

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

**1 BvR 2113/24 und
1 BvR 2240/24**

In den Verfassungsbeschwerdeverfahren

Greenpeace u.a.

weisen wir für die Beschwerdeführenden kurz auf den Stand der Klimaschutzpolitik und aktuelle Entwicklungen hin. Dies betrifft zunächst die aktuelle Bewertung der Lage durch den Expertenrat für Klimafragen (dazu I.). Dargestellt werden zudem der nunmehr beschlossene klimapolitische Rückschritt im Gebäudesektor durch das Gebäudemodernisierungsgesetz, der für beide anhängigen Verfassungsbeschwerden von Bedeutung ist (dazu II.).

Hinweis: In beiden Verfahren (1 BvR 2113/24 und 1 BvR 2240/24) wird ein gleichlautender Schriftsatz eingereicht, allein die Nummerierung der Anlagen unterscheidet sich.

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

Dr. Ulrich Wollenteit ¹ (Of Counsel)

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

¹ 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

20.07.2026
00238/24 /R. /R/jf
Mitarbeiterin: Claudia Rosner
Durchwahl: 040-278494-20
E-Mail: rosner@rae-guenther.de

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

I. Allgemeines: Klimaschutzprogramm und aktuelle Bewertungen des Expertenrats für Klimafragen

Am 25.03.2026 hat die Bundesregierung das zum Zeitpunkt der vorangegangenen Schriftsätze der Bf. nur im Entwurf vorliegende Klimaschutzprogramm verabschiedet; es ist hier als

Anlage Bf. 51

beigefügt. Der ERK hat zum Entwurf die hier als

Anlage Bf. 52

beigefügte Stellungnahme vom 23.03.2026 abgegeben. Der ERK betont, dass aufgrund einer gestückelten Übersendung des Klimaschutzprogramms und der Kürze der Zeit „keine geordnete Befassung des Expertenrats“ möglich war (Anlage Bf. 52, Rn. 4 ff.). Die allein mögliche überschlägige Prüfung führt aber zu der Bewertung, dass die „Bundesregierung die tatsächliche THG-Minderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2026 deutlich überschätzen könnte“. Dabei sind die regulatorischen Rückschritte beim GModG noch gar nicht einbezogen (siehe so gleich, II.).

Der Expertenrat für Klimafragen (ERK) hat sich zudem am 15.05.2026 sein als

Anlage Bf. 53

beigefügtes Gutachten zu den Emissionsdaten 2025 und den Projektionsdaten 2026 abgegeben. Darin kommt der ERK zum Ergebnis einer Zielverfehlung bereits für die laufende Dekade:

„Der Expertenrat für Klimafragen kann damit die von den Projektionsdaten 2026 ausgewiesene (sehr knappe) Zielerreichung für die Jahre 2021 bis 2030 nicht bestätigen, sondern geht im Gegenteil von einer Zielverfehlung aus.“

ERK, Emissions- und Projektionsdaten 2025/2026 (Anlage Bf. 53), S. 18

Auch insoweit gilt, dass die nachfolgend dargestellte Verschlechterung im Gebäudesektor dabei noch nicht einmal berücksichtigt ist.

Eine Nachsteuerung ist trotz der diagnostizierten Zielverfehlung weiter nicht erforderlich, weil § 8 Abs. 1 Satz 1 KSG eine Überschreitung in zwei aufeinanderfolgenden Jahren verlangt. Der Expertenrat hatte im Jahr 2024 eine Überschreitung festgestellt, im Jahr 2025 war dies jedoch nicht der Fall (siehe Anlage Bf. 49 im Verfahren 1 BvR 2240/24, dort S. 19). Die nun erneute projizierte Überschreitung

im Jahr 2026 führt also frühestens 2027 zu einer Nachsteuerungspflicht, obwohl in den Jahren 2024 und 2026 Überschreitungen vorlagen bzw. prognostiziert sind.

II. Klimapolitischer Rückschritt: Beschluss des GModG

Am 10.07.2026 wurde das Gebäudemodernisierungsgesetz (GModG) vom Bundestag beschlossen.

<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2026/kw28-de-heizungsgesetz-1194534>

Dazu BT-Drs. 21/6278 (Regierungsentwurf) und BT-Drs. 21/7009 (Beschlussempfehlung)

Das Gesetz führt *prima facie* zu einem erheblichen Rückschritt bei der Regulierung im Gebäudesektor. Dies wurde im Grundsatz bereits mit Schriftsatz vom 17.03.2026 im Verfahren 1 BvR 2240/24 anhand der damals verfügbaren Eckpunkte vorgetragen (dort S. 22 f.). Die Neuregelungen werden überwiegend für verfassungswidrig gehalten.

Mit teils unterschiedlichen Akzenten: zu den GModG-Eckpunkten Cremer, Gebäudemodernisierungsgesetz und klimaschutzrechtliches Verschlechterungsverbot des Art. 20a GG, EnK-Aktuell 2026, 010733; Willert/Franke/Verheyen/Legler, Gutachten GEG - Verschlechterungsverbot Art. 20a GG, S. 14 ff., abrufbar unter https://gaswende.de/wp-content/uploads/2026/02/2026-02-02_GEG-Gutachten.pdf; zum Referentenentwurf: KlimaUnion gGmbH, Kurzgutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Gebäudemodernisierungsgesetzes, abrufbar unter <https://table.media/assets/climate/kurzgutachten-gmodg.pdf>; allgemeiner Rux, in: BeckOK Grundgesetz, 65. Edition Stand: 01.03.2026, Art. 20a GG Rn. 32a f.; Muffler: Koordination der Verantwortung für die Wärmewende, NVwZ 2026, 380 (383); Calliess, Das Heizungsgesetz, die Demokratie und der Rechtsstaat, <https://verfassungsblog.de/das-heizungsgesetz-die-demokratie-und-der-rechtsstaat/>.

Der Kritik hat sich auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags angeschlossen, der „verfassungsrechtliche Zweifel“ anmeldet.

WD, Entwurf zur Einführung eines Gebäudemodernisierungsgesetzes: verfassungsrechtliche Fragen, WD 5 - 3000 - 064/26, S. 5

Das Einzelgesetz hat im Hinblick auf beide Verfassungsbeschwerden Bedeutung:

- Erstens illustriert es die Auswirkungen der mit der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2113/24 gerügten Verschlechterung der Steuerungsarchitektur des KSG illustriert.
- Zweitens bestätigt und vertieft der regulatorische Rückschritt die Grundrechtsverletzungen durch gesetzgeberisches Unterlassen, die mit der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2240/24 geltend gemacht werden; diese wurde dementsprechend bereits mit Schriftsatz vom 17.03.2026 um Anträge hinsichtlich regulatorischer Rückschritte ergänzt.

Im Folgenden wird zunächst der Inhalt der Verschlechterung dargelegt und so dann in die vorliegenden Verfassungsbeschwerden eingeordnet.

1. Abschaffung der §§ 71 ff. GEG

Zentraler Punkt des Konzeptwechsels ist die Abschaffung der 65%-Regelung als ordnungsrechtliches Instrument.

Kern des § 71 GEG war bislang Festlegung, dass alle nach dem Stichtag – 01.07.2026 in Gemeinden mit über 100.000 Einwohner:innen, 01.07.2028 in Gemeinden mit unter 100.000 Einwohner:innen – neu eingebauten Heizungen ab Einbau mit 65 % erneuerbaren Energien betrieben werden müssen.

Wie diese Quote erfüllt wird, wurde den Verbraucher:innen freigestellt. Entscheidend war aber die Reduktion des Einsatzes fossiler Brennstoffe und der Umstieg auf eine überwiegend fossilfreie Beheizung direkt nach dem Einbau der neuen Heizung. Im Vergleich zu einer Übergangstechnologie oder dem Einbau konventioneller Technologien mit stufenweiser Zuführung fossilfreier Brennstoffe wird so eine langfristige Festlegung auf gasbasierte Brennstoffe (*technologischer und fossiler lock-in*) verhindert, weil mit solchen Heiztechnologien nach derzeitigem Stand die Quote grundsätzlich nicht erfüllbar ist. Die Wärmewende ist zeitlich träge und setzt schon frühzeitig einen Technologiewechsel voraus, weil nicht spontan der Energieträger von Gas zu z.B. Strom gewechselt werden kann, ohne die Heizung selbst auszutauschen.

Zudem sah § 72 GEG bislang ein Betriebsverbot für besonders alte (30 Jahre) fossile Heizkessel und ein Betriebsverbot für alle fossilen Heizkessel ab 2045 vor – beides entfällt durch die Streichung der §§ 71 ff. GEG.

Die wesentliche klimapolitische Regulierung soll nun über die so bezeichnete „Bio-Treppe“ erfolgen, die vorsieht, dass ab dem 01.01.2029 bei Heizungen mit Verbrennungstechnologie ein gewisser Prozentsatz biogener Brennstoffe beigegeben werden muss (§ 43 Abs. 1 GModG). Diese „Bio-Treppe“ selbst ist zwar eine ordnungsrechtliche Vorgabe, die Wahl der Heizung wird dadurch jedoch nicht

mehr beeinflusst, weil die „Bio-Treppe“ gasbasierte Heizungen auf kurze Sicht und für Vermieter:innen wieder attraktiv macht. Gasheizungen sind in der Anschaffung in Deutschland derzeit günstiger für Gebäudeeigentümer:innen, als etwa strombasierte Lösungen.

Welche Annahmen zur Klimawirkung der Gesetzgeber zugrunde legt, ist unbekannt (siehe auch noch unten, 3.).

2. Bio-Treppe und Grüngasquote

Die Bio-Treppe nach § 43 GModG sieht ab 2029 einen sukzessiv steigenden Anteil von „Biobrennstoffen“ vor (von 10% im Jahr 2029 bis 60% im Jahr 2040). Die Neuregelung hebt damit zunächst jede Wärmeregulierung bis zum 31.12.2028 auf.

Jeder der Schritte der „Bio-Treppe“ bis 2040 stellt effektiv eine Verschlechterung dar, wie der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags plakativ herausarbeitet:

Gesetz	GEG	GModG-E	Differenz der %
Neueinbau – Anteil erneuerbarer Energien:			
ab 2026 ¹⁰	65%	0%	65%
ab 2029	65%	10%	55%
ab 2035	65%	30%	35%
ab 2040	65%	60%	5%
absolutes Verbot fossil betrieb. Heizungen	ab 2045	kein Verbot	

WD 5 - 3000 - 064/26, S. 10

Neben dem Wegfall der 65%-Regelung ist darauf hinzuweisen, dass die nach bisheriger Rechtslage bereits enthaltene Bio-Treppe für zwischen 2024 und 2026 eingebaute Heizungsanlagen entfällt: § 71 Abs. 9 GEG verpflichtete zur schrittweisen Nutzung erneuerbarer Energien für Heizungen, die ab 2024 eingebaut wurden (15% ab 2029, 30% ab 2035 und 60% ab 2040). Durch die Streichung entfällt die Regulierung für schätzungsweise 900.000 Heizungsanlagen, die seit GEG-Inkrafttreten eingebaut wurden oder noch werden.

BR-Drs. 292/1/26, S. 17

Daneben erlaubt das GModG im Vergleich zum GEG den Einsatz von weiteren, bisher nicht zulässigen „Grüngasen“ mit schlechterer Klimawirkung. Auch hierzu die Übersicht aus dem Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages:

Brennstoff zulässig?	GEG	GModG-E
grüner Wasserstoff	✓	✓
blauer Wasserstoff	✓	✓
orangener Wasserstoff		✓
türkiser Wasserstoff		✓
„nachhaltige“ Biomasse	✓	✓
Biomethan		✓
biogenes Flüssiggas		✓
Bioöl		✓

WD 5 - 3000 - 064/26, S. 10 f.

Auch hierdurch ergibt sich eine Entwertung der „Bio-Treppe“ im Hinblick auf das durch sie zu erzielende CO₂-Einsparungspotential.

Die reale Verfügbarkeit und die Finanzierbarkeit der für die „Bio-Treppe“ notwendigen „Grüngase“ wurde im Gesetzgebungsverfahren immer wieder bezweifelt, in der Entwurfsbegründung wird im Wesentlichen gesagt, man könne Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit nicht abschätzen, aber es werde schon gutgehen.

BT-Drs. 21/6278, S. 3 f.

Im parlamentarischen Verfahren wurde noch ein neuer § 42a GModG eingefügt, wonach die Bundesregierung eine Gesetzesinitiative für eine „Grüngasquote“ vorlegen soll, die bis 2045 eine vollständige Umstellung auf biogene Brennstoffe vorsehen soll:

„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.“

BT-Drs. 21/7009, S. 30

Die oben konstatierten Rückschritte behebt dies indes nicht und macht die Frage nach der realen Umsetzbarkeit der Umstellung auf klimaneutrale Brennstoffe umso dringlicher.

3. Fazit: Klimapolitische Verschlechterung und fehlende Bereitstellung der zur Beurteilung notwendigen Informationen

Das Klimaschutzprogramm 2026 der Bundesregierung rechnet mit den Maßnahmen des GEG (obwohl die Erarbeitung parallel zum GModG-E erfolgte) und legt deshalb einen Betrieb neuer Heizungen mit mindestens 65% erneuerbaren Energien zugrunde.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms rügt der ERK dementsprechend:

„Der Expertenrat betont in diesem Zusammenhang vor allem, dass der im Koalitionsvertrag vorgesehene, und durch das jüngste Eckpunktepapier (CDU/CSU & SPD 2025) bestätigte Wegfall des sogenannten „Heizungsgesetzes“ implizit als kontraproduktive Maßnahme im Hinblick auf die THG-Minderungswirkung mitzudenken ist. Gleichwohl enthält das Klimaschutzprogramm 2026 (noch) keine kompensierenden Maßnahmen im Gebäudesektor.“

ERK, Stellungnahme Entwurf Klimaschutzprogramm 2026 (Anlage Bf. 52), S. 9

Solche kompensierenden Maßnahmen wurden weiterhin weder beschlossen noch in Aussicht gestellt. In seiner Stellungnahme zu den Projektionsdaten 2026 erneuert der ERK seine Kritik. Zwar sei die 65%-Regelung in den Projektionen (eine Fortgeltung unterstellt) zutreffend berücksichtigt, ihr Entfall hingegen nicht, obgleich dieser „große Auswirkungen“ hätte:

Implementierung 65 %-Regel	Wirkungsweise des §71 GEG bereits im Jahr 2027 (in PD25 noch 2028)	- Die 65 %-Regel erscheint angemessen im Modell berücksichtigt. - Unsicherheit besteht bzgl. der Entwicklung der Regel (GEG- bzw. GModG-Novellierung anstehend); Entfall hätte große Auswirkungen auf die projizierten THG-Emissionen	Kein Hinweis für eine andere Einschätzung.
----------------------------	--	---	--

ERK, Stellungnahme Projektionsdaten 2026 (Anlage Bf. 53), S. 203

Eine Abschätzung zu den Auswirkungen der Änderungen durch das GModG fehlt sowohl im Klimaschutzprogramm und erfolgte auch nicht im Gesetzgebungsverfahren.

Die Bundesregierung hat insoweit trotz wiederholter parlamentarischer Anfragen und der Rüge unzureichender Begründung im parlamentarischen Verfahren keine Abschätzungen zur erwarteten Klimawirkung der Neuregelungen und zur realen Umsetzbarkeit der „Bio-Treppe“ herausgegeben. Der Bundestag hat das Gesetz trotz des fortbestehenden Informationsmangels beschlossen. Dies hat die Fraktion Die Linke in einer Protokollerklärung im Ausschuss gerügt, auch die Fraktion der Grünen weist auf die unzureichende Informationslage hin.

BT-Drs. 21/7008, S. 6

Ein Organstreitverfahren, mit dem die Verletzung von Informationsrechten der Abgeordneten und des Parlaments geltend gemacht wurden, hat der zweite Senat aus formalen Gründen verworfen, weil die zahlreichen Rügen der fehlenden Informationsgrundlage im parlamentarischen Verfahren nicht hinreichend als Verletzung spezifisch von Organrechten gekennzeichnet worden seien.

BVerfG, Beschluss vom 09.07.2026 – 2 BvE 3/26

In der Sache hat der 2. Senat nichts entschieden.

Am Ende steht ein klimapolitischer Rückschritt, der nicht kompensiert wird (eine Kompensation wurde seitens Bundesregierung und Regierungskoalition auch nie behauptet) und dessen Auswirkungen (Klimawirkung) und Umsetzbarkeit (Verfügbarkeit von „Grüngasen“) vom Gesetzgeber nicht dargelegt wurden.

4. Bezug zu den Verfassungsbeschwerden

Die Vorgänge um das GModG verdeutlichen die Probleme der Steuerungsarchitektur des KSG und vertiefen das verfassungswidrige gesetzgeberische Unterlassen.

a) Geschwächte Steuerungsarchitektur (1 BvR 2113/24)

Die geschwächte Steuerungsarchitektur des KSG begünstigt den Rückschritt und behindert eine zeitnahe Korrektur:

- Der Rückschritt wurde im Klimaschutzprogramm 2026 nicht berücksichtigt, sondern zeitlich unmittelbar hinter dessen Veröffentlichung gelegt.
- Eine Nachsteuerung wird trotz des Rückschritts vorerst nicht ausgelöst. Auch wenn der ERK für die laufende Dekade (2021 bis 2030) nunmehr eine Überschreitung feststellt, wird gleichwohl noch keine Nachsteuerungspflicht ausgelöst (s.o. unter I.).

- Da die Nachsteuerung nicht mehr sektorbezogen erfolgt, kann selbst eine Nachsteuerungspflicht im Jahr 2027 die Vertiefung der Probleme im Gebäudesektor ignorieren. Auszugleichen ist nur die Gesamtmenge und auch das nur bis 2030 (die Lücke wird hier voraussichtlich nicht allzu groß sein).
- Die Zeit nach 2030 wird bis 2030 bei der Nachsteuerung ausgeblendet, sodass die strukturellen Auswirkungen, welche die konzeptionelle Verschlechterung des Klimaschutzes im Gebäudesektor absehbar hat, vorerst weiter ignoriert werden können. Nicht von ungefähr soll auch die Evaluierung des GModG nach § 9a GModG überhaupt erst im Jahr 2030 erfolgen. Bis dahin sind aber viele langfristige Investitionsentscheidungen für (fossile) Heizungen getroffen.

b) Gesetzgeberisches Unterlassen (1 BvR 2240/24)

Die Verschlechterungen im GModG vertiefen zudem die gerügten Grundrechtsverletzungen durch das gesetzgeberische Unterlassen auf Maßnahmenebene. Wie mit Schriftsatz vom 17.03.2024 (dort S. 12 ff.) dargelegt, ist das absolute Untermaß auf Ebene der Klimaschutzmaßnahmen angesichts des gegenwärtigen Stands der Klimakrise und der fehlenden Transformationsfortschritte hierzulande jedenfalls bei einer Verschlechterung bestehender Klimaschutzmaßnahmen überschritten.

Die Vorgänge um das GModG verdeutlichen noch einmal die Notwendigkeit der von den Bf. im Verfahren 1 BvR 2240/24 mit dem letzten Schriftsatz vom 17.03.2024 (S. 28 f.) gestellten Anträge zur Unzulässigkeit unkompensierter Rückschritte bzw. zumindest entsprechenden Sachaufklärungs- und Begründungspflichten. Mit dem GModG wird gegenüber der vorherigen Rechtslage und den Grundlagen von Klimaschutzprogramm und Projektionsdaten ein CO₂-Kredit zulasten künftiger Grundrechtsträger aufgenommen – und zwar in unbekannter Höhe und ohne Darlegung der Umsetzbarkeit des Alternativkonzepts.

Regulatorische Rückschritte sind das genaue Gegenteil des verfassungsrechtlich Gebotenen. Das GModG wird hier absehbar kein Einzelfall bleiben, die Wiederholungsgefahr liegt auf der Hand. Eine Behandlung dieser fortdauernden Grundrechtsgefährdung im Zusammenhang mit dem vorliegend gerügten gesetzgeberischen Unterlassen ist für einen effektiven Grundrechtsschutz geboten, weil es den (künftig) von regulatorischen Rückschritten bzw. dann radikalen „Kurskorrekturen“ Betroffenen häufig nicht möglich sein wird, gegen gesetzliche Verschlechterungen unmittelbar und zeitnah verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz zu erhalten (siehe bereits Schriftsatz vom 17.03.2024, S. 27).

Noch einmal sei betont, dass die Geltendmachung gesetzgeberischen Unterlassens einschließlich der verschlechterungsbezogenen Anträge hier keineswegs einseitig

auf eine Verkürzung gesetzgeberischer Spielräume zielen, sondern auf den Erhalt künftiger Spielräume. Die intertemporale Freiheitssicherung dient spiegelbildlich auch der intertemporalen Demokratiesicherung.

Vgl. etwa Britz, Overcoming Democratic Short-termism through Constitutional Law?, German Law Journal (2025), 317 (322); Muffler, Koordination der Verantwortung für die Wärmewende, NVwZ 2026, 380 (382 f.)

Die Vorgänge um das GModG bestätigen und bestärken nach alldem den Befund gesetzgeberischen Unterlassens und die Notwendigkeit eines Eingreifens des BVerfG.

Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen

q.e.s.
Rechtsanwalt
Dr. Johannes Franke