

Würzburger Studien zum Umweltenergierecht

Effizienzvorgaben für Gebäude im EU-Recht und Heizungs- vorgaben im Gebäudeenergie- gesetz

Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie nach
Art. 14 Grundgesetz

34 | 30.01.2024

erstellt von
Dr. Maximilian Wimmer
Carsten von Gneisenau
Dr. Markus Kahles

II Verfassungsmäßigkeit von Effizienzvorgaben und Heizungsvorgaben für Gebäude

Zitiervorschlag:

Wimmer/v. Gneisenau/Kahles, Effizienzvorgaben für Gebäude im EU-Recht und Heizungsvorgaben im Gebäudeenergiegesetz, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 34 vom 30.01.2024.

**Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg**

Telefon
+49 931 794077-0

Telefax
+49 931 7940 77-29

E-Mail
**wimmer@stiftung-umweltenergierecht.de
gneisenau@stiftung-umweltenergierecht.de
kahles@stiftung-umweltenergierecht.de**

Internet
www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand
**Prof. Dr. Thorsten Müller
Fabian Pause, LL.M. Eur.**

Stiftungsrat
**Prof. Dr. Monika Böhm
Prof. Dr. Franz Reimer
Prof. Dr. Markus Ludwigs
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Spendenkonto
**Sparkasse Mainfranken Würzburg
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83
BIC: BYLADEM1SWU**

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
A. Überblick: Neue Gebäudestandards in Europa und Deutschland	2
I. Die Gebäudeeffizienzrichtlinie	2
1. Das System der Mindestenergieeffizienzstandards nach dem Vorschlag der EU-Kommission	2
2. Ergebnis der Einigung im EU-Gesetzgebungsverfahren	2
II. Das Gebäudeenergiegesetz	3
B. Vereinbarkeit der 65-Prozent-Vorgabe des Gebäudeenergiegesetzes mit der Eigentumsgarantie	5
I. Schutzbereich der Eigentumsgarantie	5
II. Modernisierungsmaßnahmen als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums	6
1. Legitimer Zweck	6
2. Geeignetheit und Erforderlichkeit	7
3. Verhältnismäßigkeit	9
a) Maßstäbe für die Zumutbarkeit	9
b) 65-Prozent-Vorgabe und Bestandsbauten	11
aa) Berechnung der wirtschaftlichen Belastung	11
bb) Kosten höher als Verkehrswert des Gebäudes nach der Modernisierung	12
cc) Kosten niedriger oder gleich dem Verkehrswert des Gebäudes nach der Modernisierung	13
dd) Abmilderung der Regelungsintensität durch Übergangsregelungen	14
(1) Abmilderung durch allgemeine Übergangsregelungen	14
(2) Abmilderung durch besondere Übergangsregelungen	15
ee) Abmilderung der Regelungsintensität durch Härtefallregelungen	16
c) 65-Prozent-Vorgabe und Neubauten	19
III. Ergebnis	19
C. Eigentumsgarantie und Effizienzvorgaben nach der neuen EU-Gebäudeeffizienzrichtlinie	21
I. Prüfungsmaßstab: Grundgesetz oder EU-Grundrechte?	21
1. Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts	21
2. Anwendung auf die Regelung der Gebäudeeffizienzrichtlinie	22
II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für eine potenzielle Umsetzung im deutschen Recht	23

IV Verfassungsmäßigkeit von Effizienzvorgaben und Heizvorgaben für Gebäude

1. Schutzbereich	23
2. Inhalts- und Schrankenbestimmung	23
3. Verhältnismäßigkeit	24
III. Ergebnis	25

Zusammenfassung

Sowohl in Deutschland als auch auf EU-Ebene stehen neue rechtliche Vorgaben für den Energieverbrauch von Gebäuden im Fokus öffentlicher und politischer Diskussionen. Nach langer und intensiver öffentlicher Debatte sind zum 1. Januar 2024 die neuen Regelungen zu Heizvorgaben im Gebäudeenergiegesetz (GEG) in Kraft getreten. Auf EU-Ebene wurde zuletzt eine Einigung im Trilog zur Neuregelung der Gebäudeeffizienzrichtlinie gefunden. Darin sind Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Mindeststandards für die Gesamtenergieeffizienz von Nichtwohngebäuden und zur Senkung des durchschnittlichen Primärenergieverbrauchs von Wohngebäuden enthalten.

Aus rechtlicher Sicht werden beide Regelwerke im Kern mit Blick auf dieselbe grundlegende Frage diskutiert: Welches Maß an Pflichten darf Gebäudeeigentümern zum Zwecke des Klimaschutzes und der Energieeffizienz auferlegt werden?

Die Analyse anhand des verfassungsrechtlichen Maßstabs des Grundrechts auf Eigentum nach Art. 14 Grundgesetz (GG) zeigt, dass Verpflichtungen der Gebäudeeigentümer zu einem Austausch von Heizungen oder zur Sanierung von Gebäuden verfassungsrechtlich möglich sind. Die Regulationsintensität ist allerdings so weit abzumildern, dass Gebäudeeigentümer nicht unzumutbar belastet werden. Wesentliche Stellschrauben sind hier vor allem Übergangsregelungen, die es Gebäudeeigentümern ermöglichen, sich auf die zukünftige Rechtslage einzustellen. Zudem finanzielle Förderung, die Gebäudeeigentümern einen Teil der wirtschaftlichen Belastung abnimmt, und Härtefallregelungen, die es Gebäudeeigentümern ermöglichen, von den Pflichten des Gesetzes ausgenommen zu werden.

Die Regelungen des neuen Gebäudeenergiegesetzes entsprechen diesen Vorgaben. Die neuen EU-Regelungen zur Verbesserung der Gebäudeeffizienz im Rahmen der Gebäudeeffizienzrichtlinie sind hingegen noch nicht in Kraft und müssen zudem noch in deutsches Recht umgesetzt werden. Ursprünglich wurden von der EU-Kommission Mindestanforderungen für

einzelne Gebäude vorgeschlagen. Dieser Vorschlag wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens im Bereich der Wohngebäude auf pauschale Minderungswerte für den Primärenergieverbrauch im Gebäudesektor abgeschwächt. Eine Umsetzung als Pflicht zur Sanierung für Gebäudeeigentümer ist damit möglich, aber nicht zwingend.

Sollten mit der Umsetzung der künftigen EU-Vorgaben Eingriffe in die Eigentumsgarantie verbunden sein, sind die deutschen Grundrechte der relevante Maßstab, auch wenn die Eingriffe zumindest teilweise auf EU-Recht gründen sollten. Beispielsweise wäre die Einführung einer Pflicht zum Ergreifen von Effizienzmaßnahmen somit vor dem Hintergrund des Eigentumsrechts nach Art. 14 GG verhältnismäßig, wenn die wirtschaftliche Belastung des Eigentümers nicht unzumutbar ist. Eine Abmilderung dieser Belastung kann durch finanzielle Förderung, durch Spielräume bei der Wahl der Effizienzmaßnahmen, durch Übergangsregelungen und durch eine entsprechende Härtefallregelung erfolgen.

Kernergebnisse

- ▶ Die Vorgabe des Gebäudeenergiegesetzes, mindestens 65 Prozent des Wärmebedarfs eines Gebäudes mit erneuerbaren Energien zu decken, ist mit der Eigentumsgarantie vereinbar.
- ▶ Die aus dem künftigen EU-Recht folgenden Effizienzanforderungen für Gebäude könnten verfassungsgemäß im Einklang mit den Vorgaben der Eigentumsgarantie in deutsches Recht umgesetzt werden.
- ▶ Auch wenn solche Verpflichtungen zur Verbesserung der Gebäudeeffizienz teilweise auf EU-Recht gründen, wären die deutschen und nicht die europäischen Grundrechte der maßgebliche Prüfungsmaßstab.

A. Überblick: Neue Gebäudestandards in Europa und Deutschland

Zeitlich parallel zueinander aber inhaltlich unabhängig entwickeln sich derzeit neue rechtliche Gebäudestandards im EU-Recht sowie im deutschen Recht. Auf EU-Ebene betrifft dies das Gesetzgebungsverfahren zur Neufassung der Gebäudeeffizienzrichtlinie (EPBD-E)¹ (hierzu I.). Daneben wurde in Deutschland bereits am 8. September 2023 die Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)² vom Bundestag beschlossen³ und am 16. Oktober 2023 verkündet. Die Regelungen sind zum 1. Januar 2024 in Kraft getreten (hierzu II.).

I. Die Gebäudeeffizienzrichtlinie

Im Rahmen des Trilogverfahrens war vor der Einigung vom 7. Dezember 2023 durch Rat und Parlament⁴ einer der Regelungs- und Diskussionsschwerpunkte die Einführung und Ausgestaltung der durch die EU-Kommission vorgeschlagenen energetischen Mindestenergieeffizienzstandards für Gebäude (Minimum Energy Performance Standards, kurz: MEPS). Geregelt werden sollten diese in Art. 9 i. V. m. Art. 16 EPBD-E

1. Das System der Mindestenergieeffizienzstandards nach dem Vorschlag der EU-Kommission

Nach dem Vorschlag der EU-Kommission sollte zukünftig eine an die Mitgliedstaaten gerichtete Verpflichtung zur Einhaltung von Mindestenergieeffizienzstandards für Gebäude eingeführt werden. Die Mitgliedstaaten sollten dadurch verpflichtet

werden, den Gebäudebestand mit Blick auf die Energieeffizienz bis zu einem festgelegten Zeitpunkt zu verbessern.

Konkret war nach dem Entwurf der EU-Kommission in Art. 9 Abs. 1 EPBD-E vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Gebäude und Gebäudeteile, die sich im Eigentum öffentlicher Einrichtungen befinden, sowie alle Nichtwohngebäude und -gebäudeteile spätestens

- ▶ nach dem 1. Januar 2027 mindestens die Gesamtenergieeffizienzklasse F erreichen und
- ▶ nach dem 1. Januar 2030 mindestens die Gesamtenergieeffizienzklasse E erreichen;

Wohngebäude und -gebäudeteile müssen spätestens

- ▶ nach dem 1. Januar 2030 mindestens die Gesamtenergieeffizienzklasse F erreichen und
- ▶ nach dem 1. Januar 2033 mindestens die Gesamtenergieeffizienzklasse E erreichen.

2. Ergebnis der Einigung im EU-Gesetzgebungsverfahren

Zur Ausgestaltung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung von Mindesteffizienzstandards nach Art. 9 EPBD-E, unterschieden sich die allgemeine Ausrichtung des Rates⁵ und die Position des Parlaments⁶ in einigen Punkten erheblich,

¹ COM(2021) 802 final vom 15.12.2021, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung).

² Gebäudeenergiegesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Oktober 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 280) geändert worden ist.

³ Ausschuss-Drs. 20(25)426; BT-Drs. 20/7619.

⁴ EU-Kommission, Pressemitteilung vom 7.12.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_6423.

⁵ Rat der Europäischen Union, 13280/22 vom 21.10.2022, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung) – Allgemeine Ausrichtung, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13280-2022-INIT/de/pdf>.

⁶ Europäisches Parlament, A9-0033/2023 vom 15.02.2023, Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0033_DE.pdf.

sowohl untereinander als auch im Vergleich zum Vorschlag der EU-Kommission.

Die allgemeine Ausrichtung des Rates wollte insgesamt zu einer geringeren Bedeutung der Gesamtenergieeffizienzklassen als die EU-Kommission übergehen und mehr Spielraum zur Ausgestaltung bei den Mitgliedstaaten belassen. Der Rat sah bei der Festlegung der nationalen Pfade für Wohngebäude bis 2033 das Erreichen der Gesamtenergieeffizienzklasse D vor, allerdings bezogen auf den durchschnittlichen Primärenergieverbrauch des gesamten Wohngebäudebestands. Dies lässt vermuten, dass Anknüpfungspunkt der Mindestenergieeffizienzstandards dann nicht das Einzelgebäude sondern der Gebäudebestand im Ganzen wäre.

EU-Kommission und Parlament sahen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erreichung bestimmter Gesamtenergieeffizienzklassen sowohl für Wohngebäude als auch für Nichtwohngebäude zu festgelegten Zeitpunkten (im Jahr 2030 und 2033) vor – Ausnahmen sind für bestimmte Fälle möglich. Die Parlamentsposition war die im Vergleich der Positionen „strengste“ Regelung, da sie vorsah, dass Wohngebäude bis zum Jahr 2033 sogar die Gesamtenergieeffizienzklasse D und sonstigen Gebäude bis zum Jahr 2030 die Gesamtenergieeffizienzklasse E erreichen müssen.

Die Einigung vom 7. Dezember 2023 sieht nun bezüglich Wohngebäuden vor, dass jeder Mitgliedstaat einen eigenen nationalen Zielpfad festlegt, um den durchschnittlichen Primärenergieverbrauch von Wohngebäuden bis 2030 um 16 Prozent und bis 2035 um 20 bis 22 Prozent zu senken. Um nationale Gegebenheiten zu berücksichtigen, können die Mitgliedstaaten dann selbst entscheiden, auf welche Gebäude sich ihre Pläne beziehen und welche Maßnahmen sie ergreifen. Die nationalen Maßnahmen müssen allerdings sicherstellen, dass mindestens 55 Prozent der Senkung des durchschnittlichen Primärenergieverbrauchs durch die Renovierung von Gebäuden mit der schlechtesten Energieeffizienz erzielt wird. Eine Pflicht für die einzelnen Gebäudeeigentümer, eine bestimmte Energieeffizienzklasse zu erreichen, ist damit,

anders als von der EU-Kommission vorgeschlagen, EU-rechtlich nicht zwingend vorgesehen.

Für Nichtwohngebäude ist eine schrittweise Verbesserung durch Mindeststandards für die Gesamtenergieeffizienz vorgesehen. So ist das Ziel, dass bis 2030 die 16 Prozent der Gebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz und bis 2033 die 26 Prozent der Gebäude mit der geringsten Energieeffizienz renoviert werden⁷.

II. Das Gebäudeenergiegesetz

Das Gebäudeenergiegesetzes sieht in § 71 GEG die Pflicht vor, dass alle neuen Heizungen, die zum Zweck der Inbetriebnahme in einem Gebäude eingebaut oder aufgestellt werden, mindestens 65 Prozent der mit der Anlage bereitgestellten Wärme mit erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme erzeugen. Die Gebäudeeigentümer können hierbei wählen, mit welcher Heizungsanlage diese Vorgabe erfüllt wird.

Diese Regel ist nach intensiven Diskussionen in der Öffentlichkeit und innerhalb der Regierungskoalition im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens einigen Änderungen unterworfen worden, etwa mit Blick auf die zeitliche Staffelung der Pflicht und der Frage, unter welchen Bedingungen die Verpflichtung greift. Dabei wurde in bestimmten Fällen auch eine Verknüpfung mit der kommunalen Wärmeplanung geschaffen.

§ 71 Abs. 8 GEG sieht nun vor, dass die 65-Prozent-Vorgabe aus § 71 Abs. 1 GEG für Gebäudeeigentümer wie folgt Anwendung findet:

- ▶ Mit Ablauf des 30. Juni 2026 in einem Gebiet, in dem zum 1. Januar 2024 mehr als 100.000 Einwohner gemeldet sind.
- ▶ Mit Ablauf des 30. Juni 2028 in einem Gebiet, in dem zum 1. Januar 2024 100.000 Einwohner oder weniger gemeldet sind.
- ▶ In einem Gebiet, in dem unter Berücksichtigung eines Wärmeplans, der auf der Grundlage einer bundesgesetzlichen Regelung zur Wärmeplanung erstellt

⁷ EU-Kommission, Pressemitteilung vom 7.12.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_6423.

4 Verfassungsmäßigkeit von Effizienzvorgaben und Heizvorgaben für Gebäude

wurde, eine Entscheidung über die Ausweisung als Gebiet zum Neu- oder Ausbau eines Wärmenetzes oder als Wasserstoffnetzausbaugbiet getroffen wurde, einen Monat nach Bekanntgabe dieser Entscheidung.

Liegt keiner dieser Fälle vor, so können grundsätzlich auch neue Öl- und Gasheizungen eingebaut werden. Für diese gelten dann aber die Regelungen (direkt ab dem 1. Januar 2024) des § 71 Abs. 9 GEG: Bei Einbau einer Heizungsanlage, mit flüssigen oder gasförmigen Brennstoff nach Ablauf des 31. Dezember 2023 muss

- ▶ ab 2029 min. 15 Prozent,
- ▶ ab 2035 min. 30 Prozent,
- ▶ ab 2040 min. 60 Prozent der bereitgestellten Wärme aus Biomasse, grünem oder blauem Wasserstoff, einschließlich daraus hergestellter Derivate, erzeugt werden.

Zudem sind Übergangsfristen für die Fälle der Heizungshavarie und den Anschluss an ein Wärmenetz und auch für andere Fälle (Etagenheizungen usw.) vorgesehen (§§ 71i ff. GEG).

Mit Blick auf die neuen Anforderungen des Gebäudeenergiegesetzes wurde auch das Förderprogramm Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)⁸ neu aufgesetzt. Hierdurch können Gebäudeeigentümer nun eine Förderung für den erforderlichen Heizungs austausch erhalten. Unterschieden wird bei der Förderhöhe nach drei Hauptaspekten:

- ▶ 30 Prozent Grundförderung: Bei Tausch einer alten fossilen gegen neue klimafreundliche Heizung;
- ▶ 30 Prozent Einkommensbonus: Bei Einkommen unter 40.000 €;
- ▶ 20 Prozent Klima-Geschwindigkeitsbonus: bei Heizungs austausch ohne Pflicht (schmilzt zeitlich bedingt ab: drei Prozentpunkte alle zwei Jahre).

Eine kumulative Inanspruchnahme aller Fördertöpfe soll möglich sein. Allerdings ist bei Inanspruchnahme aller Förderungen eine Deckelung auf 70 Prozent vorgesehen.

Zudem sollen sich die maximal förderfähigen Investitionskosten beim Heizungs austausch im Einfamilienhaus auf 30.000 € belaufen. In Mehrparteienhäuser dann gestuft nach Anzahl der Wohneinheiten.

⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Richtlinie für die Bundesförderung für effiziente

Gebäude – Einzelmaßnahmen (BEG EM) vom 21. Dezember 2023, BAnz AT 29.12.2023 B1.

B. Vereinbarkeit der 65-Prozent-Vorgabe des Gebäudeenergiegesetzes mit der Eigentumsgarantie

Das nunmehr beschlossene Gebäudeenergiegesetz enthält in §§ 71 ff. GEG einen Unterabschnitt zu Anforderungen an Heizungsanlagen ab dem 1. Januar 2024. Die Ausgangsbestimmung in § 71 Abs. 1 S. 1 GEG hat folgenden Wortlaut:

„Eine Heizungsanlage darf zum Zweck der Inbetriebnahme in einem Gebäude nur eingebaut oder aufgestellt werden, wenn sie mindestens 65 Prozent der mit der Anlage bereitgestellten Wärme mit erneuerbaren Energien oder unvermeidbarer Abwärme (...) erzeugt.“

Ausgehend von dieser Bestimmung konkretisieren die §§ 71 ff. GEG die Erreichung der 65-Prozent-Vorgabe durch spezifische Vorgaben für Gebäudeeigentümer. Die spezifischen Vorgaben betreffen insbesondere die Frage, welche Voraussetzungen bei bestimmten Arten des Heizens für die Erreichung der 65-Prozent-Vorgabe erfüllt werden müssen (§§ 71b ff. GEG) und wann eine Heizungsanlage ausgetauscht werden muss (§§ 71i ff. GEG). Letztlich enthalten die §§ 71 ff. GEG eine Pflicht für Gebäudeeigentümer an ihrem Gebäude zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Modernisierungsmaßnahme durchzuführen⁹, wobei diese Maßnahme jedenfalls den Austausch der Heizungsanlage beinhaltet.

Die Vorgaben in §§ 71 ff. GEG müssen indes so ausgestaltet sein, dass sie in Einklang mit den Grundrechten und insbesondere mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes (GG)¹⁰ stehen (Art. 14 GG). Dabei spielt vor allem eine zentrale Rolle, wann

die Pflichten des Gebäudeenergiegesetzes eingreifen, welche Übergangs- und Härtefallregelungen vorgesehen sind sowie inwieweit die wirtschaftliche Belastung durch eine Förderung kompensiert wird.

I. Schutzbereich der Eigentumsgarantie

Der (sachliche) Schutzbereich der Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG ist – so die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) – durch die Privatnützigkeit des Eigentums und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers gekennzeichnet¹¹. Die Eigentumsgarantie sichert dem Einzelnen einen vermögensrechtlichen Freiraum und schafft damit die Grundlage für eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung¹². Sie schützt grundsätzlich die Entscheidung des Einzelnen über die Nutzung des Eigentumsgegenstands¹³, wobei zu der Nutzungsbefugnis im Rahmen der Gesetze das Recht zum Bebauen (positive Baufreiheit) als auch zum Nichtbebauen des Grundstücks gehört (negative Baufreiheit)¹⁴. Die Baufreiheit umfasst auch das Recht zum Einbauen bzw. Nichteinbauen von Gegenständen in ein Gebäude. Da die konkreten Befugnisse des Einzelnen sich dabei nach einer Zusammenschau aller in diesem Zeitpunkt geltenden eigentumsrechtlichen Vorschriften bestimmen, wird der „Inhalt“ des Eigentums durch den einfachen Gesetzgeber auf der Ebene des einfachen

⁹ Modernisierungsmaßnahme ist im Folgenden nur eine Umschreibung für den Heizungsaustausch und sonstige Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Erfüllung der 65-Prozent-Vorgabe nach §§ 71 ff. GEG stehen, und ist nicht deckungsgleich mit dem Begriff aus § 555b BGB.

¹⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt

durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

¹¹ BVerfGE 97, 17 (35); 104, 1 (8 f.).

¹² BVerfGE 53, 270 (290); 97, 350 (371).

¹³ BVerfGE 98, 17 (35).

¹⁴ BVerfGE 35, 263 (276); für die negative Baufreiheit BVerwG NVwZ-RR 1998, 543 (543); OVG NRW, Urte. v. 18.12.2008, 10 D 104/06.NE, Rn. 106.

Rechts begründet und ausgeformt („normgeprägtes Grundrecht“)¹⁵.

Der Schutzbereich der Eigentumsgarantie ist hier eröffnet, weil Gebäudeeigentümer durch die Anforderungen an Heizungsanlagen ihr Grundstück entsprechend der 65-Prozent-Vorgabe bebauen und nutzen müssen¹⁶.

II. Modernisierungsmaßnahmen als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums

Die Eigentumsgarantie kann durch Inhalts- und Schrankenbestimmung näher ausgeformt (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) oder durch Enteignung (Art. 14 Abs. 3 GG) beschränkt werden¹⁷. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ist die abstrakt-generelle Festlegung von Rechten und Pflichten des Eigentümers.¹⁸ Eine Enteignung zielt demgegenüber auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter Rechtspositionen per Gesetz (Legalenteignung) oder per behördlichem Vollzugsakt (Administrativenteignung), um bestimmte öffentliche Aufgaben zu erfüllen¹⁹. Da diese eigentumsrechtlichen Regelungen jeweils eigenständige Rechtsinstitute mit unterschiedlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung sind, bedarf es einer sorgfältigen Abgrenzung²⁰.

Die Anforderungen an Heizungsanlagen in §§ 71 ff. GEG zielen nicht darauf ab, dem Gebäudeeigentümer durch Hoheitsakt konkrete Rechtspositionen zu entziehen. Vielmehr legen sie nur abstrakt-generell Pflichten fest, die bei Heizungsanlagen für die Erreichung der 65-Prozent-Vorgabe zu erfüllen sind. Die Pflichten betreffen vor allem die Frage, mit welcher Art von

Heizungsanlage der Gebäudeeigentümer die 65-Prozent-Vorgabe erfüllen kann und wann ein Heizungsaustausch für den Gebäudeeigentümer notwendig wird. Die Rechtspositionen des Gebäudeeigentümers werden damit durch den Gesetzgeber insoweit neu ausgeformt. Die 65-Prozent-Vorgabe ist somit eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums und keine Enteignung.

Da die Eigentumsgarantie nicht schrankenlos ist, muss eine Inhalts- und Schrankenbestimmung aber ihrerseits wiederum verfassungsrechtlichen Maßstäben entsprechen. Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe setzen in Bezug auf die materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes in erster Linie die Verhältnismäßigkeit der Inhalts- und Schrankenbestimmung voraus. Die Inhalts- und Schrankenbestimmung ist nur dann verhältnismäßig, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgt, zu dessen Wahrung geeignet und erforderlich ist sowie den Betroffenen im Hinblick auf die Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG nicht unzumutbar belastet²¹.

1. Legitimer Zweck

Die 65-Prozent-Vorgabe für Heizungsanlagen dient der Dekarbonisierung im Wärmebereich. Im Wärmebereich wird 80 Prozent der Wärmenachfrage durch die Verbrennung fossiler Energieträger gedeckt, wobei die rund 41 Millionen Haushalte in Deutschland zu knapp 50 Prozent mit Erdgas und zu knapp 25 Prozent mit Heizöl heizen²². Da die 65-Prozent-Vorgabe für Heizungsanlagen mittelfristig die Verbrennung fossiler Energieträger im Gebäudebereich reduzieren soll, ist es eine Maßnahme

¹⁵ BVerfGE 68, 300 (330, 336).

¹⁶ Im Ergebnis wie hier *Heinicke*, KlimaRZ 2024, Das „Heizungsgesetz“ – Die Novelle des Gebäudeenergiegesetzes unter dem Blickwinkel von Art. 14 GG, 3 (8); ebenso schon beim Ölheizungsverbot *Wiss. Dienst des Bundestages*, Die Vereinbarkeit eines Verbots von Ölheizungen mit dem Grundgesetz, WD 3-3000-100/13, S. 6.

¹⁷ Treffender dürfte es bei einer Institutsgarantie sein, von einer Beschränkung statt von einem Eingriff zu sprechen. Die Eigentumsgarantie konstituiert sich nämlich aus der Gesamtheit der eigentumsrechtlichen Vorschriften. Die Frage ist verfassungsrechtlich daher, ob die betreffende Vorschrift eine konkrete

Ausformung dieser Gesamtheit sein darf, nicht aber ob die Vorschrift in die Eigentumsgarantie eingreift.

¹⁸ BVerfGE 58, 300 (330).

¹⁹ BVerfGE 58, 300 (330 f.); 100, 226 (240).

²⁰ BVerfGE 58, 300 (331).

²¹ Vgl. BVerfGE 100, 226 (242); 130, 151 (195). Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Rahmen der Eigentumsgarantie ist im Einzelnen dogmatisch umstritten, vgl. näher nur *Depenheuer/Froese* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Band 1, 7. Aufl., Art. 14, Rn. 230 f.

²² BT-Drs. 20/6875, S. 1.

des Klimaschutzes²³. Neben diesem Hauptzweck dient das Gesetz auch explizit dazu, die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu reduzieren²⁴, sowie – implizit – dazu, den EE-Anteil am Bruttoendenergieverbrauch zu erhöhen.

Klimaschutz ist wiederum ein legitimer Zweck, weil – so das BVerfG – die Grundrechte den Gesetzgeber zur Herstellung von Klimaneutralität verpflichten²⁵ und weil Klimaschutz im Mehrebenensystem auf verschiedenen Ebenen völker- und europarechtlich verankert ist. Auf nationaler Ebene ist der Klimaschutz nicht nur verfassungsrechtlich als Teil der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG ausgeformt, sondern auch einfachgesetzlich als Teil des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG)²⁶ in nationale Klimaschutzziele überführt worden. § 3 Abs. 1 KSG enthält dabei die Vorgabe, dass die Treibhausgasemissionen

„im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise wie folgt gemindert [werden]:

1. bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent,

2. bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent“.

Bis zum Jahr 2045 soll schließlich Netto-Treibhausgasneutralität in Deutschland erreicht werden (§ 3 Abs. 2 S. 1 KSG). All diese Verankerungen im Mehrebenensystem beruhen letztlich auf dem Pariser Klimaschutzübereinkommen²⁷, welches in Deutschland den Rang eines einfachen Bundesgesetzes hat.

Die Steigerung des Erneuerbare-Energien-Anteils (EE-Anteil) am Bruttoendenergieverbrauch ist auch ein legitimer Zweck, da in der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EE-RL)²⁸ ein unionsweiter EE-Anteil im Jahr 2030 von mindestens 45 Prozent angestrebt wird (Art. 3 Abs. 1 S. 1 EE-RL). Konkretisierend durch die Governance-Verordnung²⁹ wird die Steigerung des EE-Anteils in Deutschland in einem integrierten nationalen Energie- und Klimaplan (NECP) – gerade auch für den Wärmebereich – geplant³⁰ und gesetzlich für den Strombereich im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2023)³¹ in § 4 EEG 2023 sowie für den Wärmebereich in ebenjenen §§ 71 ff. GEG begleitet.

Die 65-Prozent-Vorgabe für Heizungsanlagen dient somit legitimen Zwecken.

2. Geeignetheit und Erforderlichkeit

Die 65-Prozent-Vorgabe ist geeignet, wenn ihr legitimer Zweck zumindest gefördert wird³². Dabei hat der Gesetzgeber für den verfolgten Zweck und für die Beurteilung dessen, was er zur Verwirklichung dieses Zwecks geeignet und erforderlich halten darf, einen weiten Einschätzungs- und Prognosespielraum³³. Installierte Heizungen können in der Regel mehrere Jahrzehnte lang beständig Wärme bereitstellen. Fossile Energieträger im Gebäudebereich werden folglich noch für eine nicht unerhebliche Zeit verwendet. Die 65-Prozent-Vorgabe wird die Verbrennung fossiler Energieträger im Gebäudebereich mittelfristig reduzieren. Da erneuerbare Energien mittelfristig an die Stelle der fossilen Energieträger treten sollen, dürften damit Treibhausgasemissionen verringert werden.

²³ BT-Drs, 20/6875, S. 106 f.

²⁴ BT-Drs, 20/6875, S. 106.

²⁵ BVerfGE 157, 30 (135).

²⁶ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist:

²⁷ Siehe Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates v. 05:10:2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union, ABl. EU Nr. L 282/4 v. 19.10.2016, S. 1 ff.

²⁸ Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.10.2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU)

2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. EU Nr: L v. 31.10.2023.

²⁹ Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. EU Nr. L 328/1 v. 21.12.2018.

³⁰ BMWi, Integrierter Nationaler Energie- und Klimaplan, S. 47 f.

³¹ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 26. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 202) geändert worden ist.

³² BVerfGE 110, 226 (262).

³³ BVerfGE 110, 141 (157).

8 Verfassungsmäßigkeit von Effizienzvorgaben und Heizungsvorgaben für Gebäude

Wenngleich die Gesetzesbegründung eine konkrete Zahl schuldig bleibt³⁴, in welchem Umfang Treibhausgasemissionen verringert werden, dürfte die 65-Prozent-Vorgabe einen Beitrag zur Verringerung der Treibhausgasemissionen leisten. Unter dieser Prämisse kann die 65-Prozent-Vorgabe nicht nur als ein Beitrag zur Steigerung des EE-Anteils am Bruttoenergieverbrauch, sondern auch als Beitrag zum Klimaschutz angesehen werden. Da die legitimen Zwecke des Gesetzes durch die 65-Prozent-Vorgabe gefördert werden, ist die Vorgabe zur Zielerreichung geeignet.

Die 65-Prozent-Vorgabe ist erforderlich, wenn zur Erreichung des legitimen Zwecks kein gleich geeignetes, gleich effektives milderer Mittel zur Verfügung steht³⁵. Als milderer Mittel kämen hier vor allem Förderprogramme in Betracht, die finanzielle Anreize beim Kauf einer neuen Heizungsanlage setzen. Zu solchen Förderprogrammen zählte das Programm „Heizen mit Erneuerbaren Energien“ bis zum Programmende am 31. Dezember 2020 und zählt nunmehr – als Nachfolger – die Bundesförderung für effiziente Gebäude. Diese besteht, unter anderem, aus den Teilprogrammen Einzelmaßnahmen und Klimafreundlicher Neubau. Während das Teilprogramm Einzelmaßnahmen bei Bestandsgebäuden insbesondere den Heizungsaustausch und die Heizungsoptimierung mit einem Fördersatz von bis zu maximal 40 Prozent bezuschusst, richtet sich das Teilprogramm Klimafreundlicher Neubau an Neubauten und fördert Gebäude, die unter anderem nicht mit Öl, Gas oder Biomasse beheizt werden³⁶.

Obwohl die Förderprogramme bereits seit einigen Jahren angeboten werden, ist der Anteil der erneuerbaren Energien im Wärmebereich weiterhin überschaubar. Ausweislich der Gesetzesbegründung beträgt

ihr Anteil im Haushaltsbereich nur ca. 25 Prozent, wobei Fernwärme ca. 14 Prozent, Stromdirektheizungen und Wärmepumpen jeweils ca. drei Prozent und Feuerungsanlagen für feste Brennstoffe – wie z.B. Biomasse – ca. sechs Prozent ausmachen³⁷. Da im Jahr 2021 neu installierte Heizungen zu 70 Prozent Gasheizungen waren, ist auch nicht in naher Zukunft mit einer Trendumkehr zu rechnen, zumal – Stand heute – die Gaspreise immer noch niedriger sind als die Strompreise. Die Förderprogramme scheinen daher jedenfalls im Haushaltsbereich keine (ausreichenden) Anreize für die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien zu bieten.

Begegnen könnte man diesen fehlenden Anreizen möglicherweise mit einer Erhöhung der Fördersätze. Die Bundesregierung novellierte erst kürzlich das Fördersystem ab 2024 (siehe Abschnitt A. II.).

Da bei dem Gebäudeeigentümer aber – auch bei kürzlichen Novellierung des Fördersystems – durch einen gewissen Eigenanteil nicht unerhebliche Kosten verbleiben, ist unklar, ob die Förderung allein tatsächlich zu einer signifikanten Steigerung des EE-Anteils im Wärmebereich führen kann. Zudem werden mit einer Förderung tendenziell diejenigen Gebäudeeigentümer angesprochen, die einer energetischen Sanierung ohnehin aufgeschlossen gegenüberstehen. Eine Förderung kann somit zumindest nicht als gleich wirksames Mittel im Vergleich zu einer Verpflichtung angesehen werden³⁸. Zugleich dürfte in einer immer weiteren Erhöhung der Fördersätze auch ein immer größerer staatlicher Konflikt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit liegen, die bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans beachtet werden müssen (Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG, § 6 Abs. 1

³⁴ Konkrete Zahlen liefert allerdings das Papier von Braungardt/Bürger/Steinbach/Popovski, Abschätzung der Minderungswirkung der 65-Prozent-Anforderung im GEG-Entwurf, S. 4, das nach drei Szenarien und einem „Worst-case“ unterscheidet. Abhängig davon, welchen Sachverhalt man zugrunde legt, beträgt die CO₂-Einsparung durch das Gebäudeenergiegesetz bis zum 2030 im besten Fall kumuliert 48,7 Mio. t und im schlechtesten Fall kumuliert 10,8 Mio. t.

³⁵ BVerfGE 120, 274 (321).

³⁶ Siehe hierzu die Übersichten für EM unter <https://www.energiewechsel.de/KAENEF/Redaktion/DE/Dossier/beg.html> sowie für KfN unter

<https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Klimafreundlicher-Neubau/index.html>.

³⁷ BT-Drs, 20/6875, S. 1.

³⁸ Vgl. mit Blick auf die Einführung einer Photovoltaik-Pflicht: Palacios et al., Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, S. 46; Pöter/Gemmer, Eine allgemeine Ausstattungspflicht von Gebäuden mit Photovoltaikanlagen in Baden-Württemberg?, IR 2019, S. 98 (100).

Haushaltsgrundsätze-gesetz (HGrG)³⁹, § 7 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO)⁴⁰.

Diese Unklarheiten gehen aber nicht zulasten des Gesetzgebers. Als Ausdruck der Gewaltenteilung überprüfen die staatlichen Gerichte im Rahmen der Geeignetheit und Erforderlichkeit nur, ob das eingesetzte Mittel schlechthin untauglich ist⁴¹. Solange nicht eindeutig erwiesen ist, dass der Gesetzgeber unrichtige tatsächliche Annahmen getroffen hat, besteht insoweit eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers⁴². Da hier gänzlich unklar ist, ob die Erhöhung der Förderung für die Zweckerreichung ein gleich geeignetes, gleich effektives milderes Mittel wäre, und darüber hinaus andere gleich geeignete, gleich effektive mildere Mittel nicht in Betracht kommen, dürfte die gesetzliche Fixierung der 65-Prozent-Vorgabe in §§ 71 ff. GEG für die Zweckerreichung nicht schlechthin untauglich sein. Dahingehend ist die 65-Prozent-Vorgabe für die Erreichung der genannten Zwecke auch erforderlich.

3. Verhältnismäßigkeit

Die 65-Prozent-Vorgabe muss auch die Grenze des eigentumsrechtlich Zumutbaren wahren. Der Gesetzgeber muss im Rahmen der Zumutbarkeit sowohl der Privatnützigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG) als auch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) Rechnung tragen⁴³. Dabei obliegt ihm, die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten – Privatnützigkeit einerseits und Sozialpflichtigkeit andererseits – in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen⁴⁴. Maß und Umfang der Zumutbarkeit sind dabei davon abhängig, ob und

inwieweit der Eigentumsgegenstand in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht⁴⁵.

a) Maßstäbe für die Zumutbarkeit

Die Sozialbindung des Eigentums ist damit eine Richtschnur für die Gestaltung der Eigentums-garantie, ohne dass dabei den individuellen Interessen des Eigentümers ein unbedingter Vorrang gegenüber den Interessen der Allgemeinheit eingeräumt wird⁴⁶. Den Interessen der Allgemeinheit können Belange des Klimaschutzes zugeordnet werden, weil der Staat in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen schützen muss (Art. 20a GG)⁴⁷. Eigentumsgegenstände mit einer besonderen Bedeutung für den Klimaschutz unterliegen somit einer erhöhten Sozialbindung⁴⁸. Die Sozialbindung des Eigentums erlaubt auch die Auferlegung von Handlungspflichten⁴⁹. Allgemein dürfte die Auferlegung von positiven Handlungspflichten in Form von Modernisierungs- und Verbesserungsmaßnahmen aber schneller die Grenze der Zumutbarkeit erreichen und damit einen geringeren Spielraum des Gesetzgebers begründen, als die Statuierung von negativen Handlungspflichten bzw. Unterlassungspflichten zur Konservierung eines bestimmten Zustands⁵⁰.

Grundstücke als Eigentumsgegenstand werfen ein besonderes Spannungsverhältnis zwischen Privatnützigkeit und Sozialbindung auf. Einerseits stehen sie in einer besonderen Weise in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion, weil sie als unvermehrbar und unentbehrliche Gegenstände nicht den beweglichen Sachen gleichgesetzt werden können⁵¹.

³⁹ Haushaltsgrundsätze-gesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

⁴⁰ Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Juli 2022 (BGBl. I S. 1030) geändert worden ist.

⁴¹ BVerfGE 71, 206 (215).

⁴² BVerfGE 71, 206 (215).

⁴³ BVerfGE 102, 1 (17).

⁴⁴ BVerfGE 87, 114 (138).

⁴⁵ BVerfGE 52, 1 (32).

⁴⁶ BVerfGE 21, 73 (83).

⁴⁷ Ebenso Sellmann, Die eigentumsrechtliche Inhalts- und Schrankenbestimmung –

Entwicklungstendenzen, NVwZ 2003, S. 1417 (1419); näher zu der Herleitung des Klimaschutzes als verfassungsrechtlicher Schutzauftrag Halbig/Antoni, Das Wirtschaftlichkeitsgebot im Gebäude-Energieeffizienzrecht – Rechtliche Spielräume und Grenzen für den nationalen Gesetzgeber, EnWZ 2018, S. 259 (261).

⁴⁸ Vgl. Sellmann, Die eigentumsrechtliche Inhalts- und Schrankenbestimmung – Entwicklungstendenzen, NVwZ 2003, S. 1417 (1420).

⁴⁹ BVerfGE 132, 99 (119 f.).

⁵⁰ Andres, Die Haftung des Grundstückseigentümers für die Sanierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten, S. 298.

⁵¹ BVerfGE 21, 73 (82 f.).

Andererseits kommt Grundbesitz nicht nur als Ort der Privatheit eine besondere Bedeutung für die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu, sondern er genießt auch einen besonderen Schutz, wenn die Eigentumsposition das Ergebnis eigener Leistung ist⁵².

Da Eigentum einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich schafft sowie einen Freiraum für die individuelle Entfaltung der Persönlichkeit bietet, müssen die Eigentumsrechte so ausgestaltet sein, dass sie die zugedachten Funktionen erfüllen können⁵³. Bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Eigentums bleiben Wertminderungen oder Vermögenseinbußen grundsätzlich außer Betracht, weil die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG nur das Eigentum schützt, grundsätzlich aber nicht das Vermögen als solches⁵⁴.

Obwohl die entstehenden Kosten einer eigentumsrechtlichen Regelung die Substanz der Verfügungs- und Nutzungsbefugnisse nicht berühren, lässt das BVerfG wirtschaftliche Belastungen des Eigentümers im Rahmen der Zumutbarkeit allerdings nicht völlig außer Acht⁵⁵. Wird dem Eigentümer eine Sanierungsmaßnahme auferlegt, muss er die wirtschaftlichen Belastungen zwar in der Regel hinnehmen⁵⁶. Einen ersten Anhaltspunkt dafür, was der Eigentümer nicht mehr hinnehmen muss, bietet aber das Verhältnis des finanziellen Aufwands zum Verkehrswert des Grundstücks nach Durchführung einer Sanierung⁵⁷. Wenn der finanzielle Aufwand den Verkehrswert des Grundstücks überschreitet, entfällt – so das BVerfG in einer Entscheidung zum Bodenschutz – in der Regel das Interesse des Eigentümers daran, das Grundstück in Zukunft privatnützig zu gebrauchen, da das Eigentum damit für ihn

gänzlich an Wert und Inhalt verlieren kann⁵⁸. Das kann insbesondere der Fall sein, wenn das betreffende Grundstück

den wesentlichen Teil des Vermögens des Pflichtigen bildet und die Grundlage seiner privaten Lebensführung einschließlich seiner Familie darstellt⁵⁹.

Das BVerfG bezieht aber nicht nur die wirtschaftlichen Belastungen, sondern auch die individuelle wirtschaftliche Lage des Betroffenen in die Frage der eigentumsrechtlichen Zumutbarkeit ein. Die Grenze der Zumutbarkeit kann vor allem überschritten werden, wenn

„der Eigentümer eines Eigenheims unter Berücksichtigung seiner wirtschaftlichen Lage das Grundstück nicht mehr halten kann“⁶⁰.

Die vorgenannte Rechtsprechung des BVerfG ist in Bezug auf die Zustandshaftung des Grundstückseigentümers durch schwere Verunreinigungen des Bodens und des Grundwassers mit chlorierten Kohlenwasserstoffen ergangen („Altlasten-Rechtsprechung“) und wurde in einem Nichtannahmebeschluss bestätigt⁶¹. Sie stellt ausdrücklich nur einen Anhaltspunkt für die Grenze der Zumutbarkeit dar⁶², weshalb die Grenze im Einzelfall auch zugunsten oder zulasten des Eigentümers abweichen kann. Die Aussagen des BVerfG in der Altlasten-Rechtsprechung zu den Grenzen der Zumutbarkeit dürften wegen ihrer allgemeinen Bedeutung auf die 65-Prozent-Vorgabe nach §§ 71 ff. GEG im Grundsatz übertragbar sein⁶³, zumal die

⁵² BVerfGE 50, 290 (340); 102, 1 (15); ausführlich *Andres*, Die Haftung des Grundstückseigentümers für die Sanierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten, S. 299 f.

⁵³ Siehe *Andres*, Die Haftung des Grundstückseigentümers für die Sanierung schädlicher Bodenveränderungen und Altlasten, S. 89.

⁵⁴ BVerfGE 4, 7 (17); 95, 267 (300); näher *Depenheuer/Froese* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., Art. 14 GG, Rn. 163 ff.

⁵⁵ Siehe BVerfGE 102, 1 (20); BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 05.06.2020 – 1 BvR 2623/19, Rn. 14.

⁵⁶ BVerfGE 102, 1 (20); BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 05.06.2020 – 1 BvR 2623/19, Rn. 14.

⁵⁷ BVerfGE 102, 1 (20), BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 05.06.2020 – 1 BvR 2623/19, Rn. 14.

⁵⁸ BVerfGE 102, 1 (20), BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 05.06.2020 – 1 BvR 2623/19, Rn. 14.

⁵⁹ BVerfGE 102, 1 (21).

⁶⁰ BVerfGE 102, 1 (21).

⁶¹ Siehe BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 05.06.2020 – 1 BvR 2623/19.

⁶² BVerfGE 102, 1 (21); BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 05.06.2020 – 1 BvR 2623/19, Rn. 14.

⁶³ Legt man die Sachverhalte aus der Altlasten-Rechtsprechung und die Sachverhalte der Heizungs- bzw. Gebäudemodernisierung nach §§ 71 ff. GEG n.F.

Interessenlage wohl in gewisser Weise vergleichbar sein dürfte, da – auch nach §§ 71 ff. GEG – nicht nur ein öffentliches Interesse am Heizungs austausch besteht, sondern auch ein privates Interesse hieran bestehen kann⁶⁴.

b) 65-Prozent-Vorgabe und Bestandsbauten

Die 65-Prozent-Vorgabe betrifft Bestandsbauten und Neubauten gleichermaßen, wobei eigentumsrechtliche Regelungen gegenüber Bestandsbauten aufgrund der bestehenden Eigentumsrechte höheren Anforderungen unterliegen als Neubauten⁶⁵.

Ein erster Anhaltspunkt für die Frage, ob und inwieweit eigentumsrechtliche Regelungen gegenüber Bestandsbauten verfassungsrechtlich zumutbar sind, bietet dabei – wie gesehen – das Verhältnis zwischen der wirtschaftlichen Belastung und dem Verkehrswert des Gebäudes nach der Modernisierungsmaßnahme.

aa) Berechnung der wirtschaftlichen Belastung

Die wirtschaftliche Belastung ergibt sich prinzipiell aus den anfallenden Kosten der Modernisierungsmaßnahmen abzüglich der finanziellen Förderung.

Anfallende Kosten sind in jedem Fall die Kosten für den Heizungs austausch. Die Kosten für den Heizungs austausch dürften

aber nicht sämtliche Kosten für eine neue Heizungsanlage umfassen, sondern nur die spezifischen Mehrkosten durch den Heizungs austausch, d. h. die Differenz zwischen den Kosten für eine zulässige neue Heizungsanlage nach §§ 71 ff. GEG und den Kosten für eine neue Öl- bzw. Gasheizung⁶⁶. Da bei einer Heizungshavarie die Kosten für eine neue Öl- bzw. Gasheizung sowieso angefallen wären („Sowiesokosten“), können sie konsequenterweise nicht in die Zumutbarkeit der eigentumsrechtlichen Regelungen einbezogen werden.

Anfallende Kosten können aber auch sonstige Mehrkosten für Modernisierungsmaßnahmen sein, die in kausalem Zusammenhang mit dem Heizungs austausch stehen, der erforderlichen Pflichterfüllung nach den §§ 71 ff. GEG n.F. dienen und noch in der marktüblichen Spannweite liegen. Alle nicht kausalen, nicht erforderlichen und nicht marktüblichen Mehrkosten, die der Pflichtige darüber hinaus tätigt („on top“), können bei der Berechnung der wirtschaftlichen Belastung nicht berücksichtigt werden. Mehrkosten, die in diesem Zusammenhang anfallen können, können beispielsweise aus Maßnahmen der Gebäudedämmung, aus Maßnahmen des Gebäudeumbaus und/oder aus Maßnahmen des Schallschutzes folgen. In die Betrachtung der individuellen wirtschaftlichen Lage dürften aber wohl nicht nur die Kosten der einzelnen aufgrund des Heizungs austauschs erforderlichen Maßnahmen,

übereinander, fallen freilich auch einige Unterschiede auf. Beispielsweise erging die Altlasten-Rechtsprechung vor allem für Fälle, die den Betroffenen völlig unvorbereitet trafen, während bei den Pflichten nach §§ 71 ff. GEG n.F. in vielen Fällen die Möglichkeit bestehen dürfte, finanzielle Vorkehrungen zu treffen. Diese Unterschiede sind bei der Übertragung der Grundsätze auf die §§ 71 ff. GEG n.F. mit zu berücksichtigen. Ob die Aussagen aus der Altlasten-Rechtsprechung im Grundsatz auf die Heizungs- bzw. Gebäudemodernisierung übertragbar sind, wird im Schrifttum aber nicht einheitlich beurteilt. *Gaßner/Neusüß/Linde*, Sanierungsvorgaben für bestehende Gebäude: Vereinbarkeit mit Eigentumsschutz und anderen Grundrechten, Gutachten v. 13.09.2011, S. 26 ff. halten – wie hier – die Aussagen im Grundsatz für übertragbar. *Schröder/Frammersberger*, Rechtsgutachten zum Grundrechtsschutz bei rechtlichen Vorgaben zur energetischen Modernisierung des Gebäudebestands, S. 55 f., legen sich bei dieser Frage nicht endgültig fest; sie übertragen jedenfalls einzelne Aussagen. Demgegenüber lehnt *Walther*, ZNER 2023, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit energetischer Sanierungspflichten, S. 481 (485) die Übertragbarkeit der Aussagen mit der Begründung ab, dass die Altlasten singuläre Einzelfälle

und damit nicht mit einer Gebäudemodernisierung nach §§ 71 ff. GEG n.F. vergleichbar seien.

⁶⁴ Ein privates Interesse kann bestehen, weil dem Eigentümer der (erzwungene) Wechsel des Energieträgers durch die in Zukunft möglicherweise steigenden Gaspreise mittel- bis langfristig zugutekommen könnte. So argumentiert jedenfalls BT-Drs. 20/6875, S. 2. Siehe hierzu auch *Walther*, ZNER 2023, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit energetischer Sanierungspflichten, S. 481 (483).

⁶⁵ Vgl. ausführlich *Böhm/Schwarz*: Möglichkeiten und Grenzen bei der Begründung von energetischen Sanierungspflichten für bestehende Gebäude, NVwZ 2012, S. 129 ff.

⁶⁶ *Gaßner/Neusüß/Linde*, Sanierungsvorgaben für bestehende Gebäude: Vereinbarkeit mit Eigentumsschutz und anderen Grundrechten, Gutachten v. 13.09.2011, S. 27; es kommt auf die „Gesamtwirkung des Komplexes Heizungsaustausch“ an, *Heinicke*, KlimaRZ 2024, Das „Heizungsgesetz“ – Die Novelle des Gebäudeenergiegesetzes unter dem Blickwinkel von Art. 14 GG, S. 3 (10);

sondern auch sonstige bestehende wirtschaftliche Belastungen des Eigentümers im Wege einer Gesamtbetrachtung einfließen.

Anfallende Kosten sind aber nicht nur Kapitalkosten, sondern auch Betriebskosten. Falls durch die Modernisierungsmaßnahme eine Differenz bei den Betriebskosten entsteht, müsste sie prinzipiell in die Berechnung der wirtschaftlichen Belastung einbezogen werden. Diese Differenz fällt aber erst in der Zukunft an und kann – anders als die sofort anfallenden Kapitalkosten – vor allem über Jahre hinweg nur unter dem Vorbehalt nicht unerheblicher Prognoseunsicherheiten ermittelt werden. Es erscheint daher sinnvoll, das maßgebliche Gewicht bei der Berechnung eher auf die Kapital- und Betriebskosten zu legen, die aktuell oder in naher, überschaubarer Zukunft anfallen werden und deswegen einer eher geringen Prognoseunsicherheit unterliegen. Je weiter die Kapital- oder Betriebskosten in der Zukunft liegen, desto weniger beeinflussen die Kosten die aktuelle wirtschaftliche Lage des Eigentümers und desto weniger Gewicht sollte ihnen grundsätzlich bei der Berechnung der wirtschaftlichen Belastung zukommen.

Einzubeziehen ist aber auch der Erhalt einer finanziellen Förderung. Die finanzielle Förderung beträgt derzeit – wie gesehen – bis zu 40 Prozent der Kosten des Heizungs-austauschs und der Heizungsoptimierung. Die Bundesregierung einigte sich bereits auf eine Novellierung des Fördersystems und will die Förderung auf bis zu 70 Prozent erhöhen. Die Novellierung soll allerdings nur den Heizungs-austausch, nicht aber Modernisierungsmaßnahmen betreffen, die mit dem Heizungs-austausch einhergehen. Außerdem soll die Förderung auch in absoluter Höhe beschränkt werden, wobei etwa die maximal förderfähigen Investitionskosten bei einem Einfamilienhaus bei 30.000 € liegen werden. Da durch die finanzielle Förderung die wirtschaftliche Belastung des Eigentümers sinkt und damit das Verhältnis zwischen der wirtschaftlichen Belastung und dem Verkehrswert des Gebäudes beeinflusst wird, hat die Veränderung der Fördersätze somit rechtliche Auswirkungen auf die Zumutbarkeit der eigentumsrechtlichen Regelungen. Kurzum bedeutet das: Je höher die finanzielle

Förderung ausfällt, desto geringer ist die wirtschaftliche Belastung des Eigentümers.

Wenn der erste Ausgangspunkt der Betrachtung das Verhältnis zwischen der wirtschaftlichen Belastung und dem Verkehrswert des Gebäudes nach der Modernisierungsmaßnahme ist, können jedenfalls zwei Fallgruppen gebildet werden.

bb) Kosten höher als Verkehrswert des Gebäudes nach der Modernisierung

Die erste Fallgruppe betrifft die Fälle, in denen die wirtschaftliche Belastung den Verkehrswert des Gebäudes übersteigt. Das könnte etwa der Fall sein, wenn das Gebäude einen unterdurchschnittlichen Verkehrswert hat und die Kosten für Modernisierungsmaßnahmen überdurchschnittlich hoch sind. Die Kosten für Modernisierungsmaßnahmen dürften in der Regel überdurchschnittlich hoch sein, wenn der Eigentümer zusätzlich zum Heizungs-austausch auch noch Maßnahmen der Gebäudedämmung, des Gebäudeumbaus und/oder des Schallschutzes vornehmen muss. Diese Maßnahmen könnten vor allem ältere, unsanierte Gebäude betreffen, die auch nicht an ein Fernwärmenetz angeschlossen sind bzw. angeschlossen werden können.

Wenn die wirtschaftliche Belastung des Eigentümers eine Höhe erreicht, die den Verkehrswert des Gebäudes übersteigt, wird die Funktion des Eigentums in Frage gestellt, einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich zu schaffen. Vor allem bei Privatpersonen kommt hinzu, dass das Grundstück in nicht wenigen Fällen den wesentlichen Teil ihres Vermögens darstellt. Vor diesem Hintergrund wird, trotz unveränderter Verfügungs- und Nutzungsbefugnis, in der Regel kein Interesse an einem privaten nützigen Gebrauch des Eigentums bestehen, womit die Eigentumsgarantie ins Leere läuft. Soweit der Eigentümer nicht ausnahmsweise ein ideelles Interesse an dem Grundstück bzw. Gebäude hat, das über den Verkehrswert hinausgeht, wahrt hier eine eigentumsrechtliche Regelung nicht mehr die Grenze der Zumutbarkeit. Für die Verfassungsmäßigkeit der Verpflichtung der Eigentümer kommt es dann insbesondere auf die im Gesetz enthaltenen Maßnahmen zur Abmilderung der Regelungsintensität an (hierzu unter dd) und ee)).

cc) Kosten niedriger oder gleich dem Verkehrswert des Gebäudes nach der Modernisierung

Die zweite Fallgruppe betrifft die Fälle, in denen die wirtschaftliche Belastung den Verkehrswert des Gebäudes nicht übersteigt. Das dürfte auf die Mehrzahl der Eigentümer zutreffen. Die wirtschaftliche Belastung darf auch in diesen Fällen nicht schlechthin außer Acht gelassen werden, weil die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten – nämlich Privatnützigkeit einerseits und Sozialpflichtigkeit andererseits – in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden müssen. Die Frage, wann die Kosten der Modernisierungsmaßnahme, für einen Eigentümer verfassungsrechtlich noch zumutbar sind, kann aus verschiedenen Gründen nicht einfach und nicht allgemein beantwortet werden.

Erstens können die wirtschaftliche Belastung und der Verkehrswert des Gebäudes in einem völlig unterschiedlichen Verhältnis zueinanderstehen. Möglich ist, dass die wirtschaftliche Belastung nur einen Bruchteil des Verkehrswerts ausmacht. Möglich ist aber umgekehrt auch, dass die wirtschaftliche Belastung fast an den Verkehrswert heranreicht. Zweitens können der Verkehrswert des Gebäudes und das Gesamtvermögen des Eigentümers in einem völlig unterschiedlichen Verhältnis zueinanderstehen. Das Gebäude kann im Gesamtvermögen nur einen ganz unerheblichen Teil oder aber auch den ganz wesentlichen Teil darstellen. Drittens kann die wirtschaftliche Lage des Eigentümers völlig unterschiedlich gestaltet sein. Während einige Eigentümer über eine sehr hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verfügen, ist es bei anderen Eigentümern um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit weniger gut bestellt. Neben diesen Aspekten ist viertens auch zu beachten, dass beim gerechten Ausgleich der schutzwürdigen Interessen das Gewicht der Sozialpflichtigkeit des Eigentums nicht exakt quantifiziert werden kann. Einerseits ist klar, dass der Wärmebedarf von Gebäuden einen erheblichen CO₂-Ausstoß zur Folge hat und dieser CO₂-Ausstoß

angesichts des nationalen Klimaschutzziels im Jahr 2045 Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen (§ 3 Abs. 2 KSG) reduziert werden muss. Andererseits hat der Gesetzgeber den konkreten Effekt der 65-Prozent-Vorgabe zur CO₂-Reduktion in der Gesetzesbegründung zahlenmäßig nicht näher ausgeführt. Konkrete Zahlen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen können aber aus einem Papier von IREES/Öko-Institut entnommen werden, wobei hier mit unterschiedlichen Szenarien und einer daraus folgenden nicht unerheblichen zahlenmäßigen Spannweite gearbeitet wird⁶⁷. Daraus ergibt sich ein nicht zu vernachlässigender Effekt zur CO₂-Reduzierung, wenn auch gewisse Unklarheiten darüber verbleiben, wie stark der Effekt der 65-Prozent-Vorgabe für den Klimaschutz tatsächlich sein wird, ist dem Gesetzgeber hier bei der Austarierung des Spannungsfelds von Privatnützigkeit und Sozialbindung des Eigentums ein Ermessensspielraum zuzubilligen.

Vor diesem Hintergrund dürfte vor allem in dieser Fallgruppe eine Gesamtwürdigung aller Umstände angezeigt sein, um zwischen den zumutbaren und den unzumutbaren Fällen unterscheiden zu können. Bei der Gesamtwürdigung dürften somit insbesondere folgenden Fragen entscheidende Bedeutung zukommen:

- ▶ Wie hoch ist die wirtschaftliche Belastung des Eigentümers im Verhältnis zum Verkehrswert des Gebäudes nach der Modernisierungsmaßnahme?
- ▶ Wie hoch ist der Verkehrswert des Gebäudes im Verhältnis zum gesamten Vermögen des Eigentümers?
- ▶ Wie ist die wirtschaftliche Lage des Eigentümers in dem Zeitpunkt, in dem die Modernisierungsmaßnahme durchgeführt werden müsste?

Der wirtschaftlichen Lage misst das BVerfG – wie gesehen – in dieser Fallgruppe eine besondere Bedeutung bei. Der Eigentümer darf nur bis zur Grenze der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Anspruch genommen werden. Eine eigentumsrechtliche Regelung wahrt nur dann

⁶⁷ Braungardt/Bürger/Steinbach/Popovski, Abschätzung der Minderungswirkung der 65-Prozent-Anforderung im GEG-Entwurf, unterscheiden zwischen drei Szenarien und einem „Worst case“ bei den CO₂-Einsparungen durch das Gebäudeenergiegesetz bis 2030. Die

CO₂-Einsparungen betragen im besten Fall kumuliert 48,7 Mio. t und im schlechtesten Fall kumuliert 10,8 Mio. t (ebenda S. 4).

die Grenze der Zumutbarkeit, wenn der Eigentümer in die Lage versetzt wird, trotz der wirtschaftlichen Belastungen das Grundstück halten zu können⁶⁸. Sie muss dementsprechend vor allem die Personengruppen im Blick haben, die ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht kurzfristig – z. B. durch Kreditgewährung – erhöhen kann.

Je höher die wirtschaftliche Belastung im Verhältnis zum Verkehrswert des Gebäudes ist, je stärker das Gebäude den wesentlichen Teil des Vermögens ausmacht und je schlechter sich die wirtschaftliche Lage des Eigentümers darstellt, desto eher dürfte ein Anhaltspunkt dafür bestehen, dass die Grenze der Zumutbarkeit erreicht oder möglicherweise sogar überschritten ist.

Die möglichen einzelnen Fallkonstellationen in ihrer Gesamtheit und Komplexität in einer abstrakt-generellen Regelung abzubilden und zu beachten ist schwer möglich. Umso wichtiger ist für die verfassungsrechtliche Beurteilung die Frage, ob Übergangsregelungen oder Härtefallklauseln bestehen, die die potenzielle Intensität des Eingriffs abmildern können.

dd) Abmilderung der Regelungsintensität durch Übergangsregelungen

Angemessene Übergangsregelungen sind auch bei einer zulässigen Beschränkung der Eigentumsgarantie in aller Regel zu treffen, weil der Einzelne grundsätzlich auf den Fortbestand von rechtmäßig erworbenen vermögenswerten Eigentumsrechten vertrauen darf (Vertrauensschutz)⁶⁹. Sie ermöglichen ihm, sich auf die zukünftige Rechtslage – vor allem auch finanziell – einzustellen⁷⁰. Die Übergangsregelungen im Gebäudeenergiegesetz können in allgemeine und besondere Übergangsregelungen unterteilt werden.

(1) Abmilderung durch allgemeine Übergangsregelungen

Allgemeine Übergangsregelungen richten sich an alle Adressaten des Gesetzes und sind in § 71 Abs. 8 GEG und § 71i GEG

geregelt. Sie bauen auf einem zweistufigen Konzept auf.

§ 71 Abs. 8 GEG normiert die erste Stufe der Übergangsregelungen. Während der Eigentümer eines bestehenden Gebäudes in einem Gemeindegebiet mit mehr als 100.000 Einwohnern bei einem Heizungs-austausch bis zum Ablauf des 30. Juni 2026 die 65-Prozent-Vorgabe nach § 71 Abs. 1 GEG nicht erfüllen muss, ist der Eigentümer eines bestehenden Gebäudes in einem Gemeindegebiet mit maximal 100.000 Einwohnern bei einem Heizungs-austausch bis zum Ablauf des 30. Juni 2028 hierzu nicht verpflichtet. Sobald aber die zuständige Landesbehörde eine Entscheidung über die Ausweisung des fraglichen Gebiets als Wärmenetz- oder als Wasserstoffausbaugebiet getroffen hat, muss der Eigentümer eines bestehenden Gebäudes im fraglichen Gebiet einen Monat nach Bekanntgabe dieser Entscheidung die 65-Prozent-Vorgabe nach § 71 Abs. 1 GEG erfüllen. Dabei berücksichtigen diese behördlichen Entscheidungen den entsprechenden Wärmeplan, der auf Grundlage des noch zu erlassenden Wärmeplanungsgesetzes erstellt wurde. Abhängig davon, wann die Landesbehörde diese Entscheidung trifft, wird die grundsätzliche Übergangsregelung für den Eigentümer vorgezogen. In jedem Fall endet die allgemeine Übergangsregelung spätestens zu den genannten Terminen.

§ 71i GEG normiert die zweite Stufe der Übergangsregelungen. Sobald die jeweilige Frist in § 71 Abs. 8 GEG abgelaufen ist, darf bei einem Heizungs-austausch

„höchstens für fünf Jahre übergangsweise eine alte Heizungsanlage ausgetauscht und eine andere Heizungsanlage zum Zweck der Inbetriebnahme eingebaut oder aufgestellt und betrieben werden, die nicht die Anforderungen des § 71 Absatz 1 erfüllt.“

Erlaubt ist also eine „Übergangsheizung“ für maximal fünf Jahre. Sie ist in dieser Fünf-Jahres-Frist von der 65-Prozent-

⁶⁸ Siehe BVerfGE 102, 1 (21).

⁶⁹ BVerfGE 43, 242 (288); *Depenheuer/Froese* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl., Art. 14 GG, Rn. 233.

⁷⁰ Siehe VG Gießen, Urt. v. 12. Mai 2010 – 8 K 4071/08.GI, Rn. 139 m.w.N. zur Rechtsprechung des BVerfG.

Vorgabe nach § 71 Abs. 1 GEG befreit. Die Frist beginnt

„mit dem Tag, an dem erstmals Arbeiten zum Austausch der Heizungsanlage durchgeführt werden.“

Nach Ablauf dieser Frist muss eine neue Heizungsanlage die 65-Prozent-Vorgabe erfüllen, wobei die besonderen Übergangsregelungen nicht außer Acht zu lassen sind.

Das zweistufige Konzept kam erst als Teil der Ausschussbeschlüsse in das Gesetzgebungsverfahren. Es sorgt auf der ersten Stufe für eine Verzahnung von kommunaler Wärmeplanung und Gebäudeenergiegesetz⁷¹ sowie auf der zweiten Stufe für eine verlängerte Frist bei „Übergangsheizungen“ und für die Gleichbehandlung der Eigentümer aller Altersstufen⁷². Die neuen Übergangsregelungen auf der ersten Stufe sowie die verlängerten Übergangsregelungen auf der zweiten Stufe mildern die Intensität der eigentumsrechtlichen Regelungen erheblich ab. Die Pflichten, die dem Eigentümer nach § 71 Abs. 1 GEG auferlegt werden, können so erst mehrere Jahre nach Inkrafttreten des Gebäudeenergiegesetzes eingreifen, wobei die minimale Übergangsfrist bei fünf Jahren liegt und die maximale Übergangsfrist im Einzelfall bei über neun Jahren liegen kann („X+5“). Trotz der erheblichen Regelungsintensität dürften die Übergangsregelungen, bei Abwägung aller Interessen, aus verfassungsrechtlicher Sicht eine ausreichende Zeit für Eigentümer bieten, sich auf die neue Rechtslage einzustellen.

(2) Abmilderung durch besondere Übergangsregelungen

Besondere Übergangsregelungen richten sich nur an ausgewählte Adressaten des Gesetzes und sind in § 71 Abs. 9 GEG und in §§ 71j ff. GEG geregelt. Hervorzuheben sind insbesondere die Vorgaben in § 71 Abs. 9 GEG sowie in § 71j und § 71k GEG

§ 71 Abs. 9 GEG knüpft an die allgemeinen Übergangsregelungen in § 71 Abs. 8 GEG an und ist an Betreiber einer Heizungsanlage

adressiert, die sie mit flüssigem oder gasförmigem Brennstoff beschicken. Wenn diese Anlage zwischen dem 1. Januar 2024 und dem Ablauf der Frist nach § 71 Abs. 8 GEG eingebaut wird, muss der Betreiber sicherstellen, dass die Anlage fahrplanmäßig ab dem 1. Januar 2029 mindestens 15 Prozent, ab dem 1. Januar 2035 mindestens 30 Prozent und ab dem 1. Januar 2040 mindestens 40 Prozent der Wärme aus Biomasse oder grünem oder blauem Wasserstoff einschließlich Derivaten erzeugt. Dieser Fahrplan wurde in den Ausschussbeschlüssen im Juni 2023 neu in das Gesetz eingefügt und ist eine Ergänzung zu § 71f GEG

§ 71j GEG normiert Übergangsregelungen bei einem konkret absehbaren Wärmenetzanschluss. In diesem Fall ist vorgesehen, dass eine neue Heizungsanlage nicht die Vorgaben nach §§ 71 GEG einhalten muss. Dabei ist nach § 71j Abs. 1 GEG der Wärmenetzanschluss konkret absehbar, wenn

- ▶ der Gebäudeeigentümer einen Wärmelieferungsvertrag und den Wärmenetzanschluss nachweist, wobei die Lieferung einen Anteil an EE oder unvermeidbarer Abwärme von mindestens 65 Prozent aufweisen und spätestens innerhalb von zehn Jahren nach Vertragsschluss erfolgen muss,
- ▶ der Wärmenetzbetreiber einen Wärmenetzausbau- und Wärmenetzdekarbonisierungsplan nach bestimmten Vorgaben vorlegt, und
- ▶ der Wärmenetzbetreiber sich gegenüber dem Gebäudeeigentümer verpflichtet, das Wärmenetz innerhalb der planerischen Fristen, spätestens aber zehn Jahre nach Vertragsschluss in Betrieb zu nehmen.

§ 71k GEG normiert Übergangsregelungen bei einer Heizungsanlage, die sowohl Gas als auch Wasserstoff verbrennen kann, wobei die Anlage auf die Verbrennung von 100 Prozent Wasserstoff umrüstbar sein muss. Das ist der Fall, wenn die Anlage mit niederschweligen Maßnahmen nach dem Austausch einzelner Bauteile so betrieben werden kann (§ 71k Abs. 7 S. 1 GEG). Solange eine solche Heizungsanlage nicht an ein

⁷¹ BT-Drs: 20/7619, S. 90.

⁷² In BT-Drs. 20/6875, S. 30, war in § 71i Abs. 2 noch eine zusätzliche Übergangsregelung für Eigentümer ab 80 Jahren enthalten („80-Jahres-Regelung“).

Wasserstoffnetz angeschlossen ist, darf sie ohne Einhaltung der 65-Prozent-Vorgabe betrieben werden, wenn

- ▶ die zuständige Landesbehörde das Gebiet, in dem die Anlage liegt, als Wasserstoffnetzausbaug Gebiet ausgewiesen hat und dieses Gebiet bis spätestens 31. Dezember 2044 vollständig mit Wasserstoff versorgt werden soll und
- ▶ die zuständige Landesbehörde und der Gasverteilternetzbetreiber in diesem Gebiet bis zum 30. Juni 2028 einen verbindlichen Fahrplan vorlegen, in dem die Umstellung der Netzinfrastruktur auf die vollständige Wasserstoffversorgung bis zum 31. Dezember 2044 konkretisiert wird.

Die Einzelheiten dazu, wie der Fahrplan konkretisiert werden muss, werden grob in § 71k Abs. 1 Nr. 2 lit. a) bis c.), Abs. 2 GEG dargestellt und werden durch eine Festlegung der BNetzA noch präzisiert. Wichtig ist, dass der Fahrplan durch die BNetzA genehmigt werden muss sowie durch die BNetzA veröffentlicht und regelmäßig evaluiert wird (näher Abs. 3).

Falls der Fahrplan durch die BNetzA nicht genehmigt wird, besteht eine weitere Übergangsregelung. Alle Heizungsanlagen, die bis zum Ablauf des Jahres, in dem der Ablehnungsbescheid bestandskräftig wird, neu eingebaut wurden, müssen binnen drei Jahren die 65-Prozent-Vorgabe nach § 71 Abs. 1 GEG erfüllen (§ 71k Abs. 4 GEG). Die Frist ist hier also kürzer als nach § 71 Abs. 8 GEG

Die besonderen Übergangsregelungen sind so formuliert, dass sie an die allgemeine Übergangsregelung in § 71 Abs. 8 GEG anschließen und die allgemeine Übergangsregelung in § 71i GEG verdrängen. Während im Fall des § 71 Abs. 9 GEG direkt auf § 71 Abs. 8 GEG verwiesen wird, wird in den Fällen der § 71j und § 71k GEG auf § 71 Abs. 9 GEG verwiesen, der wiederum auf Absatz 8 Bezug nimmt. Somit besteht auch in den Fällen einer besonderen Übergangsregelung eine zweistufige Übergangsregelung, wobei die besonderen Fristen im Einzelfall – wie in § 71k Abs. 4 GEG – kürzer ausfallen können.

Ungeachtet dessen dürften die Übergangsregelungen aus verfassungsrechtlicher Sicht aber durch die allgemeine Regelung

in § 71 Abs. 8 GEG und die besonderen Regelungen in §§ 71 Abs. 9, 71j ff. GEG zu einem ausreichenden zeitlichen Versatz zwischen dem Inkrafttreten des Gebäudeenergiegesetz und der Inanspruchnahme des Eigentümers führen. Der Eigentümer ist durch diesen zeitlichen Versatz in der Lage, sich auf die neue Rechtslage einzustellen und wird in vielen Fällen auch den finanziellen Belastungen gerecht werden können, die durch die Erfüllung der 65-Prozent-Vorgabe von ihm abverlangt werden. Die Übergangsregelungen dürften mit dieser Zweistufigkeit die notwendige Differenzierung in das Gesetz hineinbringen, um die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten, nämlich die Privatnützigkeit des Eigentums einerseits und die Sozialbindung des Eigentums andererseits, in einen gerechten Ausgleich zu bringen.

ee) Abmilderung der Regelungsintensität durch Härtefallregelungen

In den Fällen, in denen der Eigentümer die finanziellen Belastungen trotz des durch die Übergangsfristen gewährten zeitlichen Vorlaufs nicht stemmen kann, ist er auf die Härtefallregelung verwiesen. Die Härtefallregelung ist gewissermaßen ein Blitzableiter für Fälle, bei denen trotz aller übrigen Vermeidungsmaßnahmen eine unverhältnismäßige Grundrechtsbeeinträchtigung vorliegen könnte. Sie kommt dann zum Einsatz, wenn auch durch abmildernde Maßnahmen – etwa Übergangsregelungen – die staatliche Einwirkung auf die Grundrechte des Einzelnen zu intensiv wird. Sie steht dabei in einem engen Zusammenhang mit der finanziellen Förderung. Je mehr der Staat die Modernisierungsmaßnahmen finanziell fördert, desto geringer fallen die wirtschaftlichen Belastungen für den Eigentümer aus und desto weniger wird er in die Lage versetzt, einen Härtefall geltend machen zu müssen. Soweit die finanzielle Förderung die wirtschaftlichen Belastungen nicht hinreichend abdeckt, dürfte die Härtefallregelung der Knackpunkt für die Zumutbarkeit der eigentumsrechtlichen Regelungen im Einzelfall sein. Vor diesem Hintergrund können die bisherigen Gesetzesänderungen seit dem Fernwärmegipfel vom 12. Juni 2023 auch als ein Konzept zur Reduzierung von Härtefällen verstanden werden.

Die Härtefallregelung muss lege artis so konzipiert sein, dass sowohl die Personen aus der ersten Fallgruppe erfasst werden, bei denen die wirtschaftliche Belastung den Verkehrswert des Gebäudes nach Modernisierung übersteigt, als auch die Personen aus der zweiten Fallgruppe erfasst werden, bei denen die wirtschaftliche Belastung nach einer Gesamtwürdigung aller Umstände nicht zumutbar erscheint. Die Härtefallregelung muss auch so bestimmt sein, dass aus Sicht der entscheidenden Behörde im Einzelfall die Grenze zwischen der unzumutbaren und der zumutbaren wirtschaftlichen Belastung möglichst klar gezogen werden kann. Die Härtefallregelung muss im Ergebnis also einerseits die wirtschaftlichen Belastungen für Personen abfedern, die ansonsten nicht in der Lage wären, ihr Grundstück bzw. ihr Gebäude zu halten, sowie andererseits die Mindestschwelle der wirtschaftlichen Belastung abstrakt so präzise bestimmen, dass eine Behörde auf Grundlage dieser gesetzlichen Regelung möglichst fehlerfreie Härtefallentscheidungen produziert.

Die Härtefallregelung ist – schon seit Anbeginn des Gebäudeenergiegesetzes – in § 102 GEG verankert und wurde sowohl im Kabinettsentwurf zum Gebäudeenergiegesetz als auch in den Ausschussbeschlüssen im Juni 2023 näher ausformuliert.

Die neue Formulierung des § 102 Abs. 1 GEG wird durch entsprechende Markierungen im nachfolgenden Wortlaut hervorgehoben, wobei die Formulierung des Kabinettsentwurfs ab Satz 2 Halbsatz 2 einsetzt, während die Formulierung der Ausschussbeschlüsse ab Satz 5 einsetzt. Der Wortlaut des § 102 Abs. 1 GEG lautet nun:

„Die nach Landesrecht zuständigen Behörden haben auf Antrag des Eigentümers oder Bauherren von den Anforderungen dieses Gesetzes zu befreien, soweit (...)

2. die Anforderungen im Einzelfall wegen besonderer Umstände durch einen unangemessenen Aufwand oder in sonstiger Weise zu einer unbilligen Härte führen.

Eine unbillige Härte liegt insbesondere vor, wenn die erforderlichen Aufwendungen innerhalb der üblichen Nutzungsdauer, bei Anforderungen an bestehende Gebäude innerhalb angemessener Frist durch die eintretenden Einsparungen nicht erwirtschaftet werden können; das heißt, wenn die notwendigen Investitionen nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stehen. Eine unbillige Härte liegt auch vor, wenn die notwendigen Investitionen nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Wert des Gebäudes stehen. Hierbei sind unter Berücksichtigung des Ziels dieses Gesetzes die zur Erreichung dieses Ziels erwartbaren Preisentwicklungen für Energie einschließlich der Preise für Treibhausgase nach dem europäischen und dem nationalen Emissionshandel zu berücksichtigen. Eine unbillige Härte liegt auch vor, wenn auf Grund besonderer persönlicher Umstände die Erfüllung der Anforderungen des Gesetzes nicht zumutbar ist.“

Die Härtefallregelung stellt einen Auffangtatbestand dar, wie aus der nicht abschließenden Formulierung („insbesondere“) deutlich erkennbar ist. In Anbetracht der öffentlichen Diskussionen zur Regelungsinintensität des neuen Gebäudeenergiegesetzes war dem Gesetzgeber aber offenkundig daran gelegen, den Begriff der unbilligen Härte zu konkretisieren. Die Härtefallregelung verdeutlicht nunmehr zum einen, dass eine unbillige Härte bei einem unangemessenen Verhältnis von Investitionen und Ertrag sowie bei einem unangemessenen Verhältnis von Investitionen und Gebäudewert vorliegt. Zum anderen stellt der Gesetzgeber klar, dass auch besondere persönliche Umstände, zu denen etwa eine Pflegebedürftigkeit oder eine Schwerbehinderung zählen sollen,⁷³ eine unbillige Härte begründen können.

Trotz dieser Konkretisierungen trifft die Härtefallregelung aber – weiterhin – keine Aussage darüber, wo die Grenze zwischen einem angemessenen und einem unangemessenen Verhältnis verläuft und wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Eigentümers im Rahmen der Härtefallregelung zu prüfen ist. Zu der letzteren Frage enthält zumindest § 102 Abs. 5 GEG für Teile dieses Personenkreises nähere Vorgaben

⁷³ BT-Drs. 20/7619, S. 95 f.

(dazu sogleich). Da der Gesetzgeber indes – wie gesehen – durch die nicht abschließende Formulierung potentiell wohl alle unzumutbaren Fälle aus den beiden Fallgruppen abdecken kann, dürfte die Regelung aus verfassungsrechtlicher Sicht keinen Bedenken ausgesetzt sein.

Zusätzlich zur Härtefallregelung in § 102 Abs. 1 GEG wurde in § 102 Abs. 5 GEG ein Absatz angefügt, der einen Ausschnitt der Personen in den Blick nimmt, denen die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit fehlen dürfte. Aufbauend auf dem Kabinettsentwurf wurde die Regelung in den Ausschussbeschlüssen überarbeitet und um weitere Sätze ergänzt. § 102 Abs. 5 GEG hat nunmehr folgenden Wortlaut:

„Die nach Landesrecht zuständigen Behörden haben einen Eigentümer, der zum Zeitpunkt der Antragstellung seit mindestens sechs Monaten ununterbrochen einkommensabhängige Sozialleistungen bezogen hat, auf Antrag von den Anforderungen des § 71 Absatz 1 zu befreien. Die Befreiung erlischt nach Ablauf von zwölf Monaten, wenn nicht in dieser Zeit eine andere Heizungsanlage eingebaut wurde. Die Sätze 1 und 2 sind entsprechend für Personen anzuwenden, die aufgrund schuldrechtlicher oder dinglicher Vereinbarungen anstelle des Eigentümers zum Austausch der Heizungsanlage verpflichtet sind.“

Einkommensabhängige Sozialleistungen sind laut Gesetzesbegründung⁷⁴ der Bezug von Bürgergeld⁷⁵, der Bezug von Hilfen zum

Lebensunterhalt⁷⁶, der Bezug von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung⁷⁷, der Bezug von sozialen Entschädigungen⁷⁸, der Bezug von Leistungen für Asylbewerber⁷⁹, der Bezug von Wohngeld⁸⁰ sowie der Bezug von Kinderzuschlag⁸¹. Der Befreiungsantrag des Eigentümers muss durch die Landesbehörden bewilligt werden, wenn die Voraussetzungen des § 102 Abs. 5 GEG vorliegen („haben“). Die Landesbehörden haben insoweit kein Ermessen, womit eine fehlerhafte Anwendung der Härtefallregelung minimiert wird. § 102 Abs. 5 GEG nimmt aber letztlich nur einen (größeren) Ausschnitt der Personen in den Blick, denen die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit fehlen dürfte, da beispielsweise auch Arbeitnehmern mit einem unterdurchschnittlichen Einkommen im Einzelfall die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit für eine Modernisierungsmaßnahme fehlen kann. Letztlich kommt § 102 Abs. 5 GEG nur eine ergänzende Funktion zu, um in den – aus Sicht des Gesetzgebers evidenten – Fällen eines Härtefalls wegen fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit („Evidenzfälle“) die Landesbehörden zu einer einheitlichen Anwendung des Gesetzes zu verpflichten.

Da die eigentumsrechtlichen Regelungen in §§ 71 ff. GEG durch Übergangsregelungen sowie eine konkretisierte Härtefallregelung einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den schutzwürdigen Interessen der Beteiligten – Privatnützigkeit einerseits und Sozialpflichtigkeit andererseits – ermöglichen, ist das Gesetz als mit der Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar einzuschätzen⁸².

⁷⁴ BT-Drs. 20/6875, S. 142.

⁷⁵ Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412) geändert worden ist.

⁷⁶ Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 408) geändert worden ist, Drittes Kapitel.

⁷⁷ Das Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 408) geändert worden ist, Viertes Kapitel.

⁷⁸ Vierzehntes Buch Sozialgesetzbuch vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652), das zuletzt durch Artikel 11 des

Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 408) geändert worden ist.

⁷⁹ Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 760) geändert worden ist.

⁸⁰ Wohngeldgesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 408) geändert worden ist.

⁸¹ Bundeskindergeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2009 (BGBl. I S. 142, 3177), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 16. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2328) geändert worden ist.

⁸² Im Ergebnis auch *Heinicke*, KlimaRZ 2024, Das „Heizungsgesetz“ – Die Novelle des Gebäudeenergiegesetzes unter dem Blickwinkel von Art. 14 GG, 3 (12); *Walther*, ZNER 2023, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit energetischer Sanierungspflichten, S. 481 (486).

c) 65-Prozent-Vorgabe und Neubauten

Eigentumsrechtliche Regelungen für Neubauten unterliegen aufgrund der fehlenden Bausubstanz geringeren Anforderungen an grundrechtliche Beschränkungen der Eigentumsgarantie als Bestandsbauten⁸³. Da aber die Bebaubarkeit des Grundstücks wirtschaftlich möglich sein muss, kommt dem Verhältnis zwischen den gesamten Grundstücks- und Baukosten einerseits und den Kosten für eine zulässige Heizungsanlage nach §§ 71 ff. GEG andererseits entscheidende Bedeutung für die Frage zu, ob die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt wurde oder nicht⁸⁴.

Ungeklärt ist, in welchem Verhältnis diese Kosten zueinanderstehen müssen. Im Zuge der Diskussion um die Photovoltaik-Pflicht (PV-Pflicht) wurde beispielsweise argumentiert, dass die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt werde, wenn die Photovoltaik-Anlage (PV-Anlage) maximal fünf Prozent der Gesamtkosten eines Neubauprojekts betrage⁸⁵. Wenn die PV-Anlage zwischen fünf bis zehn Prozent der Gesamtkosten eines Neubauprojekts betrage, sei auf die konkreten Vermögenswerte im Einzelfall abzustellen⁸⁶. Bei höheren Kosten der PV-Anlage könne in Anlehnung an baurechtliche Grenzwerte die Grenze der Zumutbarkeit überschritten sein⁸⁷.

Im Vergleich mit der PV-Pflicht bestehen beim Ersatz von fossilen Heizungen aber auch erhebliche Unterschiede, was den Beurteilungsmaßstab und die Handlungsspielräume des Staates angehen könnte. Denn mit Blick auf die staatliche Verpflichtung zur Klimaneutralität besteht keine Alternative zum Ersatz fossiler Heizungen. Selbst wenn man die Übertragung dieser

Prozentwerte auf Heizungsanlagen in Neubauten annimmt, bergen starre Prozentwerte das Risiko der Fehleranfälligkeit und der Schwierigkeit der Abgrenzung von Kosten⁸⁸.

Da aber auch bei Überschreiten solcher etwaiger Orientierungswerte die Grenze der Zumutbarkeit durch die Härtefallregelung in § 102 GEG gewahrt werden kann, dürften die eigentumsrechtlichen Regelungen in §§ 71 ff. GEG auch im Hinblick auf Neubauten materiell verhältnismäßig und mit der Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar sein.

III. Ergebnis

Die neuen Regelungen zum Heizungstausch nach §§ 71 ff. GEG sind mit der Eigentumsgarantie vereinbar. Es handelt sich um Inhalts- und Schrankenbestimmungen, die einen legitimen Zweck verfolgen und zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und zumutbar sind.

Legitimer Zweck ist insbesondere der Klimaschutz, der im europäischen Recht in verschiedenen Verordnungen sowie im deutschen Recht in Art. 20a GG verfassungsrechtlichen Rang genießt. Die Regelungen sind zur Erreichung der legitimen Zwecke geeignet und erforderlich, da der Gesetzgeber durch die Regelungen mittelfristig die Reduzierung von Treibhausgasemissionen erreichen kann und gleich geeignete, gleich wirksame mildere Mittel – vor dem Hintergrund der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers – wohl nicht in Betracht kommen. Die Regelungen dürften zudem zumutbar sein, weil der

⁸³ *Böhm/Schwarz*, Möglichkeiten und Grenzen bei der Begründung von energetischen Sanierungspflichten für bestehende Gebäude, NVwZ 2012, S. 129 (131); siehe auch in Zusammenhang mit Energieeffizienzmaßnahmen: *Halbig/Antoni*, Das Wirtschaftlichkeitsgebot im Gebäude-Energieeffizienzrecht – Rechtliche Spielräume und Grenzen für den nationalen Gesetzgeber, EnWZ 2018, S. 259 (262).

⁸⁴ Vgl. *Böhm/Schwarz*, Möglichkeiten und Grenzen bei der Begründung von energetischen Sanierungspflichten für bestehende Gebäude, NVwZ 2012, 129 (131); *Palacios et al.*, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, S. 49.

⁸⁵ *Longo*, Neue örtliche Energieversorgung als kommunale Aufgabe, S. 229 mit Verweis auf die

Rechtsprechung zum Planungsschadensrecht nach § 42 BauGB.

⁸⁶ So zu § 42 BauGB, *Battis* in: *Battis/Krautzberger/Löhr* (Hrsg.), BauGB Kommentar, 14. Aufl., § 42, Rn 6; a.A. wohl *Longo*, Neue örtliche Energieversorgung als kommunale Aufgabe, S. 246.

⁸⁷ So zumindest in Anlehnung an § 42 BauGB, vgl. dazu *Jäde* in: *Jäde/Dirnberger/Weiss* (Hrsg.), Kommentar BauGB BauNVO, 7. Aufl., § 42, Rn 10; *Spieß* in: *Rixner/Biedermann/Steger* (Hrsg.), Systematischer Praxiskommentar BauGB/BauNVO, 2. Aufl., § 42, Rn 15.

⁸⁸ Vgl. *Palacios et al.*, Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, S. 50.

Gesetzgeber die Regelungsintensität durch einen Zielwert, Übergangsregelungen und eine Härtefallregelung abgemildert hat. Der Gesetzgeber sorgt auf diese Weise dafür, dass die verfassungsrechtlichen Grenzen der Eigentumsgarantie nicht überschritten werden, die das BVerfG – als einen Anhaltspunkt – in dem Verhältnis der Modernisierungskosten zum Verkehrswert des Gebäudes sowie in dem Verhältnis der Modernisierungskosten zur individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bestimmt hat.

C. Eigentumsgarantie und Effizienzvorgaben nach der neuen EU-Gebäudeeffizienzrichtlinie

Die konkrete Ausgestaltung und Wirkung von Regelungen basierend auf der Gebäudeeffizienzrichtlinie ist für Gebäudeeigentümer in Deutschland zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht direkt absehbar, da erst die gesetzliche Umsetzung in das deutsche Recht (siehe hierzu Abschnitt A. I.) direkte Rechte und Pflichten begründen wird.

Für die rechtliche Prüfung anhand der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG bedeutet dies zweierlei:

Erstens ist vorab zu klären, welcher Prüfungsmaßstab anzulegen ist. Da es sich bei einem potenziellen zukünftigen deutschen Umsetzungsakt zwar um deutsches Recht handelt, dieses Recht aber der Umsetzung und Durchsetzung europäischen Rechts dient, kommen zum einen das Grundgesetz, zum anderen die EU-Grundrechte als Prüfungsmaßstab in Betracht (hierzu unter C. I.).

Zweitens kann zum jetzigen Zeitpunkt noch keine finale Antwort auf die Frage der rechtlichen Zulässigkeit oder Unzulässigkeit gegeben werden, der Umsetzungsakt Deutschlands noch nicht bekannt ist. Es geht daher nachfolgend darum, wesentliche verfassungsrechtliche Vorgaben und Weichenstellungen für einen potenziellen deutschen Umsetzungsrechtsakt aufzuzeigen (hierzu unter II.)

I. Prüfungsmaßstab: Grundgesetz oder EU-Grundrechte?

Im Falle einer künftigen Einführung von Verpflichtungen zur Verbesserung der Gebäudeeffizienz in Deutschland, die auf den Regelungen der Gebäudeeffizienzrichtlinie basieren, würde es sich um die Umsetzung

von EU-Recht handeln. Daher stellt sich die Frage, ob ein derartiger Umsetzungsakt am Grundgesetz oder aber an den EU-Grundrechten zu messen wäre.

1. Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts

Grundsätzlich prüft das BVerfG im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde bei Sachverhalten ohne unionsrechtlichen Bezug die Vereinbarkeit von Akten der öffentlichen Gewalt mit den Grundrechten und grundrechtsähnlichen Rechten des Grundgesetzes, Art. 93 I Nr. 4a GG i.V.m. §§ 13 Nr. 8a, 90 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)⁸⁹.

Bei Sachverhalten mit unionsrechtlichem Bezug ist Art. 51. Abs. 1 Grundrechtecharta (GRCh)⁹⁰ die Ausgangsnorm. Dort ist bestimmt, dass die Grundrechtecharta für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung von Unionsrecht gilt. Wann die Mitgliedsstaaten die Grundrechtecharta „durchführen“, wann also ein Sachverhalt mit unionsrechtlichem Bezug vorliegt, hängt im Ergebnis vom Umsetzungsspielraum des in Frage stehenden Unionsrechtsakts ab⁹¹.

In den Fällen, in denen der umzusetzende Unionsrechtsakt keinen Umsetzungsspielraum belässt, sondern zwingende Vorgaben macht, misst das BVerfG einen deutschen Akt ausschließlich am Maßstab der Unionsgrundrechte. Die Unionsgrundrechte werden dann vom BVerfG nach der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH und nicht nach den deutschen Grundrechten und der entsprechenden Rechtsprechung des BVerfG ausgelegt (In diesen Fällen ist dann auch eine Vorlagefrage nach

⁸⁹ Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473),

das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724) geändert worden ist.

⁹⁰ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Abl. EU Nr. C 202 v. 07.06.2016, S. 389.

⁹¹ Zu möglichen Anknüpfungspunkten der Grundrechtecharta in der Gebäudeeffizienzrichtlinie siehe auch *Frenz* EU-„Heizungsgesetz“: eigentumsrechtliche und soziale Grenzen des Klimaschutzes, EuR 2023, S. 417.

Art. 267 Abs. 1 lit. a) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁹² denkbar⁹³. Dahinter steht die Erwägung, dass sich die auf zwingenden Vorgaben beruhenden nationalen Regelungen bei materieller Betrachtung als EU-Recht „im nur formalen Gewande“ des nationalen Rechts darstellen⁹⁴.

Für die Fälle, in denen der umzusetzende Unionsrechtsakt Umsetzungsspielräume vorsieht, bzw. nicht vollständig unionsrechtlich determiniert ist, wird dieser Akt vom BVerfG im Rahmen der Begründetheit sowohl an den deutschen Grundrechten als auch an die Unionsgrundrechten gemessen. Das BVerfG nimmt seine Prüfung dann aber primär am Maßstab des Grundgesetzes vor. Es geht dabei von der Vermutung aus, dass diese Prüfung anhand des Grundgesetzes das Schutzniveau der Grundrechtecharta in der Regel gewährleistet⁹⁵.

Um differenzieren zu können, ist also zu klären, wann eine vollständige unionsrechtliche Determinierung vorliegt. Dies richtet sich laut BVerfG regelmäßig

„nach den Normen, aus denen die Rechtsfolgen für den streitgegenständlichen Fall abzuleiten sind, also danach, ob das streitgegenständliche Rechtsverhältnis und die sich aus ihm konkret ergebenden Rechtsfolgen durch das Unionsrecht oder das nationale Recht festgelegt werden“.

Das BVerfG will die Klärung dieser Frage im Ergebnis daran orientieren,

„ob die in Rede stehenden Normen des Unionsrechts auf die Ermöglichung von Vielfalt und die Geltendmachung unterschiedlicher Wertungen angelegt sind oder ob eingeräumte Spielräume nur dazu dienen sollen, besonderen Sachgegebenheiten hinreichend flexibel Rechnung zu tragen, und das unionale Fachrecht vom Ziel einer gleichförmigen Rechtsanwendung getragen ist“.

Der alleinige Blick auf die gewählte Handlungsform (Richtlinie, Verordnung usw.) genügt hier nicht⁹⁶. Im Ergebnis nimmt das BVerfG also bei der Überprüfung eines Rechtsakts, der der Umsetzung einer europäischen Richtlinie dient, die parallele Anwendung nationaler und unionaler Grundrechte dann an, wenn der zu prüfende Akt nicht vollständig unionsrechtlich determiniert ist. Die materielle Prüfung nimmt das BVerfG dann aber primär am Maßstab des Grundgesetzes vor⁹⁷. Wann eine vollständige unionsrechtliche Determinierung gegeben ist, muss im Einzelfall anhand der Betrachtung der Normen des Unionsrechts geklärt werden.

2. Anwendung auf die Regelung der Gebäudeeffizienzrichtlinie

Die Einigung zur Gebäudeeffizienzrichtlinie zeigt, dass den Mitgliedstaaten ein großer Spielraum bei der Umsetzung der

⁹² Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1.7.2013.

⁹³ BVerfGE 152, (216, 243 ff., 252 ff.); hierzu ausführlich und kritisch *Kämmerer/Kotzur*, Vollendung des Grundrechtsverbunds oder Heimholung des Grundrechtsschutzes?, NVwZ 2020, S. 177, (179 ff.); siehe ferner BVerfGE 156, (182, 200 ff.); BVerfGE 155, (238, 269 f.); *Neumann/Eichberger*, Die Unionsgrundrechte vor dem Bundesverfassungsgericht, JuS 2020, 502 (504); zum Anwendungsvorrang des Unionsrechts vor nationalen Recht siehe *Classen* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band 2, 7. Aufl. 2018, Art. 23 GG Rn. 47 f.

⁹⁴ *Ludwigs/Sikora*, Grundrechtsschutz im Spannungsfeld von Grundgesetz, EMRK und Grundrechtecharta, JuS 2017, S. 385 (390).

⁹⁵ BVerfGE 152, (152, 170, 179 ff.); *Wendel*, Europäischer Grundrechtsschutz und nationale Spielräume, EuR 2022, 327, (330 ff.); *Wendel*, JZ 2020, 157 (158 ff.).

⁹⁶ BVerfGE 158, 1 (26 ff.); *Wendel*, Europäischer Grundrechtsschutz und nationale Spielräume, EuR 2022, S. 327; *Wendel*, Das Bundesverfassungsgericht als Garant der Unionsgrundrechte, JZ 2020, S. 157 (164).

⁹⁷ Es ist denkbar, dass im Rahmen der materiellen Prüfung dann zusätzlich auch die Prüfung der Unionsgrundrechte erforderlich ist, weil der Beschwerdeführer letztlich auch einen Anspruch darauf hat, dass eine Verletzung der Unionsgrundrechte nach § 95 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG festgestellt wird, wenn diese grundsätzlich mit der Verfassungsbeschwerde durchsetzbar sein sollen, vgl. *Scheffczyk*, Verfassungsprozessuale Folgefragen von „Recht auf Vergessen I+II“, NVwZ 2020, 977 (981).

Erreichung der vorgegebenen Verbesserung der Gebäudeeffizienz verbleibt (Abschnitt A. I. 2.).

Mit Blick auf das zu erreichende Ziel ist aber sowohl für den Wohngebäude- als auch für den Nichtwohngebäudebestand festgelegt, dass eine Verbesserung der Gebäudeeffizienz bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht werden muss. Insofern ist der Spielraum der Mitgliedstaaten in gewissem Maße eingeschränkt⁹⁸.

Gegen eine vollständige unionsrechtliche Determinierung spricht jedoch, dass der Weg, auf dem die Mitgliedstaaten das geforderte Ziel der Verbesserung der Gebäudeeffizienz erreichen, komplett in den Händen der Mitgliedstaaten liegt. Es ist letztlich den Mitgliedstaaten überlassen, zu entscheiden, wer eine erforderliche Sanierung vornimmt, ob Gebäudeeigentümer rechtlich zur Sanierung verpflichtet werden, ob und in welcher Höhe eine Sanierung staatlich gefördert, oder – rein hypothetisch – komplett staatlich finanziert wird.

Aufgrund dieses großen Umsetzungsspielraums für den deutschen Gesetzgeber ergibt sich somit nach der Rechtsprechung des BVerfG, dass die die genannten Vorgaben Gebäudeeffizienzrichtlinie als vollständig unionsrechtlich determiniert anzusehen sind. Kommende Verpflichtungen der Gebäudeeigentümer durch einen deutschen Umsetzungsakt sind daher primär anhand der Grundrechte des Grundgesetzes zu messen.

II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für eine potenzielle Umsetzung im deutschen Recht

Grundrechtlich relevant würde die Umsetzung der genannten Vorgaben der Gebäudeeffizienzrichtlinie im deutschen Recht,

⁹⁸ Eine Übererfüllung, oder frühere Erreichung der geforderten Verbesserungen der Gebäudeeffizienz seitens Deutschlands ist aber möglich. Es handelt sich nicht um eine vollharmonisierende Norm. In einem solchen Fall wären die deutschen Grundrechte Prüfungsmaßstab.

⁹⁹ Prinzipiell denkbar, wenn auch vielleicht mit Blick auf die Haushaltslage nicht sonderlich realistisch, wäre es auch, dass die Umsetzung der Gebäudeenergieeffizienz-Richtlinie ohne jegliche Verpflichtung der Eigentümer allein durch Anreize und ein entsprechendes

wenn die Eigentümer der betroffenen Grundstücke zu bestimmten Handlungen bis zu einem gewissen Datum verpflichtet werden und ggf. im Falle der Zuwiderhandlung sanktioniert würden⁹⁹.

So ist es beispielsweise, trotz der Aufweichung des Systems der Mindestenergieeffizienzstandards im Trilog, weiterhin zur Erfüllung der europarechtlichen Anforderungen im nationalen Recht möglich, Eigentümer von Wohngebäuden „anlasslos“ (also nicht aus Anlass einer ohnehin geplanten [Teil-]Sanierung) zu verpflichten, ihre Wohngebäude bis zu einem bestimmten Zeitpunkt so umzugestalten, dass diese Verbesserungen der Gebäudeeffizienz aufweisen. Die Art und Weise auf dem diese bessere Verbesserungen erreicht werden, könnte den Eigentümern im Rahmen einer Wahlfreiheit freigestellt sein.

Die Konsequenz bei Nichterreichen der geforderten Verbesserungen der Gebäudeeffizienz könnte dann etwa die Auferlegung eines Bußgeldes sein. Flankiert könnte diese Pflicht sein von einem Förderprogramm und entsprechenden Übergangs- und Ausnahmevorschriften.

1. Schutzbereich

Der deutsche Umsetzungsakt würde in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG fallen, weil der Eigentümer eines Wohngebäudes zur Verbesserung der Gebäudeeffizienz das Gebäude entsprechend umbauen und nutzen müsste.

2. Inhalts- und Schrankenbestimmung

Der deutsche Umsetzungsakt wäre ebenfalls – wie oben unter Abschnitt B. II. dargestellt – eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, da die Vorgaben des deutschen Umsetzungsakts nicht darauf

Fördersystem erfolgt. In einem solchen Fall der reinen Leistungsverwaltung Fall wäre der Schutzbereich der Eigentumsgarantie mangels hoheitlichen Eingriffs nicht eröffnet und bleibt daher hier außer Betracht. Denkbar ist in den Fällen der Leistungsverwaltung zwar ein Eingriff in die Rechte eines benachteiligten Dritten. Dies ist hier aber nach aktuellem Stand nicht ersichtlich.

abzielen würden, dem Eigentümer eines Wohngebäudes durch Hoheitsakt konkrete Rechtspositionen zu entziehen, sondern bloß abstrakt-generell Pflichten zur Verbesserung der Gebäudeeffizienz festlegen würden.

3. Verhältnismäßigkeit

Die grundlegenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen der Eigentumsgarantie wurden bereits im Rahmen der Prüfung der neuen Vorgaben zum Heizungstausch im Gebäudeenergiegesetz dargestellt (Abschnitt B. II. 3.). Dementsprechend müsste auch die Pflicht zur Verbesserung der Gebäudeeffizienz nicht nur einen legitimen Zweck verfolgen und zu dessen Erreichung geeignet und erforderlich sein, sondern dürfte den Eigentümer des Wohngebäudes auch nicht unzumutbar belasten.

Da mit einer Verbesserung der Gebäudeeffizienz im Grunde ähnliche legitime Zielsetzungen verfolgt werden, wie mit den neuen Heizvorgaben des Gebäudeenergiegesetzes (Treibhausgasreduzierung im Gebäudesektor), kann für die Prüfungsschritte des Zwecks, sowie dessen Geeignetheit und Erforderlichkeit auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden (Abschnitte B. I. und B. II. 2.).

Ob der Eigentümer eines Wohngebäudes durch die Verbesserung der Gebäudeeffizienz unzumutbar belastet werden würde, müsste anhand einer Interessenabwägung festgestellt werden, die sowohl der Privatnützigkeit als auch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums Rechnung trägt (hierzu bereits näher unter B. II. 3. Die Interessenabwägung müsste insbesondere berücksichtigen, dass Grundstücke ein besonderes Spannungsfeld zwischen Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit aufwerfen, weil sie einerseits in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion stehen und weil sie andererseits besondere Bedeutung für die Entfaltung der Persönlichkeit haben und zudem einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich schaffen. Zu klären wäre, inwieweit die letztgenannten

Belange hinter dem Belang des Klimaschutzes (Art. 20a GG) zurückstehen müssen. Das BVerfG hatte bei einer strukturell ähnlich gelagerten Frage als einen ersten Anhaltspunkt auf das Verhältnis des finanziellen Aufwands einer Grundstückssanierung zum Verkehrswert des Grundstücks nach der Sanierung verwiesen. Die Grenze der Zumutbarkeit sei in der Regel überschritten, wenn der finanzielle Aufwand den Verkehrswert überschreite oder wenn der Eigentümer das Grundstück nicht mehr halten könne. Bei der letztgenannten Variante müssen vor allem die wirtschaftliche Lage des Eigentümers betrachtet werden.

Vor dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Maßstäbe wäre die Frage der Verhältnismäßigkeit von verschiedenen Faktoren abhängig. Zu klären wäre auf der einen Seite, wie hoch die Intensität der eigentumsrechtlichen Regelungen im deutschen Umsetzungsakt wäre, und auf der anderen Seite, welche Maßnahmen zur Reduzierung dieser Intensität durch den deutschen Gesetzgeber vorgelegt würden.

Die Intensität der eigentumsrechtlichen Regelungen würde – wie bei §§ 71 ff. GEG. – maßgeblich von der wirtschaftlichen Belastung des Eigentümers abhängen. Dessen wirtschaftliche Belastung dürfte stark variieren und dürfte durch eine Vielzahl an Faktoren bestimmt werden. Zu nennen sind insbesondere folgende Faktoren:

Zunächst käme es darauf an, ob eine anlasslose Maßnahme oder eine anlassbezogene Maßnahme festgelegt werden würde. Je stärker auf eine anlasslose Maßnahme abgestellt werden würde, desto intensiver wäre die Modernisierungsmaßnahme für den Eigentümer, weil er seine ökonomisch begrenzten Mittel nicht für eine solche Maßnahme eingeplant hat¹⁰⁰.

Zudem käme es darauf an, wie weit der tatsächliche Zustand des Gebäudes bezogen auf dessen Energieeffizienz und der rechtlich geforderte Zustand auseinanderliegen. Je mehr und kostspieligere Effizienzmaßnahmen am Wohngebäude zur Erfüllung der Vorgaben durchgeführt werden müssten, desto intensiver dürfte in der Regel die Modernisierungsmaßnahme für den Eigentümer mit Blick auf seine individuelle

¹⁰⁰ Vgl. hierzu Palacios et al., Photovoltaik-Pflicht mit Verpachtungskataster: Optionen zur Gestaltung einer

bundesweiten Pflicht zur Installation und zum Betrieb neuer Photovoltaikanlagen, S. 47.

wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sein (vgl. hierzu bereits unter Abschnitt B. II. 3. Hierbei sollten auch mögliche Wechselwirkungen mit den neuen Vorgaben des Gebäudeenergiegesetzes bei der Konzipierung der Umsetzung der dort enthaltenen Regelungen beachtet werden.

Die Intensität der eigentumsrechtlichen Regelungen könnte auf verschiedene Weise reduziert werden. Abgesehen davon, dass auch hier die wirtschaftliche Belastung durch finanzielle Förderung auf ein gewisses Maß reduziert werden könnte, bestünde zur Reduzierung der Regelungsintensität die Möglichkeit in sachlicher Hinsicht möglichst große Spielräume bei der Wahl der Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz zuzulassen, in zeitlicher Hinsicht möglichst großzügige Übergangsregelungen zu schaffen (die in der Gebäudeenergiegesetzlinie angesetzten Fristen lassen hierfür jedenfalls ausreichend Spielraum) sowie in personeller Hinsicht die Fördermaßnahmen möglichst präzise an die Bedürftigkeit der Eigentümer anzupassen. Je stärker die Förderung die wirtschaftliche Belastung des Eigentümers reduzieren kann, desto geringer dürfte die Regelungsintensität sein. Je größer die Spielräume des Eigentümers bei der Wahl der neuen Heizungstechnologie sind, desto geringer dürfte insoweit die Regelungsintensität ausfallen. Je länger die Übergangsregelung für den Eigentümer ist, sich an die neue Rechtslage anpassen zu können, desto eher dürfte insoweit die Regelungsintensität reduziert werden.

Für Fälle, in denen die wirtschaftliche Belastung trotz möglichst weiter Spielräume, möglichst langer Übergangsregelungen und möglichst umfangreicher Förderung immer noch die individuelle Leistungsfähigkeit des Eigentümers im Einzelfall übersteigen würde, bedürfte es einer entsprechenden Härtefallregelung. Die Härtefallregelung wäre – auch hier – von zentraler Bedeutung, weil sie ein flexibles Instrument für die Behörden böte, Eigentümer mit fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit im Einzelfall von den Anforderungen des Umsetzungsakts auszunehmen. Verfassungsgemäß wären die Vorgaben des deutschen Umsetzungsakts also nur dann, wenn – vereinfacht gesprochen – die Eigentümer nur so weit belastet werden, wie sie tatsächlich belastet werden können.

III. Ergebnis

Die Vorgaben der künftigen Gebäudeeffizienzrichtlinie zur Verbesserung der Gebäudeeffizienz überlassen den Mitgliedsstaaten einen großen Umsetzungsspielraum. Die Frage eines unzulässigen oder zu rechtfertigenden Eingriffs in Grundrechte der Gebäudeeigentümer hängt daher von der Umsetzung in Deutschland ab und ist dann primär anhand der deutschen Grundrechte zu prüfen. Eine endgültige Prüfung ist damit zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Die Umsetzung der Vorgaben der Gebäudeeffizienzrichtlinie zur Verbesserung der Gebäudeeffizienz erscheint aber im Lichte der Eigentumsgarantie auch als Verpflichtung zur Ergreifung von Energieeffizienzmaßnahmen verfassungsrechtlich möglich, wenn bestimmte grundlegende Weichenstellungen eingehalten werden. Die konkrete Ausgestaltung müsste einen gerechten Ausgleich zwischen der Privatnützigkeit und der Sozialbindung des Eigentums finden, wobei die Verhältnismäßigkeit durch die wirtschaftliche Belastung des Eigentümers sowie die Abmilderung dieser Belastung durch finanzielle Förderung, durch Spielräume bei der Wahl der Effizienzmaßnahmen, durch Übergangsregelungen und durch eine entsprechende Härtefallregelung bestimmt wird.

Kontakt

Stiftung Umweltenergierecht
Friedrich-Ebert-Ring 9
97072 Würzburg

T: +49 931 794077-0

F: +49 931 7940 77-29

info@stiftung-umweltenergierecht.de
www.stiftung-umweltenergierecht.de