

Abschaffung des „Heizungsgesetzes“

Rechtliche Zulässigkeit einer Aufhebung von Vorgaben für die Heizungstechnologie beim Heizungstausch

Bundesverband Wärmepumpe e. V.

August 2025

re|Rechtsanwälte PartGmbB
Neue Promenade 5
10178 Berlin
030 403 643 62 0
office@re-rechtsanwaelte.de
www.re-rechtsanwaelte.de

Inhalt

I.	SUMMARY	3
1.	Europarechtliche Anforderungen	3
2.	Verfassungsrechtliche Anforderungen	3
3.	Fazit	4
II.	Gutachten	5
1.	Einleitung	5
2.	Völkerrechtliche Regelungen.....	7
	a. Bindungswirkung völkerrechtlicher Regelungen.....	7
	b. Inhalt und Bindungswirkung des Paris Agreements.....	7
	c. Zwischenergebnis: Kein völkerrechtliches Verbot	9
3.	Europarechtliche Regelungen.....	9
	a. Verordnung (EU) 2021/1119 (Europäisches Klimagesetz).....	10
	b. Verordnung (EU) 2018/842 (Lastenteilungsverordnung).....	11
	c. Richtlinie (EU) 2024/1275 (EPBD 2024 – Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie)	16
	d. Richtlinie (EU) 2023/2413 (RED III – Erneuerbare-Energien-Richtlinie).....	17
	e. Europarecht: Zwischenergebnis	17
4.	Verfassungsrechtliche Regelungen.....	18
	a. Art. 20a GG.....	18
	b. Grundrechtliche Schutzpflichten	21
	c. Allgemeiner Vertrauensschutz	23
5.	Zusammenfassung und Konsequenzen	24

I. SUMMARY

Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) aus 2023 kann aus rechtlichen Gründen nicht rückgängig gemacht werden. Die neu geschaffene Pflicht, beim Heizungstausch Systeme einzubauen, die mindestens 65 % der Wärme aus erneuerbaren Energien gewinnen, setzt verbindliches EU- und Verfassungsrecht um. Der Gesetzgeber hat zwar Spielräume bei der konkreten Ausgestaltung, er darf es aber Hauseigentümern nicht freistellen, weiterhin wie bisher auf Heizöl oder Erdgas zu setzen. Dies beruht auf folgenden Erwägungen:

1. Europarechtliche Anforderungen

Der deutsche Gesetzgeber darf keine Gesetze erlassen, die EU-Recht widersprechen. Das EU-Recht enthält aber inzwischen eine Vielzahl von teilweise sehr detaillierten Regelungen, die es verbieten, weiter uneingeschränkt auf fossile Heizungen zu setzen. Das europäische Klimagesetz, die Lastenteilungsverordnung (ESR), die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III) und die Gebäuderichtlinie (EPBD) setzen verbindliche Minderungs- und Ausbauziele, teilweise auch sektorspezifisch. So verlangt etwa die RED III für 2030 einen Anteil von 49 % erneuerbarer Energien im Gebäudesektor. Die EPBD verpflichtet die Mitgliedstaaten, bis 2030 emissionsfreie Neubauten und bis 2050 einen klimaneutralen Gebäudebestand zu realisieren. Deutschland kann schon deswegen nicht uneingeschränkt neue Öl- und Gasheizungen zulassen.

Wenn die 65 %-Pflicht aufgehoben wird, müsste die Bundesrepublik also eine andere Maßnahme erlassen, um diesen Vorgaben nachzukommen. Anreize oder marktwirtschaftliche Instrumente wie der Emissionshandel haben nicht dieselbe Effizienz wie verbindliche Mindeststandards oder wirken – wie der Emissionshandel – zeitlich nur mit Verzögerung. Zudem sind die künftigen Preissteigerungen durch den Emissionshandel Verbrauchern nicht präsent. Insofern ist es mangels gleich effizienter Regelungsalternativen europarechtlich unzulässig, die GEG-Neuregelung zurückzunehmen.

2. Verfassungsrechtliche Anforderungen

Das Grundgesetz stellt ebenfalls hohe Anforderungen an den Klimaschutz. Art. 20a GG verpflichtet den Gesetzgeber zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für künftige Generationen. Daraus ergibt sich ein Verschlechterungsverbot: Bestehende effektive Klimaschutzmaßnahmen dürfen höchstens gegen genauso wirksame andere Maßnahmen ausgetauscht, aber nicht gestrichen werden.

Zusätzlich können sich grundrechtlich fundierte Schutzpflichten aus dem Recht auf Leben, Gesundheit (Art. 2 GG) und Eigentum (Art. 14 GG) ergeben. Der Staat ist verpflichtet,

Schutzmaßnahmen gegen die gravierenden Folgen des Klimawandels zu ergreifen. Würde der Gesetzgeber künftig wieder unbegrenzt neue Heizungen zulassen, die zu 100% fossile Brennstoffe verwenden, würde er diese Schutzpflicht verletzen.

Ein Aufhebungsgesetz wäre also verfassungswidrig, wenn der Gesetzgeber keine andere mindestens genauso wirksame Regelung erlässt.

3. Fazit

Das aktuelle GEG dient der Umsetzung verbindlicher verfassungsrechtlicher und europarechtlicher Vorgaben für den Gebäudesektor. Diese verbieten es dem Gesetzgeber, die 65%-Pflicht zur Nutzung erneuerbarer Energien aufzuheben, es sei denn, er würde eine ebenso wirksame andere Maßnahme erlassen. Maßnahmen, die auf Freiwilligkeit setzen und nur über Anreize und den Emissionshandel wirken, werden dem nicht gerecht, weil sie nicht genauso geeignet sind, die Emissionen zu senken und die Nutzung erneuerbarer Energie in Gebäuden zu steigern.

II. Gutachten

1. Einleitung

Die Neufassung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) im Jahr 2023 gehörte zu den umstrittensten Gesetzesvorhaben der Bundesregierung unter Bundeskanzler Olaf Scholz (Amtszeit: 2021–2025).¹ Seit Inkrafttreten der Novelle sind Eigentümer von Gebäuden verpflichtet, beim Austausch ihrer Heizungsanlage eine Technologie zu wählen, die mindestens 65 Prozent der benötigten Wärme aus erneuerbaren Energien gewinnt.² Zweck dieser Neuregelung ist der Schutz des Weltklimas, insbesondere auch in Gestalt der Verpflichtung der Bundesrepublik, auch im Gebäudesektor Emissionen zu mindern.³ Diese bleibt in den Sektoren Gebäude und Verkehr bisher deutlich hinter den rechtlichen Vorgaben zurück.⁴ Nach der Neuregelung sind der Einbau neuer Erdgas- und Ölheizungen ab 2026 bzw. 2028 abhängig von der Gemeindegröße grundsätzlich nur noch in Ausnahmefällen zulässig⁵.

Diese Regelung war von Anfang an Gegenstand erheblicher öffentlicher Kontroversen. Kritiker führten an, dass mit dem ab 2027 greifenden Emissionshandel, der die Nutzung fossiler Brennstoffe wie Heizöl über mengenbezogene Preismechanismen verteuert, ein effektives Steuerungsinstrument bereits etabliert sei.⁶ Weitere ordnungsrechtliche Vorgaben seien daher entbehrlich. Der mündige Bürger könne eigenverantwortlich entscheiden, ob und wann er auf eine erneuerbare Heiztechnologie umsteige. In diesem Sinne kündigte die damalige Opposition an, das sogenannte Heizungsgesetz nach einem Regierungswechsel wieder aufheben zu wollen.⁷ Eine Ankündigung, die Eingang in den späteren Koalitionsvertrag fand.⁸

Die rechtspolitische und rechtliche Zulässigkeit einer Rücknahme der GEG-Novelle ist jedoch umstritten. Einerseits wird auf die Bedeutung von Planungssicherheit für Verbraucher,

¹ Tagesschau, 12.02.2025, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/ampel-koalition-bilanz-102.html>, 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 Überprüfungsordnung, BGBl. 2023 Teil I Nr. 280 vom 19.10.2023.

² § 71ff. GEG.

³ Bt-Drs. 20/6875, S. 44.

⁴ Börstinghaus/Meyer, Das neue GEG, § 1 Rn. 2f, Unterrichtung durch den Bundestag – Klimaschutzbericht 2024, S. 2.

⁵ Daneben siehe für Bündnis- und Landesverteidigung, Altfälle und Härtefälle § 71 Abs. 7, Abs. 12 GEG, Bt-Drs-S. 46.

⁶ Tagesschau, 19.02.2025, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/energie/heizungsgesetz-gebaeude-bundestagswahl-100.html>.

⁷ Politikwechsel für Deutschland – Programm von CDU und CSU, S. 2.

⁸ „Verantwortung für Deutschland“- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, S. 24.

Handwerk sowie Industrie und gesetzgeberischer Verlässlichkeit verwiesen.⁹ Andererseits betonen Kritiker, dass der nationale Gesetzgeber an unionsrechtliche Vorgaben gebunden sei, etwa die novellierte Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III) sowie die neue EU-Gebäuderichtlinie.¹⁰ Hinzu kommen der Klimaschutzaufrag des Bundes-Klimaschutzgesetzes sowie die grundgesetzlichen Klimaschutzpflichten, die sich insbesondere aus Artikel 20a des Grundgesetzes ableiten lassen, die Regelungen entgegenstehen könnten¹¹, die das Schutzniveau des Klimaschutzes senken würden.

Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen:

1. Ist es rechtlich zulässig, die 65-Prozent-Vorgabe für erneuerbare Energien beim Heizungstausch ersatzlos zu streichen, sodass künftig weder im Neubau noch im Gebäudebestand verbindliche Anforderungen an die eingesetzte Heizungstechnologie bestünden?
2. Sofern eine ersatzlose Aufhebung rechtlich unzulässig sein sollte, ist weiter zu klären, welche Anforderungen eine Ersatzregelung erfüllen müsste, um den nationalen und europäischen Klimazielen sowie den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden.

⁹ Heinicke, KlimR 2025, 111 (115).

¹⁰ Heinicke, KlimR 2025, 111 (113), v. Tschirnhaus, NuR, 2025 235 (239).

¹¹ Callies/Kirchhof, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz. Der rechtsverbindliche Rahmen für die deutsche Klimapolitik und das gerichtlich kontrollierbare Untermaß des Klimaschutzes.

2. Völkerrechtliche Regelungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Partei völkerrechtlicher Vereinbarungen, die sie zum Klimaschutz verpflichten. Damit stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber überhaupt noch Regelungen erlassen darf, die das Klimaschutzniveau absenken, ohne gegen diese zu verstoßen.

Ein rechtliches Hindernis für einen solchen Schritt des Gesetzgebers setzt zunächst abstrakt die Bindungswirkung bestehender völkerrechtlicher Normen voraus (Punkt a.). Hier bindet das Paris Agreement den deutschen Gesetzgeber, ohne allerdings konkrete Maßnahmen vorzugeben (Punkt b.). Im Ergebnis ist ein völkerrechtliches Verbot, zum GEG vor der Novelle aus 2023 zurückzukehren, abzulehnen (Punkt c.).

a. Bindungswirkung völkerrechtlicher Regelungen

Völkerrechtliche Verträge haben nach deutschem Verfassungsverständnis grundsätzlich den Rang eines einfachen Bundesgesetzes.¹² Dies ergibt sich aus Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG), wonach völkerrechtliche Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, der Zustimmung durch ein Bundesgesetz bedürfen.¹³ Zudem sind gemäß Artikel 25 GG die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts und gehen den einfachen Gesetzen vor.¹⁴

b. Inhalt und Bindungswirkung des Paris Agreements

Das Übereinkommen von Paris¹⁵ ist ein völkerrechtlicher Vertrag im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Klimarahmenkonvention)¹⁶ und fällt unter die Regelungen der Wiener Vertragsrechtskonvention¹⁷. Es handelt sich dabei um ein multilaterales Abkommen, das völkerrechtlich bindend ist, jedenfalls im formalen Sinne. Inhaltlich sieht das Pariser

¹² Nettesheim, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, Art. 59 Rn. 184f., Werkstand: 106. El. Oktober 2024, BVerfG, Beschl. v. 14.10.2004 – 2 BvR1481/04 (Görgülü) Rn. 34.

¹³ Schmahl, in: Sodan Grundgesetz, Art. 59 Rn. 23, 5. Aufl. 2024.

¹⁴ Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, Werkstand: 106. El. Oktober 2024, Art. 25 Rn. 88.

¹⁵ United Nations, Paris Agreement, 2015, Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015, vom 28.09.2016, BGBl. 2016 Teil II Nr. 26, S. 1082.

¹⁶ Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Mai 1992 über Klimaänderungen (UNFCCC) v. 13.9.1993, BGBl. 1993 Teil II Nr. 33, S. 1783

¹⁷ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Rechtsverbindlichkeit des Übereinkommens von Paris. Auf gesetzgeberischer Ebene der EU, 2018, S. 5.

Übereinkommen jedoch keine unmittelbar einklagbaren Verpflichtungen zur Emissionsminderung vor. Vielmehr beruht es auf dem Prinzip nationaler Selbstverpflichtungen (NDC), deren rechtliche Verbindlichkeit differenziert zu betrachten ist:

Während etwa Ekardt in der Kommentierung zum BeckOK Klimarecht eine rechtlich verbindliche Wirkung bejaht¹⁸, lehnt der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages eine solche Einordnung ab¹⁹. Zwar gibt es Teile des Paris Agreements, die direkte Handlungspflichten enthalten²⁰, andere sind indes als Programmsätze oder Empfehlungen zu lesen²¹. In der völkerrechtlichen Bewertung des Pariser Übereinkommens wird deswegen zunächst zwischen sogenannten hard obligations, soft obligations und non-obligations unterschieden.²² Das Übereinkommen enthält überwiegend Formulierungen mit empfehlendem Charakter, was auf einen erheblichen Handlungsspielraum der Vertragsstaaten hinweist. So spricht etwa die Wortwahl vieler Bestimmungen – wie „sollte“ oder „bemühen sich“ – gegen eine unmittelbare völkerrechtliche Verpflichtung zur konkreten Emissionsreduktion.

Artikel 2 des Pariser Übereinkommens formuliert zwar das globale Ziel, die Erhöhung der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, die Temperatur auf 1,5 °C zu begrenzen.²³ Darüber hinaus enthält es Zielsetzungen zur Steigerung der Anpassungsfähigkeit gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels und zur Förderung der Resilienz.²⁴ Diese Bestimmungen bilden die völkerrechtliche Grundlage für nationale und supranationale Klimaschutzmaßnahmen. Allerdings handelt es sich insoweit nicht um unmittelbar verbindliche Verpflichtungen und/oder Verbote, sondern um Ziel- und Zweckbestimmungen ohne unmittelbare Rechtswirkung. Sie geben der Bundesrepublik damit nicht vor, auf eine bestimmte oder auch nur auf die effizienteste Weise auf Klimaschutzmaßnahmen hinzuwirken. Auch Artikel 4 und Artikel 6 des Übereinkommens, die die sogenannten „(intended) nationally determined contributions“ (INDC/NDC) regeln, begründen lediglich die

¹⁸ Ekardt, in: BeckOK Klimarecht, Art. 2 ParisÜ Rn. 11, Stand: 1.10.2024.

¹⁹ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Rechtsverbindlichkeit des Übereinkommens von Paris. Auf gesetzgeberischer Ebene der EU, 2018, S. 5f.

²⁰ Ebda.

²¹ Ebda.

²² Ebda., Franke/Verheyen, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl., 2024, § 11 Klimaschutzrecht Rn. 15, 6. Aufl., 2024.

²³ Callies/Kirchhof, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz. Der rechtsverbindliche Rahmen für die deutsche Klimapolitik und das gerichtlich kontrollierbare Untermaß des Klimaschutzes, S. 4.

²⁴ Z.B. Art. 2 Abs. 1 lit. b), Art. 6 Abs. 1.

Pflicht zur Erstellung eines nationalen Beitragsplans, nicht aber eine einklagbare Verpflichtung zur Zielerreichung oder Umsetzung konkreter Maßnahmen.²⁵

Zudem sind die im Pariser Übereinkommen formulierten Emissionsreduktionsziele nicht sektorspezifisch, sondern beziehen sich auf gesamtwirtschaftliche Reduktionsverpflichtungen²⁶. Auch dies spricht gegen eine unmittelbare Steuerungswirkung auf einzelne Sektoren wie etwa den Gebäudebereich.

c. Zwischenergebnis: Kein völkerrechtliches Verbot

Im Ergebnis reichen die konkreten völkerrechtlichen Regelungen des Paris Agreements nicht aus, um zu einem Verbot einer Aufhebung der Auflagen für die konkrete Heizungstechnologie im GEG 2023 zu kommen. Das Paris Agreement steht zwar für messbare Minderungsverpflichtungen, konkrete Strategievorgaben wohnen ihm aber nicht inne.

3. Europarechtliche Regelungen

Zu prüfen ist, ob europarechtliche Normen das Recht des Gesetzgebers einschränken, die §§ 71ff. GEG ersatzlos aufzuheben. Dies könnte aus dem Europäischen Klimagesetz²⁷ resultieren (Punkt a.), aber auch aus der Lastenteilungsverordnung²⁸ (Punkt b.), der Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie²⁹ EPBD (Punkt c.) und der Erneuerbare-Energien-Richtlinie³⁰ RED III (Punkt d.). Im Ergebnis ist festzuhalten: Der Gesetzgeber hat Spielräume, die auch eine Aufhebung der konkreten Pflicht zulassen, 65% der erzeugten Wärme aus erneuerbaren Energien zu gewinnen. Er müsste aber Maßnahmen erlassen, die mindestens ebenso effektiv wären, um etwa die verbindlichen Vorgaben für die Nutzung erneuerbarer

²⁵ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Rechtsverbindlichkeit des Übereinkommens von Paris. Auf gesetzgeberischer Ebene der EU, 2018, S. 8–10; Franke/Verheyen, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, § 11 Klimaschutzrecht Rn. 15 f., 6. Aufl., 2024.

²⁶ Art. 4 Abs. 4 Paris Übereinkommen, Matz-Lück, in: BeckOK Klimarecht, Art. 4 ParisÜ Rn. 34, Stand: 1.10.2024.

²⁷ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens zur Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999, ABl. L 243/1 vom 9.7.2021.

²⁸ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, ABl. L 156/26 vom 19.6.2018.

²⁹ Richtlinie (EU) 2024/1275 des Europäischen Parlaments und Rates vom 24. April 2024, ABl. L vom 8.5.2024.

³⁰ Richtlinie (EU) 2023/2412 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung der Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, ABl. L vom 31.10.2023.

Energien in Gebäuden und deren Effizienz zu erreichen und die Zielvorgaben für die Treibhausgas-Minderungen nicht zu unterschreiten (Punkt e.).

a. Verordnung (EU) 2021/1119 (Europäisches Klimagesetz)

Zu prüfen ist, ob das Europäische Klimagesetz der Europäischen Union einer ersatzlosen Aufhebung der 65 %-Pflicht entgegensteht, weil es unionsrechtliche Zielvorgaben für die Emissionsminderung im Gebäudesektor setzt.

Die Verordnung (EU) 2021/1119 verpflichtet die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten dazu, bis zum Jahr 2050 Klimaneutralität zu erreichen (Art. 2 Abs. 1). Die Zielvorgaben der Verordnung greifen die Temperaturziele des Pariser Übereinkommens auf (Art. 1 Abs. 2, Art. 2) und übertragen sie in verbindliches Unionsrecht. Bis zum Jahr 2030 soll eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % im Vergleich zu 1990 erfolgen (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1), bis 2040 um 90 % (Art. 4 Abs. 3).

Erwägungsgrund 7 erklärt ausdrücklich sektorale Maßnahmen als erforderlich. Allerdings macht die Verordnung keine konkreten Vorgaben für einzelne Sektoren wie den Gebäudesektor, sondern verlagert dies in andere Richtlinien und Verordnungen³¹. Eine rechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der 65 %-Regel ergibt sich insofern nicht unmittelbar aus dem Klimagesetz. Gleichwohl stellt die Verordnung eine verbindliche Zielarchitektur bereit, der nationale Maßnahmen jedenfalls nicht zuwiderlaufen dürfen, weil sie sonst die Verpflichtung des Mitgliedstaats unterlaufen, die Minderungsziele zu erreichen³². Die Aufhebung einer Regelung, die mittel- bis langfristig Emissionen senkt, ist damit problematisch, wenn nicht auf anderem Wege sichergestellt wird, dass die Minderungsziele erreicht werden.

Damit lässt sich aus dem EU-Klimagesetz zwar durchaus ein gesetzgeberischer Spielraum herleiten, die Minderungsziele auf unterschiedlichem Wege zu erreichen. Aber wenn bereits aktuell die Maßnahmen nicht ausreichen, um die verpflichtenden Minderungsziele der Bundesrepublik zu gewährleisten, kann die Abschaffung einer Maßnahme zur Minderung von THG-Emissionen schon aufgrund dieses Regelwerks (zu den sektorbezogenen Detailregelungen sogleich) nur dann rechtmäßig sein, wenn andere Maßnahmen

³¹ Art. 10 sieht ausschließlich freiwillige sektorspezifische Fahrpläne vor.

³² Wickel, in: BeckOGK Energierecht, EU-KlimaG, Art. 2 Rn. 16, Stand: 15.09.2024. Ebenso verlangt das der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit Art. 4 Abs. 3 AEUV, Schill/Krenn, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 4 Rn. 67ff., Werkstand 84. EL Januar 2025.

gewährleisten, dass die Bundesrepublik die Emission von Treibhausgasen in dem verpflichtenden Maße ebenso effektiv senkt.

b. Verordnung (EU) 2018/842 (Lastenteilungsverordnung)

Weiter ist zu prüfen, ob die Lastenteilungsverordnung (Punkt (1)) unionsrechtliche Vorgaben zur Emissionsminderung im Gebäudebereich enthält, die der Aufhebung der 65 %-Pflicht entgegenstehen. Hier ist zwischen dem Zeitpunkt vor (Punkt (2)) und nach (Punkt (3)) nach Einführung des ETS II zu unterscheiden. Im Ergebnis muss der Gesetzgeber eine mindestens gleichwertige Maßnahme erlassen (Punkt (4)).

(1) Mechanismus der Lastenteilungsverordnung

Die Verordnung (EU) 2018/842 regelt die Emissionsminderungspflichten in den Sektoren außerhalb des EU-Emissionshandels, darunter insbesondere der Gebäudesektor.³³ Für Deutschland sieht Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I eine Minderung der Emissionen um 50 % bis 2030 gegenüber 2005 vor.³⁴ Die Mitgliedstaaten sind zudem verpflichtet, jährliche Emissionszuweisungen einzuhalten (Art. 4 Abs. 3), deren Überwachung und Kontrolle durch die Europäische Kommission erfolgt. Zwar erfolgt keine explizite Aufschlüsselung nach Einzelmaßnahmen, jedoch erwächst den Mitgliedstaaten eine klare Pflicht zur Minderung, die nur bedingt durch den Kauf von Emissionszuweisungen an andere Mitgliedstaaten ausgeglichen werden kann.³⁵ Dieser Erwerb zieht erhebliche Kosten nach sich: Es gibt keinen verbindlichen Kaufpreis für die Übertragung von Rechten von einem Mitgliedstaat auf einen anderen, aber aktuelle Abschätzungen gehen bis 2030 von 13 bis 34 Mrd. EUR aus³⁶.

(2) Verpflichtungslage vor 2027

Die Bundesrepublik hat die Pflicht, im Gebäudesektor effektive Minderungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Einführung der 65 %-Pflicht stellt eine solche Maßnahme dar³⁷. Ihre Aufhebung wäre vor diesem Hintergrund unionsrechtlich deswegen nur zulässig, wenn eine gleichwertige Minderung anderweitig sichergestellt wird.

³³ Franke/Verheyen in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, § 11 Rn. 59f.

³⁴ Spalte 2 des Anhang I.

³⁵ Flexibilitätsmöglichkeiten gem. Art. 5 – 7, im Speziellen Schumacher L/Schumacher J. Beck OK KlimR, LastenteilungsVO, Art. 5 Rn. 7 – 11, 2. Ed., Stand 01.10.2024.

³⁶ Agora Energiewende (Hrsg.), Factsheet EU-Klimaziele, Eine Einordnung zur europäischen Klimaschutzverordnung, 2025, S. 2.

³⁷ Bt-Drs. 20/6875, S. 49, 106.

Für den Gebäudesektor ist eine solche andere Maßnahmen aktuell nicht ersichtlich. Zwar zielt das BEHG auf Minderungen auch im Gebäudesektor ab, indem es vor allem Erdgas und Heizöl als wichtigste fossile Brennstoffe mit einem CO₂-Preis belegt. Dieser ist indes nicht ebenso wirksam wie das GEG, das zum einen wegen der langen Lebensdauer von Heizungen von mindestens 20 Jahren³⁸ Lock-In-Effekte auslöst, die den Minderungspfad für die Zukunft belasten. Zum anderen geht vom BEHG nur ein unvollkommener Minderungsanreiz aus, weil die Preise derzeit gesetzlich festgelegt sind³⁹ und weit unterhalb des Fuel Switch Points liegen. Würden also heute die §§ 71ff. GEG aufgehoben, könnte das BEHG keinen entsprechenden Minderungsanreiz ausüben. Es ist anzunehmen, dass die Bundesrepublik ihr Minderungsziel für den Gebäudesektor noch weiter verfehlen würde. Dies entspricht der Lastenteilungsverordnung nicht; es ist anzunehmen, dass die Kommission in ihrer jährlichen Bewertung⁴⁰ einen solchen Schritt negativ beurteilen würde und andere, mindestens vergleichbar effiziente Maßnahmen anregen würde. Sofern keine andere Maßnahme für den Gebäudesektor erlassen wird, läge ein Verstoß gegen die Lastenteilungsverordnung vor, der nicht nur in der Pflicht, kostenträchtige Flexibilitätsmechanismen zu nutzen⁴¹, sondern sogar in ein noch kostenträchtigeres Vertragsverletzungsverfahren⁴² münden kann.

(3) Verpflichtungslage ab 2027

Ab 2027 ändert sich das System der europäischen Treibhausgasregulierung. Mit dem ETS II werden europaweit auch die Emissionen des Gebäudesektors und auch Verkehrsemissionen insgesamt begrenzt und bepreist.⁴³ In Deutschland endet damit die Phase der begrenzten Bepreisung von Zertifikaten, wie es derzeit im BEHG vorgegeben ist⁴⁴. Die Preise sollen sich fortan am Markt bilden⁴⁵. Damit ist an sich europaweit gewährleistet, dass die Emissionen des

³⁸ DIN EN 15459: 2017-09.

³⁹ § 10 Abs. 2 BEHG. Ab 2026 werden die Zertifikate innerhalb eines Preiskorridors versteigert, § 10 Abs. 2 S. 2 BEHG.

⁴⁰ Die Kommission stellt bereits in ihrem Bericht aus dem Jahr 2024 fest, dass der Gebäudesektor eine der großen Herausforderung bei der Reduzierung von Emissionen darstellt, Europäische Kommission, Report From The Commission To The European Parliament And the Council. EU Climate Action Progress Report 2024, Brüssel, 31.10.2024, S. 6.

⁴¹ Kurmayer, Teure Lücke? Deutschland wird EU-Klimaziele deutlich verfehlen, 22.08.2023, <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/teure-luecke-deutschland-wird-eu-klimaziele-deutlich-verfehlen/>.

⁴² Art. 260 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV.

⁴³ Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, ABl. L 130/134, vom 16.5.2023.

⁴⁴ Fiedler/Peiseler/Cludius/Graichen/Schumacher, KlimR, 2024, 177.

⁴⁵ Ebda.

Gebäudesektors nicht exzedieren. Damit unterscheidet sich die Lage deutlich von der Situation bis 2026, da es ab 2027 eine zumindest mit dem Zielpunkt 2050 wirksame Emissionsregulierung gibt. Fraglich ist, ob dies ausreicht, sich von den §§ 71ff. GEG zu trennen. Dies setzt voraus, dass der ETS II eine gleichwertige Steuerungswirkung entfaltet und den unionsrechtlichen sowie nationalen Anforderungen an die Treibhausgasreduktion im Gebäudesektor hinreichend Rechnung trägt. Im Ergebnis ist dies nicht der Fall:

- Der ETS II ist bekanntlich ein marktbasierendes Instrument, das darauf abzielt, die Emissionen im Gebäude- und Straßenverkehrssektor durch einen CO₂-Preis schrittweise zu senken. Rechtsgrundlage ist die überarbeitete Emissionshandelsrichtlinie (EU) 2003/87⁴⁶, die mit Wirkung ab 2027 die Einführung eines separaten Emissionshandelssystems für die genannten Sektoren vorsieht. Anders als ordnungsrechtliche Vorgaben wie das GEG knüpft der ETS II nicht an bestimmte Technologien oder Maßnahmen an, sondern setzt auf die Lenkungswirkung über den Preis fossiler Brennstoffe⁴⁷. Der CO₂-Ausstoß wird über handelbare Zertifikate begrenzt; die Emittenten – vor allem Brennstofflieferanten – müssen für jede ausgestoßene Tonne CO₂ ein entsprechendes Zertifikat erwerben.⁴⁸
- Allerdings ist fraglich, ob dieses Instrument ausreicht, um die spezifischen klimapolitischen Ziele im Gebäudebereich im selben Maße wie das GEG zu erreichen.⁴⁹ Der CO₂-Preis kann zwar ein effektiver Anreiz sein, um Emissionen zu senken, seine Wirkung hängt jedoch von der Höhe des Preises, der Reaktion der Marktteilnehmer und ihrer technologischen sowie sozialen Anpassungsfähigkeit ab⁵⁰. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass der ETS II zunächst 45 Euro pro Tonne CO₂ nicht überschreiten soll, um soziale Belastungen zu begrenzen. Es gibt auch einen Mechanismus, der zumindest in den ersten Jahren Preisspitzen kappen soll.⁵¹ Diese Deckelung kann jedoch die Steuerungswirkung des Instruments deutlich abschwächen. Zudem erfolgt die Preisbildung unter Unsicherheiten, und es ist offen, ob ein ausreichender

⁴⁶ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275/32, vom 25.10.2003.

⁴⁷ Kreuter-Kirchhof, ZuR, 2025, 72 (73), Erwägungsgrund 39 der Richtlinie (EU) 2023/959.

⁴⁸ Erwägungsgrund 16 und 79 der Richtlinie (EU) 2023/959 und bereits Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/87/EG.

⁴⁹ Umweltbundesamt (Hrsg.), Die Lenkungswirkung Endenergiepreisen zur Erreichung der Klimaschutzziele, 2025, S. 107.

⁵⁰ Agora Energiewende und Agora Verkehrswende, Der CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel, 2023, S. 12, 30,

⁵¹ Bei zu großen Preisschwankungen werden 75 Millionen Zertifikate aus den Marktstabilitätsreserven freigegeben, Art. 29a der Richtlinie (EU) 2023/959.

Preisdruck entstehen wird, um Investitionen in klimafreundliche Heiztechnologien flächendeckend auszulösen. Auch ist zu berücksichtigen, dass viele private wie gewerbliche Eigentümer nicht kurzfristig auf Preissignale reagieren können, etwa mangels finanzieller Mittel oder fehlender baulicher Alternativen, und weil von jüngeren Heizungen wegen Hemmungen, wenige Jahre nach einem Heizungswechsel erneut zu tauschen, ein faktischer Lock-In-Effekt ausgeht.⁵² Bei vermieteten Immobilien wird der Modernisierungsanreize auch dadurch gedämpft, dass bei der überwiegenden Anzahl der Gebäude der Vermieter nur einen Teil der emissionshandelsbedingten Kosten trägt, so dass die Kosten der Modernisierung selbst unter Einbeziehung der maximal zulässigen Modernisierungsumlage deutlich über den Einsparungen liegen. Anreize könnten daher ins Leere laufen, was die Effektivität des Instruments einschränkt.

- Unabhängig von dieser ökonomischen und psychologischen Wirkung ersetzt der ETS II auch rechtlich nicht die Pflicht zur Einhaltung unionsrechtlicher Vorgaben im Gebäudesektor. Die Emissionsrichtlinie 2003/87/EU ist nicht als abschließendes Instrument geplant. Die EU hat ein umfangreiches Paket unterschiedlicher Maßnahmen im Rahmen des Green Deal aufgelegt, unter anderem die EPBD 2024, die den Mitgliedstaaten die Ausarbeitung verbindlicher Renovierungspläne, zur Förderung von Nullemissionsgebäuden und zur Einhaltung von Mindeststandards für Neubauten aufgibt. Ähnliches ergibt sich aus der Erneuerbaren-Energie-RL (RED III), die verbindliche Ausbauziele für erneuerbare Energien auch im Gebäudesektor festlegt. Diese Regelwerke setzen nicht auf Preissignale, sondern verlangen von den Mitgliedstaaten konkrete Regelungen und Programme, unter anderem zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Wärme.⁵³ Dies zeigt systematisch, dass der ETS II keine abschließende Regelung darstellt, sondern die nationalen Gesetzgeber weiterhin verpflichtet sind, über die CO₂-Bepreisung hinaus weitere Maßnahmen zur Zielerreichung zu ergreifen wie Ordnungsrecht und Förderungen.
- Schließlich ist auch aus praktischer Sicht zu berücksichtigen, dass der ETS II frühestens Ende der Zwanziger Jahre effektiv und spürbar wirksam wird. Es bestehen Unsicherheiten hinsichtlich seiner Umsetzung und der tatsächlichen Marktreaktion, wenn die Preise erst langsam steigen. Weiten Teilen der deutschen Öffentlichkeit ist vor dem programmierten Preisanstieg dieser aber nicht präsent und wird nicht in ihre

⁵² Ahanchian/Bailey/Dobbins/Tash/Fahl, Optimale Struktur von dezentralen und zentralen Technologien im Systemverbund – Intelligente dezentrale Energiesysteme, S. 33.

⁵³ Art. 23 Abs. 1 UAbs. 1.

Anschaffungspläne einbezogen. Um die mittelfristigen Klimaziele bis 2030 nicht zu gefährden, bedarf es daher weiterhin ergänzender ordnungsrechtlicher Maßnahmen wie der im GEG verankerten Pflicht zur Nutzung erneuerbarer Energien bei Heizungswechseln.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der ETS II ab 2027 zwar einen wichtigen Beitrag zur Treibhausgasreduktion im Gebäudesektor leisten kann, eine nationale Regelung wie die 65 %-Pflicht im GEG jedoch nicht entbehrlich macht. Hinzu kommt ein weiterer, politischer Effekt: Wenn nach Aufhebung des GEG in seiner aktuellen Fassung mehr Eigentümer statt 65% Erneuerbare zu 100% fossil betriebene Heizungen neu installieren, steigt absehbar der Preisdruck auf den CO₂-Preis im ETS II. Gestiegene Preise haben aber nicht nur positive Effekte. Zwar steigt der Minderungsdruck, indes sind viele Eigentümer, Mieter und auch die vom CO₂-Preis im ETS II betroffenen gewerblichen wie privaten Autofahrer nicht in der Lage, dem CO₂-Preis kurzfristig auszuweichen, weil fehlende Liquidität oder unzureichende Ressourcen (Handwerker, Hardwareverfügbarkeit) dem entgegenstehen. Die zusätzliche Belastung betrifft vor allem Haushalte mit geringem Einkommen, aber auch Unternehmen, deren Kosten steigen, und nicht zuletzt die öffentliche Hand, die für Empfänger von Wohngeld und Bürgergeld Heizkosten übernimmt und so direkt von Maßnahmen betroffen ist, die den Wechsel von fossilen zu erneuerbaren Energien im Gebäudesektor abflachen. Damit würde eine Beschränkung auf den ETS II die öffentlichen Kassen belasten und so auch Mittel für die Transformation der Gebäudewirtschaft verknappen, gleichzeitig würde die Mehrbelastung der gewerblichen wie privaten Eigentümer, Mieter und Autofahrer die Akzeptanz für Klimaschutzmaßnahmen verringern und so den Erlass weiterer, effizienter Klimaschutzgesetze erschweren oder die erreichten Fortschritte gefährden.

Der ETS II ersetzt damit keine sektorspezifischen Vorgaben, sondern ergänzt diese im Rahmen eines mehrgliedrigen Klimaschutzinstrumentariums. Eine vollständige Streichung nationaler Vorgaben wäre unionsrechtlich unzulässig und klimapolitisch risikobehaftet.

(4) Zwischenergebnis

Insgesamt ist damit festzuhalten: Sowohl bis 2026 als auch ab 2027 ist der Gesetzgeber gehalten, wirksame Minderungsmaßnahmen für den Gebäudesektor zu erlassen. Er kann und darf sich nicht auf den Emissionshandel verlassen, weder in Gestalt des BEHG noch des ETS II ab 2027. Dies resultiert aus der Lastenteilungsverordnung, ohne dass diese bereits vorgeben würde, ob die konkreten §§ 71ff. GEG bleiben oder eine gleich wirksame Maßnahme an deren Stelle tritt, die ebenfalls vergleichbar schnell und effizient – also nicht etwa beruhend auf reiner Freiwilligkeit oder mit großen zeitlichen Verzögerungen – fossile Heizungen ersetzt.

c. Richtlinie (EU) 2024/1275 (EPBD 2024 – Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie)

Zu untersuchen ist weiter, ob die EPBD 2024 eine unionsrechtliche Verpflichtung zur schrittweisen Umstellung des Gebäudesektors auf emissionsarme oder -freie Heiztechnologien begründet und damit der Aufhebung der 65 %-Pflicht entgegensteht oder mindestens eine gleich wirksame Alternative ermöglicht.

Die Richtlinie verfolgt das Ziel, den Gebäudebestand der EU bis zum Jahr 2050 in einen klimaneutralen Zustand zu überführen (Art. 3 i.V.m. Anhang II). Für neue Gebäude gilt ab 2030 (bzw. 2028 für öffentliche Gebäude) die Pflicht zur Errichtung als Nullemissionsgebäude (Art. 7 Abs. 1 S. 1), was den Einsatz fossiler Heiztechnologien ausschließt. Für bestehende Gebäude bestehen bei größeren Renovierungen ebenfalls Verpflichtungen zur Steigerung der Gesamtenergieeffizienz (Art. 8 Abs. 1). Zwar gibt es keine ausdrücklichen Fristen für die Emissionsfreiheit von Bestandsgebäuden, die Richtlinie zielt aber auf die flächendeckende Emissionsfreiheit 2050 mit Zwischenzielen 2030 und 2040 ab.⁵⁴ Dieses Ziel würde konterkariert, wenn der Gesetzgeber es wiederum zulässt, fossile Heizungen mit einer technischen Lebensdauer von mindestens 20 Jahren einzubauen.

In ihrer Gesamtsystematik entfaltet die EPBD 2024 eine verbindliche Zielstruktur, die mit einer Rückkehr zu einer fossilen Heizstrategie nicht vereinbar ist. Die 65 %-Pflicht ist als im Vergleich weniger belastender Zwischenschritt auf dem Weg zum Nullemissionsstandard zu verstehen, da die Pflicht erst greift, wenn sowieso umgerüstet werden muss, weil die alte Heizung defekt oder mehr als 30 Jahre alt und technisch überholt ist.⁵⁵ Ihre Aufhebung würde den unionsrechtlichen Entwicklungspfad konterkarieren, da anzunehmen wäre, dass viele Eigentümer auf die Kontinuität der Versorgung setzen, u. a., weil ihnen die Verbindlichkeit der Klimaziele nicht präsent ist und sie deswegen von der steten Verfügbarkeit kostengünstigen Erdgases absehen würden⁵⁶. Dies wäre nur anders zu beurteilen, wenn der deutsche Gesetzgeber auf anderer Weise sicherstellen würde, dass Gebäudeeigentümer die für die Senkung fossiler Emissionen notwendigen Schritte ergreifen, also nicht in eine langfristig zu betreibende fossile Heizung investieren, sondern beim Heizungswechsel eine emissionsfreie Alternative wählen.

Da eine ähnlich wirksame Maßnahme wie ein ordnungsrechtliches Verbot aber kaum vorstellbar ist, steht die EPBD grundsätzlich der Aufhebung der § 71ff. GEG entgegen.

⁵⁴ Heinicke, KlimR 2025, 111 (113).

⁵⁵ Maaß/Schöpe/Goethe/Ramadori/Reichwein, NVwZ, 2025, 225f.

⁵⁶ Siehe oben Punkt II.6.b.

d. Richtlinie (EU) 2023/2413 (RED III – Erneuerbare-Energien-Richtlinie)

Zu prüfen ist, ob die RED III eine Verpflichtung zur verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien im Gebäudesektor begründet, die mit einer Aufhebung der 65 %-Pflicht unvereinbar wäre.

Die RED III normiert verbindliche Ausbauziele für erneuerbare Energien. Für den gesamten Bruttoendenergieverbrauch ist bis 2030 ein Anteil von mindestens 42,5 % vorgesehen (Art. 3 Abs. 1). Für den Gebäudesektor konkretisiert Art. 15a den Zielwert mit einem Anteil von mindestens 49 % erneuerbarer Energiequellen im Jahr 2030. Dabei sind nationale Maßnahmen zu ergreifen, um diesen Anteil zu erreichen.⁵⁷ Bei größeren Renovierungen schreibt Art. 15a Abs. 3 die Integration von Mindestanteilen an erneuerbaren Energien vor.

Im Wärme- und Kältesektor sind zwischen 2021 und 2025 jährliche Steigerungen des Anteils erneuerbarer Energien von 0,8 % und ab 2026 bis 2030 von 1,1 % umzusetzen (Art. 23 Abs. 1). Die Mitgliedstaaten müssen dafür mindestens zwei technische Maßnahmen aus Art. 23 Abs. 4 ergreifen, die auf erneuerbarer Energie oder Wärmespeicherung basieren. Die Richtlinie stellt damit eine verbindliche rechtliche Verpflichtung zur kontinuierlichen Steigerung des EE-Anteils im Gebäudebereich dar. Die 65 %-Pflicht steht in direktem Zusammenhang mit dieser Zielsetzung.

Ihre Aufhebung ohne gleichwertigen Ersatz würde die unionsrechtlich gebotene Entwicklung unterlaufen und wäre daher nicht zulässig. Da auch in diesem Kontext kaum eine Maßnahme vorstellbar ist, die ähnlich wirksam den Anteil erneuerbarer Energien erhöht wie ein ordnungsrechtliches Verbot, ist es kaum vorstellbar, wie eine Aufhebung der §§ 71ff. GEG praktisch aussehen sollte, die nicht gegen die RED III verstößt.

e. Europarecht: Zwischenergebnis

Im Ergebnis gibt es keine Regelung, die explizit das 65%-Kriterium enthält. Indes ergibt sich aus mehreren europäischen Regelwerken, dass die Bundesrepublik Deutschland Emissionen von Gebäuden messbar und effektiv mit Zwischenzielen 2030 und 2040 mindern muss, so dass 2030 49% erneuerbare Energien zum Heizen genutzt werden müssen, und dass Neubauten praktisch umgehend emissionsfrei sein müssen.

Diese Ziele sind für die Bundesrepublik nicht nur verbindlich und mit einem Sanktionsmechanismus verbunden. Die Bundesrepublik kann sich dieser Pflichten auch nicht entledigen, indem sie auf den Emissionshandel verweist, denn dieser ist nicht als

⁵⁷ Art. 15a Abs. 3.

abschließende Regelung projiziert und allein nicht imstande, die verbindlichen Ziele für Gebäude und die Nutzung Erneuerbarer Energien in Gebäuden zu gewährleisten.

4. Verfassungsrechtliche Regelungen

Auch das Grundgesetz (GG) setzt dem einfachen Gesetzgeber Grenzen bei der Ausgestaltung des Klimaschutzrechts, die sich auf das Recht zur Aufhebung der Verpflichtung zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmesektor auswirken könnten. Zu prüfen sind Art. 20a GG (Punkt a.) und Schutzpflichten aus weiteren Grundrechten (Punkt b.) sowie der allgemeine Vertrauensschutz nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 3 GG (Punkt c.).

a. Art. 20a GG

Art. 20a GG könnte einer Aufhebung der §§ 71 ff. GEG entgegenstehen:

(1) Funktion des Art. 20a GG

Art. 20a GG enthält eine Staatszielbestimmung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere.⁵⁸ Dieser Auftrag bindet alle drei Staatsgewalten, insbesondere auch den Gesetzgeber.⁵⁹ Zwar vermittelt Art. 20a GG keine subjektiven Rechte, entfaltet aber als objektiv-rechtliche Norm unmittelbare Bindungswirkung und legt dem Gesetzgeber eine Pflicht zur Förderung des Umwelt- und Klimaschutzes auf.⁶⁰

(2) Inhalt und Reichweite des Schutzauftrags

Aus Art. 20a GG ergibt sich ein umfassender staatlicher Schutzauftrag, der den Gesetzgeber auch zu einer aktiven, gestaltenden Umweltpolitik anhält.⁶¹ Er bleibt damit frei in der konkreten Wahl seiner Instrumente, muss aber dabei für ein verfassungsrechtlich vorgegebenes Schutzniveau einstehen. Dieser Schutzauftrag konkretisiert sich in mehreren, aufeinander aufbauenden Teilaspekten, die in ein Verbot der Verschlechterung des Klimaschutzrechts münden:

(a.) Sicherung der Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen – Langzeitverantwortung des Gesetzgebers

⁵⁸ Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Art. 20a GG Rn. 8, Werkstand: 106. EL Januar 2025.

⁵⁹ Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Art. 20a GG Rn. 8, Werkstand: 106. EL Januar 2025.

⁶⁰ St. Rspr. seit BVerfG, Beschl. v. 10. Mai 2001 – 1 BvR 481/01 u.a.

⁶¹ Epiney, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 20a GG Rn. 100f., BVerfG, Beschl. v. 13. März 2007 – 1 BvF 1/05 Rn. 111.

Der Staatszielauftrag aus Art. 20a GG ist ausdrücklich auf den Schutz „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ gerichtet. Daraus folgt eine intertemporale Schutzverpflichtung: Der Gesetzgeber darf nicht gegenwärtig von Freiheit Gebrauch machen, wenn dies die Freiheits- und Entfaltungsräume künftiger Generationen unzumutbar einschränkt. Dies wurde vom BVerfG im Klimaschutzbeschluss als Langzeitverantwortung konkretisiert.

(b.) Verhinderung umwelt- und klimaschädlicher Aktivitäten durch Private

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, durch geeignete gesetzliche Regelungen private Aktivitäten, die zu erheblichen Umwelt- oder Klimaschäden führen können, zu regulieren oder zu beschränken.⁶² Dies betrifft insbesondere den Ausstoß von Treibhausgasen, den Verbrauch fossiler Energieträger oder die Schädigung von Biodiversität und Ökosystemen. Kommt der Gesetzgeber dieser Pflicht nicht nach, droht eine faktische Preisgabe der natürlichen Lebensgrundlagen, was mit Art. 20a GG unvereinbar wäre.

Der Gesetzgeber muss also auch aus verfassungsrechtlichen Gründen Regelungen erlassen, die Unternehmen und Verbraucher zum Klimaschutz verpflichten, er darf die Minderung von Treibhausgasen also nicht der freiwilligen Einsicht der Unternehmen und Verbraucher überlassen. Art. 20a GG hat damit eine präventive Seite.

(c.) Vorsorgemaßnahmen zur Vermeidung zukünftiger Gefahren (Vorsorgeprinzip)

Neben den präventiven und den reaktiven Aufgaben des Gesetzgebers gibt Art. 20a GG auch das Vorsorgeprinzip vor: Es handelt sich um einen zentralen Bestandteil des Umweltverfassungsrechts, das dem Gesetzgeber aufträgt, Umweltgefahren bereits im Vorfeld zu vermeiden, auch dann, wenn die Risiken noch nicht vollständig quantifizierbar sind.⁶³ Dies erfordert ein vorausschauendes und risikominimierendes Gesetzeshandeln, etwa durch ordnungsrechtliche Vorgaben, aber auch Förderprogramme oder andere Anreize. Gerade im Bereich des Klimaschutzes, dessen Wirkungszusammenhänge komplex und zeitverzögert sind, kommt diesem Prinzip besondere Bedeutung zu.

(d.) Beseitigung bereits eingetretener Schäden

⁶² Rux, in: BeckOK Grundgesetz, Art. 20a, Rn. 23, 30, 61. Ed., Stand: 15.03.2025, Murswiek, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 20a Rn. 33, 10. Aufl., 2024, Epiney, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Art. 20a Rn. 100, 8. Aufl. 2024.

⁶³ Callies, ZuR, 2021, 323 (330), Kloepfer, Umweltrecht, § 4 Rn. 28, 4. Auflage 2016, EuGH – C-157/96, Slg 1998, I-221 Rn. 63.

Der Schutzauftrag des Art. 20a GG umfasst aber nicht nur die Prävention, sondern auch die Reparaturpflicht im Falle bereits eingetretener Umweltbeeinträchtigungen. Der Gesetzgeber hat also im Rahmen des Möglichen dafür Sorge zu tragen, dass Umwelt- und Klimaschäden, etwa durch Emissionen, Bodenversiegelung oder Gewässerverschmutzung, zurückgeführt oder kompensiert werden. Eine unterlassene Reaktion auf bestehende Schäden kann eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Schutzauftrags darstellen. Der Gesetzgeber muss also nicht nur dafür Sorge tragen, dass die Emissionen sinken, er muss auch auf die Folgen der bereits emittierten Treibhausgase auf Menschen, Tiere und Natur reagieren, wie etwa veränderte Lebensräume für Arten oder den Katastrophenschutz.

(e.) Sparsamer und nachhaltiger Umgang mit natürlichen Ressourcen

Art. 20a GG verpflichtet den Gesetzgeber zudem zu einem ressourcenschonenden und nachhaltigen Wirtschaften.⁶⁴ Dazu gehört die gesetzliche Steuerung von Energieverbrauch, Materialeinsatz und Flächeninanspruchnahme im Sinne eines möglichst geringen ökologischen Fußabdrucks. Ziel ist eine Nutzung natürlicher Ressourcen, die auch langfristig tragfähig ist und nicht zur Erschöpfung oder irreversiblen Schädigung führt.⁶⁵

(f.) Im Ergebnis: Normatives Verschlechterungsverbot

In der Konsequenz der dargelegten Facetten der Staatszielbestimmung verbietet Art. 20a GG eine Verschlechterung des rechtlichen Klimaschutzniveaus: Zwar gibt das Grundgesetz nicht im Einzelnen vor, was der Gesetzgeber zu regeln hat.⁶⁶ Er darf aber nicht untätig bleiben oder offensichtlich ungeeignete Schutzmaßnahmen treffen.⁶⁷ Selbst wenn man davon ausginge, dass eine Neuausrichtung des Klimaschutzes nicht grundsätzlich verboten ist, muss diese vor Art. 20a GG eigens gerechtfertigt werden.⁶⁸

Damit muss jede Maßnahme, die der Gesetzgeber trifft, auch auf die künftigen Generationen ausgerichtet sein, vgl. Punkt II.7.1(1)(a)). Auch in ihrem Interesse muss der Gesetzgeber die schädlichen THG-Emissionen minimieren (Punkt II.7.1(1)(b)), für die Zukunft vorsorgen, (Punkt II.7.1(1)(c)), ihre Auswirkungen beseitigen (Punkt II.7.1(1)(d)) und die erlaubten Emissionen intertemporal sparsam verteilen, (Punkt II.7.1(1)(e)). Maßnahmen, die Emissionen erhöhen statt sie zu mindern, werden dem nicht gerecht. Daraus resultiert: Es ist zwar grundsätzlich

⁶⁴ Callies, in: Dürig/Scholz/Herzog, Grundgesetz, Art. 20a Rn. 114, Werkstand: 106. EL Oktober 2024.

⁶⁵ Ebda.

⁶⁶ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 249.

⁶⁷ BVerfGE NJW 1996, 651; 77, 170, 215.

⁶⁸ BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 198, 212; Britz, NVwZ 2022, 825.

Sache des Gesetzgebers, wie er diesen Zielen nachkommt. Aber Maßnahmen, die das erreichte Schutzniveau verschlechtern, werden dem nicht gerecht.

(3) Anwendung auf die Aufhebung der §§ 71 ff. GEG

Die §§ 71 ff. GEG regeln zentrale Aspekte der Wärmewende und bezwecken die schrittweise Substitution fossiler Heiztechnologien durch Systeme auf Basis erneuerbarer Energien.⁶⁹ Sie bilden einen wesentlichen Bestandteil der gesetzgeberischen Strategie zur Reduktion von CO₂-Emissionen im Gebäudesektor und tragen somit zur Erfüllung der nationalen und internationalen Klimaziele bei. Damit dienen sie unmittelbar der Umsetzung der Schutzpflichten aus Art. 20a GG.

Die ersatzlose Aufhebung dieser Vorschriften würde den bestehenden gesetzlichen Rahmen zur Dekarbonisierung des Wärmesektors damit verschlechtern. Eine solche ersatzlose Aufhebung wäre deshalb nur dann mit Art. 20a GG vereinbar, wenn gleichzeitig Maßnahmen ergriffen werden, die in ihrer Schutzwirkung gleichwertig oder wirksamer sind und damit dem Verschlechterungsverbot Rechnung tragen. Da der Emissionshandel isoliert keine vergleichbare Wirkung entfalten würde, müsste der Gesetzgeber eine andere Regelung treffen, die den Gebäudesektor in mindestens vergleichbarer Weise dekarbonisiert.

(4) Zwischenergebnis Art. 20a GG

Art. 20a GG steht der ersatzlosen Aufhebung der §§ 71 ff. GEG entgegen, sofern der Gesetzgeber keine gleichwertigen oder wirksameren Regelungen zum Klima- und Ressourcenschutz erlässt. Eine Aufhebung ohne hinreichenden Ausgleich wäre mit dem Verfassungsgebot der intertemporalen Freiheitssicherung und dem aus Art. 20a GG folgenden Verschlechterungsverbot unvereinbar.

b. Grundrechtliche Schutzpflichten

Ein Verbot der Aufhebung des in den §§ 71 ff. GEG normierten Gebots, bei einem Heizungstausch mindestens 65 Prozent erneuerbare Energien zu verwenden, kann sich nicht nur aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG ergeben. Vielmehr kommt als verfassungsrechtliche Grenze für eine ersatzlose Aufhebung auch eine grundrechtlich fundierte Schutzpflicht in Betracht: Der Gesetzgeber kann nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet sein, durch gesetzgeberische Maßnahmen Gefahren für bestimmte Rechtsgüter abzuwehren oder diese

⁶⁹ BT-Drs. 20/6875, S. 45, 91.

vor schwerwiegenden Beeinträchtigungen zu schützen.⁷⁰ Diese Schutzpflichten lassen sich aus den objektiv-rechtlichen Dimensionen verschiedener Grundrechte ableiten, insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit) sowie Art. 14 GG (Eigentumsschutz), gegebenenfalls auch aus Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit), wenn deren Schutzbereiche durch die Folgen des Klimawandels betroffen sind.⁷¹

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Grundrechte nicht lediglich Abwehrrechte gegen staatliches Handeln, sondern enthalten auch eine objektiv-rechtliche Wertentscheidung⁷², die den Staat zu einem Mindestmaß an Schutz verpflichtet. Diese Schutzpflichten konkretisieren sich als Auftrag an den Gesetzgeber, Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und Risikovorsorge zu treffen⁷³. Dabei gilt: Je höher das Gefahrenpotenzial für grundrechtlich geschützte Güter, desto intensiver fällt die gesetzgeberische Schutzpflicht aus.⁷⁴

Im Bereich des Umwelt- und insbesondere Klimaschutzes kann dies bedeuten, dass der Staat gehalten ist, effektive Maßnahmen zu ergreifen, um langfristige, irreversible Schäden zu verhindern, die etwa durch den fortschreitenden Klimawandel eintreten können.⁷⁵ Klimaschutz dient mittelbar dem Schutz von Leben, Gesundheit, existenzsicherndem Eigentum und sozialer Teilhabe. Versäumnisse des Gesetzgebers im Klimaschutz können daher eine Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten darstellen, wenn sie das Risiko gravierender Schäden signifikant erhöhen und dem kein hinreichend kompensierender gesetzlicher Regelungsansatz gegenübersteht.⁷⁶

Zwar steht dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Schutzmaßnahmen ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu.⁷⁷ Er darf unterschiedliche Schutzkonzepte verfolgen, Zielkonflikte abwägen und Maßnahmen schrittweise einführen.

⁷⁰ Britz, NVwZ, 2023, 1449 (1452), BVerfG, Beschl. v. 06. Dezember 2005 – 1 BvR 347/98, BVerfG, Beschl. v. 26. Juli 2016 – 1 BvL 8/15, BVerfG, Urt. v. 26. Februar 2020 – 2 BvR 2347/15, BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 78, 96, 288/20.

⁷¹ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 78, 96, 288/20 Rn. 147, 171,

⁷² st. Rspr. seit BVerfG, Urt. v. 15. Januar 1958 – 1 BvR 400/51, mit abweichender Terminologie seit BVerfG, Urt. v. 18. Juli 1972 – 1 BvL 32/70, 25/71.

⁷³ Sauer, in: Dreier Grundgesetz Kommentar, Vorbemerkungen vor Artikel 1, Rn. 115f., BVerfG Beschl. v. 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 78, 96, 288/20 Rn. 147.

⁷⁴ BVerfG, Beschl. v. 08. August 1978 – 2 BvL 8/77 = NJW 1979, 359 (363).

⁷⁵ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, 78, 96, 288/20 Rn. 144, 163.

⁷⁶ Callies/Kirchhof, Rote Linien des Rechts im Klimaschutz. Der rechtsverbindliche Rahmen für die deutsche Klimapolitik und das gerichtlich kontrollierbare Untermaß des Klimaschutzes, S. 53.

⁷⁷ Herdegen, in: Dürig/Herzig/Scholz, Grundgesetz Kommentar, Art. 1 Abs. 3 Rn. 24, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, BVerfG, Beschl. v. 08. August 1978 – 2 BvL 8/77 = NJW 1979, 359 (362).

Der Gestaltungsspielraum findet seine Grenze jedoch im sogenannten Untermaßverbot.⁷⁸ Dieses besagt, dass der Gesetzgeber nicht hinter ein verfassungsrechtlich gebotenes Mindestmaß an Schutz zurückfallen darf. Eine vollständige Untätigkeit oder eine offenkundig unzureichende Regelung kann mit den grundrechtlichen Schutzpflichten damit nicht vereinbar sein.⁷⁹

Für das GEG 2023 bedeutet dies: Das Gebot der Nutzung von mindestens 65 Prozent erneuerbarer Energien beim Heizungstausch stellt ein konkretes, gesetzlich verankertes Mittel zur Reduktion von Treibhausgasemissionen im Gebäudesektor dar und dient damit der Abwehr künftiger klimabedingter Grundrechtsgefährdungen. Streicht der Gesetzgeber ein solches Gebot ersatzlos, ohne an dessen Stelle eine andere Maßnahme zu setzen, die vergleichbar wirksam zur Vermeidung oder Verringerung von Umweltschäden beiträgt, so kann dies eine Unterschreitung des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzniveaus darstellen. Der bloße Rückgriff auf allgemeine Zielsetzungen oder freiwillige Selbstverpflichtungen oder reine, nicht verpflichtende Anreize genügen in diesem Fall nicht. Vielmehr muss der Gesetzgeber – will er eine bestehende, wirksame Regelung aufheben – zugleich für eine andere Regelung sorgen, die mindestens denselben Schutzgrad gewährleistet und geeignet ist, die bisherigen klimapolitischen Ziele weiterhin realistisch erreichbar zu machen. Andernfalls liefe die ersatzlose Aufhebung des Gebots auf eine strukturelle Schutzlücke hinaus, die im Lichte der grundrechtlichen Schutzpflichten nicht zu rechtfertigen wäre. Der verfassungsrechtliche Maßstab ist dabei nicht nur durch die abstrakte Möglichkeit von Schäden geprägt, sondern auch durch die tatsächliche Gefährdungslage und die nach wissenschaftlichem Erkenntnisstand prognostizierten Folgen unzureichenden Handelns. Je größer und irreversibler die zu erwartenden Schäden sind, desto enger wird der gesetzgeberische Handlungsspielraum, und desto konkreter ist die Verpflichtung, tatsächlich wirksame Maßnahmen zu treffen und aufrechtzuerhalten.

c. Allgemeiner Vertrauensschutz

Zu prüfen ist weiter, ob der allgemeine Vertrauensschutz nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG einer Rück-Änderung entgegensteht. Schutzgut wäre die Planungssicherheit der Adressaten, also die schutzwürdige Stabilitätserwartung.⁸⁰

⁷⁸ BVerfG, Urt. v. 28. Mai 1993 – 2 BvF 2/90, 4/92, 5/92 = NJW 1993, 1751 (1754).

⁷⁹ Ebda.

⁸⁰ BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020, - 1 BvR 1679/17 -, 3. Ls.

Die Grundrechte wie auch das Rechtsstaatsprinzip garantieren die Verlässlichkeit der Rechtsordnung.⁸¹ Dies steht Änderungen aber nicht an sich entgegen. Sind sie absehbar, kann sich schon kein konkretes Vertrauen bilden.⁸² Sind sie nicht absehbar, muss der Bürger trotzdem an sich damit rechnen, dass die Rechtsordnung veränderlich ist.⁸³ Dies kann aber anders aussehen, wenn ein Gesetz Rückwirkung entfaltet, also an das Verhalten des Bürgers oder an sie betreffende Umstände nachträglich belastendere Rechtsfolgen knüpfen, als sie zum Zeitpunkt ihres Verhaltens selbst galten.⁸⁴

Dies ist hier nicht ersichtlich: Wenn der Gesetzgeber in Zukunft die Novelle des GEG aus 2023 rückgängig macht, wäre damit keine negative Rechtsfolge für diejenigen verbunden, die sich bereits eine Heizung angeschafft haben, die § 71ff. GEG entspricht. Wärmepumpen oder solarthermische Anlagen würden nicht rechtswidrig, es würde sich nur der Status anderer Heizungen verbessern. Rückwirkung liegt also nicht vor, so dass auch das Vertrauen in die Rechtsordnung nicht angesprochen wird.

5. Zusammenfassung und Konsequenzen

Das Ergebnis erscheint auf den ersten Blick kontraintuitiv: Der Gesetzgeber darf das erst 2023 in dieser Form erlassene GEG nicht wieder rückgängig machen.

Der Gesetzgeber hat zwar an sich das Recht, einen einmal geschaffenen Rechtsrahmen auch wieder zu verändern. Das beinhaltet auch die Befugnis, Gesetze wieder aufzuheben. Es gibt kein Recht auf die Unveränderlichkeit des Rechtszustands. Indes besteht dieses Recht nicht vorbehaltlos: Der Gesetzgeber muss sich an das höherrangige Recht halten. Bezogen auf die Pflicht, für Gebäudeheizungen 65% erneuerbare Energien einzusetzen, kommt es dabei auf europäische Regelungen und deutsches Verfassungsrecht an:

- Die europäische Lastenteilungsverordnung verpflichtet den deutschen Gesetzgeber, wirksame Minderungsmaßnahmen für den Gebäudesektor zu treffen. Er darf sich nicht allein auf den Emissionshandel verlassen, er darf auch nicht nur auf Freiwilligkeit setzen.
- Die europäische Gebäuderichtlinie EPBD zielt seit ihrer Neufassung 2024 auf die flächendeckende Emissionsfreiheit 2050 mit Zwischenzielen 2030 und 2040 ab. Dieses Ziel wird nicht erreicht, wenn der Gesetzgeber es nicht nur übergangsweise zulässt,

⁸¹ BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020, - 1 BvR 1679/17 -, Rn. 122.

⁸² BVerfGE 126, 369, 393 f.; 127, 31 50, BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020, - 1 BvR 1679/17 -, Rn. 124.

⁸³ BVerfG, Beschl. v. 30.06.2020, - 1 BvR 1679/17 -, Rn. 125.

⁸⁴ BVerfGE 132, 302, 317 Rn. 41.

fossile Heizungen weiter zu betreiben, sondern auch beim Heizungstausch neue fossile Heizungen legalisiert.

- Auch die 2023 neugefasste europäische Erneuerbare-Energien-Richtlinie RED III sieht es nicht vor, fossile Heizungen unbegrenzt weiter einzubauen. Die RED III ordnet für den Gebäudesektor in Art. 15a für 2030 einen Zielwert mit einem Anteil von mindestens 49 % erneuerbarer Energiequellen an. Dieses Ziel ist nicht erreichbar, wenn nicht in Größenordnungen Erdgas- und Ölheizungen durch Wärmepumpen, Fernwärme oder Solarthermie ersetzt werden.
- Auch verfassungsrechtlich sind Neuregelungen durch den Gesetzgeber Grenzen gesetzt. Art. 20a GG enthält ein Verbot der Verschlechterung des Klimaschutzniveaus auch in normativer Hinsicht. Auch die Art. 12 und 14 GG lassen es nicht zu, das Niveau des Klimaschutzrechts beliebig zu senken.

Zwar lassen alle vorgenannten Regelungen dem Gesetzgeber Spielräume. Er kann also auch durch andere Maßnahmen die Zielwerte anstreben. Die alternativen Maßnahmen müssen aber – auch auf der Zeitschiene - genauso geeignet sein wie ordnungsrechtliche Verbote. Solche mindestens gleich effektiven Maßnahmen sind kaum vorstellbar. Denn wenn die Pflicht abgeschafft würde, beim Heizungswechsel zumindest zu 65% erneuerbare Energien zu nutzen, würde eine nicht geringe Zahl an Eigentümern von dieser Möglichkeit auch Gebrauch machen. Die Emissionen würden also höher ausfallen als wenn das GEG in seiner heutigen Form fortbesteht. Die Abschaffung der GEG-Novelle wäre unter dieser Prämisse also nur dann zulässig, wenn durch eine andere, flankierende Maßnahme die Emission mindestens in diesem Maße gesenkt und der Einsatz erneuerbarer Energien in Gebäuden ebenso steigen würde.

Maßnahmen, die ebenso wirksam wie ordnungsrechtliche Verbote Emissionen senken und den Einsatz erneuerbarer Energien in Gebäuden steigern, sind nicht ersichtlich. Förderungen sind stets mit einem Eigeneinsatz von Mitteln verbunden, zudem muss der Eigentümer erhebliche Anstrengungen unternehmen, um seine Heizung umzustellen. Gerade als Vermieter liegt es nahe, diese Anstrengungen zeitlich nach hinten zu verlagern. Der Emissionshandel würde es zwar theoretisch gewährleisten, dass nicht mehr emittiert wird als das Budget erlaubt. Indes ist der Emissionshandel schon konzeptionell weder dafür vorgesehen noch imstande, als einziges Klimaschutzinstrument im Gebäudesektor Emissionen allein über Preise zu senken. Ein wesentlicher Grund liegt in den Lock-In-Effekten, die von langlebigen Infrastrukturen ausgehen, zumal viele gewerbliche wie private Verbraucher die anstehenden Preisentwicklungen nicht antizipieren.

Letztlich bedeutet das: Das GEG 2023 kann unter den aktuellen technischen wie wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus rechtlichen Gründen nicht rückgängig gemacht werden.