Wärmewende zwischen Bund und Ländern

Nachbesserungsmöglichkeiten auf Landesebene nach einer Reform des Gebäudeenergiegesetzes

Michael Fehling & Benjamin Meves

07.05.2026 doi: 10.59704/8b8a3a8a8e3bd3db

Die Pläne von Bundeswirtschaftsministerin Reiche zur weitgehenden Rücknahme des sogenannten „Heizungsgesetzes“ (Koalitionsvertrag, S. 24) gefährden die rechtzeitige Dekarbonisierung der Wärmeversorgung, wie sie zum Klimaschutz unerlässlich und nicht zuletzt durch EU-Sekundärrecht zwingend geboten ist. Doch andere politische Mehrheiten auf Landesebene könnten in gewissen Grenzen gegensteuern und müssten dies jedenfalls dann tun, wenn das jeweilige Bundesland sich gesetzlich sogar zu einer früheren Klimaneutralität als die Bundesebene verpflichtet hat (z.B. in Hamburg schon bis 2040). Von der endgültigen Ausgestaltung des geplanten Gebäudemodernisierungsgesetzes (GModG) hängt ab, welche zusätzlichen Maßnahmen zur Beschleunigung der Wärmewende auf Landesebene zulässig bleiben, ohne mit dem Bundesrecht in Konflikt zu geraten.

Abgeschwächte Wärmewende

Die schwarz-rote Koalition im Bund will die „Freiheit im Heizungskeller“ wiederherstellen und strebt einen neuen Regelungsansatz zur schrittweisen Dekarbonisierung des Wärmesektors an. Das Betriebsverbot für über 30 Jahre alte Ölheizungen (§ 72 Gebäudeenergiegesetz – GEG) soll wegfallen, ebenso die weiteren Restriktionen bei Austausch einer Heizung (§§ 71-71p GEG) und dabei auch die Vorgabe eines Anteils von mindestens 65% erneuerbarer Energien bei der Wärmeversorgung (§ 71 Abs. 1 GEG).

Dadurch würde der Einbau neuer Gas- und sogar Ölheizungen in weitem Umfang und künftig auch ohne Beratungspflicht (bislang § 71 Abs. 11 GEG) wieder erlaubt (ausdrücklich § 42 Abs. 2 Nr. 1 GEG/GModG-E), sofern nur (ab Anfang 2029) ein zunächst 10% betragender und dann in drei Schritten bis 2040 auf 60% ansteigender Anteil von CO_2-neutralen Brennstoffen genutzt wird (§ 43 GEG/GModG-E, sog. „Bio-Treppe“). Ab 2028 soll für Inverkehrbringer von Erdgas und Heizöl (und damit auch Heizungen im Bestand betreffend) zudem anderweitig eine „Grüngas-/Grünheizöl-Quote“ eingeführt werden. Diese soll mit einem Prozent starten und mit der Zeit steigen (vgl. Begründung zum Referentenentwurf, S. 96, II.). Den Mieterschutz vor überhöhten Heizungsrechnungen bei steigenden Öl- und Gaspreisen adressiert § 5a Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz-E (CO2KostAufG-E). Die Kosten, die durch den Einbau und Betrieb (Netzentgelte, CO_2-Kosten, Bio-Anteile bei den Brennstoffen) einer neuen Heizung verursacht werden, sollen zwischen Vermieter und Mieter hälftig geteilt werden.

Bislang liegt nach Eckpunkten nur ein erster Referentenentwurf (vom 5. Mai 2026) vor. Wie die „Grüngas-/Grünheizöl-Quote“ konkret ausgestaltet werden soll, bleibt ebenso offen wie die Höhe der avisierten „auskömmlichen“ Bundesförderung. Zudem ist der Referentenentwurf noch nicht zwischen den Ressorts abgestimmt. Deshalb lassen sich im Folgenden keine abschließenden Aussagen machen, sondern nur Tendenzen und (hohe) Wahrscheinlichkeiten aufzeigen.

Die Pläne sehen sich massiver Kritik aus der Opposition und von Experten ausgesetzt. Durch die deutlich schwächeren Dekarbonisierungsanforderungen könnte die Wärmewende erheblich verzögert werden, zumal unklar ist, woher die grünen Gase für die „Bio-Treppe“ und die „Grüngas-/Grünheizöl-Quote“ rechtzeitig herkommen sollen. Bekanntlich wird grüner Wasserstoff nicht nur sehr teuer, sondern mittelfristig sehr knapp bleiben; primär wird er für die Dekarbonisierung bestimmter Industriezweige

gebraucht, wo technische Alternativen fehlen. Wasserstoffderivate und E-Fuels sind ebenfalls kaum im erforderlichen Umfang vorhanden. Carbon Capture and Storage als Voraussetzung für blauen Wasserstoff ist im größeren Maßstab erst recht noch Zukunftsmusik und dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht billiger werden.

Wärmewende und Europarecht

Wenn beim Entwurf nicht noch nachgebessert wird, stehen darüber hinaus Verstöße gegen das Europarecht im Raum. Insbesondere erscheint die Vereinbarkeit mit der Gebäude-Richtlinie (EU) 2024/1275 und der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 in der Änderungsfassung (EU) 2024/1711 mehr als fraglich.

Das Europarecht enthält zwar keine direkten Verbote für bestimmte fossile Heizungsarten. Die Mitgliedstaaten müssen in ihren nationalen Gebäuderenovierungsplänen jedoch glaubwürdige Strategien und Maßnahmen darlegen (vgl. Art. 15a EE-Rl), die realistische Aussichten für einen vollständigen Ausstieg bis 2040, teilweise 2050, widerspiegeln (vgl. Art. 3 Abs. 1 u. 3 UAbs. 2 Gebäude-Rl). Bei der Festlegung von Mindestwerten für die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden verfügen die Mitgliedstaaten zwar über gewisse Umsetzungsspielräume. Deren Reichweite hängt jedoch eng mit den national festzulegenden Richtwerten für den Anteil erneuerbarer Energien im Gebäudesektor bis 2030 zusammen. Deutschland hat einen Richtwert von 46 bis 50% festgelegt – der tatsächliche Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch für Wärme und Kälte lag 2024 jedoch bei lediglich 18,2%. Die größten Probleme drohen insoweit bei den Bestandsgebäuden.

Für Neubauten übernimmt der Referentenentwurf wenigstens formal die unionsrechtlichen Vorgaben, doch bleibt gänzlich unklar, wie die vorgeschriebenen Standards bei „freier Heizungswahl“ einhaltbar sein sollen. Ab 2030 gilt der Standard des „Nullemissionsgebäudes“ (§ 10 GModG-E i.d.F. von Art. 4 des Referentenentwurfs zur Umsetzung von Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 11 Gebäude-Rl). Weder „Bio-Treppe“ noch „Grüngasquote“ können dies bewirken. Eine rein bilanzielle Anforderung ist für die Umsetzung einer solchen physischen Vorgabe ungeeignet. Für den Zeitraum bis 2030 müssen Neubauten wie schon im bisherigen Gesetz den „Niedrigstenergiegebäude-Standard“ einhalten (§ 10 GEG/GModG-E i.d. Fassung von Art. 1 des Referentenentwurfs zur Umsetzung von Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 Gebäude-RL), den ein Bio-Anteil von 10 % ab 2029 ersichtlich nicht erfüllt. Die für 2030 vorgesehene Evaluation des neuen Gesetzes (§ 9a GEG/GModG-E) allein genügt nicht.

Diese unionsrechtlichen Argumente reichen jedoch kaum aus, um eine signifikante Verzögerung der Wärmewende zu verhindern. Denn es dürfte zumindest mehrere Jahre dauern, bis der EuGH zentrale Regelungen eines Gebäudemodernisierungsgesetzes wegen Verstoßes gegen das einschlägige Richtlinienrecht für nicht anwendbar erklärt. Ein Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 AEUV) – so es die EU-Kommission in diesem Fall überhaupt gegen Deutschland einleiten würde – wäre langwierig. Um mit einer Individualklage vor deutschen Gerichten nebst Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) schneller zum EuGH zu gelangen, bedürfte es einer möglichen Verletzung individueller Rechte durch die Neuregelung. Dies ist hier aber wenig wahrscheinlich, da das Gebäudemodernisierungsgesetz die Freiheit der Heizungswahl wieder ausdehnen statt einschränken will.

Nachbesserungsmöglichkeiten auf Landesebene

Bremst die Bundesebene die Wärmewende damit spürbar aus, stellt sich umso dringlicher die Frage, welche Optionen der Föderalismus den Bundesländern eröffnet, um bei der Wärmewende nachzusteuern. Vorstellbar sind sowohl strengere Anforderungen an (neue) Heizungsanlagen als auch zusätzliche unterstützende Maßnahmen in Form von Beratung und erweiterter Förderung.

Inwieweit auf Landesebene strengere materielle Anforderungen an die Dekarbonisierung der Wärmeversorgung gestellt werden dürfen als durch ein künftiges Gebäudemodernisierungsgesetz, hängt von den Gesetzgebungskompetenzen ab. Einschlägig sind die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des

Bundes für die Energiewirtschaft und für die Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 24 GG). Die Länder sind dementsprechend nur noch insoweit zur Gesetzgebung befugt, wie das künftige Gebäudemodernisierungsgesetz keine abschließende Regelung trifft (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG).

Gesetzgebungskompetenzen und Öffnungsklausel für die Länder

Bislang bestimmt § 9a GEG ausdrücklich, dass die Länder „weitergehende Anforderungen an die Erzeugung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien im Gebäudebereich“ stellen können. Davon haben manche Bundesländer Gebrauch gemacht, z.B. Hamburg mit einer Solarpflicht auf Hausdächern (§ 16 HmbKliSchG) sowie einer Nutzungspflicht von mindestens 15% erneuerbarer Energien bei der Wärmeversorgung (§ 17 HmbKliSchG), im Grundsatz jeweils Neubauten und Bestandsbauten bei einem wesentlichen Umbau betreffend.

Nach dem Referentenentwurf soll die genannte gesetzliche Ermächtigung des Landesgesetzgebers für weiterreichende Regelungen in § 9 GModG-E unverändert erhalten bleiben. Demnach könnten solche Landesregelungen neu geschaffen oder bestehende – besonders hinsichtlich des Mindestanteils erneuerbarer Energien bei der Wärmeversorgung– im Rahmen des Verhältnismäßigen verschärft werden, um die Wärmewende auf Landesebene zu beschleunigen. Zumindest bei einer landesrechtlichen Verpflichtung zu noch schnellerer Klimaneutralität als auf Bundesebene spräche viel dafür, dass eine Nachschärfung in der einen oder anderen Weise sogar geschehen müsste. Zwar steht es Gesetzgebung und Verwaltung grundsätzlich frei, mit welchen Instrumenten sie das vorgegebene Klimaziel zu erreichen suchen. Die Mittel müssen jedoch – bei Respektierung eines Einschätzungsspielraums – hinreichend geeignet erscheinen, um die Klimaneutralität wirklich rechtzeitig (in Hamburg bis 2040) zu bewirken. Gewiss kann auch hier Unmögliches nicht verlangt werden, aber die vorhandenen rechtlichen Spielräume müssen genutzt werden. Und es ist kaum ersichtlich, wie die beschleunigte Wärmewende ohne schärfere landesrechtliche Vorgaben für den EE-Anteil bei der Wärmeversorgung gelingen könnte.

Allerdings betrifft die genannte Öffnungsklausel schon ihrem Wortlaut nach nicht das Mietrecht. Wie das Bundesverfassungsgericht zum Berliner Mietendeckel klargestellt hat, ist das Mietrecht abschließend durch den Bund geregelt. Die Bundesländer könnten daher keine zusätzlichen Mieterschutzvorschriften schaffen, um Mieter bei Einbau einer neuen fossil befeuerten Heizungsanlage vor den Folgekosten massiv steigender Gas- und Ölpreise zu bewahren. Angesichts des geplanten § 5a CO2KostAufG dürfte das Bedürfnis dafür aber auch nicht mehr so groß sein.

Geringe materielle Spielräume auf Landesebene ohne Öffnungsklausel

Entfiele dagegen im Gebäudemodernisierungsgesetz letztlich doch noch die Öffnungsklausel zugunsten der Landesgesetzgebung, so enthielte das Bundesgesetz zur Heizungswahl und zu Mindestanteilen an erneuerbarer Energie bei der Wärmeversorgung eine abschließende Regelung. Dadurch würden wohl schon bisherige Regelungen auf Landesebene für einen EE-Mindestanteil bei der Wärmeversorgung (z.B. § 17 HmbKliSchG) wegen des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 31 i.V.m. Art. 72 Abs. 1 GG) unwirksam. Denn dann dürften die Länder nur noch Lücken ausfüllen, nicht jedoch als unzulänglich empfundene bundesgesetzliche Vorschriften nachbessern.

Zulässig bliebe jedoch selbst ohne Öffnungsklausel die Pflicht zur Installation einer PV-Anlage auf allen dazu geeigneten Dächern, weil die erneuerbare Stromerzeugung nicht unmittelbar und zwingend die Heizungswahl betrifft (vgl. auch die spezielle Länder-Öffnungsklausel in § 106 Abs. 5 GModG-E). Immerhin könnte eine solche Solarpflicht einen erheblichen Anreiz für einen Umstieg auf die Wärmepumpe setzen. Denn dieser Umstieg wird ökonomisch deutlich attraktiver, wenn für den Betrieb der Wärmepumpe bereits selbst erzeugter EE-Strom zur Verfügung steht. Dafür wäre es auch zulässig, im Landesrecht eine weitreichende Solarpflicht für Hausdächer einzuführen. Besteht eine solche Pflicht bereits für Neubauten oder bei grundlegenden Dachsanierungen, so könnte der

Landesgesetzgeber sie nach dem Vorbild Baden-Württembergs nach einer gewissen Übergangszeit (z.B. ab 2030) auf alle geeigneten Bestandsbauten erweitern (vgl. § 24 Abs. 1 KlimaG BW).

Auf kommunaler Ebene eröffnet die Bauleitplanung wohl wenig Spielraum, die lokale Wärmewende voranzutreiben. Zwar erlaubt das Baugesetzbuch, im Bebauungsplan Heizstoffverwendungsverbote und -beschränkungen für Neu- und Bestandsbauten vorzusehen (§ 9 Nr. 23 lit. a BauGB). Zur Festsetzung ist ein städtebaulicher Bezug erforderlich, wozu auch der – allerdings nur lokale – Klimaschutz zählt. Der CO_2-Ausstoß und seine Folgen sind indes gerade keine lokalen Probleme. Zudem reicht die kommunale Selbstverwaltung verfassungsrechtlich (Art. 28 Abs. 2 GG) nur so weit, wie die Angelegenheit im örtlichen Raum wurzelt.

Wärmeplanung

Die Verpflichtung zur Wärmeplanung (§ 4 WPG) soll auch beim Gebäudemodernisierungsgesetz eine zentrale Rolle behalten. Gerade über die Möglichkeit, darin für die Fernwärme geeignete Gebiete zu bestimmen, können ein Bundesland und vor allem dessen Kommunen weiterhin steuernd auf die künftige Art der Wärmeversorgung einwirken. Wenn die Fernwärmeversorgung durch ein kommunales Unternehmen erfolgt, hat die Kommune auch die Dekarbonisierung der bislang meist fossilen Fernwärme in der Hand.

Dem Vorhaben der Klimaneutralität durch Erhöhung des Anteils der Fernwärme näherzukommen, sind allerdings wohl aus Kostengründen Grenzen gesetzt. Fernwärme ist derzeit für die Kunden ohnehin sehr teuer; ein extensiver Ausbau des Leitungsnetzes würde die umzulegenden Kosten tendenziell noch weiter in die Höhe treiben.

Das Gebäudemodernisierungsgesetz droht hier die Konflikte noch zu verschärfen. Denn wer sich nun im Vertrauen auf die propagierte „wiedergewonnene Freiheit im Heizungskeller“ noch für eine neue Gas- oder gar Ölheizung entscheidet, wird diese nicht vorzeitig für einen Fernwärmeanschluss aufgeben wollen. Die Rentabilität eines Fernwärmeleitungssystems und damit auch die Verbraucherpreise hängen aber wesentlich davon ab, dass mit dem Netz auf engem Raum möglichst viele Kunden beliefert werden. Ob Besitzer einer funktionstüchtigen und bei weitem noch nicht abgeschriebenen Heizungsanlage mit einem Anschluss- und Benutzungszwang in die Fernwärme gezwungen werden könnten (§ 109 GEG verweist auf das Landesrecht), ist – von massiven Akzeptanzproblemen ganz abgesehen – im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Eigentumsbeschränkung (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) fraglich.

Weiter Spielraum für unterstützende Maßnahmen

Am meisten Freiheit zum Nachsteuern behalten die Länder bei unterstützenden Maßnahmen. Über die Bundesförderung hinausgehende finanzielle Zuschüsse für den Einbau einer auf erneuerbaren Energien basierenden Heizung wären sicherlich hilfreich – allerdings um den Preis einer zusätzlichen Belastung des Landeshaushalts.

Angesichts der Suggestivkraft der wiedergewonnenen freien Heizungswahl gewinnt eine qualifizierte Beratung der BürgerInnen, die auch die finanziellen Risiken eines fossilen Lock-Ins bei Einbau einer neuen fossil befeuerten Heizung deutlich macht, noch an Bedeutung. Wenn die bisherige Beratungspflicht (§ 71 Abs. 11 GEG) im Gebäudemodernisierungsgesetz wegfiele, dürften die Bundesländer eine solche Pflicht nur dann selbst statuieren, wenn die Länder-Öffnungsklausel tatsächlich erhalten bleibt. Auf jeden Fall aber könnten die Länder dafür sorgen, dass genügend kostenlose und neutrale Beratungsangebote zur Verfügung stehen und dafür intensiv werben.

Fazit

Wenn die Bundesländer – vor allem diejenigen, die sich gesetzlich zu früherer Klimaneutralität verpflichtet haben – ihre europa- und verfassungsrechtlichen Klimaschutzverpflichtungen ernst nehmen, müssten sie konsequenterweise über landesrechtliche Verschärfungen der Anforderungen an neue Heizungsanlagen nachdenken. Und vorgelagert hätten sie gegebenenfalls im Bundesrat darauf zu achten, dass die Ermächtigung des Landesgesetzgebers zu strengeren Regelun-

gen wie bislang vorgesehen auch tatsächlich erhalten bleibt.

AUTOR*INNEN

Michael Fehling
Prof. Dr. Michael Fehling ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht mit Rechtsvergleichung an der Bucerius Law School, Hamburg.

Benjamin Meves
Benjamin Meves studiert an der Bucerius Law School und ist studentische Hilfskraft am Lehrstuhl von Prof. Dr. Michael Fehling.

EMPFOHLENE ZITATION

Fehling, Michael; Meves, Benjamin: Wärmewende zwischen Bund und Ländern: Nachbesserungsmöglichkeiten auf Landesebene nach einer Reform des Gebäudeenergiegesetzes, Verfassungsblog, 07.05.2026, doi: 10.59704/8b8a3a8a8e3bd3db.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260507-173450-0.