

# Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Greenpeace e.V.  
Marina Falke  
Hongkongstr. 10  
20457 Hamburg

GasWende | Werkstatt Zukunftsfragen e. V.  
Tina Loeffelbein  
Waldemarstr. 23A  
10999 Berlin

Clara Goldmann LL.M. (Sydney) \*  
Dr. Michéle John \*  
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) \*  
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) \*  
André Horenburg \*<sup>1</sup>  
John Peters \*  
Victor Görlich  
Dr. Johannes Franke  
Anja Popp  
Dr. Ammar Bustami  
Juliane Willert LL.M. (Berkeley)  
Simon Simanovski

Dr. Ulrich Wollenteit<sup>1</sup> (Of Counsel)

Michael Günther \* (bis 31.12.2022)  
Hans-Gerd Heidel \* (bis 30.06.2020)

<sup>1</sup> Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
\* Partner der Partnerschaft  
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150  
20148 Hamburg  
Tel.: 040-278494-0  
Fax: 040-278494-99  
www.rae-guenther.de

**02.02.2026**  
00038/26 /R./R./jw  
Mitarbeiterin: Claudia Rosner  
Durchwahl: 040-278494-20  
E-Mail: rosner@rae-guenther.de

## Gutachten GEG - Verschlechterungsverbot Art. 20a GG

*von Rechtsanwältin Juliane Willert, Rechtsanwalt Dr. Johannes Franke,  
Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen und Rechtsanwalt Dr. Dirk Legler.*

### I. Einleitung

Die derzeitige Bundesregierung hat schon mit dem Koalitionsvertrag angekündigt, das Gebäudeenergiegesetz (GEG) reformieren zu wollen, gleichzeitig aber auch den Klimaschutz zu stärken. Für die Reform sind verschiedene Ansatzpunkte denkbar. Ein Vorschlag zielt auf die Veränderung der zentralen Steuerungsgröße des

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse  
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83  
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG  
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00  
BIC DRESDEFF200

GLS Bank  
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00  
BIC GENODEM1GLS

GEG, derzeit der Betrieb einer Heizungsanlage mit 65 % erneuerbaren Energien<sup>1</sup>, hin zu einer CO<sub>2</sub>-Steuerungsgröße, ab.<sup>2</sup>

Im Nachgang wird zudem diskutiert, ob man im Falle erhöhter Effizienzmaßnahmen (beispielsweise an der Gebäudehülle) die Erneuerbaren-Quote für die Heizungsanlage reduzieren könne. Zuletzt sollen auch die quantitativen Vorgaben des GEG heruntergeschraubt werden, z.B. in dem längere Umsetzungsfristen oder eine stufenweise Einführung von Anforderungen festgelegt werden.

Für die Erreichung der deutschen Klimaziele ist der Gebäudesektor von zentraler Bedeutung. Einerseits bleiben die Ergebnisse hier stark hinter den Zielen zurück und andererseits stellen sich hier aufgrund des großen Bestands, des enormen Investitionsbedarfs und der Vielzahl verzweigter Entscheidungen besondere Herausforderungen, die ein schnelles, zielgerichtetes und planvolles Handeln erforderlich machen.

Das Gebäudeenergiegesetz ist dabei zentraler regulatorischer Ansatz, die Wärme- wende durchzusetzen. Ein regulatorischer Rückschritt würde die Klimazielerreichung noch mehr gefährden und jedenfalls verzögern. Ein Rückschritt in Sachen Klimaschutz kann aber allenfalls unter ganz besonderen Umständen gerechtfertigt werden, wenn er überhaupt zulässig sein kann.

Diese kurze Untersuchung greift nur wesentliche Aspekte der Änderungsvorschläge und keine einzelnen Änderungsmaßnahmen auf.

## II. Zusammenfassung

Die diskutierten Maßnahmen hätten folgende tatsächliche Auswirkungen:

- **Absenkung der 65 % EE:** Eine Reduktion des Erfordernisses, in neuen Heizungsanlagen 65 % erneuerbare Energien einzusetzen, entwertet das GEG und dessen Auswirkungen auf den Klimaschutz massiv. So führt eine Absenkung des EE-Ziels immer zu einer Senkung der CO<sub>2</sub>-Einsparung. Die Auswirkungen sind umso gravierender, je größer die Absenkung der Zielvorgabe ist. Bei einer Absenkung des Ziels auf unter 50% wäre es vielfach möglich, weiterhin Gasthermen zu installieren. Wegen begrenzter und teurer Biogasverfügbarkeiten drohen in einem solchen Falle langfristig stark steigende Heizkosten, die vor allem Mieter:innen und einkommensschwache Haushalte treffen würden. Die damit einhergehenden zusätzlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen führen zu einer stark verstärkten Überschreitung des CO<sub>2</sub>-Budgets. Gleiches würde auch bei anderen Absenkungsstufen gelten, sofern sie nicht mit effektiven ausgleichenden Maßnahmen flankiert würden,

---

<sup>1</sup> §§ 71 ff. GEG.

<sup>2</sup> Koalitionsvertrag S. 24, Zeile 755f.

besonders gravierend bei dem Vorschlag der Absenkung auf 15% EE.

- **CO<sub>2</sub>-Faktoren als Steuerungsgröße:** Der Wechsel auf Emissionsfaktoren als zentrale Steuerungsgröße schafft Rechtsunsicherheit, begünstigt fossile Lock-Ins und könnte über bilanzielle Ausgleichsmechanismen zu geringeren realen Emissionsminderungen führen. Denn Emissionsfaktoren beruhen auf festgesetzten und damit letztendlich politischen Werten, deren Klimawirkungen weniger nachweisbar (und wissenschaftlich kontrollierbar) sind als feste EE-Quoten.
- **Gesamteffizienzbetrachtung:** Eine Verbesserung der Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes ist zu begrüßen, zumal sie den Gesamtwärmebedarf des Gebäudes reduziert. Eine mit einer Reduktion der 65 % - EE-Quote als “Belohnung” einhergehende Anrechnung von verbesserten Sanierungsmaßnahmen (z.B. an der Gebäudehülle) verwässert jedoch die Anforderungen, erhöht die Planungsunsicherheit und verzögert damit die Wärmewende. Sie verschiebt notwendige Dekarbonisierung in die Zukunft und führt zu fossilen Lock-Ins sowie langfristig höheren Kosten und sozialen Belastungen für Mieter:innen.

Diese tatsächlichen Auswirkungen stellen im Ergebnis einen verfassungsrechtlichen unzulässigen Rückschritt beim Klimaschutz zu Lasten künftiger Generationen dar. Hierfür gelten die folgenden Maßstäbe:

- Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat 2021 im Klimabeschluss entschieden, dass die Pariser Klimaziele auch in Deutschland der verfassungsrechtliche Maßstab für Klimaschutz sind (Art. 20a GG). Deutschland darf nicht mehr CO<sub>2</sub> emittieren als mit den Temperaturzielen des Pariser Übereinkommens vereinbar ist. Außerdem muss die Klimatransformation nach dem BVerfG rechtzeitig und konsequent durchgeführt werden - die notwendigen Reduktionslasten dürfen nicht auf künftige Generationen abgewälzt werden (sog. “intertemporale Freiheitssicherung”).
- Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat im Juli 2025 in seinem Gutachten zu den Klimaschutzpflichten der Staaten entschieden, dass das 1,5°C-Ziel nach dem Pariser Übereinkommen völkerrechtlich verbindlich ist. Damit ist diese Temperaturschwelle nach dem Klimabeschluss des BVerfG zugleich der verfassungsrechtliche Maßstab. Deutschland hat aber schon jetzt sein CO<sub>2</sub>-Budget für 1,5°C überschritten, wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) jüngst festgestellt hat.
- Für diesen Fall einer Überschreitung der Pariser Klimaschutzziele hat das BVerfG im Klimabeschluss einen besonders strengen Maßstab aufgestellt: Mehremissionen können nur ausnahmsweise gerechtfertigt werden,

insbesondere wenn sie zum Schutz von Grundrechten notwendig ist. Daraus ergibt sich ein striktes Verschlechterungs- bzw. Rückschrittsverbot im Hinblick auf bereits bestehende Klimaschutzmaßnahmen: Solche Rückschritte können nur gerechtfertigt werden, wenn sie aus überwiegenden verfassungsrechtlichen Gründen, insbesondere zum Grundrechtsschutz, geboten sind.

- Bei der Frage, ob ein klimapolitischer Rückschritt ausnahmsweise gerechtfertigt werden kann, sind nach dem Klimabeschluss des BVerfG insbesondere auch die künftigen Auswirkungen in den Blick zu nehmen, weil Verzögerungen beim Klimaschutz später umso schneller aufgeholt werden müssen. Hier gilt: Rückschritte beim Klimaschutz heute gefährden die Freiheitsrechte in der Zukunft und treffen besonders sozial und ökonomisch benachteiligte Gruppen (z.B. Mieter:innen, einkommensschwache Eigentümer:innen), die später härteren staatlichen Eingriffen oder massiven Preissteigerungen ausgesetzt sind. Dies wirft zusätzlich gleichheits- (Art. 3 Abs. 1 GG) und sozialstaatliche (Art. 20 Abs. 1 GG) Probleme auf. Das BVerfG fordert ausdrücklich einen stabilen, verlässlichen Ordnungsrahmen, der frühzeitig Entwicklungsdruck und Planungssicherheit schafft. Ein „Hin und Her“ und insbesondere die Abschwächung bestehender Regelungen widerspricht diesem Maßstab. Rückschritte sind daher umso schwieriger zu rechtfertigen.

Die derzeit diskutierten Änderungen wären an diesem Maßstab aller Voraussicht nach nicht zu rechtfertigen:

- **Abschwächung des 65%-Ziels:** Jede Aufweichung des 65%-EE-Ziels wäre ein klarer Rückschritt im Hinblick auf den Klimaschutz und verfassungsrechtlich kaum zu rechtfertigen. Eigentums- oder Berufsfreiheit sind durch das geltende Recht nicht relevant beeinträchtigt, da nur Heizungs-Neuanschaffungen erfasst sind. Daher kann der Schutz von Grundrechten nicht für eine Abschwächung angeführt werden. Demgegenüber würden fossile Lock-Ins künftige Generationen stark belasten und den intertemporalen Grundrechtsschutz schwächen. Hierbei wäre es unerheblich, wie groß die Abschwächung wäre. Wenn eine (eindeutig mindestens gleich wirksame) Ausgleichsmaßnahme fehlt, wäre jede Abschwächung unzulässig.
- **Emissionsfaktoren statt 65%-Quote:** Die Umstellung auf Emissionsfaktoren wäre ökologisch schlechter als die klare 65%-Vorgabe, da die Emissionsfaktoren politisch variabel sind und Fehlanreize (v.a. für Gas) setzen. Sie verzögert die notwendige vollständige Dekarbonisierung und erhöht das Risiko späterer Eingriffe oder Kostensteigerungen, ohne erkennbaren grundrechtlichen Nutzen und ist daher grundsätzlich unzulässig.

- **Gesamtbetrachtung eines Hauses mit Verrechnung:** Die vorgeschlagene Verrechnung von Heizungsanforderungen mit energetischen Sanierungen mit dem Ziel einer Reduktion der EE-Quote stellt ebenfalls einen Rückschritt dar, der nicht zu rechtfertigen ist. Statt diese Aspekte miteinander zu verrechnen, sind beide Aspekte (Sanierung und fossilfreies Heizen) parallel mit konkreten Regelungsregimes zu verfolgen, um in beiden Bereichen die volle Treibhausgasreduktion zu erreichen. Effizienzmaßnahmen in Gebäuden müssen gleichzeitig mit einer Defossilisierung der Heizung einhergehen. Eine Gesamtbetrachtung im Sinne einer Reduktion der EE-Quote aufgrund von Sanierungsmaßnahmen verschärft die Gefahr fossiler Lock-Ins, verzögert notwendige Investitionen und behindert den Aufbau dekarbonisierter Wärmesysteme und verletzt so ebenfalls das Verschlechterungsverbot – mit besonders negativen Folgen für die künftige Freiheit und den Klimaschutz insgesamt.
- **Weitere Abschwächungen:** Auch andere Änderungsvorschläge, die effektiv auf eine Absenkung der 65%-Quote hinauslaufen, unterliegen als Verschlechterung denselben Maßstäben. Mangels relevantem Grundrechtseingriff durch die aktuelle Rechtslage lässt sich derzeit aber kein Szenario darstellen, in dem ein Rückschritt zu rechtfertigen wäre.

### III. GEG-Bestandsaufnahme

Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) in seiner jetzigen Form basiert auf zwei Grundprinzipien:

1. Wenn eine Heizung ausgetauscht wird, gelten Regeln für neu einzubauende Heizungen, der Bestand wird bis 2045 im Regelfall nicht geregelt.<sup>3</sup>
2. In einem solchen Austauschfall oder Neueinbau nach einem bestimmten Stichtag muss die Heizung zu 65% mit erneuerbaren Energien betrieben werden.

Wie die 65% erneuerbare Energien erreicht werden, ist dabei nicht vorgegeben, *Technologieoffenheit*<sup>4</sup> wird gewahrt (§ 71 Abs. 2 GEG). Daneben gibt es in §§ 71 Abs. 3, 71bff. GEG sieben Heiztechnologien, bei denen das 65% erneuerbare Energien Erfordernis als erfüllt gilt, um einerseits Verbraucher:innen eine verlässliche

---

<sup>3</sup> BeckOGK/Rasbach, 15.8.2024, GEG § 71 Rn. 1; Ein Verbot für Heizungen gibt es im Ausnahmefall nach § 72 Abs. 1 und 2 GEG nur für vor dem 1.1.1991 eingebaute, also mehr als 30 Jahre alte, und ab dem 1.1.1991 eingebaute Heizungen, sofern sie mindestens 30 Jahre eingebaut waren und mit flüssigem oder gasförmigem Brennstoff beschickt werden und keine Brennwertkessel oder Niedertemperatur-Heizkessel sind. Diese Regelung greift also nur im Ausnahmefall. Diese Regelung stammt schon aus dem „alten“ GEG von 2020.

<sup>4</sup> So auch die Zielsetzung in der Gesetzesbegründung, BT-Drs. 20/6875, S. 45.

Entscheidung zu ermöglichen und andererseits die Praxistauglichkeit zu erhöhen.<sup>5</sup> Außerdem trägt diese Fiktion dem Umstand Rechnung, dass die Wärmewende durch überwiegend leitungsgebundene Technologien und Energien nur systematisch und mit zeitlich großem Vorlauf funktioniert, während Einzellösungen in aller Regel weder effizient noch kostengünstig sind.

Zentrale Herausforderung für die Wärmewende und die Emissionsreduktionen im Gebäudesektor ist die Trägheit des Systems. Anders als bei vielen Konsumgütern kann im Bereich der Wärmeversorgung nicht kurzfristig der Energieträger gewechselt werden, sodass Anreize durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung oft nicht wirken. Der konkrete Preisvergleich z.B. im Supermarkt kann eine gute Entscheidungslenkung haben, während es beim Thema Heizen einerseits mathematisch kompliziert und andererseits auch teilweise schlecht vorhersehbar ist, wie sich Kosten tatsächlich entwickeln. Die günstigen Heizgeräte für eine erdgasbasierte Heizung müssten mit Prognosen zu Gaspreisentwicklungen, Lebensdauer einer Heizung und Fragen zur Verfügbarkeit verrechnet werden. Erst dann können sie mit z.B. einem Wärmepumpenpreis plus Stromkalkulation ebenfalls für die Lebensdauer der Wärmepumpe verrechnet werden. Dies ist kompliziert und jedenfalls als alleinige Steuerungsgröße nicht praxistauglich.

Deswegen setzt das GEG mit klassischen Regulierungsmethoden und konkreten Vorgaben an Heizungsanlagen an, ohne einzelne Technologien vorzuschreiben. Dabei gibt es aber klare regulatorische Vorgaben, ohne sich nur auf monetäre Anreize zu verlassen.

Ein zweites zentrales Problem bei der Gestaltung der Wärmewende ist das Adressatendilemma einer wirtschaftlichen Anreizregulierung: Während im Bereich der Konsumgüter die entscheidende Person auch die Kosten trägt, liegt es im Gebäudebestand oft anders. Dort sind Entscheidungsträger für die Investitionen in die Anlagentechnik die Eigentümer:innen, wohingegen zahlende Personen des laufenden Betriebs dieser Anlagen, d.h. insbesondere der Brennstoffkosten, die Mieter:innen sind. Diese müssen zudem im Wege einer mietrechtlichen "Umlage" auf die Nettokaltmiete sogar oft noch für die Anschaffungskosten mitbezahlen, in jedem Fall aber über die Betriebskosten/Heizkosten die Kosten des laufenden Betriebs der Heizungsanlagen bezahlen. Dieses sog. Nutzer/Investor-Dilemma ist in Deutschland ein massives soziales Problem der Wärmewende, denn rund 58,1%<sup>6</sup> aller Haushalte in Deutschland sind Mieter:innen. Das führt dazu, dass durch Preis-anreize - mit Ausnahme des selbstbewohnten Eigentums - in Deutschland kaum Entscheidungsträger:innen adressiert werden.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Kernprinzipien des jetzigen Heizungsgesetzes (§§ 71 ff. GEG) kurz umrissen.

---

<sup>5</sup> BeckOGK/Rasbach, 15.8.2024, GEG § 71 Rn. 28.

<sup>6</sup> [Eigentumsquote - Statistisches Bundesamt](#), Stand Erhebungsjahr 2022, zuletzt abgerufen 29.01.2026.

## **1. Nur im Austauschfall oder bei Neuerrichtung**

Das GEG greift nur im Austauschfall oder bei Neuerrichtung eines Gebäudes mit Heizungsanlage. Es setzt keine vielfach befürchtete „Enteignungswelle“ durch scharfe Heizungsverbote in Gang, vielmehr greift es nur, wenn die Heizung, also das Eigentum, sowieso oder auf Wunsch des Eigentümers ausgetauscht wird.<sup>7</sup>

## **2. 65% EE**

Zentrale Messgröße des GEG ist der Mindestwert von 65% erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme, aus denen eine Heizungsanlage Wärme produzieren muss. Die unvermeidbare Abwärme ist einer Herstellung aus erneuerbaren Energien dabei gleichgestellt.

Nach diesem Maßstab ist es allein erheblich, ob die Wärme aus fossilen oder erneuerbaren Quellen hergestellt wird und explizit unerheblich, wie hoch die Treibhausgasemissionen bei fossil hergestellter Wärme sind. Denn im Ergebnis sollen emissionsärmere fossile Quellen nicht gegenüber treibhausgasintensiveren fossilen Quellen privilegiert werden.

Langfristig ist ein Umstieg auf vollständig aus erneuerbaren Energien erzeugter Wärme erforderlich, sodass ein Umstieg auf etwas CO<sub>2</sub>-ärmere fossile Wärmeherzeugung einen negativen Lock-In Effekt nur 19 Jahre<sup>8</sup> vor dem vollständigen Ausstieg aus fossilen Energien hätte.

Das GEG lässt bewusst offen, wie die 65% erneuerbare Energie-Vorgabe erfüllt werden kann und eröffnet deshalb explizit die Möglichkeit, andere als die in §§ 71b ff. GEG genannten standardisierten Erfüllungsoptionen zu nutzen. Damit ist es offen für die zukünftige Entwicklung neuer Heiztechnologien. Keinesfalls ist die Nutzung einer Wärmepumpe oder eines Fernwärmeanschlusses zwingend erforderlich.

## **3. Standardisierte Erfüllungsoptionen**

Das GEG arbeitet in den § 71b ff. mit standardisierten Erfüllungsoptionen, bei denen kein Nachweis erbracht werden muss, dass eine Heizung mit 65% erneuerbaren Energien betrieben wird. Stattdessen wird die gewählte Technologie als konform mit § 71 Abs. 1 GEG akzeptiert. Hierunter fallen insbesondere Wärmepumpen, und Fern- oder Nahwärmeanschlüsse.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Sehr enge Ausnahmen für mind. 30 Jahre alte Öl- und Gasheizungen, jedoch nicht die viel genutzten Brennwertkessel, siehe Fn. 3.

<sup>8</sup> Ab spätestens 1.1.2045 müssen alle Heizungsanlagen vollständig mit erneuerbaren Energien betrieben werden. Das folgt direkt aus den deutschen Klimazielen.

<sup>9</sup> §§ 71c und 71b GEG.

Einerseits führt dies dazu, dass für Verbraucher:innen nur ein stark reduzierter bürokratischer Aufwand für die Erfüllung der Gebäudeeigentümer:innenpflichten erforderlich ist. Verbraucher:innen sparen sich so die Nachweisführung. Außerdem vereinfacht es durch die positiven Regelbeispiele die Auswahlmöglichkeiten für Verbraucher:innen. Sie können einfach und sicher erkennen, welche Wärmelösungen nach GEG zulässig sind, ohne sie jedoch einzuschränken, sollten sie eine individuelle Lösung mit Nachweisführung wählen wollen. Dies spart dem Einzelnen und auch der Wärmewende Kosten und Fachkräftekapazitäten, weil keine Nachweise durch Schornsteinfeger etc. erbracht werden müssen.

Daneben tragen diese standardisierten Erfüllungsoptionen einem Umstand Rechnung, der die Wärmewende besonders schwierig, potentiell aber auch besonders erfolgreich macht: Wärme ist auf leitungsgebundene Energiezufuhr angewiesen und hängt gleichzeitig vom Endgerät ab. Die Heizung des Einzelnen legt fest, mit welcher Energie Wärme erzeugt wird. Klassischerweise sind das Öl, Gas, Fernwärme/Abwärme und Strom, die dann Heizwärme erzeugen. Es gibt derzeit allerdings keine Heizanlagen, die mit verschiedenen Energieträgern betrieben werden könnten. Die Wahl des Einzelnen legt also unveränderbar fest, welcher Energieträger langfristig genutzt wird (*technologischer lock-in*).

Das übergeordnete (Leitungs-)System ist vom Einzelnen aber nicht beeinflussbar. So können Verbraucher:innen nicht wählen, ob sie Biogas oder Erdgas erhalten, da es nur ein zentrales Netz gibt, in das Gas eingespeist wird. Auch der im Netz verfügbare Strom hat eine nicht vom einzelnen steuerbare Treibhausgasemission. Gleiches gilt für Fernwärmenetze.

Bei der Frage, wie möglichst klimafreundlich geheizt wird, ist deshalb vor allem entscheidend, dass die zentralen Netze dekarbonisiert werden, damit jede Energie, die dann beim Verbraucher in Heizwärme umgewandelt wird, klimafreundlich ist. Dabei werden sowohl das Stromnetz als auch die Fernwärmenetze stufenweise dekarbonisiert, bis sie klimaneutrale Energieträger zur Erzeugung von Wärme anbieten. Das Gasnetz hingegen kann nicht vollständig dekarbonisiert werden, weil dafür nicht genug Biogas zur Verfügung steht. Außerdem ist bei leitungsgebundener Energie, anders als beim sowieso flächendeckend benötigten Stromanschluss, das Problem gegeben, dass die Leitungen extra für den Heizungsbrennstoff kostspielig in Stand gehalten werden müssen. Fernwärmenetze werden deshalb nur in Ballungsgebieten, wo es wirtschaftlich sinnvoll und günstig ist, geplant und gebaut. Bei einer Gasabnahme aus dem Gasnetz oder alternativen Energieträgern müssten Verbraucher:innen allerdings hohe Netzentgelte für die Energieentnahme zahlen, weil das Gasnetz über lange Strecken vergleichsweise weniger Verbraucher:innen versorgt. Die Problemlage ist bekannt. Deshalb wird im Rahmen der Wärmeplanung hauptsächlich auf Fern-/Nahwärmenetze in Ballungsräumen und Eigenversorgung durch Wärmepumpen oder sonstige Eigenlösungen gesetzt.

Sobald die Wärmenetze und die strombasierte Energieversorgung dekarbonisiert sind, heizen alle Verbraucher:innen mit entsprechenden Heizanlagen sofort klimaneutral. Dafür ist es aber wichtig, die Heizanlagen der einzelnen Verbraucher:innen schon jetzt kompatibel für die beiden wesentlichen Optionen im Rahmen der Wärmewende vorzubereiten, auch wenn das einzelne Wärmenetz oder der Strom in Deutschland noch nicht fossilfrei sind und das 65% Ziel zeitweise fingiert wird.

Insbesondere die beiden Technologien Wärmepumpe und Wärmenetzanschluss werden durch das GEG somit privilegiert, jedoch nicht verpflichtend gemacht.

Daneben gibt es auch eine standardisierte Erfüllungsoption für den Fall, dass ein Gasnetz zu einem Wasserstoffnetz umfunktioniert wird. Dies wird aufgrund der geringen Wasserstoffverfügbarkeit für Wohnraum selten der Fall sein, wäre bei einer verbindlichen Zusage bezüglich der Verfügbarkeit aber auch eine Lösung, die Verbraucher:innen wählen können. Nur in diesem Fall kann es technologisch überhaupt noch sinnvoll sein, (H<sub>2</sub>-ready) Gasthermen einzubauen. Finanziell sinnvoll ist auch dies aber nicht.<sup>10</sup>

Mangels technisch umsetzbarem und auf verfügbare Alternativen zu Gas zurückgreifendem Dekarbonisierungsfahrplan für das Gasnetz ist es nicht sinnvoll, weiterhin an einer gasverwertenden Heizanlage festzuhalten. Der *lock-in* hin zu einer Gas verbrennenden Heizungsanlage erschwert die langfristige Dekarbonisierung also erheblich, weil ein Energieträgerwechsel eben nur mit einem Anlagenwechsel möglich ist, während die fossilfreie Gasalternativen teuer und knapp sind.<sup>11</sup>

Die standardisierten Erfüllungsoptionen steuern also einerseits einem technologischen lock-in entgegen. Andererseits ermöglichen sie dieschnelle Dekarbonisierung der Wärmeerzeugung von Fernwärmeanschlüssen und Wärmepumpen, sobald das Gesamtsystem dekarbonisiert ist. Dies funktioniert indem sie jetzt schon diese perspektivisch sehr klimafreundlichen Lösungen privilegieren und andererseits den Umbau für Verbraucher:innen und Fachkräfte vereinfachen, weil bürokratische Nachweishürden abgebaut werden.

#### 4. Verbraucherschutznormen

Während es mehrere Verbraucherschutzaspekte im GEG gibt, ist der zentrale Verbraucherschutzaspekt des GEG der Schutz vor einem fossilen lock-in und vor extrem hohen Netzentgelt- und Brennstoffkosten durch Investitionen in Gasheizungen.

---

<sup>10</sup> [https://gaswende.de/wp-content/uploads/2025/10/Fraunhofer\\_Kurzgutachten\\_Heizen\\_mit\\_Wasserstoff\\_2025-10-14.pdf](https://gaswende.de/wp-content/uploads/2025/10/Fraunhofer_Kurzgutachten_Heizen_mit_Wasserstoff_2025-10-14.pdf); S. 38f.

<sup>11</sup> <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/energie/heizen-und-warmwasser/neue-heizung-welche-ist-die-richtige-30077>; Eine Ausnahme bildet der § 71f GEG, wenn tatsächlich eine Wasserstoffverfügbarkeit gegeben sein sollte. Wenn aber keine Wasserstoffverfügbarkeit sichergestellt werden kann, wäre keine Umstellung möglich, sodass dann auch eine Möglichkeit für den Einbau einer Gastherme sinnvoll sein kann.

Mehrere Studien lassen erwarten, dass nicht nur die Gaspreise aufgrund der steigenden CO<sub>2</sub>-Kosten ab 2027 um ca. 3ct/kWh<sup>12</sup>, sondern auch die Gasnetzentgelte stark ansteigen werden. Diese könnten sich, je nach Beginn der Gasnetzstilllegungsplanung, annähernd verzehnfachen<sup>13</sup>. Selbst wenn man mit gleichbleibenden Gas- und CO<sub>2</sub>-Preisen (ca. 10ct/kWh bei günstigen Neukundentarifen) rechnet, bedeutete dies insgesamt eine Verdreifachung der Gaskosten für Gaskund:innen. Sofern dann ein Umstieg auf Wasserstoff oder der Bezug von biomassebasiertem Gas hinzukommt, ergeben sich zwar geringere CO<sub>2</sub>-Kosten, wohl aber deutlich höhere Brennstoffkosten selbst. Langfristig auf Gas oder dessen Alternativen zu setzen, wird die für Verbraucher:innen teuerste Option sein. Aufgrund der langen Lebensdauer von Heizungsanlagen ist es umso wichtiger, schon jetzt den Gasausstieg zu planen und für Verbraucher:innen frühzeitig klare Anreize zu einem Umstieg zu schaffen.

Wie bereits beschrieben sind Gasthermen oft (noch) die günstigste Technologie, wenn nur die Anschaffungskosten betrachtet werden. Für Vermieter:innen oder einkommensschwache Haushalte sind diese deshalb zunächst attraktiv. Schon nach wenigen Jahren amortisieren sich aber die Mehrkosten für eine Wärmepumpe – die bei hoher Förderung z.B. für einkommensschwache Haushalte ggf. auch nur sehr gering ausfallen – sodass bei einem Gesamtkostenvergleich Wärmepumpen und Fernwärmeanschlüsse günstiger als Systeme mit Gas-Brennwertgeräten sind.<sup>14</sup>

Insbesondere in Vermietungsfällen, in denen das Anreiz-Nutzer-Dilemma greift, verhindern die Regelungen des GEG aber überwiegend, dass Vermieter:innen ihre Mieter:innen in den fossilen lock-in durch den Einbau einer Gasheizung treiben.

Daneben sorgen die klaren standardisierten Erfüllungsoptionen für Planungssicherheit und auch Umsetzungsdruck bei allen Bürger:innen. Insbesondere Planungsklarheit- und -sicherheit sind aus Verbraucherschutzaspekten unumgänglich.

#### **IV. Änderungsvorschläge**

Im Folgenden werden einige der derzeit diskutierten Änderungsvorschläge beleuchtet und ihre Auswirkungen skizziert.

---

<sup>12</sup> *Nesselhauf/Müller*, Agora Energiewende und Agora Verkehrswende (2023): Der CO<sub>2</sub>-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel, S. 3.

<sup>13</sup> *Meyer/Palovic*, Kosteneinsparungen einer frühen Gasnetzstilllegungsplanung, Studie des Fraunhofer-Institut für Fertigungstechnik und Angewandte Materialforschung IFAM, Dezember 2025., 17.

<sup>14</sup> *Robert Meyer, Nicolas Fuchs, Jessica Thomsen, Sebastian Herkel, Christoph Kost* (2024): Heizkosten und Treibhausgasemissionen in Bestandsgebäuden – Aktualisierung auf Basis der GEG-Novelle 2024. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam. <https://doi.org/10.48485/pik.2023.028>; S. 37.

## 1. Absenkung der 65% EE

Der Vorschlag, die zentrale Vorgabe des GEG auf z.B. nur 15% erneuerbare Energien abzusenken oder auch einen langfristigen Stufenanstieg vorzusehen,<sup>15</sup> führt zu keinem technologischen Umdenken, allerdings zu einer offensichtlichen Entwertung des GEG und zu einem messbaren und offensichtlichen Rückschritt in der Klimawirksamkeit. Neben einer gravierenden Reduktion des Umstellungsziel um 76,9%, also auch 76,9% weniger CO<sub>2</sub>-Reduktionen, eröffnet dieser krasse Rückschritt in erster Linie den flächendeckenden Einbau von Gasthermen. Schon heute sind vielfach Gasverträge mit einer Beimischungsquote von 15% Biogas verfügbar und im Angebot, sodass eine 15% erneuerbare Energien Quote ohne weiteres zu erfüllen wäre. Was nicht vielfach erhältlich ist, sind Angebote mit Quoten über 15% Biogas, weil einerseits zu wenig Biogas verfügbar ist und andererseits hohe Quoten an Biogas noch stärker die Preise nach oben treiben würden.<sup>16</sup> Bei einer stufenweisen Erhöhung der Beimischungsquoten greifen dann aber genau die Probleme: es wird nicht genug Biogas verfügbar sein und wenn es verfügbar ist, wird es sehr teuer sein.

Dieses Problem wird in seiner Konsequenz der hohen Energiekosten dann vor allem Mieter:innen und andere einkommensschwächere Haushalte treffen. Denn in aller Regel sind Wärmepumpen oder Fernwärmeanschlüsse in der Erstinvestition deutlich teurer als Gasthermen. Vermieter:innen, die selbst nicht von günstigen Energiepreisen profitieren, sondern die Investitionskosten tragen und einkommensschwache Haushalte, die sich die Finanzierung einer anfangs teureren Heizanlage weniger leisten können, verursachen durch den Einbau einer Gastherme dann aber langfristig für sich oder die Mieter:innen stark steigende Gas- und Biogaskosten.

Die finanziellen Folgen und der “Gas-lock-in” wäre bei einer gravierenden Absenkung des 65%-Ziels besonders hoch. Auch andere Absenkungen unter 65% hätten aber höhere CO<sub>2</sub>-Emissionen zur Folge, wären damit klimaschädlicher als die jetzige Rechtslage.

## 2. CO<sub>2</sub> als zentrale Steuerungsgröße

Neben der quantitativen Abweichung vom 65%-Ziel, wird auch die Änderung der Steuerungsgröße für die Anforderungen an Heizungen erwogen. Statt des verpflichtenden Einsatz erneuerbarer Energien soll es dann auf CO<sub>2</sub>-Emissionen als Steuerungsgröße ankommen. Hierbei würde aber nicht auf die tatsächlichen Emissionen, sondern auf die zugewiesenen CO<sub>2</sub>-Werte, die „Emissionsfaktoren“,

---

<sup>15</sup> So auch die Forderungen des Schornsteinfeger-Bundesverbands, <https://www.schornsteinfeger.de/aktuelle-pressemeldungen/geg-novellierung-einfacher-machbar-bezahlbar>, zuletzt abgerufen am: 29.01.2026.

<sup>16</sup> Vgl. zur Preisprognose für Biogas: *Robert Meyer, Nicolas Fuchs, Jessica Thomsen, Sebastian Herkel, Christoph Kost* (2024): Heizkosten und Treibhausgasemissionen in Bestandsgebäuden – Aktualisierung auf Basis der GEG-Novelle 2024. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam. <https://doi.org/10.48485/pik.2023.028>; S. 37.

abgestellt werden. Diese sind derzeit in Anlage 9 zum GEG angegeben. Diese Faktoren spiegeln aber nicht notwendigerweise den tatsächlichen Treibhausgasausstoß einer Technologie oder eines Brennstoffs wider, sondern sind politisch festgelegte Größen.

Die Werte privilegieren schon jetzt Erdgas-betriebene Heizanlagen (Emissionsfaktor 240) gegenüber einer netzbetriebenen Wärmepumpe (Emissionsfaktor 560) oder sogar gegenüber gasbasierter Fernwärme (Emissionsfaktor 300), obwohl hier die Effizienz der Gasnutzung im Vergleich zur einzelnen Therme höher ist. Jedenfalls faktorisieren sie nicht die zukünftige Entwicklung und Dekarbonisierung auf dem Energiemarkt ein und tragen damit der Trägheit der Wärmewende nicht Rechnung.

Hieraus entstehen zwei Probleme. Erstens sind diese Größen teilweise veränderbar, wie z.B. beim netzbezogenen Strom. Hier wird der Faktor Jahr um Jahr sinken, je nach Fortschritt des Zubaus erneuerbarer Energien. Strombasiertes Heizen wird also kontinuierlich klimafreundlicher, während erdgasbasiertes Heizen stetig den gleichen Treibhausgasausstoß haben wird. Ein späterer Umstieg von gas- zu strombasiertem Heizen würde aber eine erneute Investition erfolgen, die sich viele nicht leisten können (technologischer lock-in). Auch wenn das strombasierte Heizen in der Momentaufnahme nicht die CO<sub>2</sub>-ärmste Technologie ist, wird sie ganz sicher fossilfrei werden. Bei Gas liegt es anders. Das muss die im GEG genutzte Steuerungsgröße schon jetzt beachten. Denn andernfalls hat ein technologischer lock-in für Verbraucherinnen schon stattgefunden

Zweitens sind die Emissionsfaktoren politische Größen. Anders als der Begriff "erneuerbare Energien", der wissenschaftlich emissionsfreie Energieträger meint, sind Emissionsfaktoren politische Begriffe, die erst noch definiert werden müssen und jederzeit neu definiert werden können. Das heißt, die Frage der Bewertung der Klimawirksamkeit verschiedener Energieträger wird zur Lobbyfrage, die zu Rechtsunsicherheit führen würde. Verbraucher:innen könnten sich nicht darauf verlassen, welche Heiztechnologie langfristig privilegiert und „klimafreundlich“ ist. Diese Unsicherheit kann einerseits zu einer Kostenfalle für Verbraucher:innen durch Fehlanreize und andererseits zu Verzögerungen in der Umsetzung des Klimaschutzes durch fehlende Klarheit führen.

Zuletzt lässt ein CO<sub>2</sub>-Faktor als Steuerungsgröße auch die Option offen, dass nicht die Technologie selbst, sondern ggf. bilanzielle Ausgleichsmechanismen entscheidend sein könnten. Zielte dies auf eine Integration der Heizungsfrage in den Emissionshandel ab, wären die tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Einsparungen im Vergleich zu harten erneuerbaren Quoten deutlich geringer. Daneben böte dies enormes Potential für soziale Härten, wenn die GEG-Konformität letztlich mit den Jahren immer teurer erkaufte würde. Hier entstünden dann auch ohne Abfederung große soziale Risiken, wenn diese Kosten dann z.B. Mieter:innen in der Umlage der Heizkosten aufgebürdet würden.

In jedem Fall würde ein Umstellen vom Ziel 65% erneuerbare Energien auf einen alternativen Faktor dazu führen, dass Heizungen eben nicht zu 65% fossilfrei betrieben werden. Hierdurch könnten auch die jetzigen standardisierten Erfüllungsoptionen gefährdet werden, die aber so wichtig für die systemische Umstellung sind (bei Dekarbonisierung des Stromnetzes werden alle Wärmepumpen automatisch klimaneutral).

### **3. Gesamteffizienzbetrachtung mit Verrechnungsoptionen verlangsamt Wärmewende, belastet zukünftige Generationen und führt zu mehr Treibhausgas-Budgetüberschreitungen**

Daneben steht zur Diskussion, die Bemessungsgröße des GEG nicht nur von einer konkreten Erneuerbare-Energien-Quote hin zu einer Emissionsgröße zu ändern, sondern eine gebäudeweise Gesamtbetrachtung einzuführen.<sup>17</sup> Das heißt nicht nur der Brennstoff, sondern auch die Effizienz der Gebäudehülle werden betrachtet und dann für die Anforderungen an die Heizungsanlage verrechnet. Beide Aspekte - Gebäudehülle und Heizungsanlage - sind wichtig und für die Wärmewende unverzichtbar. Der konkrete Vorschlag der Gesamtbetrachtung sieht jedoch vor, dass ein besonders effizient gedämmtes Gebäude damit Defizite beim Brennstoff ausgleichen, also z.B. länger mit Gas beheizt werden könnte. Wenn also ein unsaniertes Gebäude einen Wärmebedarf von 5 kw-Anschlussleistung hat und im sanierten Zustand nur noch 4 kw-Anschlussleistung braucht, könnten nach dieser Verrechnungsmethode für die Heizung dann z.B. 50% erneuerbare Energien und 50% fossile Energien verwendet werden.

Dies bietet fatale Hintertüren für Gasheizungen z.B. nach Sanierungsmaßnahmen. Denn eine gute Gebäudehülle führt nicht zur erforderlichen Effizienz beim Heizen selbst, sondern gibt nur an, wie viel Energie insgesamt gebraucht wird. Klimaneutralität, zu der Deutschland völkerrechtlich verpflichtet ist (s.u., V.2.), kann nur erreicht werden, wenn der Energiebedarf drastisch reduziert wird (Gebäudehülle) und die dann noch benötigte Energie klimaneutral zur Verfügung gestellt wird (fossilfreies Heizen). Klimaneutrale Energie ist aber ihrerseits auch ein knappes Gut, sodass die Gesamtenergieeinsparung neben der Dekarbonisierung der verbrauchten Energie unumgänglich ist. Beides (Gebäudehülle und Heizung) muss also separat betrachtet und gesteuert werden. Wir brauchen also die Kombination aus verringerter Heizlast (Reduktion 5 kw auf 4kw) und die Beheizung mit mindestens 65% erneuerbarer Energie.

Es führte zu einer Verwässerung der Anforderungen, mangelnder Planungssicherheit für Verbraucher:innen und Politik, und einer unbilligen Verlagerung der Dekarbonisierungsschritte in die Zukunft, würden Gebäudehülle und Heizung im Wege einer Gesamteffizienzbetrachtung zusammengelegt werden. Einerseits

---

<sup>17</sup> <https://www.schornsteinfeger.de/aktuelle-pressemeldungen/geg-novellierung-einfacher-machbar-bezahlbar>. Zuletzt abgerufen am 29.01.2026.

würde dies die Entscheidungen für Verbraucher:innen erheblich verkomplizieren und erschweren, weil zunächst eine komplette Bestandsaufnahme bezüglich verschiedener Effizienzaspekte durchzuführen wäre. Außerdem könntedann zunächst mit einfacheren Maßnahmen zur Gesamteffizienzsteigerung, wie z.B. einem Fenstertausch begonnen werden. Teurere Maßnahmen, inkl. Heizungstausch, würden in die Zukunft verschoben und dann ohne starre Fristen ggf. noch weiter verzögert werden. Wie dargelegt ist es aber wichtig, an beiden Stellschrauben sofort und mit geregelten Maßstäben zu drehen, um möglichst zeitnah die Gebäude- und Wärmewende voranzubringen. Denn klimaneutrale Energie ist begrenzt verfügbar, sodass sowohl Energieeinsparung als auch der Umstieg auf erneuerbare Energien zwingend notwendig sind.

Eine Fenstersanierung mit gleichzeitigem Einbau einer Gastherme ist weder finanziell noch klimapolitisch sinnvoll.

Ein zeitlicher Verzug beim Ersatz der Heizanlage durch eine tatsächlich CO<sub>2</sub>-neutrale Technologie führt aufgrund der komplizierten Technologiegebundenheit dann auch wieder zu einem fossilen lock-in und zu größeren sozialen Härten für Mieter:innen, die langfristig die CO<sub>2</sub>-Bepreisung und die Gasnetzentgelte, mitzahlen.

Die Gesamtbetrachtung mit Anrechnungsoptionen führt de facto also auch zu einer Herabsetzung der 65% Quote. Daneben ergeben sich Abschwächungen im Verbraucherschutz.

## V. Verfassungsrechtliche Bewertung

Im Folgenden sollen die Änderungsvorschläge bzw. der Rahmen für eine Änderung des GEG verfassungsrechtlich bewertet werden. Ausgangspunkt ist dabei der Klimabeschluss des BVerfG aus dem Jahr 2021 (dazu 1.). Vor diesem Hintergrund werden sodann die Auslegung des Pariser Übereinkommens durch den IGH und die neuesten Erkenntnisse der Klimawissenschaft zum (bereits verbrauchten) 1,5°C-Budget dargestellt (dazu 2.). Diese rechtlichen und tatsächlichen Entwicklungen sind sodann in die Interpretation der verfassungsrechtlichen Vorgaben einzubeziehen. Aus Art. 20a GG ergibt sich dabei ein materielles Verschlechterungsverbot hinsichtlich bestehender Klimaschutzmaßnahmen, während das Gebot intertemporaler Freiheitssicherung flankierend verlangt, dass wirksame Anreizstrukturen erhalten bleiben, welche die Transformation planbar halten und Bürger:innen vor künftigen (finanziellen) Belastungen schützen (dazu 3.).

### 1. Maßstäbe des Klimabeschlusses 2021

Nach dem Klimabeschluss des BVerfG ist das in Art. 20a GG enthaltene Klimaschutzgebot der zentrale rechtliche Maßstab für verfassungskonformen Klimaschutz.<sup>18</sup> Der Inhalt des Klimaschutzgebots richtet sich nach dem BVerfG nach den

---

<sup>18</sup> BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18 u.a. (im Folgenden: Klimabeschluss), Rn. 255.

Zielen des Pariser Übereinkommens. Hintergrund ist, dass § 1 Satz 3 KSG die Verpflichtung nach dem Pariser Übereinkommen, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, zu seiner „Grundlage“ erklärt.<sup>19</sup>

Für die verfassungsrechtliche Operationalisierung der Temperaturschwelle greift das BVerfG im Klimabeschluss auf den sog. Budgetansatz zurück. Auch wenn sich daraus kein „zahlengenaues Maß“ für die verbleibenden zulässigen Emissionen ergebe, sei den wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Restbudget doch jedenfalls „Rechnung zu tragen“.<sup>20</sup>

Aus der verfassungsrechtlichen Verbindlichkeit des Klimaschutzgebots ergibt sich nach dem Klimabeschluss zugleich die Pflicht, sparsam und vorausschauend mit dem damals noch verbleibenden Budget umzugehen. Denn das Gewicht des Klimaschutzgebots nimmt in der verfassungsrechtlichen Abwägung mit fortschreitendem Klimawandel immer weiter zu.<sup>21</sup> Daher kann ein Verzögern von Klimaschutz künftig Grundrechtseingriffe notwendig machen, die nach heutigen Maßstäben unzumutbar wären.<sup>22</sup> Auf dieser Grundlage hielt das BVerfG den Reduktionspfad des KSG für verfassungswidrig, soweit er die Gefahr künftiger Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht hinreichend eindämmte und die Pflicht des Gesetzgebers verletzte, die nach Art. 20a GG verfassungsrechtlich notwendigen Reduktionen von CO<sub>2</sub>-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen.<sup>23</sup>

Zugleich stellte das BVerfG die zentrale Bedeutung der Temperaturschwelle des Pariser Übereinkommens für die Einhaltung des Klimaschutzgebots und damit der verfassungsrechtlichen Anforderungen klar:

*„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.“*

---

<sup>19</sup> BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 210.

<sup>20</sup> BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 215 ff.

<sup>21</sup> BVerfG; Klimabeschluss, Ls. 2.a., Rn. 185, 198.

<sup>22</sup> BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 194.

<sup>23</sup> BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 244.

*Zudem nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu.*<sup>24</sup>

Mit anderen Worten: Ist das für die Einhaltung der Temperaturschwelle verbleibende Restbudget überschritten, unterliegt jede weitere Zulassung von Emissionen besonders strengen Rechtfertigungsanforderungen (wie z.B. einem notwendigen Grundrechtsschutz).

## **2. Völkerrechtliche Verbindlichkeit des 1,5 Grad-Ziels und Stand des CO<sub>2</sub>-Budgets**

Mit dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) im Juli 2025 zu den Verpflichtungen der Staaten im Hinblick auf den Klimawandel<sup>25</sup> wurden die völkerrechtlichen Klimaschutzpflichten, die sich aus dem Pariser Übereinkommen und dem Völkergewohnheitsrecht ergeben, von höchster Stelle interpretiert. Der IGH bestätigt insbesondere, dass die im Pariser Übereinkommen festgesetzte Temperaturgrenze von 1,5 °C völkerrechtlich maßgeblich ist und nicht „nur“ deutlich unter 2°C, da dies dem wissenschaftlichen Konsens und den späteren Vereinbarungen der Parteien (z.B. Glasgow Climate Pact) entspreche.<sup>26</sup>

Diese Interpretation ist zwar rechtlich nicht bindend, aber für die Auslegung des deutschen Klimaschutzgebots (Art. 20a GG) von fundamentaler Bedeutung. Das liegt daran, dass das BVerfG das Klimaschutzgebot unmittelbar mit der völkerrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle des Pariser Übereinkommens gekoppelt hat (s.o.). Es ist davon auszugehen, dass das BVerfG (bereits im Kontext der derzeit anhängigen Verfassungsbeschwerden gegen das KSG und wegen gesetzgeberischen Unterlassens<sup>27</sup>) die Interpretation des IGH übernimmt und das Völkerrecht nicht entgegen der Auffassung des höchsten internationalen Gerichts auslegt. Damit ist die 1,5°C-Schwelle auch für das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot als Maßstab zugrunde zu legen.

Gleichzeitig zeigen die jüngsten klimawissenschaftlichen Erkenntnisse (insbesondere die Ergebnisse von Forster u.a.<sup>28</sup>), dass das verbleibende globale Kohlenstoffbudget, das mit einer Begrenzung der Erwärmung auf 1,5 °C (50 % Wahrscheinlichkeit) vereinbar wäre, nahezu erschöpft ist und nur noch für etwa drei weitere Jahre reichen wird, wenn die globalen Emissionen auf dem Niveau von 2024 bleiben. Das 1,5°C-Ziel ohne Überschreitung (*Overshoot*) einzuhalten, ist mithin nicht

---

<sup>24</sup> BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 198.

<sup>25</sup> IGH, Gutachten vom 23.07.2025, Obligations of States in Respect of Climate Change, General List No. 187 (im Folgenden: Gutachten Klimaschutzpflichten), abrufbar unter <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>

<sup>26</sup> IGH; Gutachten Klimaschutzpflichten, Rn. 224.

<sup>27</sup> Siehe dazu z.B. hier: <https://zukunftsklage.greenpeace.de/>.

<sup>28</sup> Forster u.a., Indicators of Global Climate Change 2024: annual update of key indicators of the state of the climate system and human influence, <https://essd.copernicus.org/articles/17/2641/2025/>.

mehr möglich, es geht stattdessen – umso dringlicher – um eine Minimierung des Overshoot durch schnelle Emissionsreduzierungen, Senkenaufbau und langfristige Negativemissionen.

Diese Erkenntnisse hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seiner Stellungnahme zu den anhängigen Verfassungsbeschwerden rezipiert und für Deutschland konkretisiert.<sup>29</sup> Dabei kommt der SRU zu dem Ergebnis, dass das mit dem 1,5°C-Ziel kompatible CO<sub>2</sub>-Restbudget (50% Wahrscheinlichkeit) für Deutschland bereits seit Jahren erschöpft ist und veranschaulicht dies in der folgenden Tabelle:

o **Tabelle 1**

Vorschlag des SRU: Maximale CO<sub>2</sub>-Budgets ab Anfang 2025

Quelle für globales CO <sub>2</sub> -Budget	CO <sub>2</sub> -Budget in Gt CO <sub>2</sub> ab 2025		
	Welt		
	1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %
IPCC AR6 (2021)	575	300	200
FORSTER et al. (2023)	489	151	88
FORSTER et al. (2025)	<b>473</b>	<b>127</b>	<b>79</b>
	Deutschland		
	1,75 °C, 67 %	1,5 °C, 50 %	1,5 °C, 67 %
	IPCC AR6 (2021)	3,6	0,6
FORSTER et al. (2023)	2,7	-1,0	-1,7
FORSTER et al. (2025)	<b>2,5</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,8</b>
Jahr, in dem das CO <sub>2</sub> -Budget bei linearer Emissionsreduktion aufgebraucht wird/wurde			
IPCC AR6 (2021)	2036	2026	<b>2024</b>
FORSTER et al. (2023)	2033	<b>2023</b>	<b>2022</b>
FORSTER et al. (2025)	<b>2033</b>	<b>2022</b>	<b>2022</b>

Da das BVerfG die Zahlen des SRU auch in der ersten Verfassungsbeschwerde der Budgetargumentation zugrunde legte,<sup>30</sup> ist davon auszugehen, dass diese Zahlen

<sup>29</sup> SRU, Stellungnahme zu den Verfassungsbeschwerden 1 BvR 1699/24, 1 BvR 2098/24 und 1 BvR 2113/24 sowie 1 BvR 2240/24

<sup>30</sup> BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 220 ff.

für die verfassungsrechtliche Bewertung des Budgets (bzw. dessen Nichtvorhandensein) zugrunde gelegt würden.

### 3. Verfassungsrechtliche Konsequenzen

Das 1,5°C-Ziel ist nach alldem völkerrechtlicher Maßstab und daher auch maßgeblich für die Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG. Zugleich ist das für Deutschland errechenbare „1,5°C-Budget“ bereits erschöpft. Damit befinden wir uns in der vom BVerfG angesprochenen Situation der Überschreitung der Temperaturschwelle, die nach der oben (unter 1.) bereits zitierten Passage des Beschlusses nur unter engen Voraussetzungen wie zum Schutz von Grundrechten zulässig ist.<sup>31</sup>

In dieser Konstellation folgt, wie nachfolgend dargestellt wird, aus Art. 20a GG ein strenges Verschlechterungsverbot, dass durch das Gebot intertemporalen Grundrechtsschutzes weiter verstärkt wird.

#### a) Verschlechterungsverbot aus Art. 20a GG

Ein ökologisches Verschlechterungsverbot wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur als Inhalt von Art. 20a GG bereits allgemein vielfach vertreten.<sup>32</sup> Insbesondere für den Klimaschutz wird ein wesentlicher Anwendungsbereich des Verschlechterungsverbots gesehen, u.a. in einem Gutachten für die KlimaUnion.<sup>33</sup> Im Klimabeschluss hat das BVerfG betont, dass eine Abschwächung der Klimaschutzziele wegen des damit verbundenen ökologischen Rückschritts einer besonderen Rechtfertigungslast unterliegt.<sup>34</sup>

Das Verschlechterungsverbot bezieht sich spätestens in der gegenwärtigen Situation nicht nur auf die Ziele, sondern auch auf die Ebene der Klimaschutzmaßnahmen. Die nach Art. 20a GG maßgebliche Temperaturschwelle wird nach aktuellen Erkenntnissen jedenfalls temporär überschritten und es geht nun darum, den *Overhoot* möglichst einzudämmen. Es liegt auf der Hand, dass Klimaschutzmaßnahmen damit umso stärker geboten sind. Diese müssen – weil Industriestaaten wie Deutschland ihr Budget bereits jetzt überschritten haben und mit weiteren Emissionen eine „Kohlenstoffschuld“ anhäufen – durch die Förderung von Senken und eine möglichst schnelle Erreichung von Netto-Negativemissionen ergänzt werden, dies alles muss kumulativ im Rahmen des verhältnismäßig Möglichen realisiert

---

<sup>31</sup> BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 198.

<sup>32</sup> Dazu z.B. Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 108. EL August 2025, Art. 20a Rn. 128.

<sup>33</sup> Calliess/Kirchhof, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz, März 2025, abrufbar unter [https://klimaunion.org/wp-content/uploads/2025/03/Rechtsgutachten\\_C.-Calliess-G.-Kirchhof-Klimaschutz-Rote-Linien-des-Rechts.pdf](https://klimaunion.org/wp-content/uploads/2025/03/Rechtsgutachten_C.-Calliess-G.-Kirchhof-Klimaschutz-Rote-Linien-des-Rechts.pdf). Siehe ferner Willert/Nesselhauf, Dürfte die Bundesregierung die Sektorziele abschaffen?, KlimR 2023, 135 (137 f.); Bickenbach, Verschlechterungsverbote und Abwägungsgebote im Klimarecht, KlimR 2025, 258 (261 f.); Wiedmann, Klimaschutz ohne Sektorenziele, NVwZ 2024, 876 (878 ff.).

<sup>34</sup> BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 212.

werden.<sup>35</sup> Dem entspricht auch die Forderung des IGH, dass die Klimaschutzbeiträge der Vertragsstaaten deren größtmögliche Anstrengung im Hinblick auf das 1,5°C-Ziel widerspiegeln müssen – sowohl in der Erstellung als auch in der Umsetzung.<sup>36</sup> Im Einklang mit der oben zitierten Aussage des BVerfG, gilt zudem: Da wir die Zielvorgabe des Art. 20a GG nicht mehr einhalten können, unterliegt die Zulassung weiterer Emissionen einer besonderen Rechtfertigungslast, und ist nur zum Schutz von Rechtsgütern mit Verfassungsrang, insbesondere der Grundrechte, zulässig.

Vor diesem Hintergrund ist eine Abschwächung geltender Klimaschutzmaßnahmen mit Art. 20a GG grundsätzlich nicht vereinbar, es gilt ein striktes Rückschrittsverbot. Dies folgt daraus, dass vorhandene (sektorbezogene) Klimaschutzregelungen bereits einen Gesetzgebungsprozess durchlaufen haben, in dessen Rahmen sie für machbar und angemessen befunden wurden. Soll eine solche Einschätzung nun revidiert werden, gelten hierfür nach den oben dargestellten Maßstäben sehr hohe Begründungs- und Rechtfertigungshürden. Darzulegen wäre, warum die Regelungen zum Schutz von Rechtsgütern mit Verfassungsrang (teilweise) rückabgewickelt oder geschwächt werden müssen, obwohl völker- und verfassungsrechtlich angesichts der Überschreitung des mit dem 1,5°C-Ziel kompatiblen CO<sub>2</sub>-Budgets eine Verpflichtung zu größtmöglichen Klimaschutzanstrengungen besteht. Dies wird allenfalls in seltenen Ausnahmefällen möglich sein, etwa wenn sich bei dem Vollzug (sektoraler) Klimaschutzregelungen unverhältnismäßige Grundrechtsbelastungen gezeigt haben.

Demzufolge sind Änderungen bestehender Konzepte (z.B. im Wärmebereich) grundsätzlich nur dann zulässig, wenn sie in der Gesamtschau zu mehr Klimaschutz führen oder das gegebene Klimaschutzniveau jedenfalls nicht abschwächen, was in Zweifels- und Grenzfällen bei der Gesetzgebung konkret darzulegen ist.

#### **b) Unterstützung des Verschlechterungsverbots durch gebotenen intertemporalen Grundrechtsschutz**

Das Verschlechterungsverbot nach Art. 20a GG wird weiter gestützt durch den vom BVerfG hervorgehobenen intertemporalen Freiheitsschutz. Denn auch nach Überschreiten der 1,5°C-Schwelle gilt (erst recht): Klimaschutz wird immer dringlicher und wird daher immer umfassendere Grundrechtseingriffe rechtfertigen bzw. wegen des zunehmenden Gewichts des Klimaschutzgebots notwendig machen. Daher sind bei der verfassungsrechtlichen Prüfung eines klimapolitischen Rückschritts nicht nur dessen kurzfristige Auswirkungen einzubeziehen, sondern auch die langfristigen Konsequenzen für die Freiheitsrechte. Verzögerungen beim Klimaschutz, konkret bei der Transformation einzelner Sektoren, werden regelmäßig langfristig

---

<sup>35</sup> Vgl. dazu für die EU-Ebene Verheyen/Franke, The 2040 EU Climate Target – Legal benchmarks and obligations following from International Court of Justice’s Advisory Opinion on Climate Change, abrufbar und zusammengefasst unter <https://www.rae-guenther.de/aktuelles/eu-2040-ziel>.

<sup>36</sup> IGH, Klimaschutz-Gutachten, Rn. 246, 270.

dazu führen, dass umso disruptivere Eingriffe erforderlich werden – die vom BVerfG befürchtete „Vollbremsung“.<sup>37</sup> Dieser Aspekt wird noch dadurch verstärkt, dass unzureichende Klimaschutzmaßnahmen künftig auch als “internationally wrongful acts” vor dem IGH angegriffen werden könnten und Deutschland zu erhöhten Reduktionsmaßnahmen verurteilt werden könnte,<sup>38</sup> was den Handlungsdruck weiter erhöht.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die künftigen Belastungen für ökonomisch benachteiligte Gruppen mit besonderen Härten verbunden sein werden. Diese Belastungen können ordnungsrechtlicher (es werden wirklich Verbote notwendig) oder ökonomischer (CO<sub>2</sub>-Preis steigt massiv) Natur sein. Eine spätere „Vollbremsung“ wegen heute verzögertem oder gar abgeschwächtem Klimaschutz beträfe nicht alle Menschen gleich, sondern überproportional diejenigen, die z.B. den Preissteigerungen durch Emissionshandel und Netzentgelte nicht ausweichen können, im hier interessierenden Zusammenhang z.B. Mieter:innen, aber auch einkommensschwache Eigentümer:innen. Diesen Menschen drohen künftig die massivsten Freiheitsbeeinträchtigungen, was dann auch gleichheitsrechtlich (Art. 3 Abs. 1 GG) und sozialstaatlich (Art. 20 Abs. 1 GG) problematisch ist.

Insgesamt verlangt das BVerfG im Rahmen der intertemporalen Freiheitssicherung vor allem einen stabilen, berechenbaren und verlässlichen Ordnungsrahmen:

*„Grundlegend hierfür und damit für eine vorausschauende Schonung künftiger Freiheit ist allerdings, dass der Gesetzgeber einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse (...) 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 CO<sub>2</sub>-relevanten Strukturen schon bald erheblich umzugestaltet sind.“*<sup>39</sup>

Insgesamt verstärkt die gebotene intertemporale Grundrechtsperspektive das ökologische Verschlechterungsverbot: Der Schutz von Grundrechten wird Rückschritte in der Regel nicht rechtfertigen, weil die damit verbundenen Mehremissionen an anderer Stelle aufgeholt werden müssen und notwendige Anstrengungen nur in die Zukunft verlagert werden – im Zweifel auf Kosten der Schwächsten. Darüber hinaus ist ein „Hin und Her“ im Ordnungsrahmen und konkrete dessen Abschwächung vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Maßstabs von

---

<sup>37</sup> BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 192.

<sup>38</sup> Vgl. dazu IGH, Klimaschutz-Gutachten, Rn. 427.

<sup>39</sup> BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 249.

„Entwicklungsdruck und Planungssicherheit“ problematisch. Eine Abschwächung bestehender Klimaschutzregelungen kann damit nur dann durch den Grundrechtsschutz gerechtfertigt werden, wenn dessen intertemporale Dimension in die Abwägung eingestellt wird und dennoch die verfassungsrechtlichen Gründe für eine Abschwächung überwiegen.

#### 4. Verfassungsrechtliche Bewertung der oben genannten Änderungsvorstöße

Auf Grundlage der aufgezeigten Maßstäbe sind die oben angesprochenen politisch diskutierten Änderungen verfassungsrechtlich nicht haltbar, weil sie de facto alle einen Rückschritt vom 65% Ziel darstellen würden:

- Jede Abschwächung des 65%-Ziels wäre eine offensichtliche Schwächung des bestehenden Klimaschutzrechts (Art. 20a GG). Es ist nicht ansatzweise erkennbar, wie der Rückschritt verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden sollte. Die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) ist durch das geltende Gesetz im Hinblick auf die Heizungen gar nicht betroffen, weil es – wie oben dargestellt – nicht um den Bestand, sondern allein um Neuanschaffungen geht. Einzig potentielle Betroffenheit des Art. 14 Abs. 1 GG liegt in Fällen des § 72 GEG vor, der aber nicht auf das 65%-Ziel aufbaut. Mögliche Profitinteressen von Gasunternehmen sind, da es lediglich um mittelbar betroffene potentielle Gewinnchancen geht, durch die bisherige Regelung ebenfalls nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise betroffen (kein Eingriff in Art. 14 GG, keine berufsregelnde Tendenz bei Art. 12 GG), ohnehin ist das Interesse am fossilen Geschäft hier gering zu bewerten. Hinzu kommen die Nachteile für den intertemporalen Grundrechtsschutz: Die betroffenen Personen würden durch fossile lock-ins massiven künftigen Belastungen ausgesetzt, vor denen die derzeitigen Regelungen strukturell schützen.
- Eine Umstellung auf **Emissionsfaktoren als zentrale Steuerungsgröße** wäre ein ökologischer Rückschritt im Vergleich zur klaren 65%-EE-Quote. Eine solche Strategie würde, wie oben dargelegt (dazu oben, IV.2.) erhebliche Anreize für die Gasnutzung setzen – ungeachtet der Tatsache, dass eine vollständige Dekarbonisierung notwendig ist und Fehlinvestitionen in der Zwischenzeit später ordnungsrechtliche Eingriffe oder massive Kostensteigerungen mit sich bringen (müssen). Auch hier sind grundrechtsschützende Wirkungen selbst in der Gegenwart nicht einmal erkennbar, erst recht ist fernliegend, wie sie den Rückschritt in der Abwägung überwiegen sollen. Dem gegenüber stehen die langfristig negativen Auswirkungen für die künftige Freiheit der Personen, die in fossile lock-ins gelockt werden. Diese würden sich noch verschärfen, wenn durch die Umstellung auf Emissionsfaktoren Zukunftstechnologien wie die Wärmepumpe benachteiligt würden.

- Ebenso ist die vorgeschlagene **CO<sub>2</sub>-Gesamtbetrachtung** verfassungsrechtlich nicht tragbar. Sie möchte einen offenkundigen Rückschritt bei der Regulierung der Wärmedekarbonisierung durch eine „Verrechnung“ mit energetischen Sanierungen rechtfertigen. Das ändert aber nichts am Rückschritt, da beides nebeneinander erforderlich ist (siehe oben, IV.3). Auch hier ist eine Gebotenheit zum Grundrechtsschutz nicht einmal mit Blick auf die Gegenwart begründbar, erst recht gilt dies, wenn man – wie geboten – die negativen intertemporalen Auswirkungen (drohende ordnungsrechtliche Eingriffe oder jedenfalls massive Preissteigerungen beim Heizen) einbezieht. Die Gefährdung der intertemporalen Freiheit wäre bei dieser Änderung sogar am größten, weil durch die Verwässerung von Anforderungen und fehlende Planungssicherheit systemisch wichtige, aber ggf. kostspielige Investitionen nach hinten verschoben würden, die dann durch einen erneuten Heizungsaustausch oder den Umstieg auf teure Biogasalternativen gravierende Einschränkungen zur Folge hätten. Außerdem sind hiermit einschneidende Verzögerungen in der systemischen Umstellung verbunden. Dekarbonisierte Wärmenetze, dekarbonisierte Strometze sorgen schlagartig für fossilfreies Heizen für Verbraucher:innen mit entsprechender Wärmepumpe oder Wärmenetzanschluss, diese müssen aber vorab gebaut und installiert sein. Eine Verzögerung der systemischen Umstellung belastet also wiederum das (verbrauchte) Gesamtbudget und führt auch in anderen Bereichen zu stärkeren Grundrechtseinschränkungen..

**Alle angesprochenen Änderungsvorstöße wären aufgrund einer direkten oder jedenfalls faktischen Absenkung der 65%-erneuerbare-Energien-Vorgabe und des daraus folgenden Verstoßes gegen Art. 20a GG und der Gefährdung der intertemporalen Freiheitsrechte verfassungswidrig. Daneben führten sie zu einer signifikanten Einschränkung des Verbraucherschutzniveaus.**

Auch weitere denkbare Änderungsmaßnahmen, die nicht die Effektivität des Klimaschutzes durch eine Beschleunigung der Wärmewende steigern würden, stellten nicht zu rechtfertigende Verschlechterungen vor Art. 20a GG dar und wären verfassungswidrig. **Eine rückschrittige Anpassung des GEG bzw. des „Heizungsgesetz“-Teils ist somit nicht zulässig.**

...