass zusätzlich zur steigenden Nachfrage im Industriesektor und im Verkehr sowohl aufgrund der „Bio-Treppe“ als auch aufgrund der für 2028 geplanten Einführung einer Grüngas-/Grünheizölquote die Nachfrage nach biogenen Brennstoffen kontinuierlich steigen wird und diese Nachfrage auch gedeckt werden kann.“

BT-Drs. 21/6278, S. 4

¹⁰⁵ Siehe dort S. 38 f.

¹⁰⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Juli 2026 – 2 BvE 3/26 –, Rn. 6.

Wie die Bundesregierung zu der Annahme gelangt, die Nachfrage könne wohl gedeckt werden, bleibt unklar, zumal sie im nächsten Absatz festhält:

„Die derzeit verfügbaren Prognosen zur Entwicklung der Potenziale von biogenen Brennstoffen weisen eine so große Bandbreite auf, dass sie für die Gesetzesfolgenabschätzung nicht herangezogen werden können. Die Preise für biogene Brennstoffe in der Zukunft können nicht vorhergesagt werden.“

BT-Drs. 21/6278, S. 4

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde die Bundesregierung unter anderem vom Bundesrat darauf hingewiesen, dass die „Bio-Treppe“ eine derzeit nicht gesicherte stoffliche Verfügbarkeit voraussetze. Es sei nach der Prognose von Fachinstituten davon auszugehen, dass das technisch erschließbare Biomethanpotenzial in Deutschland durch die Neufassung bereits vor 2040 deutlich überschritten wird.¹⁰⁷

So kommt die dena in der als

Anlage VB 21

beigefügten Analyse zu dem Ergebnis, dass der Biogasbedarf im Jahr 2045 das Vierfache der inländischen Potenziale beträgt.¹⁰⁸ Dies liegt unter anderem daran, dass grüne Gase und Öle in anderen Sektoren wie der Industrie für die Dekarbonisierung benötigt werden.¹⁰⁹

In jedem Fall ist aufgrund der Verknappung dieser Brennstoffe mit erheblichen Kostensteigerungen zu rechnen. Das Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme hat in der als

Anlage VB 22

beigefügten Studie die Jahresgesamtkosten der Wärmeversorgung über einen Betrachtungszeitraum von 20 Jahren ab dem Investitionszeitpunkt 2026 verglichen. In einem beispielhaften Einfamilienhaus mit 150 m² Wohnfläche ergeben sich für den Gasbrennwertkessel mit Bio-Treppe spezifische Jahresgesamtkosten von 43,4 bis 59,1 Euro je

¹⁰⁷ Vgl. BR-Drs. 292/26 (Beschluss), S. 12 f.

¹⁰⁸ Vgl. dena, Anlage VB 21, S. 3.

¹⁰⁹ Vgl. dena, Anlage VB 21, S. 3.

Quadratmeter und Jahr, für die Wärmepumpe von 27,1 bis 36,8 Euro und für den Fernwärmeanschluss zwischen 35,0 und 48,1 Euro. Im jeweils günstigsten Fall liegen die Kosten des Gaskessels demnach rund 60 % über denen der Wärmepumpe und 23 % über denen der Fernwärme. Über 20 Jahre entspricht das einer Differenz von rund 49.000 bzw. rund 25.000 Euro. Für ein Mehrfamilienhaus mit zwölf Wohneinheiten liegen die Kosten des Gaskessels im jeweils günstigsten Fall 33 Prozent über denen der Wärmepumpe und 15 Prozent über denen der Fernwärme, was über 20 Jahre einer Differenz von rund 10.500 beziehungsweise rund 5.400 Euro je Wohneinheit entspricht.¹¹⁰

Das Institut hebt hervor, dass die Bandbreite beim Gaskessel maßgeblich durch die Unsicherheit über die Entwicklung der Energieträgerkosten bestimmt wird, und dass zwischen Energiepreisen und Netzentgelten ein gegenläufiger Zusammenhang besteht: Bei hoher Nachfrage nach grünen Gasen steigen die Beschaffungspreise, bei starkem Nachfragerückgang steigen die Netzentgelte, weil das Netz von weniger Kunden gegenfinanziert werden muss. Beide Effekte treffen den Betreiber einer fossil beschickten Anlage, die Netzentgelte zudem unabhängig davon, ob der Brennstoff biogen oder fossil ist. Da die Lebensdauer heute installierter Kessel in der Regel über das Jahr 2045 hinausreicht, entfallen große Teile der Lebensdauer auf den Betrieb mit hohen Anteilen teurer grüner Gase.¹¹¹

d. Kosten der Gasverteilernetze

Das Fraunhofer-Institut für Fertigungstechnik und Angewandte Materialforschung ist der Frage nachgegangen, wie sich das Gesetz auf die Gasverteilernetze auswirkt. Die Präsentation der Studie fügen wir als

Anlage VB 23

bei.

Die Autorinnen und Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass Bio-Treppe und Grüngasquote an der Entwicklung hin zu einer großflächigen Stilllegung der Erdgasverteilernetze bis spätestens 2045 nichts ändern, weil die Wirtschaftlichkeit einer Biomethanheizung im Jahr 2045 nach den vorliegenden Preisprognosen nur in einem als unrealistisch

¹¹⁰ Vgl. Fraunhofer ISE, Anlage VB 22, S. 2.

¹¹¹ Vgl. Fraunhofer ISE, Anlage VB 22, S. 4.

bewerteten Extremszenario darstellbar ist.¹¹² Zugleich erhöhe das Gesetz die Gefahr von Fehlinvestitionen: Weil der Ausstieg später angekündigt werde, verblieben Haushalte länger am Netz, trafen ihre Heiztechnikentscheidung auf unzutreffender Grundlage und veranlassten weitere Netzinvestitionen. Hochgerechnet auf Deutschland stiegen die kumulierten Netzkosten der Jahre 2025 bis 2045 durch die Verzögerung um über 50 Milliarden Euro.¹¹³

VI. Instrumentenverbund im Übrigen

Neben dem Gebäudeenergiegesetz wirkt eine Reihe weiterer Instrumente auf den Gebäudesektor ein. Keines von ihnen richtet die Wärmeversorgung des einzelnen bestehenden Gebäudes verbindlich auf Klimaneutralität aus.

Für den Neubau setzt das Artikelgesetz die Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden um. Artikel 3 des Artikelgesetzes führt mit Wirkung zum 1. Januar 2028 den Begriff des Nullemissionsgebäudes in § 3 Abs. 1 Nr. 25a GModG ein und verpflichtet in § 10a GModG zunächst nur neue Nichtwohngebäude im Eigentum der öffentlichen Hand, die von einer Behörde genutzt werden, zur Errichtung als Nullemissionsgebäude. Artikel 4 des Artikelgesetzes erstreckt diese Pflicht mit Wirkung zum 1. Januar 2030 in § 10 GModG auf alle Neubauten. Nach § 10 Abs. 2 Nr. 3 GModG in der ab dann geltenden Fassung darf am Standort des Gebäudes keine Kohlenstoffdioxidemission aus fossilen Brennstoffen mehr verursacht werden.

Diese Vorgabe wirkt allerdings nur für den Neubau – und auch hier zunächst nur eingeschränkt. Bis zum Ablauf des 31. Dezember 2029 verlangt § 10 Abs. 2 Nr. 3 GModG für zu errichtende Gebäude lediglich, dass die Maßgaben der §§ 42 bis 45 GModG entsprechend eingehalten werden. Auch im Neubau ist bis dahin also der Einbau einer fossil beschickten Heizungsanlage nach Maßgabe der Bio-Treppe zulässig. Für den Gebäudebestand – und damit für die eigentliche Emissionsquelle – enthält das Gesetz keine entsprechende Vorgabe.

Die Richtlinie (EU) 2024/1275 verlangt darüber hinaus, dass die nationalen Gebäude- renovierungspläne Maßnahmen enthalten, die auf den schrittweisen Ausstieg aus Heizkesseln mit fossilen Brennstoffen bis zum Jahr 2040 zielen (Art. 3 in Verbindung mit

¹¹² Vgl. Fraunhofer IFAM, Anlage VB 23, S. 7.

¹¹³ Vgl. Fraunhofer IFAM, Anlage VB 23, S. 9.

Anhang II lit. c). Diese Vorgabe betrifft die mitgliedstaatliche Planung, nicht unmittelbar den einzelnen Gebäudeeigentümer. Es wird abzuwarten sein, wie die Bundesregierung diese Verpflichtung umsetzt. In dem im April 2026 veröffentlichten Entwurf des nationalen Gebäuderenovierungsplans, den wir als

Anlage VB 24

beifügen, verweist die Bundesregierung noch auf die nunmehr abgeschafften Vorgaben aus § 71 Abs. 1 und § 72 GEG a.F.¹¹⁴

Das Wärmeplanungsgesetz verpflichtet die Länder, für Gemeindegebiete mit mehr als 100.000 Einwohnern bis zum 30. Juni 2026 und für die übrigen Gemeindegebiete bis zum 30. Juni 2028 Wärmepläne erstellen zu lassen. Es begründet eine Planungspflicht der öffentlichen Hand, aber keine Umstellungspflicht für das einzelne Gebäude; aus dem Wärmeplan folgt für den Gebäudeeigentümer weder ein Anspruch auf Anschluss noch eine Verpflichtung hierzu. Mit der Aufhebung des § 71 Abs. 8 GEG a.F. ist zudem die Verzahnung entfallen, über die die Wärmeplanung bislang den Zeitpunkt des Wirksamwerdens der ordnungsrechtlichen Anforderungen bestimmte. Die Wärmeplanung wirkt damit nunmehr ohne ordnungsrechtliche Anknüpfung.

Der nationale Emissionshandel nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz bepreist die zur Wärmeerzeugung eingesetzten Brennstoffe. Er wird im Jahr 2028 durch das europäische Emissionshandelssystem für die Gebäude- und Verkehrssektoren (ETS 2) abgelöst. Die Bepreisung wirkt über die Betriebskosten und damit nur mittelbar auf die Investitionsentscheidung. Sie setzt zudem keine Mengenbegrenzung für den Gebäudesektor, sondern ist sektorübergreifend angelegt. Bei Mieterinnen und Mieter kommt hinzu, dass sie die Investitionsentscheidung nicht treffen; soweit die Mieterinnen und Mieter die Kosten zu tragen haben, geht das Preissignal am Entscheidungsträger – dem Gebäudeeigentümer bzw. der Gebäudeeigentümerin – vorbei.

Die europäische Lastenteilungsverordnung (Verordnung (EU) 2018/842) verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland zu einer Minderung der Emissionen in den nicht vom bisherigen Emissionshandel erfassten Sektoren. Sie wirkt auf der Ebene des Mitgliedstaats

¹¹⁴ Vgl. Entwurf zum NBRP, Anlage VB 24, S. 87 ff.

und begründet keine Anforderungen an das einzelne Gebäude. Ihre Verfehlung führt zu Ausgleichspflichten des Staates, nicht zu einer Emissionsminderung im Gebäudesektor.

Die Bundesförderung für effiziente Gebäude setzt finanzielle Anreize für den Einbau klimafreundlicher Heizungen. Sie beruht auf einer Förderrichtlinie, steht unter dem Vorbehalt verfügbarer Haushaltsmittel und begründet keinen Anspruch auf ihre Fortführung. Der Expertenrat für Klimafragen weist sie gemeinsam mit dem Gebäudeenergiegesetz als tragenden Treiber der projizierten Minderung im Gebäudesektor aus.¹¹⁵ Ihre Wirkung ist von der ordnungsrechtlichen Lage nicht unabhängig: Sie flankierte bislang die Erfüllung einer ordnungsrechtlichen Pflicht, die nunmehr entfallen ist.

Nach alledem bleibt festzuhalten: Das Gebäudeenergiegesetz war das einzige Instrument, das die Wärmeversorgung des einzelnen Gebäudes ordnungsrechtlich auf Klimaneutralität ausrichtete. Es verband die Anforderung an die neu eingebaute Anlage (§ 71 Abs. 1 GEG a.F.) mit einem anlassunabhängigen bestandsbezogenen Endpunkt (§ 72 Abs. 4 GEG a.F.) und mit netzbezogenen, behördlich zu genehmigenden Umstellungsfahrplänen (§§ 71j, 71k GEG a.F.). Diese Verbindung ist ersatzlos entfallen. Die verbleibenden Instrumente wirken entweder nur planerisch, nur preislich, nur auf den Neubau oder nur auf der Ebene des Mitgliedstaats. Ein funktionales Äquivalent für die aufgehobenen Anforderungen besteht damit nicht.

VII. Die Beschwerdeführenden

1. Beschwerdeführer zu 1)

Der Beschwerdeführer zu 1), der Deutsche Umwelthilfe e.V., ist eine deutschlandweit tätige Umweltschutzorganisation, die nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannt ist.

Er verfolgt laut § 1 Abs. 2 seiner Satzung, die wir als

Anlage VB 25

¹¹⁵ Dazu oben B.IV.2.

beifügen, den Zweck, den Natur- und Umweltschutz sowie den umwelt- und gesundheitsrelevanten Verbraucherschutz zu fördern. Der Deutsche Umwelthilfe e.V. hat knapp 20.000 Fördermitglieder und 535 stimmberechtigte Mitglieder.

Er unterstützt die Verfassungsbeschwerde der nachfolgend vorgestellten Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer fachlich und organisatorisch.

■ [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

■ [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

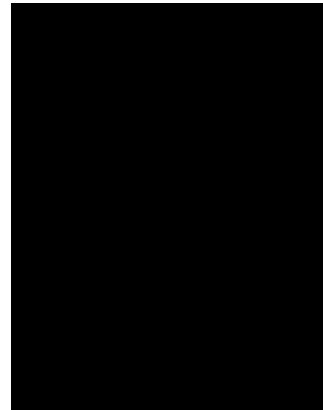
[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

C. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

I. Beschwerdefähigkeit

Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer sind beschwerdefähig.

1. Beschwerdefähigkeit des Beschwerdeführers zu 1)

Der Beschwerdeführer zu 1), der Deutsche Umwelthilfe e.V., ist als juristische Person beschwerdefähig gemäß Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. § 13 Abs. 1 Nr. 8a, § 90 Abs. 1 BVerfGG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG.

Nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG i.V.m. § 13 Abs. 1 Nr. 8a, § 90 Abs. 1 BVerfGG ist „jeder-mann“ beschwerdefähig.

Inländische juristische Personen sind gemäß Art. 19 Abs. 3 GG nur grundrechts- und damit beschwerdefähig, soweit die Grundrechte ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind.¹¹⁶

Der Beschwerdeführer zu 1) ist eine inländische juristische Person. Er ist ein nach § 21 BGB eingetragener Verein mit Sitz in Hannover.

a. Wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte

Die durch den Beschwerdeführer zu 1) gerügten Grundrechtsverletzungen beziehen sich auf Grundrechte, die ihrem Wesen nach auf ihn anwendbar sind.

Der Beschwerdeführer zu 1) rügt im Sinne einer prokuratorischen Rechtsstellung¹¹⁷ in Anwendung der jüngsten Rechtsprechung des EGMR¹¹⁸ eine Verletzung der durch die einzelnen Grundrechte des Grundgesetzes und jedenfalls durch Art. 2 Abs. 1 GG umfassend und intertemporal geschützten Freiheit in Deutschland lebender Personen

¹¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2011 – 1 BvR 1916/09, BVerfGE 129, 78-107, Rn. 69; Beschluss vom 27. Juni 2018 – 2 BvR 1287/17, juris, Rn. 26.

¹¹⁷ Zu dieser Rechtsfigur BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312 Rn. 43 ff.

¹¹⁸ EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), NJW 2024, 1931, beck-online, Rn. 473 ff.

einschließlich seiner Mitglieder. Zudem rügt er eine Verletzung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit dieses Personenkreises. Infolgedessen ist die Rechtsprechung des BVerfG, welches im Klimabeschluss 2021 die Verbandsklage der damals klagenden beiden Verbände als unzulässig angesehen hat¹¹⁹, nicht aufrechtzuerhalten.

aa. Lehre vom personalen Substrat

Bei der wesensmäßigen Anwendbarkeit der Grundrechte auf juristische Personen ist zu berücksichtigen, dass Grundrechte in erster Linie Individualrechte des einzelnen Menschen sind, die vorrangig dem Schutz seiner Freiheitssphäre dienen und darüber hinaus eine freie Mitwirkung und Mitgestaltung des Einzelnen im Gemeinwesen sichern sollen.¹²⁰

Juristische Personen in den Schutzbereich materieller Grundrechte einzubeziehen, ist daher nach der Rechtsprechung des BVerfG gerechtfertigt, wenn deren Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung der privaten natürlichen Personen ist, insbesondere wenn der „Durchgriff“ auf die hinter der juristischen Person stehenden Menschen es als sinnvoll und erforderlich erscheinen lässt (sogenannte „Durchgriffstheorie“ oder „Lehre des personalen Substrats“).¹²¹

bb. Urteil des EGMR vom 9. April 2024

Bei der Frage, ob die wesensmäßige Anwendbarkeit gegeben ist, weil der „Durchgriff“ auf die hinter dem Beschwerdeführer zu 1) stehenden natürlichen Personen sinnvoll und erforderlich ist, ist das Urteil des EGMR im Fall „Klimaseniorinnen Schweiz ./.. Schweiz“ vom 9. April 2024¹²² zu berücksichtigen.

(1) Verbandsklagebefugnis angesichts der Auswirkungen des Klimawandels

Der EGMR hat in seinem Urteil vom 9. April 2024 Vereinigungen unter bestimmten Voraussetzungen das Recht zuerkannt, die Verletzungen von Konventionsrechten der von

¹¹⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 136 ff.

¹²⁰ BVerfG, Beschluss vom 14. April 1987 – 1 BvR 775/84 –, BVerfGE 75, 192-201, Rn. 14.

¹²¹ BVerfG, Beschluss vom 14. April 1987 – 1 BvR 775/84 –, BVerfGE 75, 192-201, Rn. 14.

¹²² EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), NJW 2024, 1931, beck-online.

ihnen repräsentierten Personen durch eine Individualbeschwerde vor dem EGMR geltend zu machen.¹²³

Zwar muss derjenige, der eine Individualbeschwerde vor dem EGMR erhebt, nachweisen, „Opfer“ einer Konventionsverletzung zu sein, vgl. Art. 34 EMRK. Hierbei muss der Beschwerdeführende grundsätzlich selbst beschwert sein. Eine Popularklage soll ausgeschlossen sein.

Vereinigungen können sich daher im Grundsatz mangels eigener Betroffenheit nicht auf das von Art. 8 EMRK umfasste Recht auf Gesundheit bzw. körperliche Unversehrtheit berufen.

In Fortentwicklung seiner Rechtsprechung zur ausnahmsweisen Klagebefugnis von (Umwelt-)Vereinigungen¹²⁴ führt der EGMR aber aus, dass „besondere Erwägungen“ vorliegen könnten, die zu einem Opferstatus des Verbandes führten, selbst wenn keine Maßnahmen vorlägen, die den betreffenden Verband unmittelbar beträfen, der Verband aber Einzelpersonen vertritt.¹²⁵

Mit Blick auf die Rechtsgefährdungen, die sich aus einer unzureichenden Bekämpfung der globalen Erderhitzung ergeben, führt der EGMR aus:

„Angesichts der Art des Klimawandels und seiner verschiedenen negativen Auswirkungen und zukünftigen Risiken ist die Zahl der Personen, die auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Ausmaß betroffen sind, unendlich groß. Die Bewältigung der Klimakrise erfordert ein umfassendes und komplexes Bündel umgestaltender politischer Maßnahmen, die gesetzgeberische, ordnungspolitische, steuerliche, finanzielle und administrative Maßnahmen sowie öffentliche und private Investitionen umfassen, und hängt davon ab. Die kritischen Probleme ergeben sich aus unterlassenen oder unzureichenden Maßnahmen. Mit anderen Worten, sie ergeben sich aus Versäumnissen. Die Unzulänglichkeiten liegen im Wesentlichen auf der Ebene des einschlägigen Rechts- und Verwaltungsrahmens. Die Notwendigkeit eines besonderen Konzepts für den Opferstatus und seine Abgrenzung ergibt sich in diesem Zusammenhang aus der Tatsache, dass Beschwerden Handlungen oder Unterlassungen in Bezug auf verschiedene Arten von allgemeinen Maßnahmen betreffen können, deren Folgen nicht auf bestimmte identifizierbare Einzelpersonen oder Gruppen beschränkt sind, sondern

¹²³ Siehe auch Eschenhagen, Anmerkung zum EGMR-Urteil „Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others vs. Switzerland“, KlimaR 2024, 147 ff.

¹²⁴ Vgl. EGMR, Urteil vom 27. April 2004 – 65243/00 (Gorraiz Lizarraga ua/Spanien), Rn. 43; Urteil vom 28. März 2006 – 75218/01 (Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox/Frankreich).

¹²⁵ Vgl. EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 475.

die Bevölkerung im Allgemeinen betreffen. Der Ausgang von Gerichtsverfahren in diesem Zusammenhang wird sich unweigerlich über die Rechte und Interessen eines bestimmten Individuums oder einer Gruppe von Individuen hinaus auswirken und unweigerlich zukunftsorientiert sein, im Hinblick darauf, was erforderlich ist, um eine wirksame Abschwächung der negativen Auswirkungen des Klimawandels oder eine Anpassung an seine Folgen zu gewährleisten.

[...]

„Wie der Gerichtshof bereits in der Rechtssache *Gorraiz Lizarraga u. a.* (Randnr. 38) festgestellt hat, ist in modernen Gesellschaften, wenn die Bürger mit besonders komplexen Verwaltungsentscheidungen konfrontiert sind, der Rückgriff auf kollektive Einrichtungen wie Vereinigungen eines der zugänglichen Mittel, manchmal sogar das einzige Mittel, das ihnen zur Verfügung steht, um ihre besonderen Interessen wirksam zu verteidigen. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit dem Klimawandel, der ein globales und komplexes Phänomen ist. Er hat vielfältige Ursachen, und seine negativen Auswirkungen sind nicht die Angelegenheit eines einzelnen oder einer Gruppe von Menschen, sondern „ein gemeinsames Anliegen der Menschheit“ (siehe Präambel des UNFCCC). In diesem Zusammenhang, in dem der Lastenverteilung zwischen den Generationen besondere Bedeutung zukommt (siehe Ziffer 420), kann kollektives Handeln durch Verbände oder andere Interessengruppen eines der einzigen Mittel sein, durch das die Stimme derjenigen gehört werden kann, die in Bezug auf die Repräsentation deutlich benachteiligt sind, und durch das sie versuchen können, die einschlägigen Entscheidungsprozesse zu beeinflussen.“

EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 479 u. 489, eigene Übersetzung.

Der EGMR hat somit festgestellt, dass die durch den Klimawandel ausgelösten Gefahren nicht solche sind, die bei einzelnen Individuen enden, sondern die Zahl der durch diese Gefahren Betroffenen „unendlich groß“ ist. Ein Rückgriff auf kollektive Einrichtungen – wie Vereinigungen – sei daher das einzige Mittel, um diesen Gefahren zu begegnen. Wie der Gerichtshof feststellt, wird die besondere Rechtsstellung von Nichtregierungsorganisationen durch die Aarhus-Konvention und diese umsetzende Rechtsakte anerkannt und verstärkt.¹²⁶

Der Gerichtshof weist darauf hin, dass der EuGH anerkannt hat, dass Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention in Verbindung mit Art. 47 der Grundrechte-Charta zu lesen ist, um den Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz zu genügen.¹²⁷

¹²⁶ Vgl. EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 490 ff.

¹²⁷ Vgl. EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 492.

Der Gerichtshof folgert daher, dass zwischen der Opferstellung von Einzelpersonen und derjenigen von Vereinigungen unterschieden werden müsse.¹²⁸

Er kommt deshalb zu dem Schluss:

„Die besonderen Erwägungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel sprechen dafür, die Möglichkeit anzuerkennen, dass Verbände unter bestimmten Voraussetzungen als Vertreter der Personen, deren Rechte angeblich betroffen sind oder sein werden, vor dem Gerichtshof klagebefugt sind. Wie der Gerichtshof bereits in den Urteilen *Asselbourg u. a.* und *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşam Kültür Varlıklarını Koruma Derneği (...)* entschieden hat, kann eine Vereinigung vor dem Gerichtshof klagebefugt sein, obwohl sie selbst nicht behaupten kann, Opfer einer Verletzung der Konvention zu sein.

Darüber hinaus sprechen die Besonderheit des Klimawandels als gemeinsames Anliegen der Menschheit und die Notwendigkeit, in diesem Zusammenhang den Lastenausgleich zwischen den Generationen zu fördern (vgl. Rdnr. 489), für die Anerkennung der Klagebefugnis von Verbänden vor dem Gerichtshof in Fällen des Klimawandels. In Anbetracht der Dringlichkeit, die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels zu bekämpfen, und der Schwere seiner Folgen, einschließlich der schwerwiegenden Gefahr ihrer Unumkehrbarkeit, sollten die Staaten angemessene Maßnahmen ergreifen, insbesondere durch geeignete allgemeine Maßnahmen, um nicht nur die Konventionsrechte der Personen zu sichern, die gegenwärtig vom Klimawandel betroffen sind, sondern auch die Personen in ihrem Hoheitsbereich, deren Genuss der Konventionsrechte in der Zukunft schwer und unumkehrbar beeinträchtigt werden kann, wenn nicht rechtzeitig gehandelt wird. Der Gerichtshof hält es daher in diesem besonderen Zusammenhang für angebracht, die Möglichkeit einer Verbandsklage zum Schutz der Menschenrechte derjenigen, die von den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind oder betroffen zu werden drohen, anzuerkennen, anstatt sich ausschließlich auf Klagen zu stützen, die von jedem Einzelnen in seinem eigenen Namen erhoben werden“

EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 498 f., eigene Übersetzung

(2) EGMR und Völkerrechtsfreundlichkeit des GG

Die dargestellten Maßgaben des Gerichtshofs zur Klagebefugnis einer Vereinigung, die sich dem Schutz ihrer Mitglieder und der Allgemeinheit vor den Rechtsgefährdungen infolge einer fortschreitenden globalen Erderhitzung verschrieben hat, sind bei der Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG zu berücksichtigen.

Die EMRK und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Gerichtshofs dienen auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und

1

¹²⁸ Vgl. EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 496.

Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Garantien des Grundgesetzes.¹²⁹ Das nationale Recht, einschließlich des Verfassungsrechts, ist nach Möglichkeit im Einklang mit den Maßgaben der EMRK und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EGMR auszulegen.¹³⁰

Diese verfassungsrechtliche Bedeutung der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR ist Ausdruck der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, das die Betätigung staatlicher Souveränität durch Völkervertragsrecht und internationale Zusammenarbeit sowie die Einbeziehung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts fördert und deshalb nach Möglichkeit so auszulegen ist, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht.¹³¹

Während im sog. „Görgülü-Beschluss“ eine Beachtung der EGMR-Entscheidungen herausgestellt wurde, hat das Bundesverfassungsgericht einige Jahre später bei seiner Entscheidung zur Sicherungsverwahrung eine Prüfung des Bestimmtheitsgrundsatzes anhand der durch den EGMR gesetzten Maßstäbe vollzogen.¹³² Die Maßgaben des EGMR sind daher auf jeder Stufe verfassungsrechtlicher Würdigungen zu beachten, insbesondere auch bei der hier zu entscheidenden Frage des Vorliegens der für den Rechtszugang erforderlichen Beschwerdefähigkeit/-befugnis nach Art. 19 Abs. 3 GG.

Im Ergebnis ist daher einer Vereinigung, die nach den oben dargestellten Maßgaben berechtigt wäre, eine Verletzung von Konventionsrechten aufgrund eines unzureichenden Klimaschutzrechtsrahmens vor dem EGMR zu rügen, auch die Fähigkeit und Befugnis zu eröffnen, eine gleichgelagerte Verletzung von Grundrechten des Grundgesetzes im Wege der Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG geltend zu machen.

Eine solche Auslegung überschreitet nicht die Grenze des im Rahmen des Art. 19 Abs. 3 GG methodisch Vertretbaren. Im Gegenteil: Die Erwägungen des EGMR sind anchlussfähig an die vom Bundesverfassungsgericht für die Beurteilung der wesensmäßigen Anwendbarkeit von Grundrechten verfolgte „Durchgriffstheorie“. Diese fragt danach, ob die Bildung und Betätigung der Vereinigung Ausdruck der freien Entfaltung der privaten natürlichen Personen ist, insbesondere ob der „Durchgriff“ auf die hinter der

¹²⁹ BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 – 2 BvR 1481/04 –, BVerfGE 111, 307-332, Ls und Rn. 32.

¹³⁰ BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 – 2 BvR 1481/04 –, BVerfGE 111, 307-332, Rn. 48 f.

¹³¹ BVerfG, Beschluss vom 14. Oktober 2004 – 2 BvR 1481/04 –, BVerfGE 111, 307-332, Rn. 33.

¹³² BVerfG, Beschluss vom 20. Juni 2012 – 2 BvR 1048/11 –, BVerfGE 131, 268-316, Rn. 122.

Vereinigung stehenden Menschen eine Anwendung der Grundrechte auf die Vereinigung als sinnvoll und erforderlich erscheinen lässt.

Der EGMR begründet die Klagebefugnis des Vereins Klimaseniorinnen Schweiz damit, dass die kollektive Rechtsverteidigung durch Vereinigungen im Angesicht der Komplexität der globalen Erderhitzung und der zu ihrer Begrenzung zu unternehmenden Anstrengungen ein sinnvolles und erforderliches Mittel ist, um die Rechte der hinter der Vereinigung stehenden Privatpersonen zu schützen. In der Sache handelt es sich bei den Ausführungen des Gerichtshofs – so könnte man sagen – um eine Durchgriffstheorie „Strasbourger Prägung“. Sie hat den Vorzug, die ohnehin unverzichtbare Rolle von Umweltvereinigungen bei der Erlangung von individuellem Rechtsschutz gegenüber den Auswirkungen der Erderhitzung in angemessene rechtliche Formen zu bringen. Diese Unverzichtbarkeit von Umweltvereinigungen für den Individualrechtsschutz zeigt sich daran, dass sämtliche Individualbeschwerdeführenden, welche die dem Klimabeschluss vom 24. März 2021 zugrundeliegenden Verfassungsbeschwerden eingereicht hatten, von anerkannten Umweltverbänden organisatorisch, fachlich und finanziell (durch Freistellung der rechtsanwaltlichen Honorarforderungen) unterstützt wurden. Die einzelne Bürgerin oder der einzelne Bürger kann den immensen Aufwand einer aussichtsreichen Rechtsverfolgung in aller Regel nicht stemmen. Faktisch stehen sich daher bei den rechtlich wie tatsächlich komplexen Streitigkeiten um klimaschutzrechtliche Pflichten des Staates ohnehin (jedenfalls auch) der Staat auf der einen und Umweltvereinigungen auf der anderen Seite gegenüber. Dementsprechend ist die Eröffnung der Beschwerdefähigkeit/-befugnis von Umweltvereinigungen nur eine rechtliche Anerkennung dessen, was sich im Faktischen ohnehin zumeist vollzieht.

Der Durchgriff auf die Grundrechte der von Umweltvereinigungen repräsentierten Mitglieder und sonstigen Personengruppen ist daher sinnvoll und notwendig, um einen effektiven Schutz der Grundrechte sicherzustellen. Umweltvereinigungen, die die vom EGMR aufgestellten Voraussetzungen erfüllen, sind daher im Verfassungsbeschwerdeverfahren beschwerdefähig und – vorbehaltlich einer Möglichkeit der Verletzung der gerügten Grundrechte – beschwerdebefugt.

(3) Voraussetzungen des EGMR für die Verbandsklagebefugnis

Um der Etablierung einer „*actio popularis*“ entgegenzuwirken, hat der EGMR drei Voraussetzungen aufgestellt, die erfüllt sein müssen, damit eine Vereinigung die

Opfereigenschaft des Art. 34 EMRK erfüllt und Rechtsgefährdungen aufgrund mangelnden Klimaschutzes eines Konventionsstaates geltend machen kann:

Die Vereinigung muss

(a) rechtmäßig in dem betreffenden Hoheitsgebiet niedergelassen oder dort handlungsfähig sein,

(b) nachweisen können, dass sie in Übereinstimmung mit ihren satzungsmäßigen Zielen einen bestimmten Zweck verfolgt, nämlich die Verteidigung der Menschenrechte ihrer Mitglieder oder anderer betroffener Personen in dem betreffenden Hoheitsgebiet, unabhängig davon, ob sie sich auf kollektive Maßnahmen zum Schutz dieser Rechte gegen die Bedrohungen durch den Klimawandel beschränkt oder diese einschließt;

(c) in der Lage sein, nachzuweisen, dass sie als qualifiziert und repräsentativ angesehen werden kann, um im Namen ihrer Mitglieder oder anderer betroffener Personen innerhalb des Hoheitsgebiets zu handeln, die den spezifischen Bedrohungen oder nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf ihr Leben, ihre Gesundheit oder ihr durch die Konvention geschütztes Wohlergehen ausgesetzt sind.

EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 502, eigene Übersetzung

Der Gerichtshof erklärt, für den Nachweis der letztgenannten Voraussetzung komme es an auf

„Faktoren wie den Zweck, zu dem die Vereinigung gegründet wurde, ihren gemeinnützigen Charakter, die Art und den Umfang ihrer Tätigkeit in dem betreffenden Rechtsgebiet, ihre Mitgliederzahl und Repräsentativität, ihre Grundsätze und die Transparenz ihrer Führung sowie die Frage, ob die Zuerkennung einer solchen Klagebefugnis unter den besonderen Umständen eines Falles insgesamt im Interesse einer ordnungsgemäßen Rechtspflege liegt.“

EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 502, eigene Übersetzung

(4) Beschwerdeführer zu 1) erfüllt Voraussetzungen

Der Beschwerdeführer zu 1) erfüllt die durch den EGMR aufgestellten Voraussetzungen.

Er ist ein eingetragener Verein mit Sitz im Inland, rechtmäßig niedergelassen und handlungsfähig. In Übereinstimmung mit seinem Satzungszweck verfolgt er die Verteidigung von Menschenrechten im Hinblick auf ökologische Beeinträchtigungen wie die Klimakrise. Er kann nachweisen, dass er in ausreichendem Maße qualifiziert und repräsentativ

ist, um im Namen seiner Mitglieder und Dritter gegen die spezifischen Bedrohungen des Klimawandels zu agieren.

Im Einzelnen:

(a) Anerkennung

Der Beschwerdeführer zu 1) ist als Umweltvereinigung i.S.d. § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannt. Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens wird geprüft, ob die Vereinigung eine „Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung“ erbringen kann, vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UmwRG. Funktionell ist die Anerkennung als Ergebnis einer staatlichen Prüfung sachlicher Voraussetzungen geeignet, den privatrechtlich organisierten Umweltvereinigungen eine gewisse staatliche Legitimation als „Anwälte der Natur“ zuzuerkennen.¹³³

§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 UmwRG erfordert, dass jeder Person der Eintritt als Mitglied in die anzuerkennende Vereinigung möglich sein muss. Dies ist der Fall. Die Anerkennung als Umweltvereinigung nach § 3 UmwRG sichert daher die durch den EGMR aufgestellte Voraussetzung eines Nachweises der ausreichenden Qualifizierung und Repräsentation der beschwerdebefugten Vereinigung.

1

(b) Organisation

Die ausreichende Qualifizierung ergibt sich auch aus der Organisation des Beschwerdeführers zu 1).

Er beschäftigte zum Ende des Jahres 2024 insgesamt 205 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten in den Geschäftsstellen Berlin, Radolfzell, Hannover, Erfurt und Köthen. Das Team des Beschwerdeführers zu 1) setzt sich aus dem Bundesvorstand, der fünfköpfigen Bundesgeschäftsführung, sechs inhaltlich arbeitenden Fachbereichen, dem Bereich Marketing und Fundraising, einem Kommunikations- und Kampagnenteam und den Bereichen Finanzen und Verwaltung zusammen.¹³⁴

¹³³ Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Stand: September 2023, UmwRG § 3 Rn. 2.

¹³⁴ Siehe auch [Jahresbericht](#) des Beschwerdeführers zu 1) aus dem Jahr 2025.

(c) Tätigkeit

Der Beschwerdeführer zu 1) agiert seit über 50 Jahren im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes und verfolgt den Schutz der Menschenrechte vor Gefahren, die durch die Umwelt und die Klimakrise entstehen.

In den Verfahren, die zum Klimabeschluss des BVerfG 2021 führten, hat er die Verfahren 1 BvR 96/20 und 1 BvR 78/20 unterstützt und betreut.

Im Jahr 2022 unterstützte der Beschwerdeführer zu 1) zusammen mit der Organisation ClientEarth mehrere Personen bei einer Verfassungsbeschwerde, mit der die Bundesregierung zu strengeren Grenzwerten für die Sauberkeit der Luft verpflichtet werden soll.¹³⁵

Vor dem OVG Berlin-Brandenburg hat der Beschwerdeführer zu 1) wegen unzureichender Klimaschutz-Sofortprogramme nach § 8 KSG in verschiedenen Sektoren im Jahr 2023 erfolgreich geklagt.¹³⁶ Erfolgreich war er auch in den vor dem OVG Berlin-Brandenburg zum Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG und dem sog. LULUCF-Programm nach § 3a KSG geführten Verfahren.¹³⁷ Das Urteil zum Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG wurde im Januar 2026 vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt.¹³⁸

Beim Bundesverfassungsgericht anhängig ist derzeit die Verfassungsbeschwerde zum Az. 1 BvR 1699/24, an der auch der Beschwerdeführer zu 1) beteiligt ist.¹³⁹

Dies sind nur einige beispielhafte Verfahren, die der Beschwerdeführer zu 1) zum Schutz der Menschenrechte vor unzureichenden Klimaschutzanstrengungen der Bundesrepublik Deutschland geführt hat.

(d) Satzungszweck

Die Arbeitsweise spiegelt sich in dem Satzungszweck des Vereins wider.

¹³⁵ Anhängiges Verfahren, 1 BvR 1807/22.

¹³⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 30. November 2023 – 11 A 1/23.

¹³⁷ Siehe Urteile des OVG Berlin-Brandenburg vom 16. Mai 2024 – OVG 11 A 22/21 und OVG 11 A 31/22 – zu den Klimaschutzprogrammen nach § 9 und § 3a KSG: [„Klimaklagen“ der DUH erfolgreich - 18/24 - Berlin.de](#).

¹³⁸ BVerwG, Urteil vom 29. Januar 2026 – 7 C 6.24.

¹³⁹ Siehe oben B.II.1.

Der Beschwerdeführer zu 1) verfolgt nach § 1 Abs. 2 seiner als Anlage VB 25 beigefügten Satzung den Zweck, den Natur- und Umweltschutz sowie den umwelt- und gesundheitsrelevanten Verbraucherschutz, insbesondere durch Aufklärung und Beratung der Verbraucher, zu fördern.

Auf welchem Wege dies geschehen soll, beschreibt § 2 Abs. 2 der Satzung in seiner nach dem Urteil des EGMR aktualisierten Fassung.

Dort heißt es in § 2 Abs. 2:

„Diese Zwecke werden erfüllt durch wissenschaftliche und sonstige im Sinne des Steuerrechts ausschließliche und unmittelbare Maßnahmen zur Förderung

- a) der Erziehung und Volksbildung, um ökologisches Verständnis zu erreichen,
- b) der Erhaltung der heimischen Tier- und Pflanzenwelt,
- c) des Tierschutzes,
- d) des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Sinne der einschlägigen Gesetze,
- e) der Jugendpflege und Jugendfürsorge,
- f) der Heimat- und Denkmalspflege,
- g) der internationalen Gesinnung,
- h) des Verbraucherschutzes und der Verbraucherberatung,
- i) der öffentlichen Gesundheitspflege,
- j) des Umwelt- und Klimaschutzes – soweit beispielsweise die Reinhaltung von Luft und Wasser, die Bekämpfung des Lärms, die Kreislaufwirtschaft, die Verringerung der Strahlenbelastung durch kerntechnische Anlagen und die Verbesserung der Sicherheit kerntechnischer Anlagen gefördert werden – sowie durch die Unterstützung von als gemeinnützig anerkannten Organisationen des nichtstaatlichen Umweltschutzes mit finanziellen Mitteln,
- k) der Einhaltung des nationalen und internationalen Umwelt- und Verbraucherschutzrechtes, insbesondere des Umwelt- und Verbraucherschutzrechtes der Europäischen Union,
- l) Förderung von Wissenschaft und Forschung mit Umwelt- und/oder Verbraucherbezug.
- m) der Verteidigung der Menschenrechte gegen die Bedrohungen durch den Klimawandel, durch die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen, durch den Rückgang der biologischen Vielfalt, durch Luftschadstoffe oder durch andere Umweltgefahren für betroffene Menschen in Deutschland, Europa und der Welt, unabhängig von ihrer Vereinsmitgliedschaft.“ (Unterstreichungen durch die Unterzeichnenden)

Nach § 2 Abs. 2 lit. m) wird die Verteidigung der Menschenrechte gegen die Bedrohungen durch den Klimawandel unmittelbar zur Handlungsmaxime erklärt.

b. Zwischenergebnis

Der EGMR hat in seinem Urteil vom 9. April 2024 die Klagebefugnis von Verbänden bezüglich solcher Rechtsgefährdungen, die durch einen unzureichenden Klimaschutzrechtsrahmen hervorgerufen werden, etabliert.

Dies ist durch das BVerfG dergestalt zu berücksichtigen, dass Umweltvereinigungen, die die durch den EGMR aufgestellten Voraussetzungen erfüllen, sich auf die durch die Erderhitzung gefährdeten Grundrechte der durch sie repräsentierten Mitglieder und der Allgemeinheit berufen können und deren Verletzung im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde rügen können.

Der Beschwerdeführer zu 1) ist daher nach Art. 19 Abs. 3 GG als inländische juristische Person hinsichtlich der mit dieser Beschwerde gerügten Grundrechtsverletzungen grundrechts- und damit beschwerdefähig. Er kann sich auf eine Verletzung des Rechts auf intertemporale Freiheitssicherung und des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit seiner Mitglieder und der durch ihn repräsentierten Personengruppen wegen unzureichender rechtlicher Klimaschutzvorgaben berufen.

2. Beschwerdefähigkeit der Beschwerdeführenden zu 2) bis 5)

Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer zu 2) bis 5) sind als natürliche Personen grundrechts- und damit beschwerdefähig.

II. Beschwerdegegenstand

Beschwerdegegenstand sind die durch das Gesetz zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich vom 23. Juli 2026 als Artikelgesetz bewirkten Änderungen des Gebäudeenergiegesetzes (GEG), mit denen die Neubenennung des Gesetzes als Gebäudemodernisierungsgesetz (GModG) einherging.

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich daher einerseits gegen die neuen bzw. neu gefassten gesetzlichen Regelungen der § 10 Abs. 2 Nr. 3, § 42, § 43 GModG, andererseits gegen Art. 1 Nr. 32 des Artikelgesetzes, soweit durch diesen die § 71, §§ 71b bis 72 GEG a.F. gestrichen wurden.

Sowohl die neuen bzw. neu gefassten Regelungen des GModG als geändertes Stammgesetz als auch Art. 1 Nr. 32 des Artikelgesetzes sind als Akt der Legislative tauglicher Beschwerdegegenstand gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG.

III. Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdeführenden sind im Sinne von § 90 Abs. 1 BVerfGG beschwerdebefugt.

Sowohl die von den Beschwerdeführenden¹⁴⁰ gerügte Verletzung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung als auch die Verletzung ihres Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 8 EMRK erscheinen möglich (1. und 2.).

Die angegriffenen Regelungen betreffen die Beschwerdeführenden auch selbst, gegenwärtig und unmittelbar (3.).

1. Mögliche Verletzung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung

Die Beschwerdebefugnis setzt voraus, dass eine Grundrechtsverletzung der Beschwerdeführenden möglich erscheint.¹⁴¹

Dies ist hinsichtlich der gerügten Verletzung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung der Fall. Aufgrund der angegriffenen Regelungen kommen in der Zukunft große Treibhausgasminderungslasten auf die Beschwerdeführenden zu, die mit erheblichen Grundrechtsbeschränkungen verbunden sein werden. Diese Vorwirkung auf die künftige Freiheit könnte die Beschwerdeführenden in ihren Grundrechten verletzen.

a. Eingriffsähnliche Vorwirkung

Die angegriffenen Regelungen entfalten eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf die künftige Freiheit der Beschwerdeführenden.

¹⁴⁰ Zur einfacheren Lesbarkeit wird hier und im Folgenden der Umstand, dass der Beschwerdeführer zu 1) keine eigenen Grundrechte, sondern die Grundrechte seiner Mitglieder und der durch ihn repräsentierten Teile der Allgemeinheit prokuratorisch geltend macht, in der Formulierung vernachlässigt. Wenn also hier und im Folgenden von „ihrem Recht“ oder den „Grundrechten der Beschwerdeführenden“ o.ä. die Rede ist, erfolgt dies mit der Maßgabe, dass im Falle des Beschwerdeführers zu 1) die Grundrechte seiner Mitglieder und der durch ihn repräsentierten Teile der Allgemeinheit gemeint sind.

¹⁴¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 2012 – 1 BvR 1299/05 –, BVerfGE 130, 151-212, Rn. 100.

aa. Mögliche Freiheitsbeeinträchtigung durch zusätzliche Emissionen

(1) Verfassungsrechtlicher Maßstab

Die Grundrechte schützen davor, dass die durch das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG und die grundrechtlichen Schutzpflichten gegen Klimawandelfolgen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 14 Abs. 1 GG) aufgegeben Treibhausgasminderungslast einseitig auf spätere Zeiträume verlagert wird, wenn dies in der Zukunft zu unverhältnismäßigen Belastungen durch dann erforderliche Klimaschutzmaßnahmen führt.¹⁴²

Aus Art. 20a GG folgt die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Erderwärmung und den Klimawandel nicht unbegrenzt fortschreiten zu lassen. Diese hat die Gesetzgebung in verfassungsrechtlich relevanter Weise durch das Ziel konkretisiert, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen.¹⁴³

Weil einmal in die Erdatmosphäre gelangte CO₂-Emissionen nach derzeitigem Stand im Wesentlichen unumkehrbar zur Erwärmung der Erde beitragen, entspricht der nach dem verfassungsrechtlich maßgeblichen Klimaschutzziel maximal zulässigen Erdtemperatur eine begrenzte CO₂-Restmenge, die insgesamt noch in die Erdatmosphäre gelangen darf.¹⁴⁴ Aus diesem globalen Restbudget lässt sich ein nationales Restbudget ableiten.¹⁴⁵

Angesichts der begrenzten Menge von CO₂-Emissionen, die noch in die Erdatmosphäre gelangen darf, reduzieren heute zugelassene Emissionen die für künftige Zeiträume verbleibenden Emissionsmöglichkeiten. Das gefährdet zugleich künftige Freiheitsausübung, denn jedenfalls aktuell sind unterschiedlichste Verhaltensweisen des täglichen Lebens, des Arbeitens und des Wirtschaftens nicht möglich, ohne dass dabei unmittelbar oder mittelbar CO₂-Emissionen in die Erdatmosphäre gelangen. Diese Freiheitsbetätigung ist aber durch spezielle Freiheitsgrundrechte und mindestens durch die in Art. 2 Abs. 1 GG als dem grundlegenden allgemeinen Freiheitsrecht verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit geschützt.¹⁴⁶ In diesem Sinne sind die notwendigen Beschränkungen der durch das Grundgesetz geschützten menschlichen Freiheitsbetätigungen der

¹⁴² BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2022 – 1 BvR 1565/21 –, Rn. 5, juris; vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 184 ff.

¹⁴³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120, 208 ff.; Beschluss vom 18. Januar 2022 – 1 BvR 1565/21 –, Rn. 6, juris.

¹⁴⁴ BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2022 – 1 BvR 1565/21 –, Rn. 7, juris; vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 119, 219 ff.

¹⁴⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120.

¹⁴⁶ BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2022 – 1 BvR 1565/21 –, Rn. 8, juris; vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 117, 120, 184, 186.

Zukunft bereits in den Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt. Klimaschutzmaßnahmen, die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen, müssen in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden.¹⁴⁷

Die Grundrechte verpflichten den Gesetzgeber daher, die verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen und die entsprechende Umstellung der Lebensweise bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend so zu gestalten, dass die damit verbundenen Freiheitseinbußen trotz steigender Klimaschutzanforderungen weiterhin zumutbar ausfallen und die Reduktionslasten über die Zeit und zwischen den Generationen nicht einseitig zulasten der Zukunft verteilt werden.¹⁴⁸

Wie drastisch die Freiheitseinschränkungen in der Zukunft ausfallen, hängt entscheidend von der Länge des verbleibenden Zeitraums für die erforderlichen Transformationsprozesse ab. Angesichts des Ausmaßes der erforderlichen soziotechnischen Transformation und der damit einhergehenden Umbau- und Ausstiegspfade fallen die Freiheitsbeschränkungen milder aus, je mehr Zeit für eine solche Umstellung auf CO₂-freie Alternativen bleibt, je früher diese initiiert wird und je weiter das allgemeine CO₂-Emissionsniveau bereits gesenkt wird.¹⁴⁹ Muss sich eine von CO₂-intensiver Lebensweise geprägte Gesellschaft hingegen in kürzester Zeit auf klimaneutrales Verhalten umstellen, dürften die Freiheitsbeschränkungen enorm sein.¹⁵⁰

Das Bundesverfassungsgericht hält daher fest:

„Jeder konkrete Verbrauch verbleibender CO₂-Mengen verringert das Restbudget und die Möglichkeiten weiteren CO₂-relevanten Freiheitsgebrauchs und verkürzt zugleich die Zeit für die Initiierung und Realisierung soziotechnischer Transformation. Es erscheint jedenfalls möglich, dass die Grundrechte des Grundgesetzes als intertemporale Freiheitssicherung vor Regelungen schützen, die solchen Verbrauch zulassen, ohne dabei hinreichend Rücksicht auf die hierdurch gefährdete künftige Freiheit zu nehmen.“

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 122

¹⁴⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 120, 184.

¹⁴⁸ BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2022 – 1 BvR 1565/21 –, Rn. 8, juris m.w.N.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 121, 192.

¹⁴⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 121.

¹⁵⁰ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 121.

(2) Drohende Freiheitseinschränkungen

An diesem Maßstab gemessen entfalten die angegriffenen Regelungen eine eingriffs-ähnliche Vorwirkung auf die Freiheit der Beschwerdeführenden.

Durch die Einführung bzw. Novellierung der §§ 10 Abs. 2 Nr. 3, 42, 43 GModG und die Streichung der §§ 71, 71b bis 72 GEG a.F. hat der Gesetzgeber ganz erhebliche Mengen an Treibhausgasemissionen zugelassen (a). Die von Verfassungswegen erforderlichen Kompensationsmaßnahmen werden zu erheblichen Freiheitsbeeinträchtigungen der Beschwerdeführenden führen (b). Durch andere Regelungen im GModG oder KSG werden die Mehremissionen nicht ausgeglichen und die drohenden Freiheitsbeeinträchtigungen nicht aufgefangen (c).

(a) Zugelassene Mehremissionen

Werden neue Heizungsanlagen eingebaut, so ist in Zukunft gemäß § 42 Abs. 2 Nr. 1 GModG ausdrücklich auch der Einbau einer Heizungsanlage, die mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickt wird, zulässig. Die dabei einzuhaltende sogenannte Bio-Treppe, die eine verpflichtende Beimischungsquote für biogene Brennstoffe vorsieht, endet im Jahr 2040 bei 60 %.

Durch Art. 1 Nr. 32 des Artikelgesetzes wurde § 72 GEG a.F. gestrichen. Der Betrieb einmal eingebauter fossiler Heizkessel bleibt daher unbefristet und ohne Vorgaben zur Beimischung sogenannter biogener Brennstoffe zulässig.

Die Bundesregierung hat die mit der Gesetzesnovelle einhergehenden Mehremissionen nicht berechnet. Es ist daher auf die besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse zurückzugreifen.

Im Jahr 2030 ist laut dem Öko-Institut mit Mehremissionen von 5 bis 8 Mio. t CO₂-Äq. zu rechnen, im Zeitraum von 2031 bis 2040 mit kumulierten Mehremissionen von 108 bis 172 Mio. t CO₂-Äq.¹⁵¹ Die Zielerreichungslücke wird so von Jahr zu Jahr größer.¹⁵² Dazu kommen die in der Berechnung des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung ermittelten, darüberhinausgehenden Mehremissionen, die teilweise außerhalb des

¹⁵¹ S.o. B.V.4.b.

¹⁵² Vgl. Anlage VB 17, S. 9 Abb. 3.

Gebäudesektors entstehen. Demnach ist bis 2045 mit zusätzlichen CO₂-Emissionen von insgesamt 230 Mio. t CO₂-Äq. zu rechnen.¹⁵³

Diese Mehremissionen würden bereits dann erheblich ins Gewicht fallen, wenn man unterstellt, dass das von Verfassungswegen einzuhaltende nationale Restbudget annäherungsweise dem Restbudget entspricht, das im KSG zugrunde gelegt wurde. Nach dem Expertenrat für Klimafragen war schon vor Erlass des GModG nicht damit zu rechnen, dass die (sektorübergreifenden) Klimaschutzziele 2030, 2040 oder die damit einhergehenden Jahresemissionsgesamtmengen für die Zeiträume 2021 bis 2030 oder 2031 bis 2040 eingehalten würden.¹⁵⁴ Der Expertenrat prognostiziert ohne Berücksichtigung der angegriffenen Regelungen für den Zeitraum von 2021 bis 2030 eine Überschreitung des im KSG zugelassenen Emissionsbudgets um etwa 60 bis 100 Mio. t CO₂-Äq. Allein die laut dem Öko-Institut im Jahr 2030 zusätzlichen Emissionen in Höhe von 5 bis 8 Mio. t CO₂-Äq. würden diese Zielerreichungslücke also um 5 bis 13 Prozent erhöhen. Die derzeit prognostizierte Zielerreichungslücke im Zeitraum von 2031 bis 2040 von 583,9 Mio. t CO₂-Äq. würde sich angesichts der prognostizierten Mehremissionen von 108 bis 172 Mio. t CO₂-Äq. um ca. 18 bis 29 Prozent erhöhen.

Auch im Gebäudesektor würden die – nur bis 2030 ausgewiesenen – kumulierten Jahresemissionsmengen bereits ohne die angegriffenen Regelungen überschritten.¹⁵⁵ Es gibt also keinen Puffer, der zur Verfügung steht, um diese Mehremissionen auszugleichen – ganz im Gegenteil.

Die Mehremissionen wiegen noch deutlich schwerer, wenn man die gebotene Aktualisierung des deutschen Restbudgets vornimmt und überdies davon ausgeht, dass nunmehr eine Ausrichtung an der Temperaturgrenze von 1,5 °C geboten ist.¹⁵⁶

(b) Resultierende Freiheitsbeeinträchtigungen

Der mit den Mehremissionen einhergehende Verbrauch des verbleibenden bzw. die weitere Überschreitung des CO₂-Restbudgets verringert die Möglichkeit zukünftigen Freiheitsgebrauchs. Der Einbau und Weiterbetrieb fossil betriebener Heizungsanlagen verhindert die Realisierung soziotechnischer Transformationen im Gebäudesektor und wird

¹⁵³ S.o. B.V.4.b.

¹⁵⁴ Siehe oben B.IV.1.

¹⁵⁵ Siehe oben B.IV.2.

¹⁵⁶ Näher unten D.I.2.b.bb.(2).

Kompensationsleistungen erforderlich machen, die sich nur mit enormen Anstrengungen in den anderen Sektoren und im Gebäudesektor erbringen lassen.

In den anderen Sektoren drohen diese Freiheitsbeschränkungen insbesondere aufgrund des zeitlichen Verlaufs der durch die angegriffenen Regelungen ausgelösten Mehremissionen. Bereits in den kommenden Jahren wird ein Großteil der Heizungsanlagen ausgetauscht.¹⁵⁷ Die Emissionen fallen sodann über die gesamte Nutzungsdauer von 20 bis 30 Jahren an.¹⁵⁸ So werden die angegriffenen Regelungen und die damit einhergehenden Mehremissionen die Zielerreichungslücke im Gebäudesektor bis zum Jahr 2040 immer weiter vergrößern, wobei das zur Verfügung stehende Restbudget immer kleiner wird. Da es nach der derzeitigen Fassung des KSG für die Nachsteuerung nach § 8 KSG und für die Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG nur noch auf die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen des jeweiligen Jahrzehnts ankommt, werden Kompensationsmaßnahmen für die Einhaltung der kumulierten Jahresemissionsgesamtmengen von 2031 bis 2040 also insbesondere in den späten 2030er Jahren und damit zu einem Zeitpunkt nötig, in dem die Sektoren bereits mit erheblichen Anstrengungen konfrontiert sind, um die ihnen zur Verfügung stehenden Emissionsmengen nicht zu überschreiten. Die mit weniger drastischen Freiheitseinbußen verbundenen Maßnahmen werden in den Sektoren zur Einhaltung der „eigenen“ Emissionsmengen schon eingepreist sein.

Zusätzlicher Kompensationsbedarf wird es daher erforderlich machen, auf besonders drastische Maßnahmen zurückzugreifen. Exemplarisch lässt sich das an der für das Jahr 2040 zur Verfügung stehenden Jahresemissionsgesamtmenge gut zeigen. Laut der Verordnung der Bundesregierung zur Überführung der jährlichen Minderungsziele in Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2031 bis 2040 vom 10. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 302) steht im Jahr 2040 eine Jahresemissionsgesamtmenge in Höhe von 150 Mio. t CO₂-Äq. zur Verfügung – für alle Sektoren gemeinsam. Allein die angegriffenen Regelungen würden zu Mehremissionen im Gebäudesektor von 14 bis 22 Mio. t CO₂-Äq. führen. Mehr als zehn Prozent der zur Verfügung stehenden Emissionen würden daher nur durch die mit den angegriffenen Regelungen einhergehenden Mehremissionen verbraucht. Diese treten neben die ohnehin zu erwartenden Emissionen des Gebäudesektors, der laut Expertenrat nicht auf dem Reduktionspfad liegt. Diese Mehremissionen auszugleichen, wird den anderen Sektoren erhebliche Anstrengungen abverlangen.

¹⁵⁷ Siehe oben B.V.4.a.

¹⁵⁸ Siehe oben B.V.4.a.

Im Gebäudesektor ist spätestens in den 2040er Jahren mit Maßnahmen zu rechnen, die zu drastischen Freiheitseinbußen führen werden. Bis zum Jahr 2045 ist nach § 3 Abs. 2 Satz 1 KSG eine Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen. Ein Ausgleich verbleibender Emissionen des Gebäudesektors durch zusätzliche Minderungen in anderen Sektoren scheidet dann aus, weil auch diese ihre Emissionen bis dahin auf die nicht oder nur schwer vermeidbaren Restmengen abgesenkt haben müssen. Mögliche Negativemissionen gemäß § 3a und § 3b KSG werden nicht für die mit der Wärmeversorgung verbundenen Emissionen zur Verfügung stehen, da sie gebraucht werden, um unvermeidbare Restemissionen auszugleichen.¹⁵⁹ Bei unvermeidbaren Restemissionen handelt es sich um Treibhausgasemissionen, die verbleiben, nachdem alle Maßnahmen zur Reduzierung umgesetzt wurden.¹⁶⁰ Mit der Wärmeversorgung verbundene Emissionen gehören nicht zu diesen unvermeidbaren Restemissionen, da emissionsfreie Alternativen zur Verfügung stehen – sie sind auch im GModG als Optionen für die Wärmeversorgung vorgesehen. Der mit CO₂-Emissionen verbundene Betrieb von Heizungsanlagen wird daher im Jahr 2045 an sein Ende kommen.

Dieser Übergang zur Klimaneutralität ist bislang normativ nicht angelegt. Die in § 43 Abs. 1 GModG vorgesehene Quote endet im Jahr 2040 bei 60 %. Sie beinhaltet Brennstoffe, die nicht emissionsfrei sind.¹⁶¹ Der Betrieb fossiler Heizkessel bleibt nach der Streichung von § 72 Abs. 4 GEG a.F. auch über 2044 hinaus möglich.

Die unterschiedlichen denkbaren Optionen, den Gebäudesektor bis 2045 auf Klimaneutralität auszurichten, werden infolge des Einbaus fossil betriebener Heizungsanlagen mit erheblichen Freiheitsbeeinträchtigungen verbunden sein:

Ob die in § 42a GModG vorgesehene Vorlage eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung zu dem Erlass eines entsprechenden Gesetzes führen wird, ist offen. Die dort angekündigte Quote wäre von vornherein ungeeignet, Klimaneutralität sicherzustellen, wenn die in § 43 Abs. 1 GModG vorgesehenen Brennstoffe zulässig blieben. Denn diese Brennstoffe sind nicht emissionsfrei: Für blauen, orangenen und türkisen Wasserstoff genügt eine Treibhausgaseinsparung von 70 Prozent gegenüber dem Vergleichswert für fossile Brennstoffe.¹⁶² Um Klimaneutralität zu erreichen, müsste die Nutzung dieser Brennstoffe daher spätestens bis 2044 verboten werden, was die mit dem Betrieb fossil

¹⁵⁹ Vgl. Verheyen, in: BeckOK KlimR, 7. Ed. 1.10.2024, KSG § 3a Rn. 6.

¹⁶⁰ Verheyen, in: BeckOK KlimR, 7. Ed. 1.10.2024, KSG § 3b Rn. 17.

¹⁶¹ S.o. B.V.2.b.

¹⁶² S.o. B.V.2.b.

betriebener Heizungsanlagen verbundenen Kosten weiter erhöhen und so zu erheblichen Freiheitsbeeinträchtigungen führen würde.

Sollte ein Gesetz verabschiedet werden, das – wie in § 42a GModG vorgesehen – tatsächlich zu einer vollständigen Umstellung auf klimaneutrale Brennstoffe führen würde, so wäre auch dies wegen der knappen Verfügbarkeit und der hohen Kosten dieser Brennstoffe mit erheblichen Freiheitsbeeinträchtigungen verbunden. Dies gilt insbesondere für die Beschwerdeführenden, die Mieterinnen und Mieter sind und daher die Entscheidung für eine Heizungsart nicht beeinflussen können, nach der in § 5a Abs. 3 und § 5d CO₂KostAufG vorgesehenen Kostenverteilung aber in besonderem Maße von der Preisentwicklung betroffen sein werden.

Angesichts dieser drohenden Kostenbelastung liegt es nicht fern, dass der Gesetzgeber von einer solchen Regelung wieder Abstand nähme, sobald diese eine belastende Wirkung erzeugt. Er wäre dann in den 2040er-Jahren wegen der bis 2045 zu erreichenden Klimaneutralität verpflichtet, den Weiterbetrieb fossil betriebener Heizungsanlagen, deren Einbau er nun ermöglicht, erneut zu verbieten. Dies würde angesichts des sog. Lock-in-Effekts und der mit einem Heizungseinbau einhergehenden Kosten zu ganz erheblichen Freiheitseinschränkungen führen. Heizungsanlagen, die in den kommenden zehn Jahren eingebaut werden, sind bei einer 20- bis 30-jährigen Lebensdauer auf eine Laufzeit bis ca. 2045 bis 2065 angelegt. In diesem Wissen entscheiden sich Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer für die mit dem Einbau einer Heizungsanlage einhergehenden Investition. Anders als bei Konsumententscheidungen des täglichen Lebens ist es dem Gesetzgeber und der Bundesregierung nicht möglich, kurzfristige Anreize zu setzen, die zu Verhaltensänderungen beitragen könnten, um Klimaneutralität zu erreichen. Vielmehr werden aufgrund der heute gesetzten Anreize in den kommenden Jahren Entscheidungen getroffen, die bis in die 2060er Jahre hineinwirken – anschließende Kurskorrekturen laufen ins Leere, bis Heizungsanlagen ihr Lebensende erreicht haben.

Angesichts dieses Lock-in-Effekts setzt die verfassungsrechtlich geforderte, freiheitsschonende Transformation hin zu einem emissionsfreien Heizungsbestand voraus, dass zum jetzigen Zeitpunkt die Rahmenbedingungen für diese Transformation geschaffen werden. Das Gegenteil ist der Fall: Durch die angegriffenen Regelungen wird diese Transformation aufgeschoben, bis sie nicht mehr in freiheitsschonender Weise möglich ist. Nicht das Verbot als solches begründet dabei die Grundrechtsverletzung – ein normativ fixierter Endpunkt ist verfassungsrechtlich gerade geboten –, sondern der

Umstand, dass es erst zu einem Zeitpunkt absehbar wäre, zu dem die Investitionsentscheidungen längst getroffen und über die Nutzungsdauer der Anlagen festgelegt sind.

All die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer, die sich insbesondere wegen der günstigeren anfänglichen Kosten für den Einbau einer fossil beschickten Heizungsanlage entscheiden, ohne über das damit verbundene Kostenrisiko informiert worden zu sein (!),¹⁶³ werden dann spätestens in den 2040er-Jahren davon überrascht werden, sich (deutlich) früher als erwartet erneut um den Ersatz einer Heizungsanlage zu kümmern und die damit verbundenen Kosten zu tragen. Mieterinnen und Mieter werden davon betroffen sein, da sie gemäß § 559 BGB mit Mieterhöhungen zu rechnen haben.

Für die Beschwerdeführenden gehen diese zu erwartenden Freiheitsbeeinträchtigungen auch nicht mit einem Zugewinn an Freiheit einher. Die Art der Heizung in ihrer Wohnung ist für die Beschwerdeführenden freiheitsneutral. Die eben dargestellten Kompensationsmaßnahmen sind es nicht.

(c) Kein Ausgleich der Mehremissionen durch GModG oder KSG

Weder die Regelungen im GModG noch im KSG werden diese Mehremissionen in freiheitsschonender Weise ausgleichen. Es sind daher gerade die angegriffenen Regelungen, die darüber mitbestimmen, wie viele Mehremissionen zugelassen werden, die das CO₂-Restbudget aufzehren bzw. zu dessen Überschreitung beitragen.

§ 42a GModG ist von vornherein ungeeignet, um diesen Ausgleich herbeizuführen. Die Vorschrift enthält keine gegenwärtig wirksame und verbindliche Vorgabe; sie verpflichtet niemanden zum Erlass des angekündigten Gesetzes.¹⁶⁴ Darüber hinaus zielt sie nur auf das Jahr 2045 ab und nicht auf die bis dahin zugelassenen Emissionen.

Die Mehremissionen werden auch weder durch den in § 8 KSG vorgesehenen Nachsteuerungsmechanismus, noch durch die in § 9 KSG vorgesehene Verpflichtung zum Erlass zur Zielerreichung geeigneter Klimaschutzprogramme in freiheitsschonender Weise ausgeglichen. Die Beschwerdeführenden müssen bis zu einer Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht über die unter anderem von den Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) eingelegte Verfassungsbeschwerde davon ausgehen, dass das KSG

¹⁶³ Die Beratungspflicht des § 71 Abs. 11 GEG a.F. ist ersatzlos entfallen, s.o. B.III.1.

¹⁶⁴ S.u. D.I.2.b.bb.(1).

in seiner jetzigen Form bestehen bleibt. Da es sowohl für die Rechtmäßigkeit der Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG als auch für die erforderliche Nachsteuerung nach § 8 KSG nur noch um die Summe der Jahresemissionsgesamtmengen der jeweiligen Jahrzehnte geht, lässt sich die Kompensation der innerhalb eines Jahrzehnts anfallenden Emissionen immer weiter nach hinten verschieben. Dies gilt insbesondere für den Zeitraum ab 2031, der gemäß § 8 Abs. 4 Satz 1 KSG erst ab 2030 anvisiert wird.¹⁶⁵ Darüber hinaus können die Mehremissionen des einen Sektors durch die anderen Sektoren ausgeglichen werden, sodass es zu den für einen freiheitsschonenden Übergang zur Treibhausgasneutralität erforderlichen Transformationen in einem Sektor nicht kommt.

Die Konzeption hat überdies zur Folge, dass im Gebäudesektor sehr spät ein hoher Anpassungsdruck entstehen wird. Dann wären die Anpassungen später in sehr kurzer Zeit in hohem Maße nötig – es käme zur Vollbremsung im Gebäudesektor.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Mehremissionen des jeweiligen Jahrzehnts nicht im kommenden Jahrzehnt bilanziert werden und deren Kompensation daher regelungstechnisch gar nicht angelegt ist. Denn § 4 Abs. 2 KSG ordnet eine Anrechnung der Differenzmenge nur bis zum nächsten in § 3 Abs. 1 KSG genannten Zieljahr an. Ab 2041 tritt dieser Effekt sogar jährlich ein.¹⁶⁶

(3) Keine entgegenstehende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

In den Beschlüssen vom 18. Januar 2022 (1 BvR 1565/21) und vom 15. Dezember 2022 (1 BvR 2146/22) hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass eine Verfassungsbeschwerde sich zur Begründung der Rüge, künftige Freiheit werde unverhältnismäßig beschränkt, grundsätzlich gegen die Regelung der Gesamtheit der gegenwärtig zugelassenen CO₂-Emissionen und nicht bloß gegen punktuell Tun oder Unterlassen des Staates richten müsse.¹⁶⁷

Diesem Erfordernis wird die vorliegende Verfassungsbeschwerde gerecht. Die angegriffenen Neuregelungen sind kein bloß punktuell Tun, sondern eine Gesamtregelung für die Emissionsentwicklung eines ganzen Sektors (a). Darüber hinaus liegt der Fall aus mehreren Gründen anders als im Falle der beiden Beschlüsse durch das

¹⁶⁵ Vgl. Anlage VB 6, Rn. 565.

¹⁶⁶ Vgl. Anlage VB 6, Rn. 759 ff.

¹⁶⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Januar 2022 – 1 BvR 1565/21 –, Rn. 4, juris; Beschluss vom 15. Dezember 2022 – 1 BvR 2146 /22 –, Rn. 5, juris.

Bundesverfassungsgericht (b). Soweit sich den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur mangelnden Substantiierung der dem Beschluss vom 15. Dezember 2022 (1 BvR 2146/22) zugrunde liegenden Verfassungsbeschwerden Hinweise auf die materiellen Voraussetzungen entnehmen lassen, so stehen auch diese der Beschwerdebefugnis vorliegend nicht entgegen (c).

(a) Neuregelungen des GModG kein bloß punktuelles Tun oder Unterlassen

Die angegriffenen Regelungen sind für die Wärmeversorgung des Gebäudebestands kein punktuelles Tun neben einer fortbestehenden Gesamtregelung, sondern die Gesamtregelung selbst.

Nach der Aufhebung der §§ 71, 71b bis 72 GEG a.F. besteht kein Instrument mehr, das die Wärmeversorgung des einzelnen Gebäudes verbindlich auf Klimaneutralität ausrichtet. Die §§ 42 bis 45 GModG bestimmen abschließend, welche Optionen im Ersatzfall zur Verfügung stehen und welcher Anteil der bereitgestellten Wärme mit biogenen Brennstoffen zu erzeugen ist. Nach der Aufhebung des § 72 Abs. 4 GEG a.F. dürfen fossil beschickte Heizkessel zeitlich unbegrenzt betrieben werden. Bezogen auf diese Emissionsquelle regeln die angegriffenen Bestimmungen damit die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen.

Dem lässt sich nicht entgegenhalten, die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen werde weiterhin durch die §§ 3 und 4 KSG nebst den dort festgelegten Jahresemissionsgesamtmengen bestimmt und das GModG regule lediglich, auf welchem Wege der Gebäudesektor seinen Anteil erbringe. Nach der Novelle des Klimaschutzgesetzes trifft dieses für den einzelnen Sektor keine verbindliche Zuweisung mehr. Die sektoralen Jahresemissionsmengen bestehen nur noch informatorisch fort; ihre Verfehlung bleibt folgenlos.¹⁶⁸ Eine Regelung, die der Sache nach bestimmt, welche Emissionen aus der Wärmeversorgung des Gebäudebestands dauerhaft zulässig sind, findet sich deshalb allein im GModG.

Dass die Beschwerdeführenden zu 1) bis 3) daneben die Novelle des Klimaschutzgesetzes angreifen (1 BvR 1699/24), führt zu keiner anderen Beurteilung. Die beiden Verfahren betreffen unterschiedliche Regelungsgegenstände: Dort geht es um die

¹⁶⁸ S.o. B.II.1.

Architektur der Gesamtmengensteuerung, hier um die Regelung, die für den Gebäudebestand anlagenbezogene Anforderungen aufstellt.

Vor allem aber ließe sich die hier gerügte Beeinträchtigung durch eine Entscheidung über die Gesamtmengensteuerung nicht beseitigen, und zwar unabhängig von deren Ausgang. Auch ein Klimaschutzgesetz, das wieder verbindliche sektorale Jahresemissionsmengen vorsähe, könnte diejenigen Heizungsanlagen nicht rückgängig machen, die auf der Grundlage der angegriffenen Regelungen bis dahin eingebaut worden sind. Die mit dem Einbau getroffene Festlegung wirkt über die Nutzungsdauer von 20 bis 30 Jahren fort¹⁶⁹ und lässt sich nachträglich nur um den Preis erheblicher Grundrechtseingriffe korrigieren. Die gerügte Vorwirkung ist deshalb weder durch eine Änderung des Klimaschutzgesetzes noch durch dessen verfassungsgerichtliche Beanstandung auflösbar.

(b) Andere Ausgangslage

Zunächst rügen die Beschwerdeführenden kein Unterlassen, sondern ein aktives Tun des Gesetzgebers. Durch die angegriffenen Regelungen werden zusätzliche Emissionen zugelassen. Diese Emissionen sind bislang in den Projektionsdaten bzw. deren Überprüfung durch den Expertenrat nicht eingepreist.¹⁷⁰ Die Kompensation der Mehremissionen wird besonders aufwendig, da vorhandene Kompensationspotenziale benötigt werden, um die bereits vor Erlass des Gesetzes zu erwartenden Budgetüberschreitungen zu kompensieren.

Darüber hinaus werden durch die angegriffenen Regelungen Emissionen in einem deutlich größeren Ausmaß zugelassen als dies im Falle der Maßnahmen, über die das Bundesverfassungsgericht bislang zu entscheiden hatte, der Fall war.¹⁷¹ Diese Mehremissionen treffen auf eine veränderte tatsächliche und rechtliche Ausgangslage. Angesichts der aktuellen Berechnungen zur Einhaltung der 1,75 °C-Grenze bzw. der nach dem IGH-Gutachten und der weltweiten Bestandsaufnahme wohl maßgeblichen 1,5 °C-Grenze spielen die zugelassenen Mehremissionen eine entscheidende Rolle für die drohende Budgetüberschreitung bzw. verstärken die bereits eingetretene Budgetüberschreitung, weshalb sie unter einem besonderen Rechtfertigungsdruck stehen.¹⁷²

¹⁶⁹ S.o. B.V.4.a.

¹⁷⁰ S.o. B.IV.

¹⁷¹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste Anlage VB 9, S. 7.

¹⁷² S.u. D.I.2.b. und D.I.2.c.

Zu einer besonderen Ausgangslage tragen darüber hinaus die bereits dargestellten Spezifika im Gebäudesektor bzw. beim Einbau von Heizungsanlagen bei. Die angegriffenen Regelungen werden zu Investitionen in einem erheblichen Umfang führen, die mit langfristigen Mehremissionen verbunden sind. Diese – meist privaten – Investitionsentscheidungen lassen sich nicht ohne Weiteres, sondern nur mit erheblichen Grundrechtseingriffen rückgängig machen, wenn dies wegen der von Verfassungswegen geforderten Budgeteinhaltung und Einhaltung der Klimaneutralität ab 2045 erforderlich ist. Allein die in den angegriffenen Regelungen vorgesehene Möglichkeit, fossil betriebene Heizungen einzubauen und zu betreiben, ohne sicherzustellen, dass deren Betrieb langfristig im Einklang mit Art. 20a GG steht, führt daher gezwungenermaßen zu erheblichen Reduktionslasten in der Zukunft.

(c) Substantiierungsanforderungen stehen nicht entgegen

Die dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 2022 (1 BvR 2146/22) zugrunde liegende Verfassungsbeschwerde scheiterte – jedenfalls auch – an der fehlenden Substantiierung.¹⁷³

Das Bundesverfassungsgericht führte aus:

„[D]er Vortrag der Beschwerdeführenden, im Verkehrssektor werde es am Ende dieses Jahrzehnts zu erheblichen Freiheitsbeschränkungen kommen, weil die im Klimaschutzgesetz bis zum Jahr 2030 dem Verkehrssektor zugewiesene Emissionsmenge aktuell zu schnell aufgezehrt werde, vermag eine eingriffsähnliche Vorwirkung des Unterlassens eines Tempolimits nicht zu begründen. Sie haben schon ihre Annahme, das dem Verkehrssektor bis zum Jahr 2030 zugewiesene Emissionsbudget werde überschritten, nicht näher belegt. Außerdem haben sie weder dargelegt, dass am Ende dieses Jahrzehnts Treibhausgasminderungen in der von ihnen unterstellten Höhe auch von Verfassung wegen unausweichlich gerade im Verkehrssektor erbracht sein müssen, noch dass weitergehende aktuelle Einsparungen gerade durch ein Tempolimit erzielt werden müssten.“

BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. Dezember 2022 – 1 BvR 2146/22 –, Rn. 5, juris

Hieraus lassen sich drei Substantiierungsanforderungen ableiten: Erstens ist darzulegen, dass das sektoral zugewiesene Emissionsbudget überschritten wird. Zweitens ist darzulegen, dass die Treibhausgasminderungen gerade im betroffenen Sektor erbracht

¹⁷³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2022 – 1 BvR 2146 /22 –, Rn. 5, juris.

werden müssen. Drittens muss dargelegt werden, dass die notwendigen Einsparungen gerade durch die (begehrte) Maßnahme erzielt werden müssen.¹⁷⁴

Soweit diese Anforderungen auf die vorliegende Situation übertragbar sind, stehen sie der Beschwerdebefugnis nicht entgegen.

Erstens wird der Gebäudesektor das ihm zugewiesene Emissionsbudget bis zum Jahr 2030 um ca. 110 Mio. t CO₂-Äq. überschreiten.¹⁷⁵ Maßnahmen, die anschließend eine „Kurskorrektur“ bewirken und den Gebäudesektor auf den Reduktionspfad führen würden, existieren nicht. Die zu erwartende Budgetüberschreitung wird durch die angegriffenen Regelungen erheblich verschärft – allein im Jahr 2030 um 5 bis 8 Mio. t CO₂-Äq. und bis zum Jahr 2040 um kumuliert 108 bis 172 Mio. t CO₂-Äq. Anders als im Beschluss zum Tempolimit steht außer Frage, dass das Emissionsbudget des relevanten Sektors – hier des Gebäudesektors – überschritten wird.

Sollte es hingegen wegen der im KSG nunmehr maßgeblichen sektorübergreifenden Betrachtung auch für die verfassungsrechtliche Substantiierung auf eine Überschreitung der Gesamtemissionen ankommen, so ändert dies nichts: Die ohnehin schon vorhandene Zielerreichungslücke wird durch die angegriffenen Regelungen von Jahr zu Jahr größer.¹⁷⁶

Zweitens wurde bereits dargestellt, dass die erforderlichen Treibhausgasminderungen spätestens in den 2040er-Jahren nur noch im Gebäudesektor erbracht werden können. Bis 2045 wäre theoretisch eine Kompensation durch andere Sektoren denkbar. Mit einer solchen ist aber nicht zu rechnen, da andere Sektoren dann nicht nur ihre erforderlichen Minderungsbeiträge zur Einhaltung des nationalen Gesamtziels erbringen müssten, sondern darüber hinaus die zusätzliche Lücke kompensieren müssten.¹⁷⁷ Darüber hinaus ist nach § 3 Abs. 2 Satz 1 KSG bis zum Jahr 2045 Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen; verbleibende Emissionen des Gebäudesektors könnten dann nicht mehr durch zusätzliche Minderungen in anderen Sektoren ausgeglichen werden. Dies setzt einen Übergang zu klimaneutralen Technologien voraus. Daher würde auch diese Voraussetzung der Beschwerdebefugnis nicht entgegenstehen, wenn es auf diese Voraussetzung trotz der KSG-Novelle weiterhin ankommen sollte.

¹⁷⁴ Ähnlich Wissenschaftliche Dienste, Anlage VB 9, S. 25 f.

¹⁷⁵ S.o. B.IV.2.

¹⁷⁶ S.o. B.IV.1. und B.V.4.b.

¹⁷⁷ Ähnlich Wissenschaftliche Dienste, Anlage VB 9, S. 27 f.

Drittens ist die im Falle des Unterlassens erforderliche Darlegung, dass die notwendigen Einsparungen nur durch die begehrte Maßnahme und nicht auf andere Weise erbracht werden können, nicht ohne Weiteres übertragbar, da es vorliegend nicht um ein Unterlassen geht. Außer Frage steht, dass der Gesetzgeber einen weiten Spielraum hat, wie er die verfassungsrechtlichen Anforderungen und insbesondere die Einhaltung des (zumindest annäherungsweise) bestimmten CO₂-Restbudgets sicherstellt. Die angegriffenen Regelungen stellen nicht eine Maßnahme unter vielen dar, sondern den zentralen Hebel der Emissionsminderung im Gebäudebereich. Mit dem Beschluss dieser Regelungen hat der Gesetzgeber sich für ein Regelungskonzept entschieden, das die Einhaltung des Budgets unmöglich macht.

bb. Mögliche fehlende Rechtfertigung

Möglich erscheint ferner, dass diese eingriffsähnliche Vorwirkung verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt ist.

In formeller Hinsicht kommt ein Verstoß gegen Art. 80 Abs. 2 GG in Betracht. § 88a Abs. 1 Satz 1 GModG bedingt die Zustimmungsbedürftigkeit von Rechtsverordnungen ab, die nach Art. 80 Abs. 2 Alt. 5 GG der Zustimmung des Bundesrates bedürften. Eine solche anderweitige bundesgesetzliche Regelung bedarf ihrerseits der Zustimmung des Bundesrates. Diese Zustimmungsbedürftigkeit erstreckt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf das gesamte Gesetz. Der Bundesrat hat nicht zugestimmt; das Artikelgesetz wurde als Einspruchsgesetz behandelt.¹⁷⁸

In materieller Hinsicht erscheint zunächst ein Verstoß gegen Art. 20a GG möglich. Die angegriffenen Regelungen lassen Einbau und Betrieb fossil beschickter Heizungsanlagen ohne normativ fixierten Endpunkt zu. Die Staffel des § 43 Abs. 1 GModG endet im Jahr 2040 bei 60 Prozent, und auch die dort zugelassenen Brennstoffe sind nicht emissionsfrei. Die hierdurch zugelassenen Mehremissionen tragen zu einer Überschreitung des verfassungsrechtlich maßgeblichen CO₂-Restbudgets bei, für die Rechtsgüter von Verfassungsrang nicht ersichtlich sind.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Näher unten D.I.2.a.

¹⁷⁹ Näher unten D.I.2.b.

Schließlich erscheint ein Verstoß gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit möglich. Die Reduktionslast wird einseitig in die Zukunft verlagert, ohne dass dem ein entsprechender Freiheitsgewinn gegenüberstünde. Die angegriffenen Regelungen vermitteln weder den erforderlichen entwicklungsfördernden Planungshorizont, noch weisen sie einen Reduktionspfad, der unter Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets zur Klimaneutralität führt.¹⁸⁰

b. Mögliche Verletzung der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 8 EMRK

Möglich erscheint schließlich eine Verletzung der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 8 EMRK.

Die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG umfasst die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen.¹⁸¹ Sie ist unter anderem dann verletzt, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen. Ungeeignet in diesem Sinne wäre ein Schutzkonzept, das zwar auf eine Reduktion der Treibhausgasemissionen gerichtet wäre, ohne dabei das Ziel der Klimaneutralität zu verfolgen.¹⁸²

Es erscheint möglich, dass die angegriffenen Regelungen diesen Anforderungen nicht genügen. Sie lassen den Einbau fossil beschickter Heizungsanlagen zu und heben zugleich die zeitliche Grenze ihres Betriebs auf, ohne für den Gebäudebestand eine auf Klimaneutralität gerichtete Anforderung an deren Stelle zu setzen.

Dass die Beschwerdeführenden hierdurch in ihrem Leben und ihrer Gesundheit betroffen sein können, ist nicht von vornherein ausgeschlossen. Sie leben sämtlich in Deutschland und sind den Folgen der Erderhitzung im Bundesgebiet unterworfen; es erscheint nicht ausgeschlossen, dass der Klimawandel noch zu ihren Lebzeiten so weit voranschreitet, dass ihre durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechte beeinträchtigt werden.¹⁸³

¹⁸⁰ Näher unten D.I.2.c.

¹⁸¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 144.

¹⁸² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 152, 155.

¹⁸³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 108.

2. Betroffenheit

Die angegriffenen Regelungen betreffen die Beschwerdeführenden auch selbst, gegenwärtig und unmittelbar im Sinne des § 90 Abs. 1 BVerfGG.

a. Selbstbetroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind selbst betroffen.

Die Beschwerdeführenden zu 2) bis 5) werden die künftig erforderlichen Maßnahmen zur Reduktion von CO₂-Emissionen selbst noch erleben. Sie sind zwischen 18 und 35 Jahre alt.¹⁸⁴ Die in den 2030er- und 2040er-Jahren zu erwartenden Beschränkungen CO₂-relevanter Verhaltensweisen werden sie in ihrer eigenen Freiheit treffen.

Dass diese Beschränkungen praktisch jede dann in Deutschland lebende Person treffen werden, steht der eigenen Betroffenheit nicht entgegen. Allein der Umstand, dass eine sehr große Zahl von Personen betroffen ist, schließt eine individuelle Grundrechtsbetroffenheit nicht aus. Eine besondere, die Beschwerdeführenden von der Allgemeinheit abhebende Betroffenheit ist nicht erforderlich.¹⁸⁵

Sie sind auch durch die gesundheitsgefährdenden Auswirkungen der Erderhitzung selbst betroffen. Sie leben sämtlich in Deutschland und sind den Folgen der Erderhitzung im Bundesgebiet unterworfen. Die Beschwerdeführenden machen dabei nicht die Rechte künftiger Generationen geltend, sondern berufen sich auf ihre eigenen Grundrechte.¹⁸⁶

Für den Beschwerdeführer zu 1) gilt das bereits Ausgeführte.¹⁸⁷ Er macht die Grundrechte der von ihm repräsentierten grundrechtsberechtigten Personen prokuratorisch geltend. Maßgeblich ist insoweit deren Betroffenheit.

b. Gegenwärtige Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind auch gegenwärtig betroffen.

¹⁸⁴ Siehe oben B.VII.

¹⁸⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 110, 131.

¹⁸⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 109.

¹⁸⁷ Siehe Fn. 140.

Die Gefahr künftiger Freiheitsbeschränkungen begründet gegenwärtig eine Grundrechtsbetroffenheit, weil diese Gefahr im aktuellen Recht angelegt ist.¹⁸⁸

Freiheitsausübungen, die direkt oder indirekt mit CO₂-Emissionen verbunden sind, sind in den 2030er- und 2040er-Jahren gerade dadurch bedroht, dass die §§ 42, 43 GModG den Einbau fossil beschickter Heizungsanlagen zulassen und dass Art. 1 Nr. 32 des Artikelgesetzes mit der Aufhebung des § 72 GEG a.F. deren Betrieb ohne zeitliche Grenze zulässt. Soweit das CO₂-Restbudget hierdurch aufgezehrt wird, ist dies unumkehrbar, weil CO₂-Emissionen der Erdatmosphäre nach heutigem Stand nicht in großem Umfang wieder entnommen werden können; dies wird wegen der aus Art. 20a GG folgenden Verpflichtungen zu erheblichen Freiheitsbeeinträchtigungen führen.

Hinzu kommt die zeitliche Struktur der angegriffenen Regelungen. Die Ersatzentscheidungen, an die § 42 Abs. 1 GModG anknüpft, werden bereits jetzt getroffen und wirken über die Nutzungsdauer der eingebauten Anlagen von 20 bis 30 Jahren fort. Nach dem Projektionsbericht 2025 wird aufgrund des Alters des Anlagenbestands bereits bis zum Jahr 2030 ein Großteil der Heizungsanlagen getauscht.¹⁸⁹ Der Zeitraum, in dem die angegriffenen Regelungen über die künftige Freiheit mitentscheiden, läuft mithin bereits.

Da eine damit heute unumkehrbar in Gang gesetzte Grundrechtsbeeinträchtigung mit einer späteren Verfassungsbeschwerde gegen die dann erfolgenden Freiheitsbeschränkungen nicht mehr ohne Weiteres erfolgreich angegriffen werden könnte, sind die Beschwerdeführenden schon jetzt betroffen.¹⁹⁰

Wegen der Unumkehrbarkeit der Erderhitzung sind die Beschwerdeführenden auch gegenwärtig in ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG beeinträchtigt. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Klimawandel noch zu ihren Lebzeiten so weit voranschreitet, dass ihre durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechte beeinträchtigt werden.¹⁹¹

Dieser gegenwärtigen Betroffenheit steht nicht entgegen, dass das Risiko eines künftigen Schadens nicht schon gegenwärtig einen Schaden und mithin keine

¹⁸⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 130.

¹⁸⁹ Siehe oben B.V.4.a.

¹⁹⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 130 m.w.N.

¹⁹¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 108.

Grundrechtsverletzung darstellt. Auch Regelungen, die erst im Laufe ihrer Vollziehung zu einer nicht unerheblichen Grundrechtsgefährdung führen, können selbst schon mit dem Grundgesetz in Widerspruch geraten. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der einmal in Gang gesetzte Verlauf nicht mehr korrigierbar ist.¹⁹²

c. Unmittelbare Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind unmittelbar betroffen.

Unmittelbare Betroffenheit liegt vor, wenn die Einwirkung auf die Rechtsstellung nicht erst vermittelt eines weiteren Akts bewirkt wird oder vom Ergehen eines solchen Akts abhängig ist.¹⁹³

Die angegriffenen Regelungen bedürfen keines Vollzugsakts.

Das gilt zunächst und ohne Weiteres für die Aufhebung des Betriebsverbots des § 72 Abs. 4 GEG a.F. durch Art. 1 Nr. 32 des Artikelgesetzes. Sie erweitert den rechtlich zulässigen Betriebszeitraum des gesamten vorhandenen Bestands von rund 19,5 Millionen mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas betriebenen Heizungsanlagen über das Jahr 2044 hinaus. Diese Erweiterung ist mit dem Inkrafttreten der Aufhebung eingetreten. Sie hängt weder von einem Vollzugsakt noch von einer Entscheidung eines Gebäudeeigentümers ab: Um in den Genuss der verlängerten Betriebserlaubnis zu gelangen, bedarf es keines Handelns, sondern allein des Unterlassens des bislang gebotenen Austauschs.

Für die §§ 42, 43 GModG gilt nichts anderes. Gegenstand der Rüge ist die rechtliche Zulassung von CO₂-Emissionen, nicht deren tatsächliche Inanspruchnahme. Das Bundesverfassungsgericht knüpft die eingriffsähnliche Vorwirkung an „Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen“, und stellt darauf ab, dass die Gefährdung konkret durch diejenigen Regelungen herbeigeführt wird, die festlegen, welche CO₂-Emissionsmengen zulässig sind.¹⁹⁴ Maßgeblich ist daher die normative Erweiterung des zulässigen Emissionsvolumens, die mit dem Inkrafttreten der angegriffenen Regelungen eingetreten ist.

¹⁹² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 108 m.w.N.

¹⁹³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 133.

¹⁹⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 186.

Diese Erweiterung steht fest. Vor dem Inkrafttreten hätte eine Heizungsanlage nur unter Wahrung der Voraussetzungen des § 71 Abs. 1 GEG a.F. eingebaut werden dürfen; der Betrieb fossil beschickter Heizkessel hätte mit Ablauf des Jahres 2044 sein Ende gefunden. Infolge der Neuregelung ist der Einbau fossil beschickter Anlagen nach § 42 Abs. 2 Nr. 1 GModG zulässig, und für deren Betrieb besteht keine zeitliche Grenze. In welchem Umfang von dieser Erlaubnis Gebrauch gemacht wird, betrifft nicht die Unmittelbarkeit der Betroffenheit, sondern das Gewicht der Vorwirkung und damit die Begründetheit.

Die eigentliche Grundrechtsbeeinträchtigung droht zwar erst infolge künftiger Regelungen. Weil sie jedoch im jetzigen Recht unumkehrbar angelegt ist, ist die Unmittelbarkeit der Betroffenheit heute zu bejahen.¹⁹⁵

Der Unmittelbarkeit steht daher nicht entgegen, dass der Umfang der tatsächlich eintretenden Emissionen auch davon abhängt, wie sich die einzelnen Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer im Ersatzfall entscheiden. Diese Entscheidungen sind kein weiterer Akt, der die Rechtsstellung der Beschwerdeführenden erst vermittelt; sie betreffen allein die Art und Weise der Ausnutzung einer bereits erteilten Erlaubnis. Im Übrigen ist nach den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen damit zu rechnen, dass ein relevanter Anteil der Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer sich für den Einbau bzw. Weiterbetrieb einer fossil betriebenen Heizungsanlage entscheiden wird.

Es kommt nicht darauf an, wie die Wärmeversorgung der Beschwerdeführenden ausgestaltet ist. Gerügt wird nicht eine Beeinträchtigung durch die in ihrer Wohnung eingebaute Heizungsanlage, sondern die eingriffsähnliche Vorwirkung der angegriffenen Regelungen auf ihre künftige Freiheit.

IV. Frist

Die Verfassungsbeschwerde ist fristgerecht erhoben.

Die angegriffenen Vorschriften wurden durch die am 29. Juli 2026 in Kraft getretene Novelle des GEG bzw. GModG geändert bzw. neu eingeführt.

Die Jahresfrist des § 93 Abs. 3 BVerfGG ist eingehalten.

¹⁹⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 133.

V. Rechtswegerschöpfung

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht wegen fehlender Erschöpfung des Rechtsweges unzulässig, § 90 Abs. 2 BVerfGG.

Bei Verfassungsbeschwerden gegen formelle Gesetze kommt das Gebot der Rechtswegerschöpfung nicht zum Tragen.¹⁹⁶ Ein fachgerichtlicher Rechtsbehelf steht nicht zur Verfügung; die prinzipiale Kontrolle solcher Gesetze fällt ausschließlich in die Zuständigkeit der Verfassungsgerichte.¹⁹⁷

Bei den angegriffenen Regelungen handelt es sich um formelle Gesetze.

VI. Subsidiarität

Der Verfassungsbeschwerde steht der Grundsatz der Subsidiarität nicht entgegen.

Der aus § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG abgeleitete Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde fordert, dass ein Beschwerdeführer über das Gebot der Erschöpfung des Rechtswegs im engeren Sinne hinaus alle ihm zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergreift, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern. Dem Bundesverfassungsgericht soll vor seiner Entscheidung unter anderem ein regelmäßig in mehreren Instanzen geprüftes Tatsachenmaterial unterbreitet und die Fallanschauung der Gerichte, insbesondere der obersten Bundesgerichte, vermittelt werden.¹⁹⁸

Bei einer Rechtssatzverfassungsbeschwerde verlangt der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde, dass ein Beschwerdeführer die ihm zur Verfügung stehenden und zumutbaren Möglichkeiten einer inzidenten Normenkontrolle ergreift, um eine Korrektur der geltend gemachten Grundrechtsverletzungen im fachgerichtlichen Verfahren zu erreichen.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Vgl. Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 65. EL August 2025, § 90 Rn. 212.

¹⁹⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 1987 – 2 BvR 826/83 –, BVerfGE 76, 107-124, Rn. 22; Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 138; Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 65. EL August 2025, § 90 Rn. 212.

¹⁹⁸ BVerfG, Beschluss vom 10. November 2015 – 1 BvR 2056/12 –, BVerfGE 140, 229-240, Rn. 10.

¹⁹⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 2003 – 1 BvR 1712/01 –, BVerfGE 108, 370-403, Rn. 67; Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 65. EL August 2025, § 90 Rn. 402.

Vorliegend steht den Beschwerdeführenden kein fachgerichtliches Verfahren zur Verfügung, in dem die gerügten Grundrechtsverletzungen inzident überprüft werden könnten. Die Grundrechtsverletzungen folgen aus den aufgrund der Gesetzesänderung zugelassenen zusätzlichen Emissionen im Gebäudesektor und den deshalb erforderlichen Emissionsminderungsmaßnahmen in der Zukunft. Es ist kein fachgerichtliches Verfahren vorstellbar, in dem die Beschwerdeführenden sich gegen diese Emissionszulassung zur Wehr setzen könnten.²⁰⁰

Darüber hinaus lassen sich die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Beschluss vom 24. März 2021 auf die hiesige Beschwerde übertragen:

„Für die Beschwerdeführenden besteht hier jedoch keine zumutbare fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeit. Eine gegen die angegriffenen Regelungen gerichtete Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten dürfte hier nicht eröffnet sein (vgl. dazu BVerwGE 136, 54 <58 ff.>). Die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist im Übrigen auch dann nicht geboten, wenn von der vorherigen Durchführung eines Gerichtsverfahrens weder die Klärung von Tatsachen noch die Klärung von einfachrechtlichen Fragen zu erwarten ist, auf die das Bundesverfassungsgericht bei der Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen angewiesen wäre, sondern deren Beantwortung allein von der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe abhängt (vgl. BVerfGE 88, 384 <400>; 91, 294 <306>; 98, 218 <244>; 143, 246 <322 Rn. 211>; 150, 309 <326 f. Rn. 44>; 155, 238 <267 Rn. 67>; stRspr). Auch danach war eine Anrufung der Fachgerichte nicht erforderlich, weil hiervon keine Vertiefung oder Verbreiterung des tatsächlichen und rechtlichen Materials zu erwarten wäre. Insbesondere sind keine Fragen der Auslegung einfachen Rechts entscheidungserheblich.“

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, Rn. 139 - 140, juris.

So liegt der Fall auch hier. Ansatzpunkte für eine aussichtsreiche Feststellungsklage sind nicht ersichtlich. Die Beschwerde richtet sich gegen Regelungen, aus denen sich eindeutig und ohne entscheidungserhebliche Auslegungsfragen ergibt, welche Arten von Heizungsanlagen unter welchen Voraussetzungen eingebaut und betrieben werden dürfen.

²⁰⁰ Anders könnte es sich darstellen, wenn die mit der Gesetzesänderung möglicherweise verbundene Grundrechtsverletzung aufgrund der Kostenbelastung von Mieterinnen und Mietern entstehen würde. In diesem Fall wären wohl zunächst Verfahren vor den Zivilgerichten anzustrengen, in deren Rahmen eine Vorlage nach Art. 100 GG in Betracht käme, vgl. Franke/Willert/Verheyen/Legler, Kurzgutachten zur Abwälzbarkeit der Betriebs- und Investitionskosten fossiler Heizungen auf Mieter*innen unter dem GModG-E, 8. Juni 2026.

Schließlich führt die Bestimmung des § 42a GModG nicht dazu, dass die Beschwerde wegen des Grundsatzes der Subsidiarität als unzulässig anzusehen wäre. Die Beschwerdeführenden können aus mehreren Gründen nicht darauf verwiesen werden, bis zum 1. Dezember 2026 abzuwarten, ob die Bundesregierung ein Gesetz zur Einführung einer Grüngas-/Grünheizölquote vorlegt, um im Falle des Unterbleibens der Vorlage gegen die Bundesregierung vorzugehen.

Erstens käme nur eine allgemeine Leistungsklage in Betracht, mit dem Ziel, die Bundesregierung zur Vorlage eines solchen Gesetzentwurfs zu verpflichten. Die Zulässigkeit einer solchen Leistungsklage wäre mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Der Beschwerdeführer zu 1) müsste eine Verbandsklagebefugnis direkt aus der Aarhus-Konvention bzw. der Grundrechte-Charta herleiten, da die Vorlage von Gesetzentwürfen nicht zu den Entscheidungen im Sinne des § 1 UmwRG gehört. Die Beschwerdeführenden zu 2) bis 5) müssten ihre Klagebefugnis aus den hier gerügten Grundrechtsverletzungen herleiten. Eine solche wurde bislang nicht gerichtlich anerkannt.

Zweitens dürfte die Vorlagepflicht materiell-rechtlich schon nicht bestehen. Eine Verpflichtung der Bundesregierung zur Gesetzesinitiative in einem formellen Gesetz ist unzulässig und widerspricht dem Grundsatz der Gewaltenteilung.²⁰¹

Drittens enthält § 42a GModG keine Verpflichtung des Gesetzgebers, ein solches Gesetz auch zu beschließen. Eine solche Verpflichtung wäre nicht möglich.²⁰²

Schließlich wäre selbst der Beschluss eines solchen Gesetzes nur für die Rügen von Relevanz, denen die fehlende Ausrichtung auf das Erreichen der Klimaneutralität im Jahr 2045 zugrunde liegt. An den zusätzlichen Emissionen bis dahin würde ein solches Gesetz nichts ändern.

Nach alledem steht der Grundsatz der Subsidiarität der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen.

²⁰¹ Vgl. nur Wissenschaftliche Dienste, WD 5 – 3000 – 083/26, S. 8 f. m.w.N.

²⁰² S.u. D.I.2.b.bb.(1).

VII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Die Regelung in § 42a GModG führt nicht dazu, dass die Verfassungsbeschwerde als verfrüht anzusehen wäre und deshalb das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis entfallen würde.

Die Vorschrift sieht allein vor, dass die Bundesregierung bis zum 1. Dezember 2026 einen Entwurf vorlegt.

Ob es dazu kommt, ob der Bundestag ein solches Gesetz im Anschluss beschließt und wie der Gesetzentwurf ausgestaltet sein wird, ist ungewiss.

Der verfassungsrechtliche Rechtsschutz wegen gegenwärtiger gerügter Grundrechtsverletzungen kann nicht von der zukünftigen Ausgestaltung eines Gesetzentwurfs und dessen Behandlung im Gesetzgebungsverfahren abhängen.

VIII. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

D. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

Die angegriffenen Regelungen verletzen die Beschwerdeführenden in ihrer intertemporal durch die Grundrechte umfassend geschützten Freiheit (I.) sowie in ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (II.).

I. Verletzung des Gebots intertemporaler Freiheitssicherung

Die angegriffenen Regelungen verletzen den grundrechtlichen Anspruch der Beschwerdeführenden auf intertemporalen Schutz ihrer durch spezielle Grundrechte sowie die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG umfassend geschützten Freiheit.

Die mit dem GModG einhergehenden Mehremissionen entfalten eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf die geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden (1.). Diese Grundrechtsvorwirkung ist nicht zu rechtfertigen (2.).

1. Eingriffsähnliche Vorwirkung auf die geschützte Freiheit

Die angegriffenen Regelungen führen zu erheblichen Mehremissionen und verhindern die im Gebäudebestand erforderliche soziotechnische Transformation, was in der Zukunft Kompensationsmaßnahmen erforderlich machen wird, die mit erheblichen Freiheitsbeeinträchtigungen einhergehen werden. Die angegriffenen Regelungen entfalten so eine eingriffsähnliche Vorwirkung auf die durch das Grundgesetz geschützte Freiheit der Beschwerdeführenden.

a. Schutzbereich

Das Grundgesetz schützt sämtliche menschlichen Freiheitsbetätigungen durch spezielle Freiheitsgrundrechte und jedenfalls durch die in Art. 2 Abs. 1 GG als dem grundlegenden „allgemeinen Freiheitsrecht“ verbürgte allgemeine Handlungsfreiheit.²⁰³

Geschützt ist auch die aktuell noch hohe Zahl an Verhaltensweisen des täglichen Lebens, des Arbeitens und Wirtschaftens, die unmittelbar oder mittelbar dazu führen, dass CO₂-Emissionen in die Erdatmosphäre gelangen.²⁰⁴ Dazu gehört bei heutiger Lebensweise noch nahezu jegliches Verhalten – neben dem Betrieb großer Industrieanlagen auch alltägliche Vorgänge wie die Nutzung von Brenn- und Kraftstoffen oder von elektrischem Strom beim Heizen, Kochen und Beleuchten sowie die Nutzung von Produkten, bei denen Treibhausgasemissionen entlang der Wertschöpfungskette entstehen, und die Verwendung energieintensiv produzierter Baustoffe.²⁰⁵

Im Alltag der Beschwerdeführenden spielen Aktivitäten eine besonders große Rolle, die mit Treibhausgasemissionen im Gebäude- und Verkehrssektor einhergehen. Sie wohnen, sie bewegen sich auf dem Weg zur Ausbildungs- oder Arbeitsstätte fort, sie reisen und sie besuchen Familien, Freundinnen und Freunde im In- und Ausland. Gerade in diesen beiden Sektoren wurde die Transformation zur Treibhausgasneutralität in den letzten Jahren verschleppt. Dies zeigt der als Anlage VB 7 überreichte Prüfbericht des Expertenrats für Klimafragen. Die gesetzlichen Reduktionsziele wurden in diesen Bereichen in der Vergangenheit nicht erreicht.²⁰⁶ Auch für die Zukunft weisen die Projektionen

²⁰³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 184.

²⁰⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 184.

²⁰⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 37 mit weiteren Beispielen.

²⁰⁶ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 55.

eine fortgesetzte Überschreitung der diesen Sektoren zugewiesenen Jahresemissionsmengen aus.²⁰⁷

Die Folge dieser Verzögerungen ist, dass die Verwirklichung persönlicher Wohn- und Mobilitätsbedürfnisse im Jahr 2026 und den Folgejahren weiterhin auf den Ausstoß von CO₂ angewiesen ist.

b. Eingriffsähnliche Vorwirkung

Auf diesen Schutzbereich grundrechtlicher Freiheit wirken die angegriffenen Regelungen in eingriffsähnlicher Weise vor.

Jede Freiheitsausübung unterliegt den vom Gesetzgeber zum Schutz des Klimas nach Art. 20a GG wie auch zur Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten zu ziehenden Grenzen. Die Möglichkeiten, von grundrechtlich geschützter Freiheit in einer Weise Gebrauch zu machen, die direkt oder indirekt mit CO₂-Emissionen verbunden ist, stoßen an verfassungsrechtliche Grenzen, weil CO₂-Emissionen nach derzeitigem Stand im Wesentlichen unumkehrbar zur Erwärmung der Erde beitragen, der Gesetzgeber einen ad infinitum fortschreitenden Klimawandel aber von Verfassungswegen nicht tatenlos hinnehmen darf. Verfassungsrechtlich maßgeblich ist insoweit das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG, das vom Gesetzgeber durch das Ziel konkretisiert ist, die Erwärmung der Erde auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Geht das dieser Temperaturschwelle entsprechende CO₂-Budget zur Neige, dürfen Verhaltensweisen, die direkt oder indirekt mit CO₂-Emissionen verbunden sind, nur noch zugelassen werden, soweit sich die entsprechenden Grundrechte in der Abwägung mit dem Klimaschutz durchsetzen können. Dabei nimmt das relative Gewicht der Freiheitsbetätigung bei fortschreitendem Klimawandel aufgrund der immer intensiveren Umweltbelastungen immer weiter ab.²⁰⁸

Vor diesem Hintergrund begründen Vorschriften, die jetzt CO₂-Emissionen zulassen, eine unumkehrbar angelegte rechtliche Gefährdung künftiger Freiheit, weil sich mit jeder CO₂-Emissionsmenge, die heute zugelassen wird, das verfassungsrechtlich vorgezeichnete Restbudget irreversibel verkleinert und CO₂-relevanter Freiheitsgebrauch stärken, verfassungsrechtlich gebotenen Restriktionen ausgesetzt sein wird.²⁰⁹

²⁰⁷ Vgl. Expertenrat für Klimafragen, Anlage VB 7, S. 95 ff., 106 ff.

²⁰⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 185.

²⁰⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 186.

Ein schneller Verbrauch des CO₂-Budgets verschärft das Risiko schwerwiegender Freiheitseinbußen, weil damit die Zeitspanne für technische und soziale Entwicklungen knapper wird, mit deren Hilfe die Umstellung von der heute noch umfassend mit CO₂-Emissionen verbundenen Lebensweise auf klimaneutrale Verhaltensweisen freiheitsschonend vollzogen werden könnte. Je kleiner das Restbudget und je höher das Emissionsniveau ist, desto kürzer ist die verbleibende Zeit für die erforderlichen Entwicklungen. Je weniger aber auf solche Entwicklungen zurückgegriffen werden kann, desto empfindlicher werden die Grundrechtsberechtigten von den bei schwindendem CO₂-Budget verfassungsrechtlich immer drängenderen Beschränkungen CO₂-relevanter Verhaltensweisen getroffen.²¹⁰

Konkret herbeigeführt wird die Gefährdung durch jene Regelungen, die festlegen, welche CO₂-Emissionsmengen zulässig sind.²¹¹

Um solche Regelungen handelt es sich bei den hier angegriffenen Regelungen. Der mit den Regelungen zugelassene Einbau und unbefristete Weiterbetrieb fossil betriebener Heizungsanlagen hat ganz erhebliche Mehremissionen zur Folge.

Für die Wärmeversorgung von Gebäuden bestimmen die §§ 42 bis 45 GModG abschließend, welche Optionen im Ersatzfall zur Verfügung stehen und welcher Anteil der bereitgestellten Wärme mit sog. biogenen Brennstoffen erzeugt werden muss. Infolge der Aufhebung der §§ 71, 71b bis 72 GEG a.F. werden diese Regelungen von keiner ordnungsrechtlichen Anforderung mehr flankiert, die die Wärmeversorgung des einzelnen Gebäudes auf Klimaneutralität ausrichten würde.²¹²

Gemäß § 42 Abs. 2 Nr. 1 GModG ist in Zukunft auch der Einbau einer Heizungsanlage, die mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickt wird, zulässig. Diese muss lediglich den in § 43 Abs. 1 GModG vorgesehenen Anteil der bereitgestellten Wärme mit biogenen Brennstoffen erzeugen (sog. Bio-Treppe). Dies gilt gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 3 GModG auch für Neubauten.

²¹⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 186.

²¹¹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 186.

²¹² Siehe oben B.III., B.V. und B.VI.

Bereits vor Inkrafttreten der angegriffenen Regelungen eingebaute Heizungen dürfen weiterhin betrieben werden, ohne dass sie die Vorgaben der Bio-Treppe einhalten müssten. Da § 72 GEG a.F. gestrichen wurde, gibt es kein Enddatum für den Betrieb dieser Heizungen. Der Betrieb ist auf unbestimmte Zeit zulässig.

Für den Einbau einer solchen Heizungsanlage werden sich viele Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer entscheiden, da die Kosten für die Anschaffung und den Einbau deutlich geringer sind als bei den emissionsärmeren Alternativen wie einer Wärmepumpe. Dass die Kosten perspektivisch deutlich höher sein werden, wird vielen Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümern nicht bewusst sein, zumal eine Regelung wie § 71 Abs. 11 GEG a.F., der eine verpflichtende Beratung vorsah, im GModG nicht existiert. Für Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer, die Wohnraum vermieten, tritt hinzu, dass ein erheblicher Teil der laufenden Mehrkosten nach §§ 5a, 5d CO2KostAufG nicht bei ihnen, sondern bei den Mieterinnen und Mietern anfällt.

Der Gesetzgeber und die Bundesregierung haben die zu erwartenden Mehremissionen nicht berechnet. Das Öko-Institut rechnet für das Jahr 2030 mit Mehremissionen von 5 bis 8 Mio. t CO₂-Äq., im Zeitraum von 2031 bis 2040 mit kumulierten Mehremissionen von 108 bis 172 Mio. t CO₂-Äq.²¹³ Dazu kommen die in der Berechnung des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung ermittelten Mehremissionen, die außerhalb des Gebäudesektors entstehen.²¹⁴

Diese Mehremissionen werden weder durch einen vorhandenen Puffer aufgefangen, noch durch §§ 42a, 43 Abs. 1 GModG oder die Regelungen im KSG ausgeglichen.²¹⁵

Erforderlich werden daher ganz erhebliche Kompensationsleistungen, die nur durch Entscheidungen in den anderen Sektoren in den späten 2030er-Jahren und im Gebäudesektor spätestens in den frühen 2040er-Jahren zu erreichen sind und die mit ganz erheblichen Freiheits Einschränkungen der Beschwerdeführenden einhergehen werden.²¹⁶ Besonders drastisch stellen sich diese mit den Kompensationsmaßnahmen einhergehenden Freiheitsbeeinträchtigungen für die Beschwerdeführenden zu 2) bis 5) als Mieterinnen und Mieter gegenüber dem Status quo dar, da die Art der Wärmeversorgung für sie freiheitsneutral ist.

²¹³ Siehe oben B.V.4.b.

²¹⁴ Siehe oben B.V.4.b.

²¹⁵ Dazu vertieft oben C.III.1.a.aa.(2)(c).

²¹⁶ Dazu vertieft oben C.III.1.a.aa.(2)(b).

Diese Kompensationsleistung wird erforderlich sein, um den Anforderungen aus Art. 20a GG trotz der durch die angegriffenen Regelungen zugelassenen Mehremissionen gerecht zu werden. Die eingriffsähnliche Vorwirkung ist damit nicht nur faktisch, sondern rechtlich durch Art. 20a GG vermittelt.²¹⁷

Die seit dem Klimabeschluss aus dem Jahr 2021 eingetretenen tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen verleihen der eingriffsähnlichen Vorwirkung ein besonderes Gewicht.

In tatsächlicher Hinsicht sind die seitdem gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnisse zum zur Verfügung stehenden CO₂-Restbudget zu berücksichtigen.²¹⁸ In rechtlicher Hinsicht wird es nach dem Klimaurteil des EGMR, dem Gutachten des IGH und der weltweiten Bestandsaufnahme geboten sein, die verfassungsrechtlichen Anforderungen zumindest annäherungsweise an dem mit der 1,5 °C-Grenze einhergehenden CO₂-Restbudget auszurichten.²¹⁹

Das deutsche CO₂-Restbudget zur wahrscheinlichen (67 %) sowie zur ebenso wahrscheinlichen Überschreitung wie Einhaltung (50 %) der 1,5 °C-Grenze war laut den aktuellen Budgetberechnungen des SRU bereits im Jahr 2022 um 1,8 bzw. 1,3 Gt CO₂ überschritten.²²⁰

Legt man demgegenüber die methodisch überholte, für den Gesetzgeber günstigste Berechnungsgrundlage zugrunde, hätte das deutsche CO₂-Restbudget zur ebenso wahrscheinlichen Überschreitung wie Einhaltung (50 %) der 1,5 °C-Grenze Anfang 2025 noch 0,6 Gt CO₂ betragen und wäre daher inzwischen überschritten. Das mit der wahrscheinlichen (67 %) Einhaltung der 1,5 °C-Grenze einhergehende CO₂-Restbudget war nach dieser Berechnung im Jahr 2024 erschöpft.²²¹

Angesichts der bereits eingetretenen Budgetüberschreitungen fallen die Mehremissionen in Höhe von 108 bis 172 Mio. t CO₂-Äq bis 2040 besonders schwer ins Gewicht. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen

²¹⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 118, 187.

²¹⁸ Vgl. B.I.6.

²¹⁹ Dazu vertieft im Rahmen des Verstoßes gegen Art. 20a GG unter D.I.2.b.bb.(2).

²²⁰ Siehe oben B.I.6.

²²¹ Siehe oben B.I.6.

Verhaltensweisen, die direkt oder indirekt mit CO₂-Emissionen verbunden sind, nach Überschreitung des CO₂-Budgets nur noch zugelassen werden, soweit sie sich in der Abwägung mit dem Klimaschutz durchsetzen können.²²² Darüber hinaus führt der Einbau der fossil betriebenen Heizungsanlagen dazu, dass die angesichts der bereits eingetretenen Budgetüberschreitung noch dringendere Transformation im Gebäudesektor unmöglich gemacht wird.

Dies gilt auch, wenn sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen weiterhin an dem mit der 1,75 °C-Grenze einhergehenden CO₂-Restbudget orientieren.

Das mit der wahrscheinlichen (67 %) Einhaltung der 1,75 °C-Grenze einhergehende CO₂-Restbudget betrug nach den aktuellen Berechnungen ab 2026 noch 1,9 Gt CO₂.²²³ Es wäre bei einer linearen Emissionsreduktion im Jahr 2033 erschöpft.²²⁴ Es würden daher ca. 10 % des insgesamt zur Verfügung stehenden Budgets nur durch die mit dem GModG verursachten Mehremissionen verbraucht. Die in den kommenden Jahren eingebauten, fossil betriebenen Heizungsanlagen würden die Budgetüberschreitung perspektivisch in einem ganz erheblichen Maße verstärken.

Die durch die angegriffenen Regelungen zugelassenen Emissionen verzehren damit notwendig und unumkehrbar einen erheblichen Teil des mit dem Pariser Übereinkommen und mit Art. 20a GG noch vereinbaren CO₂-Budgets. Die §§ 42, 43 GModG und die Aufhebung der §§ 71, 71b bis 72 GEG a.F. entscheiden daher maßgeblich mit darüber, wie viel Zeit für diejenigen Transformationen bleibt, die zur Sicherung von Freiheit unter gleichzeitiger Wahrung des Klimaschutzgebots erforderlich sind. Das gilt hier in besonderem Maße: Die angegriffenen Regelungen bestimmen nicht nur den Umfang der zulässigen Emissionen, sondern über die Nutzungsdauer der eingebauten Anlagen zugleich den Zeitpunkt, zu dem eine Umstellung auf eine klimaneutrale Wärmeversorgung überhaupt erst wieder ohne Entwertung der getätigten Investitionen möglich ist.²²⁵ Hierin liegt ihre eingriffsähnliche Vorwirkung auf die künftig verbleibenden Möglichkeiten, von der grundrechtlich geschützten Freiheit Gebrauch zu machen.

²²² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 185.

²²³ Siehe oben B.I.6.

²²⁴ Vgl. SRU, Anlage VB 3, S. 7.

²²⁵ Siehe oben B.V.4.a.

2. Keine Rechtfertigung

Diese Grundrechtsvorwirkung ist verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Eine Rechtfertigung ist von vornherein ausgeschlossen, da die Regelungen in formell verfassungswidriger Weise ohne die Zustimmung des Bundesrats beschlossen wurden (a.). Die angegriffenen Regelungen sind darüber hinaus verfassungswidrig, da sie gegen das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG verstoßen (b.). Sie verstoßen auch gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit, da sie unverhältnismäßige Gefahren der Beeinträchtigung künftiger Freiheit begründen (c.).

a. Formelle Verfassungswidrigkeit

Die angegriffenen Regelungen des GModG sind formell verfassungswidrig, da sie ohne die erforderliche Zustimmung des Bundesrates verabschiedet wurden.

§ 88a Abs. 1 GModG wäre zustimmungsbedürftig gewesen. Es handelt sich um „eine anderweitige bundesgesetzliche Regelung“ im Sinne des Art. 80 Abs. 2 GG, da sie ohne Zustimmung des Bundesrates zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt, die eigentlich der Zustimmung bedürften. Dies führt zur Zustimmungsbedürftigkeit der Regelung (aa.).

Diese Zustimmungspflichtigkeit erstreckt sich auf das gesamte Artikelgesetz und erfasst daher auch die hier angegriffenen Regelungen (bb.).

aa. Zustimmungspflichtigkeit von § 88a Abs. 1 GModG

Art. 80 Abs. 2 GG ordnet für eine Reihe von Rechtsverordnungen an, dass diese grundsätzlich der Zustimmung des Bundesrats bedürfen. Diese Zustimmungsbedürftigkeit steht unter einem Gesetzesvorbehalt: Die Zustimmung des Bundesrates ist vorbehaltlich „anderweitiger bundesgesetzlicher Regelungen“ erforderlich.

Diesbezüglich hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt:

„Die in Art. 80 Abs. 2 GG vorgesehene grundsätzliche Zustimmungsbedürftigkeit von Verordnungen aufgrund zustimmungspflichtiger Gesetze dient dem Schutz der Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei der Setzung von Rechtsnormen (vgl. BVerfGE 8, 71 <77 f.>; 114, 196 <231>). Zustimmungsrechte des Bundesrates

sollen nicht durch Delegation der Rechtssetzung auf die Exekutive erlöschen (vgl. BVerfGE 24, 184 <189>; 114, 196 <231>). Eine „anderweitige bundesgesetzliche Regelung“ im Sinne des Art. 80 Abs. 2 GG darf demgemäß nicht in einer Weise ausgelegt werden, die dazu führt, dass der Bundesrat ohne sein Zutun Mitbestimmungsrechte verliert. Das Zustimmungserfordernis darf nur unter den Voraussetzungen entfallen, denen der Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zugestimmt hat.

[...]

Durch die Zustimmungsbedürftigkeit „anderweitiger gesetzlicher Regelung“ im Sinne des Art. 80 Abs. 2 GG ist gewährleistet, dass dem Bundesrat nicht Entscheidungsmöglichkeiten ohne sein Zutun entzogen werden.“

BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014 – 2 BvF 1/12 –, BVerfGE 136, 69-119, Rn. 74 f.

Anders gesagt: Anderweitige bundesgesetzliche Regelungen im Sinne des Art. 80 Abs. 2 GG, die eine eigentlich bestehende Zustimmungsbedürftigkeit zu einer Rechtsverordnung abbedingen, bedürfen ihrerseits der Zustimmung des Bundesrates.²²⁶

Dies ist bei § 88a Abs. 1 Satz 1 GModG der Fall. Die Regelung bedingt eine grundsätzlich bestehende Zustimmungsbedürftigkeit ab.

§ 88a Abs. 1 Satz 1 GModG lautet:

„Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, eine Prüfungsordnung für die Qualifikationsprüfung Energieberatung nach § 88 Absatz 5 zu erlassen.“

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird demnach ermächtigt, ohne Zustimmung des Bundesrates eine Prüfungsordnung für die Qualifikationsprüfung Energieberatung zu erlassen.

Der Erlass einer solchen Rechtsverordnung wäre grundsätzlich zustimmungsbedürftig gemäß Art. 80 Abs. 2 Alt. 5 GG.

²²⁶ Vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 24. Februar 1970 – 2 BvL 12/69 –, BVerfGE 28, 66-88, Rn. 37-39; Beschluss vom 19. November 2021 – 1 BvR 971/21 –, BVerfGE 159, 355-448, Rn. 106; Brenner, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, GG Art. 80 Rn. 100; Mann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 38; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, 110. EL März 2026, GG Art. 80 Rn. 176, insb. Fn. 6 m.w.N.; Uhle, in: BeckOK GG, 65. Ed. 1.3.2026, GG Art. 80 Rn. 56.

Gemäß Art. 80 Abs. 2 Alt. 5 GG bedürfen Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheiten ausgeführt werden, der Zustimmung des Bundesrates.

Bundesgesetz in diesem Sinne ist nicht die einzelne Norm, sondern das Gesetz als gesetzgebungstechnische Einheit – vorliegend also das gesamte Artikelgesetz. Dies folgt ohne Weiteres aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Oktober 1968 zum Aktenzeichen 2 BvE 2/66:

„In dem Satzteil: "Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen", in Art. 80 Abs. 2 GG bedeutet "Bundesgesetz" das Bundesgesetz als gesetzgebungstechnische Einheit. Rechtsverordnungen auf Grund solcher Bundesgesetze bedürfen deshalb - falls nicht eine anderweitige Regelung getroffen worden ist - in jedem Fall und nicht nur dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn die Ermächtigung und die mit ihr zusammenhängenden Normen die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes ausgelöst haben.“

BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1968 – 2 BvE 2/66 –, BVerfGE 24, 184-202, Rn. 39

Zwar erging diese Rechtsprechung zu Art. 80 Abs. 2 Alt. 4 GG. Sie muss aber auch für Art. 80 Abs. 2 Alt. 5 GG gelten. Beide Varianten beziehen sich auf ein und denselben (nicht nur den gleichen) Begriff des Bundesgesetzes.²²⁷ Das Wort wird dort nur ein einziges Mal verwendet; die vierte und die fünfte Alternative sind lediglich als parallele, durch „oder“ verbundene Relativsätze an dasselbe Bezugswort angefügt. Diese enge sprachliche Verknüpfung spricht dafür, den Begriff nicht je nach Bezugnahme unterschiedlich auszulegen.²²⁸

Gegen die Übertragung der Rechtsprechung lässt sich auch nicht einwenden, dass die vierte und die fünfte Alternative nicht den identischen Sinn und Zweck verfolgen. Art. 80 Abs. 2 Alt. 4 GG dient der Sicherung der Beteiligungsrechte des Bundesrats für den Fall, dass die Gesetzgebung in materieller Hinsicht durch Rechtsverordnungen perpetuieren soll.²²⁹ Art. 80 Abs. 2 Alt. 5 GG schützt die Organisations- und Verfahrensautonomie der Länder – die Norm soll verhindern, dass der Bund durch Rechtsverordnung Vorgaben

²²⁷ Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, 110. EL März 2026, GG Art. 80 Rn. 169.

²²⁸ Ähnlich Nierhaus, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 237. EL August 2026, Art. 80 Rn. 617; Ramsauer in Alternativkommentar zum Grundgesetz, Art. 80 Rn. 81; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, 110. EL März 2026, GG Art. 80 Rn. 169

²²⁹ Brenner, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, GG Art. 80 Rn. 94.

für den Verwaltungsvollzug macht, ohne den Bundesrat zu beteiligen.²³⁰ Ein Argument für eine unterschiedliche Auslegung des Begriffs von „Bundesgesetzen“ lässt sich aus diesem Befund nicht formen.²³¹ Denn nicht anders als im Falle des Art. 80 Abs. 2 Alt. 5 GG folgt die konkrete Gefahr im Falle des Art. 80 Abs. 2 Alt. 4 GG für das geschützte Rechtsgut – das Beteiligungsrecht – aus der einzelnen Bestimmung selbst, nicht aus dem zugrundeliegenden Bundesgesetz als Ganzem. Dieser Befund ließe sich als Argument gegen das vom Bundesverfassungsgericht zugrunde gelegte Verständnis des Begriffs „Bundesgesetze“ generell anführen, nicht aber als Argument für eine gebotene Differenzierung zwischen den beiden Alternativen.

Auch unabhängig von dieser zu Art. 80 Abs. 2 Alt. 4 GG ergangenen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wird in der Literatur davon ausgegangen, dass im Rahmen des Art. 80 Abs. 2 Alt. 5 GG nicht auf die einzelne bundesgesetzliche Regelung, sondern auf das jeweilige Gesamtgesetz abzustellen ist.²³² Zur Begründung wird unter anderem angeführt, dass die in Bezug genommenen Art. 83 ff. GG die Durchführung von Bundesgesetzen grundsätzlich im Hinblick auf die gesetzgebungstechnische Einheit regeln.²³³

Für diese Auslegung spricht weiter in systematischer Hinsicht der Vergleich mit dem Vorbehalt der „anderweitigen bundesgesetzlichen Regelung“. Mit diesem Begriff dürfte eine einzelne Regelung in einem Bundesgesetz gemeint sein. Wenn Art. 80 Abs. 2 GG im Folgenden nicht von bundesgesetzlicher Regelung, sondern von Bundesgesetz spricht, ist das ein weiteres Indiz dafür, dass dort nicht die einzelne Norm, sondern etwas anderes gemeint ist. Das kann dann nur das Gesamtgesetz sein.²³⁴

Das bedeutet: Ist nur eine Norm des GModG von den Ländern im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheit auszuführen, so führt dies zur Zustimmungsbedürftigkeit

²³⁰ Vgl. Klein, Zustimmungsgesetz wider Willen, 24. Juli 2026, beck-aktuell, verfügbar unter <https://www.beck-aktuell.de/heute-im-recht/rechtspolitik-gesetzgebung/gmodg-heizungsgesetz-zustimmungsgesetz-bundesrat-gutachten-2026-07-24>, zuletzt aufgerufen am 14. September 2026.

²³¹ So aber Klein, Zustimmungsgesetz wider Willen, 24. Juli 2026, beck-aktuell, verfügbar unter <https://www.beck-aktuell.de/heute-im-recht/rechtspolitik-gesetzgebung/gmodg-heizungsgesetz-zustimmungsgesetz-bundesrat-gutachten-2026-07-24>, zuletzt aufgerufen am 14. September 2026.

²³² Vgl. Brenner, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, GG Art. 80 Rn. 98; Mann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 36; Ramsauer, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, Art. 80 Rn. 81; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, 110. EL März 2026, GG Art. 80 Rn. 169.

²³³ Vgl. Nierhaus, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 237. EL August 2026, Art. 80 Rn. 617; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, 110. EL März 2026, GG Art. 80 Rn. 169.

²³⁴ Vgl. Nierhaus, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 237. EL August 2026, Art. 80 Rn. 618; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, 110. EL März 2026, GG Art. 80 Rn. 169.

der in § 88a GModG enthaltenen Verordnungsermächtigung. Das GModG enthält eine Reihe von Vorschriften, die von den Ländern als eigene Angelegenheiten ausgeführt werden, darunter die §§ 41, 96 Abs. 5, 99, 108 GModG.

Der Erlass einer Rechtsverordnung auf Grundlage des GModG wäre daher zustimmungsbedürftig gemäß Art. 80 Abs. 2 Alt. 5 GG. Diese Zustimmungspflichtigkeit wird durch § 88a Abs. 1 GModG für die Verordnungen, zu deren Erlass die Regelung ermächtigt, abbedungen. Dies hat die Zustimmungspflichtigkeit von § 88a Abs. 1 GModG zur Folge.

bb. Reichweite der Zustimmungspflichtigkeit

Die Zustimmungspflichtigkeit von § 88a Abs. 1 GModG erstreckt sich auf das gesamte Artikelgesetz und daher auch auf die angegriffenen Regelungen der §§ 10 Abs. 2 Nr. 3, 42, 43 GModG.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird ein Gesetz insgesamt zustimmungsbedürftig, wenn auch nur eine einzelne seiner Vorschriften einen verfassungsrechtlichen Zustimmungstatbestand erfüllt.²³⁵

Eine Einschränkung dieser Einheitsthese für Artikelgesetze ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorgesehen. Im Gegenteil: Nach der einschlägigen Rechtsprechung steht es dem Bundestag frei, das Artikelgesetz in ein zustimmungspflichtiges und ein nicht zustimmungspflichtiges Gesetz aufzuteilen.²³⁶ Der Gesetzgeber hat die Reichweite der Zustimmungspflichtigkeit durch die Wahl der Regelungstechnik also selbst in der Hand.

Im vorliegenden Fall haben die Bundesregierung und der Gesetzgeber von einer solchen Aufteilung abgesehen. Die Zustimmungspflichtigkeit erstreckt sich daher auf das gesamte Artikelgesetz.

Vor diesem Hintergrund ist unerheblich, dass die die Zustimmungspflichtigkeit auslösende Regelung des § 88a Abs. 1 GModG erst später in Kraft tritt²³⁷ als die mit der

²³⁵ Vgl. nur BVerfG, Urteil vom 17. Juli 2002 – 1 BvF 1/01 –, BVerfGE 105, 313-365, Rn. 68 m.w.N.

²³⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Juli 2002 – 1 BvF 1/01 –, BVerfGE 105, 313-365, Rn. 68 m.w.N.

²³⁷ § 88a Abs. 1 GModG wird durch Art. 2 Nr. 35 des Artikelgesetzes geändert, der gemäß Art. 9 Abs. 2 des Artikelgesetzes am 1. Januar 2027 in Kraft tritt.

vorliegenden Verfassungsbeschwerde angegriffenen Bestimmungen. Für das Auslösen der Zustimmungsbedürftigkeit kann es nicht auf das Datum des Inkrafttretens ankommen, da dieses im Moment der Beschlussfassung über das Gesetz stets in der Zukunft liegt. Überdies wird auch § 88a Abs. 1 GModG im maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt in Kraft getreten sein.

cc. Zwischenergebnis

§§ 10 Abs. 2 Nr. 3, 42, 43 GModG hätten der Zustimmung des Bundesrates bedurft.

Der Bundesrat hat nicht zugestimmt; das Gesetz wurde als Einspruchsgesetz behandelt. Die Regelungen sind daher formell verfassungswidrig. Sie vermögen die mit der eingriffsähnlichen Vorwirkung einhergehende Grundrechtsbeeinträchtigung schon aus diesem Grund nicht zu rechtfertigen.

b. Verstoß gegen Art. 20a GG

Grundrechtseingriffe lassen sich verfassungsrechtlich nur rechtfertigen, wenn die zugrunde liegenden Regelungen den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes entsprechen.²³⁸ Dies gilt angesichts der eingriffsähnlichen Vorwirkung auf grundrechtlich geschützte Freiheiten auch für die angegriffenen Regelungen.

Eine solche grundlegende Verfassungsbestimmung enthält Art. 20a GG. Die Vereinbarkeit mit Art. 20a GG ist daher Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen.²³⁹

aa. Verfassungsrechtliche Maßgaben

(1) Klimaschutzgebot

Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz.

Das Klimaschutzgebot zielt auf die Einhaltung einer Temperaturschwelle, bei der die durch den Menschen verursachte Erderwärmung angehalten werden soll. Diese

²³⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 189.

²³⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 190.

Erderwärmung resultiert aus anthropogenen Treibhausgasemissionen, die in die Erdatmosphäre gelangen. Um die Erderwärmung bei der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle²⁴⁰ anzuhalten, muss eine weitere Anreicherung der Treibhausgaskonzentration in der Erdatmosphäre über diese Schwelle hinaus verhindert werden. Denn die Treibhausgaskonzentration und der daraus über die Erderwärmung resultierende Klimawandel sind nach derzeitigem Stand weitgehend unumkehrbar.²⁴¹

Sind die verfassungsrechtlichen Grenzen der weiteren Erderwärmung erreicht, verpflichtet das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot dazu, Treibhausgasemissionen auf ein für die Treibhausgaskonzentration in die Erdatmosphäre neutrales Maß zu begrenzen. Insofern zielt Art. 20a GG auch auf die Herstellung von Klimaneutralität.²⁴²

Zwar genießt das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. Wegen der nach heutigem Stand weitestgehenden Unumkehrbarkeit des Klimawandels wäre eine Überschreitung der zum Schutz des Klimas einzuhaltenden Temperaturschwelle nur unter engen Voraussetzungen – etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen. Zudem nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.²⁴³

(2) Internationale Dimension

Der Klimaschutzverpflichtung steht nicht entgegen, dass der globale Charakter von Klima und Erderwärmung eine Lösung der Probleme durch einen Staat allein ausschließt; dieser Umstand prägt jedoch deren Inhalt.²⁴⁴

Die internationale Dimension des Klimaschutzgebots verlangt vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichtet insbesondere die Bundesregierung, im Rahmen internationaler Abstimmung auf Klimaschutz hinzuwirken.²⁴⁵ Darin erschöpft sich die internationale Dimension aber nicht. Vielmehr schließt

²⁴⁰ Dazu sogleich unter (3).

²⁴¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 198.

²⁴² BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 198.

²⁴³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 198.

²⁴⁴ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 197.

²⁴⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 201.

das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot die Umsetzung vereinbarter Lösungen ein.²⁴⁶

Denn die Klimaschutzmaßnahmen Deutschlands sind nur durch ihre Einbindung in weltweite Klimaschutzbemühungen und damit als Teil der Gesamtanstrengung geeignet, das Ende des Klimawandels herbeizuführen.²⁴⁷ Aus dieser spezifischen Angewiesenheit auf die internationale Staatengemeinschaft folgt die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, eigene, möglichst international vereinbarte Maßnahmen zum Klimaschutz tatsächlich zu ergreifen. Der Staat soll durch eigenes Handeln auch internationales Vertrauen stärken, dass Klimaschutz, insbesondere eine Umsetzung vertraglich vereinbarter Klimaschutzziele, auch mit Blick auf grundrechtliche Freiheiten zu lebenswerten Bedingungen gelingen kann.²⁴⁸

Diese Stärkung des wechselseitigen Vertrauens durch geeignete nationale Maßnahmen ist die grundlegende Voraussetzung des Pariser Übereinkommens. In Art. 2 Abs. 1 lit. a PA haben sich die Vertragsstaaten auf das Klimaschutzziel „deutlich unter 2 °C und möglichst 1,5 °C“ verständigt, ohne sich zu konkreten Reduktionsmaßnahmen zu verpflichten. Das Pariser Übereinkommen installiert einen freiwilligen Mechanismus, nach dem die Vertragsstaaten ihre Maßnahmen zur Erreichung des vertraglichen Temperaturziels selbst festsetzen, aber transparent machen müssen. Diese Transparenz nationaler Anstrengungen soll das wechselseitige Vertrauen in die Einhaltung der gesetzten Temperaturziele stärken und so Anreize setzen, selbst eine zielkonforme nationale Klimaschutzpolitik zu betreiben. Das Abkommen setzt gerade darauf, dass die einzelnen Staaten ihren eigenen Beitrag leisten. Dies ist verfassungsrechtlich bedeutsam, da der durch Art. 20a GG gewiesene Weg zu globalem effektiven Klimaschutz derzeit vor allem über dieses Abkommen führt.²⁴⁹

(3) Verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung

Der Gesetzgeber hat das Klimaschutzziel des Art. 20a GG aktuell durch § 1 Satz 3 KSG dahingehend bestimmt, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf

²⁴⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 200.

²⁴⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 202.

²⁴⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 203.

²⁴⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 204.

Grundlage des Pariser Übereinkommens auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen ist.²⁵⁰

Als verfassungsrechtlich notwendige, grundlegende Konkretisierung des Art. 20a GG entfaltet die dem Klimaschutz in § 1 Satz 3 KSG zugrunde gelegte Temperaturmaßgabe ihrerseits verfassungsrechtliche Orientierungsfunktion. Auch für die verfassungsrechtliche Kontrolle bildet sie die maßgebliche Konkretisierung des in Art. 20a GG enthaltenen Klimaschutzauftrags.²⁵¹

Diese Konkretisierung verpflichtet den Gesetzgeber, seine Bemühungen an der 1,5 °C-Grenze und nicht lediglich an der 2 °C-Grenze auszurichten. Dazu hat er sich im Rahmen von § 1 Satz 3 KSG bekannt.²⁵²

Um die Einhaltung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturziele zu überprüfen, ist eine Übersetzung der Temperaturmaßgabe in eine Emissionsmaßgabe erforderlich.²⁵³ Diese Übersetzung leistet auf globaler Ebene der IPCC durch die Berechnung globaler CO₂-Restbudgets und auf nationaler Ebene der Sachverständigenrat, der auf Grundlage dieser globalen CO₂-Restbudgets ein nationales Restbudget ermittelt.²⁵⁴ Diesem Restbudget müssen die gesetzlichen Reduktionsmaßnahmen grundsätzlich Rechnung tragen, wobei dem Gesetzgeber angesichts der verbleibenden Unsicherheiten Wertungsspielräume verbleiben.²⁵⁵

(4) Aktualisierungspflicht

Das so verfassungsrechtlich maßgebliche Restbudget steht nicht ein für alle Mal fest, sondern ist bei einer erheblichen Veränderung der tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen sorgfaltsgemäß zu aktualisieren.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Klimabeschluss festgehalten, dass es der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt, ob neue hinreichend gesicherte Erkenntnisse über die Entwicklung der anthropogenen Erderwärmung oder deren Folgen und ihre Beherrschbarkeit eine andere Zielfestlegung im Rahmen des Art. 20a GG erforderlich

²⁵⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 208.

²⁵¹ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 213.

²⁵² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 242.

²⁵³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 215.

²⁵⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 215 ff.

²⁵⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 229.

machen. Der Gesetzgeber ist nach Art. 20a GG ständig verpflichtet, das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen.²⁵⁶

Zwar betreffen diese Ausführungen die gesetzgeberische Festlegung des nach Art. 20a GG maßgeblichen Temperaturziels. Für die Konkretisierung dieses Temperaturziels in Emissionsbudgets kann aber nichts anderes gelten. Es handelt sich bei dieser Konkretisierung nur um eine Übersetzung bzw. Umrechnung des Temperaturziels, um dieses verfassungsrechtlich handhabbar zu machen. Auch die zugelassenen Emissionsmengen sind als Teil des Umweltrechts daher ständig den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft, insbesondere neuen hinreichend gesicherten Erkenntnissen über die Entwicklung der anthropogenen Erderwärmung oder deren Folgen und ihre Beherrschbarkeit anzupassen.

Dies kommt auch im Klimabeschluss zum Ausdruck. Das Bundesverfassungsgericht hat für die im KSG in der damals geltenden Fassung zugelassenen Emissionsmengen im Ergebnis festgestellt, dass die entsprechenden Regelungen der Berücksichtigungspflicht „noch gerecht“²⁵⁷ werden, weil das festgestellte Maß der Budgetverfehlung „verglichen mit den derzeit in der Berechnung des Restbudgets enthaltenen Unsicherheiten nicht für eine verfassungsgerichtliche Beanstandung“²⁵⁸ genüge. Es hat so anerkannt, dass die Vereinbarkeit der zugelassenen Emissionsmengen mit dem nach Art. 20a GG maßgeblichen Klimaschutzziel dynamisch zu beurteilen ist und sich verändernde Umstände zu einer Reduktion der zugelassenen Emissionsmengen führen können. Der Gesetzgeber muss also stets im Blick behalten, ob das zugrunde gelegte verbleibende Restbudget noch in Einklang mit der nach Art. 20a GG maßgeblichen Klimaschutzzielfestlegung steht.

Auch der EGMR hat in seinem Urteil vom 9. April 2024 festgestellt, dass der Staat die Pflicht hat,

„die einschlägigen THG-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten zu aktualisieren“.

EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 550

²⁵⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 212.

²⁵⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 230.

²⁵⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 237.

Hinter diesem aus der EMRK folgenden Aktualisierungsgebot kann das Grundgesetz nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit nicht zurückbleiben.

bb. Subsumtion

An diesen verfassungsrechtlichen Maßgaben gemessen verstoßen die angegriffenen Regelungen gegen Art. 20a GG.

Der unbefristete Weiterbetrieb fossil betriebener Heizungsanlagen macht das Erreichen der Klimaneutralität unmöglich (1). Die durch die angegriffenen Regelungen zugelassenen Mehremissionen tragen in einer Weise zur Überschreitung des verfassungsrechtlich maßgeblichen Restbudgets bei, die nicht mit Art. 20a GG in Einklang zu bringen ist (2).

(1) Fehlende Ausrichtung auf Klimaneutralität

Die angegriffenen Regelungen verstoßen gegen das aus Art. 20a GG abgeleitete Gebot, Klimaneutralität zu erreichen.

Gemäß § 42 Abs. 1 und 2 Nr. 1 GModG ist der Einbau einer Heizungsanlage, die mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickt wird, auch in Zukunft zulässig. Dies gilt unmittelbar in bestehenden Gebäuden und gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 3 GModG auch in Neubauten. Diese neu eingebauten fossil beschickten Heizungsanlagen müssen nach der in § 43 Abs. 1 GModG normierten Bio-Treppe zu einem steigenden Prozentsatz mit biogenen Brennstoffen versorgt werden. Die Bio-Treppe endet im Jahr 2040 bei 60 Prozent.

Für den Betrieb dieser gemäß § 43 Abs. 1 GModG neu eingebauten und den Betrieb aller in der Vergangenheit eingebauten fossil betriebenen Heizungsanlagen gibt es kein Enddatum. Das in § 72 Abs. 4 GEG a.F. vorgesehene Betriebsverbot zum 31. Dezember 2044 wurde durch Art. 1 Nr. 32 des Artikelgesetzes ersatzlos gestrichen. Für das Jahr 2045, in dem nach der verfassungsrechtlich maßgeblichen Konkretisierung des § 3 Abs. 2 KSG Netto-Treibhausgasneutralität erreicht sein muss, enthält das GModG keine verbindliche Regelung.

Das bedeutet für den Zeitraum ab 2045: Bereits vor Inkrafttreten der angegriffenen Regelungen eingebaute fossile Heizungsanlagen dürfen weiterhin ohne jede Vorgabe fossile Brennstoffe verbrennen und das damit verbundene CO₂ ausstoßen. Die neu

eingebauten Heizungsanlagen dürfen die mit bis zu 40 % der Wärmeerzeugung verbundenen CO₂-Emissionen ausstoßen.

Klimaneutralität lässt sich so nicht erreichen.

Ein anderes Instrument, das die Wärmeversorgung des einzelnen bestehenden Gebäudes verbindlich auf Klimaneutralität ausrichtete, besteht nicht.²⁵⁹

Der kurz vor Verabschiedung des Gesetzes eingefügte § 42a GModG führt zu keiner anderen Beurteilung. Die Norm kann allenfalls als Absichtserklärung verstanden werden und ist daher für die rechtliche Beurteilung nicht relevant. Eine Verpflichtung der Bundesregierung zur Gesetzesinitiative in einem formellen Gesetz ist unzulässig und widerspricht dem Grundsatz der Gewaltenteilung.²⁶⁰

Eine Verpflichtung des Gesetzgebers, das angekündigte Gesetz zu beschließen, enthält § 42a GModG nicht. Aus gutem Grund: Eine einfachgesetzliche Verpflichtung des Gesetzgebers, ein einfaches Gesetz zu erlassen, ist normenhierarchisch ausgeschlossen. Der einfache Gesetzgeber kann sich nicht formell selbst binden.²⁶¹

Überdies ist fraglich, ob eine solche Grüngas-/Grünheizölquote geeignet wäre, den Betrieb auf klimaneutrale Brennstoffe zu gewährleisten. Dies wäre jedenfalls dann nicht der Fall, wenn diese Grüngas-/Grünheizölquote die Nutzung der derzeit in § 43 Abs. 1 GModG vorgesehenen Optionen weiterhin zulassen sollte. Erstens sind diese Brennstoffe nicht klimaneutral. Blauer, orangener und türkiser Wasserstoff müssen nach § 3 Abs. 1 Nr. 4b, Nr. 28a und Nr. 29b GModG lediglich einen Mindestschwellenwert der Treibhausgaseinsparung von 70 Prozent gegenüber dem Vergleichswert für fossile Brennstoffe erreichen; blauer und türkiser Wasserstoff werden ihrerseits aus Erdgas hergestellt.²⁶² Die Verwendung von Biogas und Biomethan sorgt unter anderem wegen der Leckagen für weitere nicht bilanzierte Emissionen. Zweitens müssten auch diese Brennstoffe in dem erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen, was insbesondere von der Deutschen Energie-Agentur und vom Bundesrat in Zweifel gezogen wird²⁶³ und wozu sich die Bundesregierung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht äußerte.

²⁵⁹ Dazu im Einzelnen oben B.VI.

²⁶⁰ Vgl. nur Wissenschaftliche Dienste, WD 5 – 3000 – 083/26, S. 8 f. m.w.N.

²⁶¹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste, WD 5 – 3000 – 083/26, S. 9 f. m.w.N.

²⁶² Dazu oben B.V.2.b.

²⁶³ Dazu oben B.V.4.c.

Das in § 42a GModG vorgesehene Gesetz würde daher nur dann zur Klimaneutralität der Wärmeversorgung führen, wenn man sämtliche mit Emissionen verbundene Brennstoffe verbieten würde. Dies entspräche in der Wirkung einem (Betriebs-)Verbot fossiler Heizkessel ab 2045, wie dieses in § 72 Abs. 4 GEG vorgesehen war, der durch die angegriffenen Regelungen gestrichen wurde.²⁶⁴ Dann wäre zwar Klimaneutralität in der Wärmeversorgung erreicht; die verfassungsrechtlich gebotene Orientierung ginge aber gänzlich verloren.²⁶⁵

Indem er sich auf § 42a GModG verlässt, stützt der Gesetzgeber die Klimaverträglichkeit seines Konzepts auf eine Annahme über sein künftiges Handeln. Es handelt sich dabei um eine gesetzgeberische Prognose, die der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt.²⁶⁶ Im Anwendungsbereich des Art. 20a GG tritt die besondere Sorgfaltspflicht hinzu, die aus der Unumkehrbarkeit einmal freigesetzter Emissionen folgt.²⁶⁷

Die Annahme des Gesetzgebers trägt nicht.

Das folgt zunächst aus der Rechtsform des § 42a GModG. Die Bundesregierung kann durch das Gesetz nicht verpflichtet werden und § 42a GModG ist durch ein einfaches Gesetz jederzeit und voraussetzungslos aufhebbar. Eine Annahme, deren Eintritt rechtlich nicht gesichert ist, kann die verfassungsrechtlich geforderte Ausrichtung des Gebäudebestands auf Klimaneutralität nicht ersetzen.

Hinzu kommt, dass die angegriffenen Regelungen den angekündigten Schritt nicht vorbereiten, sondern erschweren. Bis 2045 wird auf Grundlage der angegriffenen Regelungen eine erhebliche Zahl fossil beschickter Heizungsanlagen eingebaut, ohne dass die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer eine Vorstellung davon vermittelt bekämen, welche Kosten infolge dieses Einbaus auf sie zukommen. Die Bundesregierung hat die zu erwartenden Kosten im Gesetzgebungsverfahren nicht ermittelt.²⁶⁸ Eine Beratung über die zu erwartenden Kosten vor der Entscheidung für eine solche Heizungsanlage sieht das GModG nicht vor. § 71 Abs. 11 GEG a.F. sah eine solche Beratung durch fachkundige Personen vor – er ist ersatzlos entfallen.²⁶⁹ Die angekündigte

²⁶⁴ So auch Wissenschaftliche Dienste, WD 5 – 3000 – 083/26, S. 6 f.

²⁶⁵ Dazu vertieft unter D.I.2.c.cc.(2).

²⁶⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Mai 2026 – 2 BvR 1096/22 –, Rn. 101, juris.

²⁶⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 229.

²⁶⁸ S.o. B.V.4.c.

²⁶⁹ S.o. B.III.1.

Umstellung träfe damit auf einen Anlagenbestand, der in Unkenntnis der anfallenden Kosten errichtet worden ist.

Das Regelungskonzept erschwert damit gerade die Maßnahme, von deren Erlass die Ausrichtung auf Klimaneutralität abhängt.

Auch nach der Rechtsprechung des EGMR reicht es nicht, einen Rechtsrahmen zu setzen. Vielmehr muss der Rechtsrahmen in der Praxis wirksam angewendet werden.²⁷⁰ Ein Regelungsrahmen mit einer Ankündigung, deren Voraussetzungen nicht geschaffen, sondern untergraben werden, wird dem nicht gerecht.

Auch die Evaluationsklausel des § 9a GModG führt zu keiner anderen Beurteilung.

Die Vorschrift verpflichtet die zuständigen Ministerien, die Regelungen der Teile 2, 3, 4 und 6 im Jahr 2030 im Hinblick auf ihren Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele zu evaluieren und nach Maßgabe der Ergebnisse innerhalb von sechs Monaten einen Vorschlag für eine Weiterentwicklung vorzulegen. Mehr ordnet sie nicht an. Eine Verpflichtung, den Vorschlag umzusetzen, enthält sie ebenso wenig wie eine Rechtsfolge für den Fall, dass die Evaluierung eine Zielverfehlung ergibt. § 9a Satz 2 GModG stellt lediglich klar, dass die Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes unberührt bleiben. Eine Anforderung an die Wärmeversorgung des Gebäudebestands folgt daraus nicht.²⁷¹

Eine Norm, die allein zur Prüfung und zur Unterbreitung eines Vorschlags verpflichtet, kann die fehlende Ausrichtung des Gebäudebestands auf Klimaneutralität nicht ersetzen.

Hinzu kommt der Zeitpunkt. Die Evaluierung setzt erst im Jahr 2030 an, der Vorschlag wäre frühestens im Jahr 2031 zu unterbreiten, eine etwaige gesetzliche Umsetzung läge noch später. Bis dahin wird bereits ein Großteil der Heizungsanlagen ausgetauscht sein.²⁷² Eine Evaluierung, die erst danach einsetzt, kann weder die bis dahin zugelassenen Emissionen rückgängig machen noch den Anlagenbestand, der die Emissionen in Zukunft verursachen wird.

²⁷⁰ Dazu vertieft unter D.I.2.c.bb.

²⁷¹ Dazu oben B.V.2.b.

²⁷² Dazu oben B.V.4.a.

(2) Ungerechtfertigte Überschreitung des Restbudgets

Die durch die angegriffenen Regelungen zugelassenen Mehremissionen führen zu einer Überschreitung der verfassungsrechtlich maßgeblichen CO₂-Restbudgets bzw. tragen zu dieser bei.

Diese Überschreitung ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Im Einzelnen:

(a) Maßgebliches Restbudget

Für die Ermittlung eines nationalen Restbudgets kann auf die Berechnungen des Sachverständigenrats für Umweltfragen zurückgegriffen werden. Der Sachverständigenrat legt seiner Bestimmung des nationalen Budgets zunächst die Berechnungen des IPCC zu globalen Budgets zugrunde. Bei den Berechnungen des IPCC handelt es sich um wissenschaftlich begründete Annahmen, die in einem qualitätssichernden Verfahren gewonnen wurden.²⁷³ Die Angaben sind belastbar. Sie beruhen auf der umfänglichen Auswertung des Forschungsstands durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.²⁷⁴ Sie stellen die beste verfügbare Datenlage zu global verbleibenden Restbudgets dar.²⁷⁵

Der SRU hat seine Berechnungen zuletzt im Rahmen der Stellungnahme zu den Verfassungsbeschwerden aktualisiert. Legt man diese aktualisierte Berechnung zugrunde und berücksichtigt die seitdem verbrauchten CO₂-Emissionen aus dem Jahr 2025²⁷⁶, ergeben sich die folgenden denkbaren Anknüpfungspunkte für das seit Anfang 2026 zur Verfügung stehende nationale Restbudget.

Nach den aktuellen Berechnungen

- verbleibt für eine wahrscheinliche (67 %) Einhaltung der 1,75 °C-Grenze ein Restbudget von rund 1,9 Gt CO₂,
- wurde das für eine wahrscheinliche (67 %) Einhaltung der 1,5 °C-Grenze um über 2,3 Gt CO₂ überschritten,

²⁷³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 220.

²⁷⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 221.

²⁷⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 223.

²⁷⁶ Siehe oben B.I.6.

- wurde das für eine ebenso wahrscheinliche Überschreitung wie Einhaltung (50 %) der 1,5 °C-Grenze um über 1,8 Gt CO₂ überschritten.

Nach den für die Bundesregierung günstigeren Berechnungen aus dem Jahr 2021

- verbleibt für eine wahrscheinliche (67 %) Einhaltung der 1,75 °C-Grenze ein Restbudget von rund 3,1 Gt CO₂,
- wurde das für eine wahrscheinliche (67 %) Einhaltung der 1,5 °C-Grenze um rund 1 Gt CO₂ überschritten,
- wurde das für eine ebenso wahrscheinliche Überschreitung wie Einhaltung (50 %) der 1,5 °C-Grenze gerade überschritten.

Angesichts des IGH-Gutachtens und des Beschlusses der Weltgemeinschaft im Rahmen der weltweiten Bestandsaufnahme²⁷⁷ spricht vieles dafür, dass eine Orientierung am mit der 1,5 °C-Grenze einhergehenden Restbudget geboten ist.

Im Rahmen der weltweiten Bestandsaufnahme haben die Vertragsstaaten sich ausdrücklich zu ihrer Verpflichtung bekannt, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen. Der IGH hat unter anderem aus der Konkretisierung des Pariser Übereinkommens die völkerrechtliche Verpflichtung abgeleitet, Anstrengungen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 °C zu verfolgen.

Die Feststellung des IGH muss angesichts der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes auch eine Rolle spielen, wenn es um die Bestimmung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle bzw. die Ermittlung des damit einhergehenden Restbudgets geht. Dies gilt umso mehr, als dass die Bundesregierung dem Beschluss im Rahmen der weltweiten Bestandsaufnahme selbst zugestimmt hat.

Die Aktualisierungspflicht²⁷⁸ gebietet es darüber hinaus, sich an den aktuellen Berechnungen zu orientieren, zumal diese im Zeitpunkt der Verabschiedung des Artikelgesetzes der Bundesregierung und dem Gesetzgeber bekannt waren. Es ist kein Grund ersichtlich, die überholten Budgetberechnungen zugrunde zu legen.

²⁷⁷ Siehe oben B.I.5. sowie B.I.2. und B.I.6.a.

²⁷⁸ Siehe oben D.I.2.b.aa.(4).

Für die Entscheidung des vorliegenden Verfahrens bedarf diese Frage indes keiner abschließenden Klärung. Die Verfassungsbeschwerde greift bereits dann durch, wenn man die für den Gesetzgeber günstigste der in Betracht kommenden Grundlagen zugrunde legt – also die methodisch überholte Berechnung aus dem Jahr 2021 und die Orientierung an der wahrscheinlichen (67 %) Einhaltung der 1,75 °C-Grenze, an der sich auch das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss orientiert hat.

(b) Überschreitung des Restbudgets

Das maßgebliche Restbudget wird um ein Vielfaches überschritten, wozu die hier zugelassenen Mehremissionen einen erheblichen Beitrag leisten.

Zwar können die vom SRU ausgewiesenen Emissionsmengen nicht als zahlengenaues Maß der verfassungsgerichtlichen Kontrolle dienen. Die Ermittlung globaler Budgets durch den IPCC und die Ableitung nationaler Budgets nach der Methode des Sachverständigenrats weisen tatsächliche Unsicherheiten auf, die sowohl zu einer Verringerung als auch zu einer Vergrößerung der angegebenen Budgets führen können.²⁷⁹ Trotz dieser Unsicherheiten und der damit einhergehenden Wertungsspielräume müssen die gesetzlichen Reduktionsmaßnahmen dem Restbudget aber Rechnung tragen. Insbesondere hat der Gesetzgeber als Ausdruck seiner besonderen Sorgfaltspflicht den Schätzungen des verbleibenden Budgets Rechnung zu tragen, wenn diese auf die Möglichkeit der Überschreitung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle hindeuten.²⁸⁰

Die Zulassung einer eindeutig prognostizierten Überschreitung des Restbudgets unter Berücksichtigung der bestehenden Unsicherheiten, die in den unterschiedlichen Rechen Szenarien ihren Ausdruck finden, würde dem nicht gerecht.

Dies muss erst recht angesichts der zwischenzeitlich ergangenen Rechtsprechung des EGMR gelten. Dieser hat in seinem Urteil vom 9. April 2024 („Schweizer Klimaseniorinnen“) betont, dass der gesetzgeberische Einschätzungsspielraum gerade bei der Festlegung der Reduktionsziele bzw. der zulässigen Emissionsmengen reduziert ist.

Hinsichtlich der Zielfestlegung fordert der EGMR zunächst die

²⁷⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 220 ff.

²⁸⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 229.

„Festlegung eines Zeitplans für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets für denselben Zeitraum oder einer anderen gleichwertigen Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels.“

Rn. 550 Buchst. a des Urteils, eigene Übersetzung

Bei dieser Festlegung ist der Spielraum des Gesetzgebers reduziert:

„Insbesondere in Anbetracht der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Art und Weise, in der der Klimawandel die Rechte der Konvention berührt, und unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Dringlichkeit der Bekämpfung der nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels, der Schwere seiner Folgen, einschließlich der schwerwiegenden Gefahr, dass sie den Punkt der Unumkehrbarkeit erreichen, und der wissenschaftlichen, politischen und gerichtlichen Anerkennung eines Zusammenhangs zwischen den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels und dem Genuss (verschiedener Aspekte) der Menschenrechte (siehe oben, Randnr. 436), hält es der Gerichtshof für gerechtfertigt, dass dem Klimaschutz bei der Abwägung aller konkurrierenden Erwägungen erhebliches Gewicht zukommt. (...)“

(A)us den vorstehenden Erwägungen (ergibt sich) eine Unterscheidung zwischen dem Umfang des Ermessensspielraums in Bezug auf das Bekenntnis des Staates zur Notwendigkeit der Bekämpfung des Klimawandels und seiner nachteiligen Auswirkungen und die Festlegung der hierfür erforderlichen Ziele einerseits und in Bezug auf die Wahl der Mittel zur Erreichung dieser Ziele andererseits. Was den ersten Aspekt anbelangt, so erfordern die Art und Schwere der Bedrohung und der allgemeine Konsens über die Bedeutung des übergeordneten Ziels eines wirksamen Klimaschutzes durch Gesamtziele für die Verringerung der Treibhausgasemissionen im Einklang mit den von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen zur Erreichung der Kohlenstoffneutralität einen geringeren Ermessensspielraum für die Staaten.“

Rn. 542, 543 des Urteils, eigene Übersetzung

Unter Berücksichtigung dieser völkerrechtlichen Maßgaben wird das BVerfG den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers nunmehr enger zu ziehen haben als noch im Klimabeschluss vom 24. März 2021.

Vor diesem Hintergrund kann die prognostizierte vielfache Überschreitung des vom SRU berechneten Restbudgets und der durch die angegriffenen Regelungen geleistete Beitrag dazu nur einen Verstoß gegen Art. 20a GG darstellen. Von keinem der denkbaren Anknüpfungspunkte für die Budgetbestimmung ausgehend kann angenommen werden, dass dieses Budget eingehalten wird; in jedem der Szenarien tragen die zugelassenen Mehremissionen erheblich zu einer bereits eingetretenen oder einer bereits prognostizierten Überschreitung des Restbudgets bei.

Bereits wenn man dem Gesetzgeber zugesteht, sich weiterhin an der wahrscheinlichen (67 %) Einhaltung der 1,75 °C-Grenze zu orientieren – also an derjenigen Schwelle, die auch das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss zugrunde gelegt hat –, würden die Mehremissionen in erheblichem Maße zur Überschreitung des noch zur Verfügung stehenden Restbudgets in Höhe von 1,9 Gt CO₂ beitragen. Unterstellt man die durch das Öko-Institut berechneten, im Gebäudesektor anfallenden Mehremissionen von 108 bis 172 Mio. t CO₂-Äq. bis 2040, so würden ca. sechs bis neun Prozent des noch verbleibenden Budgets durch die nunmehr zugelassenen Mehremissionen aufgezehrt. Noch drastischer fällt der Befund aus, wenn man die vom Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung ermittelten, in anderen Sektoren anfallenden Emissionen mitberücksichtigt. Es würden dann ca. neun bis neunzehn Prozent des noch verbleibenden Budgets durch die nunmehr zugelassenen Mehremissionen verbraucht.

Erst recht gilt dies, wenn – wofür nach dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs und dem Beschluss der Vertragsstaaten im Rahmen der weltweiten Bestandsaufnahme vieles spricht²⁸¹ – auf das mit der 1,5 °C-Grenze einhergehende Restbudget abzustellen ist. Dieses ist nach den aktuellen Berechnungen des Sachverständigenrats bei Orientierung an der wahrscheinlichen (67 %) Einhaltung bereits um rund 2,3 Gt CO₂ überschritten; auch bei einer Orientierung an der ebenso wahrscheinlichen Überschreitung wie Einhaltung (50 %) beläuft sich die Überschreitung bereits auf rund 1,8 Gt CO₂.²⁸² Die zugelassenen Mehremissionen leisten zu dieser Überschreitung einen relevanten Beitrag.

Wie schwer die Mehremissionen ins Gewicht fallen, lässt sich am Jahr 2044 exemplarisch zeigen. Zugelassen wären in diesem Jahr noch 30 Mio. t CO₂-Äq. – jedenfalls bei einem unterstellten Absinken der im Jahr 2040 zulässigen 150 Mio. t CO₂-Äq. auf 0 Mio. t CO₂-Äq. im Jahr 2045. Allein die mit den angegriffenen Regelungen einhergehenden Mehremissionen von 14 bis 22 Mio. t CO₂-Äq. pro Jahr²⁸³ würden im Jahr 2044 demnach circa 60 % der zugelassenen Emissionen ausmachen.²⁸⁴

Spielraum für diese Mehremissionen besteht angesichts der prognostizierten Emissionen nicht. Selbst wenn es Deutschland gelingen würde, die im KSG zugelassenen Jahresemissionsgesamtmengen einzuhalten – wovon der Expertenrat

²⁸¹ S.o. zu Art. 20a GG unter D.I.2.b.bb.(a).

²⁸² Siehe oben B.I.6.

²⁸³ Vgl. Öko-Institut, Anlage VB 17, S. 8.

²⁸⁴ Vgl. Wissenschaftliche Dienste, Anlage VB 9, S. 13.

nicht ausgeht²⁸⁵ –, würden im Zeitraum von 2027 bis 2040 noch ca. 4,8 Gt CO₂-Äq.²⁸⁶ emittiert.

Auch wenn die veraltete Budgetberechnung zugrunde zu legen wäre, würden die zugelassenen Mehremissionen zu einer Budgetüberschreitung beitragen, die bereits aufgrund der im KSG zugelassenen Jahresemissionsgesamtmengen und erst recht nach der Prognose des Expertenrats zu erwarten ist.

Zu einer Kompensation dieser Mehremissionen durch die im KSG einst vorgesehenen Ausgleichsmechanismen wird es nicht kommen.²⁸⁷

(c) Keine Rechtfertigung

Gründe für die verfassungsrechtlich erforderliche Rechtfertigung dieser Budgetüberschreitungen sind nicht ersichtlich.

Für den Fall der Budgetüberschreitung hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten:

„Art. 20a GG genießt [...] keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen. [...]

Wegen der nach heutigem Stand weitestgehenden Unumkehrbarkeit des Klimawandels wäre eine Überschreitung der zum Schutz des Klimas einzuhaltenden Temperaturschwelle jedoch nur unter engen Voraussetzungen - etwa zum Schutz von Grundrechten – zu rechtfertigen.“

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 198

Die Überschreitung der Temperaturschwelle – und damit die Überschreitung des sie operationalisierenden Restbudgets – ist demnach nur zulässig, wenn andere Rechtsgüter in der vorzunehmenden Abwägung überwiegen. Der beispielhafte Verweis des Bundesverfassungsgerichts auf den Schutz von Grundrechten lässt den Rückschluss zu, dass nur Rechtsgüter von einem hohen Gewicht die Budgetüberschreitung rechtfertigen können.

²⁸⁵ Siehe oben B.IV.1.

²⁸⁶ Eigene Berechnung. Addiert wurden die Jahresemissionsgesamtmengen aus der Anlage 2 zum KSG und aus der Verordnung der Bundesregierung zur Überführung der jährlichen Minderungsziele in Jahresemissionsgesamtmengen für die Jahre 2031 bis 2040 vom 10. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 302).

²⁸⁷ Siehe oben C.III.1.a.aa.(2)(c).

Haben Klimaschutzregelungen bereits einen Gesetzgebungsprozess durchlaufen und wurden in diesem Rahmen für machbar und angemessen befunden, so gelten für die Rücknahme dieser Maßnahmen hohe Begründungs- und Rechtfertigungshürden.²⁸⁸

Dieses „relative Verschlechterungsverbot“ folgt für die Konstellation der Budgetüberschreitung ohne Weiteres aus der zitierten Passage des Klimabeschlusses. Es kann daher dahinstehen, ob Art. 20a GG darüber hinaus auch ein absolutes Verschlechterungsverbot enthält.²⁸⁹

Dass die angegriffenen Regelungen dem Schutz solcher Rechtsgüter von besonders hohem Gewicht dienen, ist nicht ersichtlich.

Der Gesetzgeber hat solche Gründe auch im Rahmen des Gesetzentwurfs nicht angeführt. Als Begründung hat er darauf hingewiesen, dass die Regelungen der §§ 71, 71b bis 71p GEG zu Verunsicherung geführt und sich als zu komplex und wenig praktikabel erwiesen hätten. Künftig hätte der Eigentümer im Falle eines Heizungsaustausches wieder mehr Entscheidungsfreiheit.²⁹⁰ Zwar nicht als Motivation für die Gesetzgebung, aber als deren Folge werden finanzielle Entlastungen der Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft angeführt.²⁹¹

Verunsicherung zu begegnen und Regelungen einfacher und praktikabler zu gestalten mag eine nachvollziehbare Motivation für ein Gesetzgebungsverfahren sein. Um Rechtsgüter von Verfassungsrang handelt es sich dabei freilich nicht.

Die Freiheit, sich beim notwendigen Austausch der Heizung für eine fossil betriebene Heizungsanlage zu entscheiden, dürfte zwar von der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG gedeckt sein. Die gewonnenen Freiheitsgrade sind allerdings begrenzt. Auch die §§ 71 ff. GEG a.F. ermöglichten im Sinne der Technologieoffenheit den Einbau jeder Heizungsalternative, wenn diese die 65 %-Vorgabe einhielt. Insoweit nunmehr die

²⁸⁸ Vgl. Willert/Franke/Verheyen/Legler, Gutachten GEG – Verschlechterungsverbot Art. 20a GG, 2. Februar 2026, verfügbar unter https://www.greenpeace.de/publikationen/2026-02-02_GEG-Gutachten.pdf, S. 15 f., 18.

²⁸⁹ Vgl. zu diesen unterschiedlichen Ausprägungen des normativen Verschlechterungsverbots Calliess/Kirchhof, Rote Linien des Klimaschutzrechts, März 2025, verfügbar unter https://klimaunion.de/wp-content/uploads/2026/05/Rechtsgutachten_C.-Calliess-G.-Kirchhof-Klimaschutz-Rote-Linien-des-Rechts.pdf, S. 59 ff. Die Wissenschaftlichen Dienste weisen darauf hin, dass in der Literatur mit nur einer Ausnahme einhellig von der Geltung eines solchen relativen Verschlechterungsverbots ausgegangen wird, vgl. Anlage VB 9, S. 20 f.

²⁹⁰ Vgl. BT-Drs. 21/6278, S. 1.

²⁹¹ Vgl. BT-Drs. 21/6278, S. 2 f.

Freiheit besteht, eine fossile Heizungsanlage einzubauen, deren Einbau angesichts der 65 %-Vorgabe zuvor unzulässig gewesen wäre, ist diese Freiheit nunmehr durch die in § 43 Abs. 1 GModG vorgesehene Bio-Treppe eingeschränkt.

Auch die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG trägt die Budgetüberschreitung nicht. Soweit die angegriffenen Regelungen den Einbau neuer Heizungsanlagen betreffen, ist der Schutzbereich bereits nicht eröffnet; Art. 14 Abs. 1 GG schützt das Erworbene, nicht den Erwerb. Anders liegt es, soweit mit der Aufhebung des § 72 Abs. 4 GEG a.F. der Betrieb bereits vorhandener Anlagen über das Jahr 2044 hinaus zugelassen wird. Insofern werden Eigentümer von Bestandsanlagen tatsächlich entlastet. Dieses Interesse ist von Art. 14 Abs. 1 GG erfasst und nicht von vornherein unbeachtlich. Sein Gewicht ist jedoch gering. Die aufgehobene Regelung setzte den Endpunkt erst zum Ablauf des Jahres 2044 und eröffnete damit einen Anpassungszeitraum von mehr als zwei Jahrzehnten; ein großer Teil des Bestands ist bis dahin ohnehin altersbedingt zu ersetzen. Der Zugewinn an Freiheit beschränkt sich daher auf den Weiterbetrieb einzelner Anlagen jenseits dieses Zeitraums. Ihm steht die Überschreitung eines Restbudgets gegenüber, das nach sämtlichen in Betracht kommenden Berechnungsgrundlagen entweder nahezu aufgezehrt oder bereits überschritten ist.

Den finanziellen Entlastungen stehen erhebliche Belastungen aufgrund der zu erwartenden Kosten der Brennstoffe und/oder des Gasnetzbetriebs entgegen, die die Bundesregierung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht berücksichtigt hat. Ob es zu finanziellen Entlastungen kommt, ist daher ungewiss. Sie betreffen überdies nur die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer. Für Mieterinnen und Mieter wird der Einbau einer fossilen Heizungsanlage mit erheblichen Mehrbelastungen einhergehen, da sie bis 2040 die Hälfte der mit den biogenen Brennstoffen verbundenen Kosten und ab 2040 die darüber hinaus anfallenden Kosten allein tragen müssen.

Auf Rechtsgüter von Verfassungsrang, die die Budgetüberschreitung rechtfertigen könnten, kann sich der Gesetzgeber nicht berufen.

cc. Zwischenergebnis

Die Mehremissionen werden zur Überschreitung des verfassungsrechtlich maßgeblichen CO₂-Restbudgets beitragen. Dies lässt sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen und verstößt daher gegen Art. 20a GG.

c. Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Die angegriffenen Regelungen verletzen darüber hinaus das Gebot der Verhältnismäßigkeit. Sie werden den verfassungsrechtlichen Maßgaben (aa.), bei deren Anwendung die Rechtsprechung des EGMR zu berücksichtigen ist (bb.), nicht gerecht (cc.).

aa. Verfassungsrechtliche Maßgaben

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gebot der Verhältnismäßigkeit Maßgaben entnommen, die im Kontext des Klimaschutzes gelten. An diesen Maßgaben sind auch die angegriffenen Regelungen zu messen.

(1) Verteilung der Reduktionslast

Die Grundrechte verpflichten den Gesetzgeber, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO₂-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen.²⁹² Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde.²⁹³

Dies verlangt, dass das knappe CO₂-Restbudget hinreichend schonend aufgezehrt und so Zeit gewonnen wird, rechtzeitig erforderliche Transformationen einzuleiten, welche die Freiheitseinbußen durch die verfassungsrechtlich unausweichliche Reduktion von CO₂-Emissionen und CO₂-relevantem Freiheitsgebrauch lindern, indem sie CO₂-neutrale Verhaltensweisen verfügbar machen. Verfassungswidrig sind Regelungen, wenn sie zulassen, dass so viel vom verbleibenden Budget verzehrt wird, dass die künftigen Freiheitseinbußen aus heutiger Sicht unweigerlich unzumutbare Ausmaße annähmen, weil für lindernde Entwicklungen und Transformationen keine Zeit mehr bliebe. Der Gesetzgeber ist daher verpflichtet, vorausschauend Vorkehrungen zur grundrechtsschonenden Bewältigung der in der Zukunft drohenden Reduktionslast zu treffen.²⁹⁴

²⁹² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 192, 243.

²⁹³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 192.

²⁹⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 194.

(2) Entwicklungsfördernder Planungshorizont

Vor diesem Hintergrund ist die mit der Reduktion der Emissionsmöglichkeiten einhergehende grundrechtsrelevante Vorwirkung nur zu rechtfertigen, wenn zur Gewährleistung eines weiterhin freiheitsschonenden Übergangs in die Klimaneutralität hinreichend Vorkehrungen getroffen werden, um die auf die Beschwerdeführenden zukommende Minderungslast zu lindern und die damit verbundene Grundrechtsgefährdung einzudämmen.²⁹⁵

Anders gesagt: Wird der Verbrauch erheblicher Emissionsmengen zugelassen, so braucht es Vorkehrungen, um die zukünftige Reduktionslast grundrechtschonend zu bewältigen.²⁹⁶

Praktisch verlangt diese Schonung künftiger Freiheit, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. In allen Lebensbereichen müssen Entwicklungen einsetzen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch, dann auf der Grundlage CO₂-freier Verhaltensalternativen, gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann. Da der Staat nicht in der Lage ist, diese Entwicklungen allein bzw. selbst zu erbringen, muss er die Voraussetzungen und Anreize dafür schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen.²⁹⁷

Insoweit stehen dem Gesetzgeber Gestaltungsspielräume offen. Diese sind aber beschränkt. Erforderlich

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

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249

²⁹⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 243.

²⁹⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 245 ff.

²⁹⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 248.

Die Anforderungen an diesen „entwicklungsfördernden Planungshorizont“²⁹⁸ hat das Bundesverfassungsgericht im Klimabeschluss weiter konkretisiert.

Erforderlich ist demnach, dass möglichst frühzeitige transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung verbleibender Emissionsmöglichkeiten und zukünftiger Reduktionsanfordernisse formuliert werden. Dafür müssen die Reduktionsmaßgaben so ausgestaltet sein, dass sie die gebotene grundlegende Orientierung für die unerlässliche Entwicklung und Planung entsprechender Techniken und Praktiken bieten.²⁹⁹

Dies liegt zwar weitestgehend in den Händen des Gesetzgebers. Unerlässlich ist aber, dass Reduktionsmaßgaben rechtzeitig und weit in die Zukunft festgelegt werden, damit ein Planungshorizont entsteht, vor dem Anreiz und Druck erwachsen, die erforderlichen, teils langwierigen Entwicklungen in großer Breite in Gang zu setzen.

Darüber hinaus müssen die Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht. Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind. Wenn im Einzelnen konkret erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.³⁰⁰

(3) Reduktionspfad zur Klimaneutralität

Maßgeblich bleibt bei alledem das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG. Das Bundesverfassungsgericht hält fest:

„Die Festlegungen für die weitere Zukunft müssen einen Reduktionspfad weisen, der unter Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets zur Klimaneutralität führt.“

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 255

²⁹⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 244.

²⁹⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 253.

³⁰⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 254.

(4) Übertragbarkeit der Maßgaben

Zwar entwickelte das Bundesverfassungsgericht diese in Bezug auf die damals im KSG normierten Regelungen zur Fortschreibung des Treibhausgasreduktionspfads. Es ging also um Regelungen, die die Gesamtheit der zugelassenen Emissionen auf die Zukunft verteilen.

Den dargestellten Maßgaben müssen aber auch die hier angegriffenen Regelungen gerecht werden.

Zum einen gibt das KSG nach seiner Novelle – von deren Fortbestand die Beschwerdeführenden zunächst ausgehen müssen – keine Orientierung mehr über die in den jeweiligen Sektoren zu erbringenden Reduktionsleistungen. Die sektoralen Jahresemissionsmengen sind nicht mehr verbindlich, sondern rein informatorisch in die Anlage zum KSG aufgenommen. Der Nachsteuerungsmechanismus aus § 8 KSG und wohl auch die Klimaschutzprogramme nach § 9 KSG sind nur noch an der Summe der Jahresemissionsgesamtmenen – also der Summe der Emissionen aller Sektoren innerhalb eines Jahrzehnts – ausgerichtet.³⁰¹ Das KSG gibt daher keine Orientierung (mehr), in welchem Sektor wann Transformationen in welchem Umfang erforderlich sind, um den Reduktionspfad insgesamt unter Wahrung der verbleibenden Emissionsbudgets einzuhalten.

Der grundrechtlich gebotene entwicklungsfördernde Planungshorizont muss durch die Regelungen und die Regelungstechnik entstehen, für die der Gesetzgeber sich entschieden hat.³⁰² Mit der Novelle des KSG hat er sich dafür entschieden, im KSG selbst keine sektorale Orientierung mehr zu geben. Die erforderliche Orientierung müssen also die für die jeweiligen Sektoren zentralen Regelungen geben.

Unabhängig von Inhalt und Fortbestand des Klimaschutzgesetzes gilt darüber hinaus: Der hier gerügte Orientierungsmangel lässt sich durch eine Regelung der Gesamtemissionsmengen auf Bundesebene – gleich welcher Ausgestaltung – nicht ausgleichen.

Der entwicklungsfördernde Planungshorizont soll bewirken, dass absehbar wird, „dass und welche Produkte, Dienstleistungen, Infrastruktur-, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen, Konsumgewohnheiten oder sonstigen heute noch CO₂-relevanten Strukturen

³⁰¹ Vgl. Anlage VB 6, Rn. 477 ff., 492 ff.

³⁰² Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 252.

schon bald erheblich umzugestalten sind“.³⁰³ Diese Funktion setzt voraus, dass die Orientierung denjenigen erreicht, der die emissionsrelevante Entscheidung trifft, und zwar zu dem Zeitpunkt, zu dem er sie trifft.

Im Gebäudebestand ist das allein über die anlagenbezogene Regelung zu leisten. Die maßgebliche Entscheidung wird nur einmal je Anlagengeneration und damit nur etwa alle 20 bis 30 Jahre getroffen.³⁰⁴ Wer im Jahr 2028 eine fossil beschickte Heizungsanlage einbaut, trifft damit zugleich die Vorentscheidung über die mit deren Betrieb verbundenen Emissionen bis weit in die 2040er und 2050er Jahre hinein. Ein erst später gesetzter Reduktionsdruck – auf welcher Regelungsebene auch immer – erreicht diese Entscheidung nicht mehr; er kann sie nur noch um den Preis erheblicher Grundrechtseingriffe revidieren.

Eine Jahresemissionsgesamtmenge kann deshalb, wie immer sie bemessen und auf Sektoren oder Zeiträume verteilt wird, den normativ fixierten Endpunkt nicht ersetzen, den § 72 Abs. 4 GEG a.F. gesetzt hatte. Das Erfordernis folgt aus der Struktur des regulierten Sachverhalts, nicht aus der konkreten Ausgestaltung des Klimaschutzgesetzes.

Zum anderen ist die Situation heute eine andere als zum Zeitpunkt des Klimabeschlusses. Angesichts der Neuberechnungen zum verbleibenden nationalen CO₂-Restbudget müssten die zur Einhaltung der Klimaneutralität erforderlichen Maßnahmen eigentlich schon jetzt bzw. in naher Zukunft ergriffen werden. Dies muss sich auch auf die verfassungsrechtliche Kontrolldichte auswirken.

bb. Zu berücksichtigende Maßgaben des EGMR

Bei der Anwendung dieser verfassungsrechtlichen Maßgaben ist nach dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes auch der Rechtsprechung des EGMR Rechnung zu tragen.

Dieser fordert – insoweit ähnlich wie das Bundesverfassungsgericht – die

„Festlegung eines Zeitplans für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets für denselben Zeitraum oder einer anderen gleichwertigen Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen

³⁰³ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

³⁰⁴ S.o. B.V.4.a.

im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels.“

EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 550 Buchst. a, eigene Übersetzung

In diesem Rahmen sind Zwischenziele und -pfade für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen (nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden) festzulegen, die geeignet sind, die Klimaschutzziele in den vorgesehenen Zeiträumen zu erreichen.³⁰⁵

Der EGMR betont, dass es nicht ausreichend ist, einen solchen gesetzlichen Rahmen festzulegen. Er muss vielmehr auch in der Praxis wirksam werden:

„Die Staaten sind auch verpflichtet, diesen Rahmen in der Praxis wirksam anzuwenden. Denn Vorschriften zum Schutz garantierter Rechte haben wenig Sinn, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt werden, und die Konvention soll wirksame Rechte schützen, keine illusorischen. Die entsprechenden Maßnahmen müssen rechtzeitig und wirksam angewendet werden.“

EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 550 Buchst. e, eigene Übersetzung

Dies ist bei der Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe zu berücksichtigen.

cc. Subsumtion

An diesem verfassungsrechtlichen Maßstab gemessen verstoßen die angegriffenen Regelungen gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit. Sie führen zu einer unverhältnismäßigen Verteilung der Reduktionslast über die Zeit (a), schaffen den für die grundrechtsschonende Verteilung erforderlichen entwicklungsfördernden Planungshorizont nicht (b) und weisen keinen Reduktionspfad hin zur Klimaneutralität (c).

(1) Unverhältnismäßige Verteilung der Reduktionslast

Die aufgrund der mit den angegriffenen Regelungen zugelassenen Mehremissionen drohenden Freiheitsbeeinträchtigungen sind unverhältnismäßig, da ihnen nur ein begrenzter und über die Zeit rückläufiger Freiheitsgewinn gegenübersteht.

³⁰⁵ Vgl. EGMR, Urteil vom 9. April 2024, 53600/20 („Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others vs. Switzerland“), Rn. 550 Buchst. b, eigene Übersetzung.

Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer können sich infolge der angegriffenen Regelungen wieder für eine Heizungsalternative entscheiden, die die in § 71 Abs. 1 GEG a.F. vorgesehene Vorgabe, 65 % der bereitgestellten Wärme mit erneuerbaren Energien zu erzeugen, nicht erfüllt. Insbesondere wird der Einbau von Gas- und Ölheizungen, die diese Vorgabe nicht erfüllen, damit wieder möglich.

Kurzfristig eröffnet diese Option auch einen finanziellen Spielraum. Die Investitionskosten liegen erheblich unter denen etwa einer Wärmepumpe.³⁰⁶ Über die Nutzungsdauer der Anlage kehrt sich dieser Vorteil jedoch um. Die Jahresgesamtkosten der Wärmeversorgung steigen wegen der Brennstoffkosten und der Kosten für die Gasverteilernetze deutlich an; über einen Betrachtungszeitraum von 20 Jahren liegen die Kosten des Gaskessels im jeweils günstigsten Fall rund 60 Prozent über denen einer Wärmepumpe. Der Gesetzgeber hat damit eine Entlastung zugelassen, die sich über die Laufzeit der Anlage in eine Mehrbelastung verkehrt.³⁰⁷

Indes ist auch die Freiheit, sich für eine unökonomische Heizungsalternative zu entscheiden, von der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG grundsätzlich geschützt. Der Zugewinn an Freiheit ist daher nicht in Abrede zu stellen. Er ist allerdings begrenzt, da auch die §§ 71 ff. GEG a.F. eine ganze Reihe an Heizungsalternativen vorsahen und die Freiheit, eine Gas- oder Ölheizung einzubauen, nunmehr durch die in § 43 Abs. 1 GModG vorgesehene Bio-Treppe eingeschränkt ist. Hinzu kommt, dass auch die Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer damit rechnen müssen, dass ihnen die eben eingeräumte Freiheit genommen wird, wenn der Betrieb dieser eingebauten Gas- und Ölheizungen mit den für den Gebäudesektor zur Verfügung stehenden Emissionsmengen nicht mehr in Einklang zu bringen ist.

Auf diesem Wege wird der „aktuellen“ Generation der Gebäudeeigentümer und Gebäudeeigentümerinnen zugestanden, einen angesichts der bereits eingetretenen bzw. kurz bevorstehenden Budgetüberschreitungen ganz erheblichen Beitrag zur Überschreitung des CO₂-Restbudgets zu leisten, ohne dass dem ein Freiheitsgewinn gegenüberstünde, der über den dargestellten, kurzfristigen und über die Nutzungsdauer der Anlage rückläufigen Zugewinn an Entscheidungsfreiheit hinausginge.

³⁰⁶ S.o. B.V.4.b.

³⁰⁷ Vgl. Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, Anlage VB 18. Darauf wies auch der Bundesrat hin, vgl. BR-Drs. 292/26 (Beschluss), S. 12 f. Dennoch hat die Bundesregierung die Kostenentwicklung nicht abgeschätzt, vgl. BT-Drs. 21/6278, S. 4.

Dem stehen erhebliche Freiheitsbeeinträchtigungen der Beschwerdeführenden in den späten 2030er- und 2040er-Jahren gegenüber.³⁰⁸ Die zugelassenen Mehremissionen fallen mit fortschreitender Zeit immer mehr ins Gewicht, da die zur Verfügung stehenden Kompensationspotenziale gemeinsam mit dem Restbudget immer kleiner werden.

(2) Kein entwicklungsfördernder Planungshorizont

Die angegriffenen Regelungen eröffnen den verfassungsrechtlich gebotenen entwicklungsfördernden Planungshorizont nicht. Sie enthalten weder Reduktionsmaßgaben, aus denen der Anreiz und Druck erwachsen würde, die erforderlichen Entwicklungen in Gang zu setzen, noch Maßgaben, aus denen erkennbar wäre, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, die mit dem Betrieb fossiler Heizungsanlagen verbundenen Treibhausgase zu emittieren.

Im Einzelnen:

Das GModG sieht keine Reduktionsmaßgaben vor, aus denen der Anreiz und Druck erwachsen würde, die erforderlichen, teils langwierigen Entwicklungen in Gang zu setzen. Vielmehr gibt es infolge des Inkrafttretens der angegriffenen Regelungen keinen Anreiz oder gar Druck mehr, sich für eine kohlenstoffneutrale oder kohlenstoffarme Heizungsalternative zu entscheiden.

§ 42 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 GModG stellen die „Heizungsanlage, die mit Gas, Heizöl oder Flüssiggas beschickt wird“, vielmehr den anderen dort vorgesehenen Alternativen gleich. Ein regulatorischer Anreiz, beispielsweise ein Enddatum für die fossil betriebenen Heizungsanlagen, kennt das GModG nicht. Wer sich heute für den Einbau einer solchen Heizungsart entscheidet, wird diese nach dem GModG betreiben können, bis sie nicht mehr funktioniert.

Auch einen ökonomischen Anreiz setzen das GModG und insbesondere die angegriffenen Regelungen nicht. Vielmehr dürfte der Einbau einer fossil beschickten Heizungsanlage sich angesichts der im Vergleich zu den anderen Heizungsalternativen günstigen Investitionskosten für viele Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer kurzfristig als die attraktivste Option darstellen.

³⁰⁸ S.o. D.I.1.

Dass es perspektivisch zu Mehrkosten kommen wird, macht der Gesetzgeber nicht transparent.³⁰⁹ Ihm hätten dafür diverse Optionen zur Verfügung gestanden. So wäre es ihm möglich gewesen, vor dem Einbau einer solchen Heizungsanlage eine Beratung vorzusehen, wie dies in § 71 Abs. 11 GEG a.F. der Fall war. Mindestens aber hätte der Gesetzgeber im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die zu erwartenden Kosten ermitteln müssen. Davon hat er abgesehen. Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer wurden und werden daher im Ungewissen gelassen, wie sich die Kosten langfristig entwickeln werden. Eine solch unsichere Entscheidungsgrundlage ist nicht geeignet, Anreiz oder Druck aufzubauen.

Bei allen Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümern, die Wohnraum vermieten, kommt hinzu, dass ein relevanter Anteil der Mehrkosten nicht von ihnen, sondern von den Mieterinnen und Mietern zu tragen ist. Gemäß § 5a Abs. 3 und § 5d CO₂KostAufG tragen die Mieterinnen und Mieter die Hälfte der Kohlendioxidkosten und der Netzentgeltkosten sowie perspektivisch den überwiegenden Teil der Brennstoffkosten. Diese Mehrkosten fallen also nicht bei demjenigen an, der die Investitionsentscheidung trifft – nämlich der Gebäudeeigentümerin oder dem Gebäudeeigentümer –, sondern bei denjenigen, die auf diese Investitionsentscheidung keinen Einfluss haben. Auf diesem Weg wird der Kostendruck gerade bei denjenigen genommen, deren Investitionsentscheidung gelenkt werden müsste.

Darüber hinaus ist das Lenkungspotenzial der (Beteiligung an den) Kohlendioxidkosten von vornherein begrenzt. Der nach § 10 CO₂KostAufG erstellte Ergebnisbericht, den die Bundesregierung dem Bundestag am 1. April 2026 und damit knapp vier Monate vor der Verkündung des Artikelgesetzes zugeleitet hat, kommt zu dem Ergebnis, dass die Lenkungswirkung der Aufteilung der Kohlendioxidkosten derzeit gering ist und dass die Mehrheit der Befragten von einem nur geringen Anreiz zu energetischen Sanierungen oder zum Heizungstausch ausgeht. Er hält zugleich fest, dass sich die Lenkungswirkung nicht isoliert, sondern im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten entfaltet, und hebt dabei das Gebäudeenergiegesetz als zentralen Referenzrahmen für Investitionsentscheidungen im Gebäudesektor hervor. Eben diesen Referenzrahmen hat der Gesetzgeber mit der Aufhebung der §§ 71, 71b bis 72 GEG a.F. beseitigt.³¹⁰

³⁰⁹ Vgl. Fraunhofer ISE, Anlage VB 22; dazu oben B.V.4.c.

³¹⁰ BT-Drs. 21/5350, S. 41.

Der entwicklungsfördernde Planungshorizont erfordert darüber hinaus eine differenzierte Festlegung der Reduktionsmaßgabe, dank der erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren.

Auch diese Maßgabe erfüllen das GModG und insbesondere die angegriffenen Regelungen nicht.

Durch die angegriffenen Regelungen wird der Eindruck vermittelt, der Betrieb treibhausgasemittierender Heizungsanlagen wäre unbefristet und auf Dauer möglich. Das GModG nennt kein Enddatum.

Dies konterkariert der Gesetzgeber mit der Ankündigung in § 42a GModG. Danach soll die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorlegen, der die Inverkehrbringer von Gas, Öl und Flüssiggas verpflichtet, die zur Wärmeversorgung von Gebäuden in Verkehr zu bringenden Brennstoffe ab dem Jahr 2045 vollständig auf klimaneutrale Brennstoffe umzustellen. Sollte die Bundesregierung ein solches Gesetz tatsächlich vorlegen und der Gesetzgeber dieses verabschieden, so würde er ein faktisches (Betriebs-)Verbot fossiler Heizkessel ab 2045 einführen.³¹¹ Nur wenige Monate nach Inkrafttreten der angegriffenen Regelungen würde er so mit sich selbst in Widerspruch treten, nachdem er das in § 72 Abs. 4 GEG a.F. vorgesehene Betriebsverbot durch Art. 1 Nr. 32 des Artikelgesetzes gestrichen hat. Orientierung bringt ein solches Vorgehen nicht.

Beanstandet wird dabei nicht, dass der Betrieb fossil beschickter Heizungsanlagen enden soll. Ein normativ fixierter Endpunkt ist gerade das, was Art. 20a GG verlangt. Beanstandet wird, dass der Endpunkt nunmehr allenfalls als unangekündigte Folge eines erst künftig zu erlassenden Gesetzes einträte. Hinzu kommt, dass diejenigen, die die Investitionsentscheidung für eine neue Heizungsanlage treffen, zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung keine Kenntnis darüber haben, welche Betriebskosten zukünftig mit der Heizungsanlage verbunden sind. Auch der Gesetzgeber hat diese nicht ermittelt und es ist davon auszugehen, dass diese auch nicht im Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung des § 42a GModG ermittelt werden. Die nötige Orientierung, was zukünftig bei Nutzung welcher Heizungsanlage auf einen zukommt, geht daher verloren.

³¹¹ Vgl. Wissenschaftliche Dienste, WD 5 – 3000 – 083/26, S. 6 f.

Bislang ergeben sich Maßgaben für die zukünftige Entwicklung lediglich aus der in § 43 Abs. 1 GModG vorgesehenen Bio-Treppe. Diese endet allerdings bei 60 %. Schon jetzt ist absehbar, dass weitere Maßnahmen erforderlich sein werden, um den von Art. 20a GG geforderten Zielpfad zur Klimaneutralität sicherzustellen. Wie dies geschehen soll, lässt sich dem Gesetz gerade nicht entnehmen. So bleibt für Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer völlig unklar, bis wann sie nach welchen Vorgaben fossil betriebene Heizungen einbauen und weiterbetreiben können. Vor diesem Hintergrund wiesen auch die Ausschüsse des Bundesrats darauf hin, dass die „Bio-Treppe“ eine höhere Zukunftsfähigkeit fossil beschickter Heizungsanlagen suggeriere, als diese tatsächlich besäßen, so dass Fehlanreize bei der Heizungswahl entstünden.³¹²

Zwischen der letzten Stufe der Bio-Treppe und dem in § 42a GModG genannten Zeitpunkt liegt zudem ein normativ nicht ausgefüllter Sprung. Für das Jahr 2040 verlangt § 43 Abs. 1 GModG einen Anteil von 60 Prozent, für das Jahr 2045 nennt § 42a GModG die vollständige Umstellung. Dieser Schritt ist immens groß. Ein Zwischenschritt ist weder im GModG noch an anderer Stelle vorgesehen. Gerade solche Zwischenziele verlangt aber der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte.³¹³

Der Gesetzgeber steuert gemeinsam mit den Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümern „ins Blaue hinein“ auf eine Situation zu, in der er zur Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben verpflichtet sein wird, den Betrieb der Heizungssysteme zu verbieten, deren Einbau er gerade erlaubt. Er vermittelt damit keine Planungssicherheit, sondern macht die Unsicherheit über die zukünftigen Heizmöglichkeiten zum Gesetz.

Diese Orientierung wird auch nicht von anderer Seite vermittelt. Keines der übrigen auf den Gebäudesektor einwirkenden Instrumente richtet die Wärmeversorgung des einzelnen bestehenden Gebäudes verbindlich auf Klimaneutralität aus.³¹⁴ Die kommunale Wärmeplanung wirkt seit der Aufhebung des § 71 Abs. 8 GEG a.F. ohne ordnungsrechtliche Anknüpfung, die Bepreisung der Brennstoffe wirkt allein über die Betriebskosten, die Bundesförderung für effiziente Gebäude knüpft an keine ordnungsrechtliche Pflicht mehr an, und die unionsrechtlichen Vorgaben betreffen entweder den Neubau oder die mitgliedstaatliche Planung.

³¹² Vgl. BR-Drs. 292/1/26 (Empfehlungen der Ausschüsse), S. 16.

³¹³ Dazu oben D.I.2.c.bb.

³¹⁴ Dazu im Einzelnen oben B.VI.

Hinzu kommt, dass sich auch aus der EU-Gebäuderichtlinie ergibt, dass die nationalen Renovierungspläne Maßnahmen enthalten müssen, die auf den schrittweisen Ausstieg aus Heizkesseln mit fossilen Brennstoffen bis 2040 zielen.³¹⁵ Der Widerspruch zwischen dem Unionsrecht und dem GModG wird zu weiterer Verunsicherung führen.

(3) Kein Reduktionspfad zur Klimaneutralität

Die Pflicht des Gesetzgebers zu einem schonenden Umgang mit den Grundrechten macht es erforderlich, für eine rechtzeitige Einleitung des Übergangs zur Treibhausgasneutralität in allen Lebensbereichen zu sorgen.³¹⁶ Dies bedingt, dass die zur Einhaltung der verbindlichen Emissionsmengen und zur Erreichung von Treibhausgasneutralität erforderlichen Reduktionsmaßnahmen rechtzeitig beschlossen und umgesetzt werden. Verfassungsrechtlich bedeutet „rechtzeitig“, dass die erforderlichen Transformationsprozesse „möglichst frühzeitig“ durch entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden.³¹⁷ Die maßgeblichen Regelungen für die Wärmeversorgung im Gebäudesektor müssen also sicherstellen, dass die für den Übergang zur Treibhausgasneutralität erforderlichen Maßnahmen möglichst frühzeitig ergriffen und nicht auf unbestimmte Zeit in die Zukunft verschoben werden.

Diesem Frühzeitigkeitsgebot werden die angegriffenen Regelungen nicht gerecht.

Ganz im Gegenteil: Sie sind gar nicht auf das Erreichen der Treibhausgasneutralität ausgerichtet und verhindern die für die Emissionsreduktion erforderlichen Transformationen in den kommenden Jahrzehnten.

Der Betrieb bereits eingebauter und noch einzubauender fossil betriebener Heizungsanlagen ist laut dem GModG auf unbefristete Zeit möglich. Die Bio-Treppe endet bei 60 % und gilt überdies nur für die nach Inkrafttreten der angegriffenen Regelungen eingebauten Heizungsanlagen. Der Weiterbetrieb all dieser Anlagen ist mit Treibhausgasemissionen verbunden. Klimaneutralität lässt sich so nicht erreichen – sie würde erfordern, dass ab dem Jahr 2045 kein CO₂ mehr emittiert wird.

Statt einen frühzeitigen Übergang hin zur Treibhausgasneutralität einzuläuten, führt der mit dem Einbau einer fossilen Heizungsanlage verbundene „Lock-in“-Effekt dazu, dass

³¹⁵ Vgl. insbesondere Art. 3 der Richtlinie (EU) 2024/1275 in Verbindung mit Anhang II Buchst. c.

³¹⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 248.

³¹⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 249.

das im KSG zumindest vorgesehene gleichmäßige Absinken der Emissionen im Gebäudesektor faktisch unterlaufen wird, indem ein mit diesen Reduktionsmaßgaben unvereinbarer Emissionsverlauf zugelassen wird.

Der Einbau einer fossilen Heizungsanlage ist mit erheblichen Investitionen verbunden. Diese Investitionsentscheidung für eine Heizung treffen Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer nur alle 20 bis 30 Jahre, da es angesichts der hohen Investitionskosten in der Regel keinen Grund gibt, eine Heizung auszutauschen, solange sie noch funktionsfähig ist.

Der Großteil der fossil betriebenen Heizungsanlagen, die in Kenntnis der nunmehr in Kraft getretenen, angegriffenen Regelungen in Betrieb genommen werden, wird daher weit über das Jahr 2045 hinaus betrieben werden. Es handelt sich nicht um Konsumententscheidungen, die sich durch eine entsprechende Gesetzgebung in den kommenden Jahren in eine andere Richtung steuern ließen. Sämtliche zukünftigen Einschränkungen des Betriebs fossiler Heizungsanlagen sind vielmehr mit erheblichen Grundrechtseingriffen bei all denjenigen verbunden, die sich jetzt für den Einbau einer solchen Heizungsanlage entscheiden.

Ein Reduktionspfad hin zur Klimaneutralität wird sich auch aus der in § 43 Abs. 1 GModG vorgesehenen Bio-Treppe nicht ergeben. Die Bio-Treppe setzt eine Ressourcenverfügbarkeit voraus, die von Expertinnen und Experten für unrealistisch gehalten wird und die die Bundesregierung vor dem Beschluss nicht verifizierte.³¹⁸ Es wäre an der Bundesregierung bzw. dem Gesetzgeber gewesen, die Entwicklung der realen Versorgungsverhältnisse zu prognostizieren, die für die Quantifizierung künftiger Emissionen zentral ist.³¹⁹ Davon hat er abgesehen und stattdessen ohne Begründung angenommen, dass die Brennstoffnachfrage trotz steigender Nachfrage in anderen Sektoren gedeckt werden kann.³²⁰

Hinzu kommt die Treibhausgasbilanz der zugelassenen Brennstoffe. Blauer, orangener und türkiser Wasserstoff müssen nach den Legaldefinitionen des Gesetzes lediglich einen Mindestschwellenwert der Treibhausgaseinsparung von 70 Prozent gegenüber dem Vergleichswert für fossile Brennstoffe erreichen; die Anforderung an Biomethan wird rein

³¹⁸ S.o. B.V.4.c.

³¹⁹ Vgl. Lee, NJW 33/2026, S. 2361, Rn. 54.

³²⁰ S.o. B.V.4.c.

bilanziell erfüllt. Die Staffel des § 43 Abs. 1 GModG ist deshalb auch bei vollständiger Erfüllung nicht geeignet, den Betrieb der Anlagen auf Klimaneutralität auszurichten.

Der Beitrag zum Reduktionspfad von § 43 Abs. 1 GModG wird weiterhin dadurch geschmälert, dass die Einhaltung der Bio-Treppe normativ nicht gesichert ist.

Die Pflicht nach § 43 Abs. 1 GModG kann gemäß § 43 Abs. 5 GModG auch durch den Einbau einer Wärmepumpen-Hybridheizung erfüllt werden. Dafür muss diese Anlage die in § 43 Abs. 5 GModG normierten technischen Voraussetzungen erfüllen. Die Einhaltung dieser Voraussetzungen ist aber nur lückenhaft abgesichert. Die Nachweispflicht aus § 43 Abs. 5 Satz 2 GModG trifft nur Eigentümer von Gebäuden mit mindestens sechs Wohnungen und von Nichtwohngebäuden, sie greift bei bivalent parallelem oder bivalent teilparallelem Betrieb erst im Zeitraum nach dem 31. Dezember 2039 – bei allen anderen Betriebsweisen nach Satz 3 ab dem 1. Januar 2029 – und sie besteht auch dann nur, wenn ein höherer Anteil als 30 Prozent auf die Pflicht nach Absatz 1 angerechnet werden soll. Eigentümer kleinerer Wohngebäude müssen die Einhaltung der Pflicht zu keinem Zeitpunkt nachweisen. Gleiches gilt beim Einbau einer Heizungsanlage zur Nutzung fester Biomasse gemäß § 45 Abs. 2 Satz 2 GModG.

Schließlich ist ein Verstoß gegen die Nichteinhaltung der Bio-Treppe eine Ordnungswidrigkeit nach § 108 Abs. 1 Nr. 4 und 5 GModG. Die Geldbuße ist über den Auffangtatbestand des § 108 Abs. 2 Nr. 3 GModG auf 5.000 Euro begrenzt. Die Obergrenze liegt damit deutlich unter den Kosten des rechtmäßigen Verhaltens. Zum Vergleich: Für den Betrieb eines fossilen Heizkessels über 2045 hinaus sah das GEG ein Bußgeld von bis zu 50.000 Euro vor, vgl. § 108 Abs. 1 Nr. 20, Abs. 2 Nr. 1 GEG a.F.

Nachweispflichten und Bußgeldrahmen führen damit dazu, dass die Einhaltung der einzigen verbliebenen materiellen Anforderung an fossil beschickte Heizungsanlagen normativ nicht gesichert ist. Es handelt sich nicht um eine Frage der Vollzugspraxis, sondern um eine bereits im Gesetz angelegte Wirksamkeitslücke.

Gerade hierauf zielt die Rechtsprechung des EGMR. Dieser verlangt nicht nur, dass die Vertragsstaaten einen entsprechenden Rechtsrahmen schaffen, sondern dass sie ihn auch in der Praxis wirksam anwenden; Vorschriften zum Schutz garantierter Rechte hätten wenig Sinn, wenn sie nicht ordnungsgemäß durchgesetzt würden, und die

Konvention solle wirksame Rechte schützen, keine illusorischen.³²¹ Ein Bußgeldrahmen, dessen Obergrenze deutlich unterhalb der Kosten rechtmäßigen Verhaltens liegt, und eine Nachweispflicht, die einen relevanten Teil des Wohngebäudebestands zu keinem Zeitpunkt erfasst, genügen diesen Anforderungen nicht.

Gerade angesichts des erforderlichen Reduktionspfads stehen die angegriffenen Regelungen in einem starken Kontrast zu den Vorgängerregelungen. Diese stellten den Dekarbonisierungspfad auch für die netzgebundenen Optionen sicher. § 71j Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GEG a.F. sah für Wärmenetze einen Dekarbonisierungsfahrplan mit Meilensteinen vor. Für Wasserstoffnetze stellte § 71k GEG a.F. den Übergang zur Treibhausgasneutralität sicher. Gesichert war der Dekarbonisierungspfad auch für den Fall, dass die netzgebundenen Optionen diesen Dekarbonisierungspfad nicht gewährleisten würden. Freilich stehen dem Gesetzgeber andere Gestaltungsoptionen offen. Deutlich wird angesichts der Vorgängerregelungen aber, dass es ohne Weiteres möglich wäre, einen Dekarbonisierungspfad zu normieren.

Dieses Fehlen eines Reduktionspfades hin zur Klimaneutralität steht zugleich im Widerspruch zu der vom EGMR geforderten Festlegung eines Zeitplans für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets und der Verpflichtung, den entsprechenden Rahmen in der Praxis wirksam anzuwenden. Zwar scheint das KSG einen solchen Rahmen vorzugeben, indem es einen Reduktionspfad zur Erreichung der Kohlenstoffneutralität vorsieht. Selbst bei der Einhaltung dieses Reduktionspfades würde das verbleibende Kohlenstoffbudget aber vielfach überschritten. Darüber hinaus wird der Rahmen – wie bereits gezeigt – durch das GModG unterlaufen. Der Gesetzgeber wird so seiner Verpflichtung nicht gerecht, den Rahmen und die entsprechenden Maßnahmen rechtzeitig und wirksam anzuwenden. Stattdessen unterläuft er den Rahmen sehenden Auges.

(4) Keine Heilung durch Unionsrecht

Die festgestellten Defizite werden nicht dadurch ausgeglichen, dass das Unionsrecht Vorgaben für den Gebäudesektor enthält.

³²¹ Vgl. EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 538; ähnlich Rn. 548 und Rn. 550 Buchst. e.

Das gilt zunächst für die Richtlinie (EU) 2024/1275 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Sie verlangt, dass die nationalen Gebäuderenovierungspläne Maßnahmen enthalten, die auf den schrittweisen Ausstieg aus Heizkesseln mit fossilen Brennstoffen bis zum Jahr 2040 zielen.³²² Diese Vorgabe richtet sich an die mitgliedstaatliche Planung. Sie begründet keine Anforderung an die Wärmeversorgung des einzelnen Gebäudes und erreicht damit gerade nicht denjenigen, der über den Einbau der Heizungsanlage entscheidet. Welche Maßnahmen im nationalen Gebäuderenovierungsplan vorgesehen sein werden, ist völlig offen, zumal der bislang veröffentlichte Entwurf noch die nunmehr abgeschafften Vorgaben als Maßnahmen enthält.³²³

Auch der Emissionshandel für den Gebäude- und Verkehrssektor (ETS 2) wird den Mangel nicht heilen. Er bepreist die eingesetzten Brennstoffe und wirkt damit über die Betriebskosten, also nur mittelbar auf die Investitionsentscheidung. Eine Mengenbegrenzung für den Gebäudesektor setzt er nicht, und ein Zeitpunkt, zu dem der Betrieb fossil beschickter Heizungsanlagen endet, ergibt sich aus ihm nicht. Für Mieterinnen und Mieter kommt hinzu, dass das Preissignal den Entscheidungsträger nur erreicht, soweit er die Kosten selbst zu tragen hat. Diesen Zusammenhang stellt das Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz nicht in einer Art und Weise her, die eine Lenkungswirkung erwarten lässt.³²⁴

Nichts anderes gilt für die europäische Lastenteilung. Sie verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland auf der Ebene des Mitgliedstaats; ihre Verfehlung führt zu Ausgleichspflichten des Staates, nicht zu einer Emissionsminderung im Gebäudesektor.³²⁵

Schließlich könnte selbst eine unionsrechtliche Vorgabe den hier maßgeblichen Effekt nicht mehr beseitigen. Die Heizungsanlagen, die auf der Grundlage der angegriffenen Regelungen in den kommenden Jahren eingebaut werden, sind über ihre Nutzungsdauer von 20 bis 30 Jahren festgelegt.³²⁶ Eine spätere, unionsrechtlich veranlasste Verschärfung träfe auf einen bereits verfestigten Anlagenbestand und wäre nur um den Preis erheblicher Grundrechtseingriffe durchzusetzen.

³²² Art. 3 in Verbindung mit Anhang II der Richtlinie (EU) 2024/1275; dazu oben B.VI.

³²³ S.o. B.VI.

³²⁴ Dazu oben B.V.2.c. und B.VI.

³²⁵ S.o. B.VI.

³²⁶ S.o. B.V.4.a.

3. Ergebnis

Die angegriffenen Regelungen verletzen die Beschwerdeführenden in ihrer intertemporal gesicherten Freiheit.

Sie führen zu Mehremissionen, die ganz erheblich zu einer Überschreitung des verfassungsrechtlich maßgeblichen Restbudgets beitragen und die Kompensationsmaßnahmen mit erheblichen Freiheitseinschränkungen erforderlich machen werden. Die damit verbundene eingriffsähnliche Vorwirkung auf die Freiheit der Beschwerdeführenden lässt sich nicht rechtfertigen, da die angegriffenen Regelungen formell verfassungswidrig sind und gegen Art. 20a GG und das Gebot der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

II. Verletzung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit

Die angegriffenen Regelungen verletzen die Beschwerdeführenden zudem in ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 8 EMRK.

Der Staat ist durch das Grundrecht auf den Schutz von Leben und Gesundheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels verpflichtet. Er muss dem erheblichen Gefahrenpotenzial des Klimawandels durch Maßnahmen begegnen, die in internationaler Einbindung dazu beitragen, die menschengemachte Erwärmung der Erde anzuhalten und den daraus resultierenden Klimawandel zu begrenzen.³²⁷

Allerdings ist verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbar, ob ausreichende Maßnahmen getroffen sind, um grundrechtliche Schutzpflichten zu erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.³²⁸

Gänzlich ungeeignet ist – so das Bundesverfassungsgericht – ein Schutzkonzept, das zwar auf eine Reduktion der Treibhausgasemissionen gerichtet wäre, ohne dabei aber das Ziel der Klimaneutralität zu verfolgen.³²⁹

³²⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 144.

³²⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 152.

³²⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 155.

Dies ist hier der Fall. Wie eben dargestellt, sieht das GModG infolge des Inkrafttretens der angegriffenen Bestimmungen vor, dass weiterhin fossil betriebene Heizungsanlagen eingebaut und über das Jahr 2045 hinaus betrieben werden dürfen. Das im KSG nach wie vor enthaltene Ziel der Klimaneutralität wird durch das GModG unterlaufen.

Dieses Ergebnis wird durch eine wegen der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes gebotene Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR bestätigt. Dessen Urteil vom 9. April 2024 erging gerade wegen einer Verletzung der Schutzpflicht aus Art. 8 EMRK, die dogmatisch der grundgesetzlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG entspricht.

Der EGMR hat festgehalten, dass Artikel 8 EMRK

„so zu verstehen (ist), dass er ein Recht des Einzelnen auf wirksamen Schutz durch die staatlichen Behörden vor schwerwiegenden nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf sein Leben, seine Gesundheit, sein Wohlergehen und seine Lebensqualität umfasst.“

EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 159, eigene Übersetzung

Zu den hieraus erwachsenden positiven Verpflichtungen der Vertragsstaaten zählt nach Feststellung des EGMR die

„Festlegung eines Zeitplans für die Erreichung der Kohlenstoffneutralität und des verbleibenden Kohlenstoffbudgets für denselben Zeitraum oder einer anderen gleichwertigen Methode zur Quantifizierung künftiger Treibhausgasemissionen im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels.“

EGMR, Urteil vom 9. April 2024 – 53600/20 (KlimaSeniorinnen Schweiz ua/Schweiz), Rn. 550 Buchst. a, eigene Übersetzung

Dies konkretisierte der EGMR wie bereits dargestellt.³³⁰ Diese Maßstäbe sind bei der Auslegung des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu berücksichtigen.³³¹ Die angegriffenen Regelungen werden ihnen nicht gerecht.³³² Die gebotene Berücksichtigung dieser Maßstäbe führt dazu, dass das Bundesverfassungsgericht seine einschränkende Rechtsprechung zur Reichweite der Schutzpflicht³³³ nicht aufrechterhalten kann.

³³⁰ S.o. D.I.2.c.bb.

³³¹ Vgl. u.a. Wolff, KlimR 2025, S. 203, 207.

³³² Vgl. die Berücksichtigung im Rahmen des Verstoßes gegen Art. 20a GG und das Gebot der Verhältnismäßigkeit.

³³³ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. –, BVerfGE 157, 30-177, Rn. 167.

Der festgestellte Verstoß³³⁴ stellt daher zugleich eine Verletzung der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 8 EMRK dar.

III. Ergebnis und Anträge

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. Die Beschwerdeführenden sind in ihrer intertemporal geschützten Freiheit und ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit verletzt.

Es wird beantragt, wie folgt zu erkennen:

§§ 10 Abs. 2 Nr. 3, 42, 43 GModG und Art. 1 Nr. 32 des Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich sind mit den Grundrechten unvereinbar.

Professor Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)

Yannis Haug-Jurgan
(Rechtsanwalt)

³³⁴ Siehe oben D.I.2.