

Viel heiße Luft?

**Der „Hamburger Zukunftsentscheid“ vom
12.10.2025 und seine möglichen rechtlichen Fol-
gen**

**erstellt von
Rechtsanwalt**

Dr. Ralf Hüting

ZENK Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Hamburg, den 23. März 2026

Inhaltsverzeichnis

A. Zielsetzung der nachfolgenden Ausführungen.....	3
I. Was ist am 12.10.2025 juristisch passiert?.....	3
1. Verfassungsrechtliche Grundlage des Zukunftsentscheides	4
2. Änderungen im Hamburger Klimaschutzgesetz aufgrund des Zukunftsentscheides.....	5
a) Vorziehen der Klimaneutralität.....	5
b) Monitoring	6
II. Handlungsspielräume der Freien und Hansestadt Hamburg für Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele.....	7
1. Regelungskompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg.....	7
a) Verkehr	10
b) Hafen und Schiffsverkehr.....	19
c) Industrie.....	23
d) Wohngebäude	24
2. Sozialverträglichkeitsklausel.....	26
3. Korrektiv der Verhältnismäßigkeit	27
B. Fazit.....	28

A. Zielsetzung der nachfolgenden Ausführungen

Der sogenannte „Hamburger Klimaentscheid“ vom 12.10.2025 hat zu intensiven, zum Teil eruptiven Diskussionen geführt. Es wurden insbesondere große Sorgen von Bürgern, Unternehmen und Verbänden über mögliche Folgen für die persönliche, finanzielle Lage, aber auch in Bezug auf den Wirtschaftsstandort Hamburg geäußert.

So wurde z.B. getitelt „Positiver Zukunftsentscheid Katastrophe für Verkehr“¹ oder „Hamburger Hafen nach Klimaentscheid in der Krise: Rotterdam feiert“² oder „Hamburger Klimaentscheid/Wenn Angst den Verstand besiegt“³.

Der nachfolgende Beitrag versucht ein wenig Licht in das juristische Dunkel zu bringen, indem er die juristische Systematik des erfolgreichen Zukunftsentscheides aufzeigt. Aus dieser Systematik ergibt sich der Rahmen für mögliche Maßnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg zur Zielerreichung der neuen Vorgaben im Hamburger Klimaschutzgesetz.

Daher soll nachfolgend dargestellt werden, was am 12.10.2025 tatsächlich juristisch passiert ist (dazu I.). Auf dieser Grundlage werden cursorisch die Bindungen und der rechtliche Rahmen aufgezeigt, denen die Freie und Hansestadt Hamburg bei ihren Maßnahmen unterliegt bzw. wo sie Freiheiten hat, Maßnahmen zur Zielerreichung zu ergreifen (dazu II.).

I. Was ist am 12.10.2025 juristisch passiert?

Um die juristischen Folgen des erfolgreichen Zukunftsentscheides zu systematisieren und herauszuarbeiten wird nachfolgend zunächst der verfassungsrechtliche Rahmen des

Der Autor ist Of Counsel bei ZENK Rechtsanwälte Partnerschaft mbB in Hamburg. Er dankt Frau Referendarin Ann-Kathrin Reichel für die wertvolle Unterstützung bei der Erstellung des Gutachtens.

¹ <https://presse.adac.de/regionalclubs/hansa/zukunftsentscheid-katastrophe-hamburg.html>, zuletzt abgerufen: 19.03.2026.

² <https://www.abendblatt.de/hamburg/wirtschaft/article410227873/hafen-hamburg-folgen-zukunftsentscheid-rotterdam-feiert-volksentscheid-klimaentscheid-wirtschaft-schlaegt-alarm-1.html>, zuletzt abgerufen: 19.03.2026.

³ <https://www.cicero.de/innenpolitik/hamburger-klimaentscheid-wenn-angst-den-verstand-besiegt>

Zukunftsentscheides dargestellt (dazu 1.). Sodann wird aufgezeigt, was sich inhaltlich am Hamburger Klimaschutzgesetz aufgrund des Zukunftsentscheides geändert hat (dazu 2.).

1. Verfassungsrechtliche Grundlage des Zukunftsentscheides

Am 12.10.2025 wurde das Gesetz „Gesetz für besseren Klimaschutz (Klimaschutzverbesserungsgesetz)“ durch Volkentscheid beschlossen. Auf den Gesetzesentwurf entfielen 304.063 Ja-Stimmen und 267.299 Nein-Stimmen.

Damit hatte der Senat das Gesetz gem. § 23a Volksabstimmungsgesetz innerhalb eines Monats auszufertigen und zu verkünden.⁴ Das Gesetz trat dann am 08.11.2025 in Kraft.

Landesverfassungsrechtliche Grundlage des Volkentscheides ist die sogenannte Volksgesetzgebung, die in Art. 50 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg im Kern geregelt ist.

Nach Abs. 1 S. 1 1. Alt. dieser Regelung kann

„Das Volk den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eine Befassung mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung (andere Vorlagen) beantragen“.

Art. 50 Abs. 1 S. 1 1. Alt. Hamburgische Landesverfassung betrifft die Volksgesetzgebung im engeren Sinne, die Rechtsänderung durch Volksentscheid. Zulässig ist unter anderem – wie im Fall des Zukunftsentscheides – ein Gesetzesentwurf zur Änderung geltender gesetzlicher Regelungen.⁵ Die Initiative Zukunftsentscheid hat einen Gesetzesentwurf unter dem Namen „Klimaschutzverbesserungsgesetz“ zur Abstimmung im Rahmen der Volksgesetzgebung vorgelegt. Nach dem erfolgreichen Durchlaufen der

⁴ <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/behoerde-fuer-inneres-und-sport/presse-service/pressemeldungen/endgueltige-ergebnisse-der-volkentscheide-hamburger-zukunftsentscheid-und-hamburg-testet-grundeinkommen--1112244>, zuletzt abgerufen: 19.03.2026.

⁵ Knops/Jänicke, Handkommentar zur Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 1. Aufl. 2023, Art. 50, Rn. 24.

verschiedenen Stationen der Hamburger Volksgesetzgebung ist das zur Abstimmung gestellte Klimaschutzverbesserungsgesetz nunmehr geltendes Recht.

2. Änderungen im Hamburger Klimaschutzgesetz aufgrund des Zukunftsentscheides

Das Klimaschutzverbesserungsgesetz, das durch Volksentscheid angenommen wurde, hat einige Änderungen am vorherigen Hamburger Klimaschutzgesetz mit sich gebracht.

Diese Änderungen lassen sich grob wie folgt zusammenfassen:

Als möglicherweise folgenreichste Änderung wird das Vorziehen der Klimaneutralität Hamburgs von ursprünglich 2045 auf das Jahr 2040 diskutiert (dazu a)). Zum Monitoring der Erreichung der Klimaschutzziele wird eine Schätzbilanz erstellt. Wird ein Ziel überschritten, werden Sofortmaßnahmen eingeführt (dazu b)).

a) Vorziehen der Klimaneutralität

Die wesentlichen Änderungen zum Vorziehen der Klimaneutralität finden sich in § 4 Abs. 1 Nr. 2 HmbKlimSchG. Dort wird nunmehr festgelegt, dass die Freie und Hansestadt Hamburg verpflichtet ist die CO₂-Emissionen spätestens bis zum Jahr 2040 um 98 % zu reduzieren. In der durch das Klimaschutzverbesserungsgesetz geänderten Version des Hamburger Klimaschutzgesetzes war eine Reduktion der Kohlendioxidemissionen um 98 % bis zum Jahr 2045 vorgesehen.

Verändert wurde auch der Grad der Verpflichtung zur Erreichung des Reduktionsziels:

Während in der entsprechenden Regelung der Vorgängervorschrift im Hamburgischen Klimaschutzgesetz formuliert wurde, dass von der Freien und Hansestadt Hamburg das Erreichen der Klimaziele „angestrebt“ werden soll, so „verpflichtet“ sich die Freie und Hansestadt Hamburg nunmehr zu einer Kohlendioxidemission um 98 %.

Insoweit kann aus der Sicht der Freien und Hansestadt Hamburg nicht nur von einer Verschärfung im Hinblick auf das Vorziehen der Klimaneutralität auf das Jahr 2040, sondern auch bzgl. des Bindungsgrades, dem sie nunmehr unterliegt, gesprochen werden.

Unverändert geblieben sind die Zielvorgaben für das Jahr 2030. Bis spätestens zu diesem Zeitpunkt ist eine Reduktion der Kohlendioxidemissionen um mindestens 70 % zu erreichen.

Gem. § 4 Abs. 3 HmbKlimSchG werden zur Erreichung der vorgenannten Ziele jährliche Minderungsziele durch die Vergabe von Jahresemissionsmengen festgelegt. Jährliche Sektorziele für die Kohlendioxidemissionen aus den Bereichen private Haushalte, Gewerbe/Handel/Dienstleistung, Industrie und Verkehr bis zum Jahr 2040 ergeben sich aus dem Hamburger Klimaplan.

Nach der Gesetzesbegründung schafft die Festlegung jährlicher Emissionsbudgets einen klaren Rahmen für Bürgerinnen und Bürger und für wirtschaftliche Akteure in Hamburg. Sie mache transparent, ob Hamburg hinsichtlich der Erreichung der eigenen Klimaschutzziele auf Kurs ist oder Nachbesserungsbedarf besteht ⁶.

b) Monitoring

Zur Überprüfung der Zielerreichung legt die für das Klima zuständige Behörde gem. § 4 Abs. 4 HmbKlimSchG bis jeweils Mitte des Jahres eine Schätzbilanz für das jeweils vorangegangene Kalenderjahr vor. Mit der Einführung der Schätzbilanz soll die Datengrundlage für die Hamburger Klimaschutzpolitik verbessert werden. ⁷

⁶ Begründung zum Gesetz für besseren Klimaschutz (Klimaschutzverbesserungsgesetz) zu II. Besonderer Teil zu § 4 Abs. 3 - <https://www.hamburg.de/resource/blob/960190/7a10cbf0e72bd1e5e8dc4aec2e8e41be/wortlaut-data.pdf>, zuletzt abgerufen: 19.03.2026.

⁷ Begründung zum Gesetz für besseren Klimaschutz (Klimaschutzverbesserungsgesetz) zu I. Allgemeiner Teil.

Weist die Schätzbilanz eine Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsgesamtmenge aus, so hat der Senat gem. § 4 Abs. 5 S. 1 HmbKliSchG ein Sofortprogramm zu beschließen, mit dem die Überschreitungen ausgeglichen werden sollen.

II. Handlungsspielräume der Freien und Hansestadt Hamburg für Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele

Wie aufgezeigt, gibt das geänderte Hamburger Klimaschutzgesetz genaue Ziele vor. Es lässt aber die Frage unbeantwortet, mit welchen Maßnahmen diese Ziele erreicht werden sollen. Das ist allerdings die Kernfrage für Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft in Hamburg.

Dabei ist zunächst zu beachten, dass die Freie und Hansestadt Hamburg Regelungen unterliegt, die ihre Möglichkeiten zum Ergreifen von Maßnahmen zur Zielerreichung mehr oder weniger stark einschränken. Dabei handelt es sich zum einen um die Frage der Regelungskompetenz, also einer Kompetenzzuordnung in dem Sinne, wer eigentlich bestimmte Maßnahmen vornehmen darf (dazu 1.). Ein weiteres Korrektiv stellt die Sozialverträglichkeitsklausel dar, die in § 2 Abs. 4 HmbKlimSchG vorgibt, dass die Klimaschutzziele sozialverträglich umzusetzen sind (dazu 2.). Schließlich setzt auch das allgemeine Verhältnismäßigkeitsprinzip, das bei staatlichen Maßnahmen zu beachten ist, Grenzen (dazu 3.).

1. Regelungskompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg

Die Freie und Hansestadt Hamburg ist nicht befugt jedwede Maßnahme zur Zielerreichung zu ergreifen.

Dies ergibt sich bereits aus den grundgesetzlichen Vorgaben, welcher Gesetzgeber (Bund oder Land) die Gesetzgebungskompetenz hat, also das Recht, die jeweiligen Themen rechtlich zu regeln. Darüber hinaus ist auch der europäische Gesetzgeber in einigen Bereichen befugt, unmittelbar geltendes oder zumindest in den nationalen Staaten umzusetzendes Recht zu erlassen. Der Klimaschutz, d.h. der Schutz des Klimas gegenüber dem Ausstoß von Treibhausgasen, gehört nach allgemeiner Auffassung zur

Luftreinhaltung und damit zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG⁸. Mit dem Erlass des Klimaschutzgesetzes hat der Bund von seiner aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG folgenden Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Klimaschutzes Gebrauch gemacht⁹. Auch mit dem Erlass des Treibhausgas-Emissions-handelsgesetzes (TEHG) hat der Bund seine Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet umgesetzt¹⁰. Auch das Recht der Energiewirtschaft betrifft den Klimaschutz und ist ebenfalls der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zugeordnet (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Dementsprechend haben die Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung nur solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat¹¹.

Auch das Hamburger Klimaschutzgesetz weist an verschiedenen Stellen auf die Begrenzung der Möglichkeiten der Freien und Hansestadt Hamburg bei der Umsetzung der Klimaschutzziele hin. So wird in § 2 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes formuliert, dass das Ziel, das Klima zu schützen, „im Rahmen der Möglichkeiten und Zuständigkeiten der Freien und Hansestadt Hamburg erreicht werden“ soll. Auch § 4 Abs. 5 S. 2 HmbKlimSchG begrenzt die Pflicht der Freien und Hansestadt Hamburg bei Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsgesamtmenge ein Sofortprogramm zu beschließen dahingehend, dass diese Pflicht nicht besteht, insoweit der Ausgleich der Überschreitung nur durch Maßnahmen erreichbar ist, für die die Freie und Hansestadt Hamburg nicht die notwendige Regelungskompetenz hat.

Der Bundesgesetzgeber hat allerdings auch festgestellt, dass den Ländern Kompetenzen zu eigenen Regelungen, z.B. in den Landesklimaschutzgesetzen verbleiben¹². So werden die bestehenden landesrechtlichen Regelungen zum Klimaschutz durch die Bundesregelungen nicht obsolet, soweit sie nicht den bundesrechtlichen Bestimmungen widersprechen (Art. 31 GG)¹³.

⁸ Hoffmann-Riem/Koch, Landesrecht Hamburg, 5. Aufl. 2024, S. 287.

⁹ Knauff, Stand und Perspektiven des Landesklimaschutzrechts, KlimR 2022, 47 ff.; Hoffmann-Riem/Koch, a.a.O.

¹⁰ Hoffmann-Riem/Koch, a.a.O.

¹¹ Knauff, a.a.O.; Verheyen/Oldenburg/Töllner, Das neue Hamburger Klimaschutzgesetz nach dem „Zukunftsentscheid“, NordÖR 2026, 61, 67.

¹² Verheyen/Oldenburg/Töllner, a.a.O., 61, 67 f.; Knauff, a.a.O., 47, 48.

¹³ Hoffmann-Riem/Koch, a.a.O.

Es ergibt sich somit ein gesetzgeberisches wie politisches Mehrebenensystem, in das sich auch das Land Hamburg als Handlungsebene einfügt – und einfügen muss¹⁴.

Die in der Öffentlichkeit diskutierten möglichen Maßnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg zur Erreichung der Klimaschutzziele sind vor diesem dargestellten gesetzgeberischen Mehrebenensystem zu betrachten. Es wird sich zeigen, dass viele angedachte Maßnahmen zur Klimareduzierung nicht allein von der Freien und Hansestadt Hamburg umgesetzt werden können. Vielmehr bedarf es eines Einvernehmens der verschiedenen Gesetzgeber, insbesondere mit dem Bund.

Nachfolgend werden somit einige der diskutierten Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele des geänderten Klimaschutzgesetzes daraufhin überprüft, ob die Freie und Hansestadt Hamburg die (alleinige) Gesetzgebungskompetenz zur Umsetzung der jeweiligen Maßnahme hat. Nur dort, wo sie nicht Teil des Mehrebenensystems ist, sondern die vollständige Gesetzgebungskompetenz hat, kann die Freie und Hansestadt Hamburg die entsprechenden Maßnahmen ohne Unterstützung anderer Ebenen ergreifen.

Welche Maßnahmen grundsätzlich zur Erreichung der Klimaschutzziele, insbesondere zur Klimaneutralität 2040 in Betracht kommen, haben das Hamburger Institut und das Öko-Institut e.V. im Auftrag der Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft der Freien und Hansestadt Hamburg untersucht¹⁵. Mit der Untersuchung wird eine Einschätzung aus der Sicht des Gutachterkonsortiums gegeben, ob und unter welchen Bedingungen die Zielerreichung der Netto-CO₂-Neutralität bis zum Jahr 2040 für die Freie und Hansestadt Hamburg realisierbar erscheint. Zudem wird in dem Gutachten dargestellt, in welchen Bereichen im Kontext des Klimaschutzzielszenarios zusätzliche Maßnahmen und Instrumente erforderlich werden, um eine Netto-CO₂-Neutralität bereits 2040 zu erreichen. In diesem Zusammenhang werden konkrete Maßnahmen identifiziert,

¹⁴ vgl. Wickel, Das neue Hamburgische Klimaschutzgesetz, NordÖR 2020, 157, 159.

¹⁵ Sandrock/Bürger/Jeschke, Entwicklungsszenarien für neue Klimaziele, Stand 09.09.2025; <https://www.hamburg.de/resource/blob/1048676/8e111ed17a5f4c8f507fa4f2278505ff/d-machbarkeits-studie-klimaneutrales-wohnen-kostenaktualisierung-2024-data.pdf> (im Folgenden: Gutachten), zuletzt abgerufen: 25.03.2026.

die für sich oder in Summe einen substanziellen Beitrag dazu leisten können, die 2040 im Zielszenario noch verbleibenden Emissionen zu vermeiden¹⁶.

a) Verkehr

Nach dem Gutachten ist der größte Einzelsektor für die CO₂-Emissionen der Verkehr mit etwa 600.000 t. Daher seien für die Erreichung der Klimaneutralität bereits im Jahr 2040 zusätzliche wirkmächtige Instrumente und Maßnahmen zur Emissionsreduktion erforderlich, insbesondere in dem Bereich Verkehr. Laut dem Machbarkeitsgutachten des Hamburg Instituts und des Öko-Instituts e.V. für angewandte Ökologie wird die Elektrifizierung der Antriebe im Straßenverkehr der entscheidende Faktor zur Erreichung der CO₂-Neutralität im Sektor Verkehr sein¹⁷.

Dabei ist zu beachten, dass im Bereich Straßenverkehr der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 22 GG durch den Erlass des Straßenverkehrsgesetzes und der Straßenverkehrsordnung Gebrauch gemacht hat. Darüber hinaus hat er im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 24 GG für den Bereich der Luftreinhaltung das Bundesimmissionsschutzgesetz erlassen.

Vor diesem Hintergrund sollen nachfolgend einige der in der Öffentlichkeit diskutierten möglichen Maßnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg zur Erreichung der Klimaschutzziele im Sektor Verkehr kursorisch eingeordnet werden:

- Einrichtung einer flächendeckenden Tempo-30-Zone:

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat nur in Einzel- und Ausnahmefällen die Kompetenz Tempo-30-Zonen einzurichten. Diese Ausnahmen ergeben sich aus § 45 StVO. Nach § 45 Abs. 1c StVO können die Straßenverkehrsbehörden innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in

¹⁶ Gutachten, S. 5.

¹⁷ Gutachten, S. 16.

Wohngebieten und Gebieten mit hoher Fußgänger- und Fahrradverkehrsdichte sowie hohem Querungsbedarf, Tempo-30-Zonen im Einvernehmen mit der Gemeinde anordnen. Die Zonen-Anordnung darf sich dabei weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtsstraßen (Zeichen 306) erstrecken. Weitere Beschränkungen ergeben sich aus den weiteren Regelungen in § 45 Abs. 1c StVO.

Die Anordnung einer Tempo-30-Zone ist insbesondere in Gebieten in Betracht zu ziehen, wo der Durchgangsverkehr von geringer Bedeutung ist. Sie dient vorrangig dem Schutz der Wohnbevölkerung sowie dem Fußgänger- und Fahrradverkehr. In Gewerbe- oder Industriegebieten kommen Tempo-30-Zonen daher grundsätzlich nicht in Betracht¹⁸. Zur Einführung flächendeckender Tempo-30-Zonen auf den Straßen im Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg ist die Freie und Hansestadt Hamburg somit nicht befugt.

- Streckenbezogene Fahrverbote und Beschränkungen:

Auch im Zusammenhang mit möglichen streckenbezogenen Fahrverboten und Beschränkungen ist zu beachten, dass die Freie und Hansestadt Hamburg hier nur über eine deutlich eingeschränkte Regelungskompetenz verfügt. Etwaige Regelungsbefugnisse im Zusammenhang mit streckenbezogenen Fahrverboten und Beschränkungen hängen gem. § 45 StVO von verschiedenen Voraussetzungen ab.

Eine Anordnung allein aufgrund allgemeiner Erwägungen des Umwelt- und Klimaschutzes sieht § 45 StVO nicht vor. So schreibt § 45 Abs. 1 S. 1 StVO vor, dass die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des

¹⁸ Kompetenznetz Klima Mobil, Handreichung innerörtliche Geschwindigkeitsbegrenzungen NVBW-Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH/Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, Stand 04.01.2024; https://www.klimaschutz-bewegt.de/wp-content/uploads/KKM_Handreichung-inneroertliche-Geschwindigkeitsbegrenzungen-1.pdf, zuletzt abgerufen: 19.03.2026.

Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten können. Diese Befugnis steht den Straßenverkehrsbehörden allerdings nicht aus allgemeinen Klimaschutzabwägungen zu.

Gemäß § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken beschränken oder verbieten, wenn diese Maßnahmen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen erfolgt. Die Straßenverkehrsbehörde darf ihre Anordnungen jedoch nicht auf allgemeine Umweltschutzabwägungen stützen, da § 45 Abs. 1 Nr. 2 S. 3 StVO eine solche Verkehrsbeschränkung nur zum Schutz der Wohnbevölkerung zulässt und überdies auch insoweit eine (atypische) regelungsbedürftige konkrete besondere Gefahrenlage voraussetzt¹⁹.

Auch ist bei diesen Maßnahmen von der Straßenverkehrsbehörde zu prüfen, ob die Fahrverbote lediglich dazu führen, dass in anderen Bereichen ein erheblicher Umgehungsverkehr entsteht, wodurch sich die Problematik der Feinstaubbekämpfung lediglich verlagern würde. Maßnahmen zur Feinstaubbekämpfung müssen daher dort ausscheiden, wo die Verhältnisse nur um den Preis verbessert werden, dass an anderer Stelle neue Unzulänglichkeiten auftreten, die im Ergebnis zu einer verschlechterten Gesamtsituation führen²⁰.

- Ausweisung von Umweltzonen:

Denkbar ist grundsätzlich auch die Einführung von Umweltzonen im Sinne von Verkehrsverboten nach § 40 BImSchG. Die zuständige Straßenverkehrsbehörde kann nach § 40 Abs. 2 BImSchG den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften auf bestimmten Straßen oder in bestimmten Gebieten verbieten oder beschränken.

¹⁹ VGH München, Urt. v. 09.11.1983 – 11 B 80 A.262 –, NVwZ 1984, 383, 384, beck-online.

²⁰ Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke, Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, 29. Aufl. 2026, § 45, Rn. 9a.

Voraussetzung ist, dass der Kraftfahrzeugverkehr zur Überschreitung von in Rechtsverordnungen nach § 48a Abs. 1a BImSchG festgelegten Immissionswerten beiträgt und die für den Immissionsschutz zuständige Behörde dies im Hinblick auf die örtlichen Verhältnisse für geboten hält, um schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen zu vermindern oder deren Entstehen zu vermeiden. Umweltzonen sind somit Gebiete, in denen Fahrzeuge nur verkehren dürfen, wenn sie bestimmte Abgasstandards einhalten. Regelungstechnisch geschieht das durch ein generelles Verbot des Kraftfahrzeugverkehrs in der Zone, sofern nicht eine Ausnahmeregelung greift²¹. Voraussetzung für Verkehrsbeschränkungen im Sinne der Einrichtung einer Umweltzone ist somit unter anderem, dass festgelegte Immissionswerte überschritten werden.

Reine Klimaschutzabwägungen – ohne Überschreitung der festgelegten Grenzwerte – dürften dagegen nicht ausreichen, um Umweltzonen einzurichten.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass es keine Rechtsgrundlage für Länder und/oder Gemeinden gibt, die es ermöglicht, weitreichendere Regelungen in Bezug auf die Immissionswerte festzusetzen, als der Bund es vorsieht. Da der Bund erst eine Klimaneutralität bis 2045 anstrebt, sind die durch Rechtsverordnung festgelegten Ziele auch an die Erreichung dieses Zieles gekoppelt. Der Freien und Hansestadt Hamburg steht mithin keine gesetzliche Regelungskompetenz zu, weitreichendere, über die nationalen oder europäischen Vorgaben hinausreichende Umweltzonen einzurichten, die an das neue Ziel der Klimaneutralität bis 2040 gekoppelt sind.

Im Grundsatz gelten diese Vorgaben auch für sogenannte Dieselfahrverbote²².

²¹ Jarass, Kommentar zum Bundesimmissionsschutzgesetz, 15. Aufl. 2024, § 40, Rn. 8.

²² Jarras, BImSchG, § 40, Rn. 9

- Einrichtung von Null-Emissions-Zonen

Die Null-Emissions-Zone (NEZ) ist ein verkehrspolitisches Instrument, das gezielt auf die vollständige Vermeidung lokaler Emissionen im Straßenverkehr abzielt. Anders als klassische Umweltzonen, die auf die Reduktion von Luftschadstoffen wie NO₂ oder Feinstaub ausgerichtet sind, verfolgt die NEZ das Ziel, ausschließlich emissionsfreie Fahrzeuge in bestimmten städtischen Bereichen zuzulassen – also Fahrzeuge mit elektrischem oder wasserstoff-basiertem Antrieb²³.

Derzeit ist die Einführung einer Null-Emissions-Zone in Hamburg (noch) nicht möglich, da diese eine rechtliche Grundlage auf Bundesebene, insbesondere die Aufnahme von CO₂ als relevanter Schadstoff ins BImSchG erfordert, damit die Freie und Hansestadt Hamburg entsprechende Regelungen in dem Hamburgischen Wegegesetz verankern kann²⁴. Zurzeit ist die Einrichtung von Null-Emissions-Zonen für die Freie und Hansestadt Hamburg mithin nicht möglich.

- City-Maut

Umweltpolitisch diskutiert wird auch die Einführung einer sogenannten City-Maut. Dabei handelt es sich um ein Benutzungsentgelt für die Inanspruchnahme räumlich eingegrenzter Innenstadtbereiche durch den motorisierten Individualverkehr²⁵. Für eine solche Maßnahme gibt es allerdings zurzeit wohl keine Anknüpfung im Gesetz²⁶. Dabei ist umstritten, ob eine solche Gesetzgebungskompetenz beim Bund, den Ländern oder den Kommunen liegt²⁷. Da zurzeit keine gesetzliche Grundlage für die Einführung einer

²³ Gutachten, S. 24.

²⁴ Gutachten, S. 24.

²⁵ Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 16, Rn. 285.

²⁶ Koch/Hofmann/Reese, a.a.O.

²⁷ Schröder, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, NVwZ 2012, 1438, 1443 (Gesetzgebungskompetenz beim Bund); Klinger, Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung, ZUR 2016, 591, 597 (Bundesländer haben das Recht, landesrechtliche City-Maut-Systeme einzuführen).

CityMaut in Hamburg besteht, kann die Freie und Hansestadt Hamburg diese Maßnahme ohne Schaffung entsprechender rechtlicher Grundlagen – sofern sie dazu überhaupt berechtigt ist – nicht einführen.

- Weitere denkbare Maßnahmen im Bereich Verkehr:

Die nachfolgend genannten Maßnahmen könnte die Freie und Hansestadt Hamburg auch unter kompetenzrechtlichen Überlegungen voraussichtlich ergreifen:

- Busspuren/Vorrang ÖPNV

Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Das gleiche Recht haben sie gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7a StVO unter anderem zur Verbesserung des Schutzes der Umwelt, darunter auch des Klimaschutzes. Im Rahmen dieser Befugnis können die Straßenverkehrsbehörden die Einrichtung von Sonderfahrstreifen und bevorrechtigenden Lichtzeichenregelungen für Linienbusse vornehmen.

- Ausbau Radinfrastruktur

Die Freie und Hansestadt Hamburg kann gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 7b; Abs. 1i i.V.m. Abs. 1j StVO unter bestimmten Voraussetzungen den Fahrradverkehr durch Fahrradstraßen und Fahrradzonen privilegieren.

In Hamburg existiert die „Strategie Mobilitätswende“ sowie die „Radverkehrsstrategie Hamburg“, die den Ausbau von Radverkehrszonen explizit als Teil der Verkehrswende unterstützen²⁸.

²⁸ Gutachten, S. 18.

- Carsharing

Zur Parkbevorrechtigung von Carsharing-Fahrzeugen kann die Straßenverkehrsbehörde unter Beachtung der Anforderungen der §§ 2 und 3 des Carsharinggesetzes Flächen zur (ausschließlichen) Nutzung von Parkplätzen für Carsharing-Fahrzeuge einrichten.

- Erhöhung Parkgebühren

Durch die Erhöhung von Parkgebühren im Stadtbereich kann ein Anreiz geschaffen werden, auf den ÖPNV umzusteigen. Die entsprechende Kompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg ergibt sich aus § 6a Abs. 6 StVG. § 6a Abs. 6 StVG hat das Ziel, die Parkgebührenerhebung vollständig der freien Disposition der Kommunen zu überlassen²⁹.

- Straßenrechtliche Widmung

Wird eine Straße neu angelegt, kann die Freie und Hansestadt Hamburg unter bestimmten Umständen von vornherein auf Parkflächen verzichten oder den PKW-Verkehr durch straßenrechtliche Widmung ausschließen³⁰.

- Sondernutzungserlaubnis

Bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen kann gem. § 19 Abs. 1 S. 2 Nr. 3, 4 HWG die Freie und Hansestadt Hamburg die

²⁹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, Regelungskompetenz für Parkgebühren, Stand 12.12.2019, WD 3 – 3000 284/19.

³⁰ Ringwald, Der rechtliche Handlungsspielraum für Kommunen bei der Förderung nachhaltiger Mobilität im öffentlichen Raum, ZUR 2019, 659, 660, beck-online.

Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis auch von Klimaschutzrechtlichen Erwägungen abhängig machen³¹.

Zudem besteht die Möglichkeit durch Festsetzung von Gebühren auf die Inanspruchnahme von Sondernutzungserlaubnissen Einfluss zu nehmen.

- Maßnahmen zur Förderung der Nutzung von Elektrofahrzeugen:

- Privilegierung von Elektrofahrzeugen im Verkehr

Durch Nutzung des Elektromobilitätsgesetzes (EmoG) i.V.m. § 45 Abs. 1g StVO können Maßnahmen zur Bevorrechtigung der Teilnahme elektrisch betriebener Fahrzeuge am Straßenverkehr ermöglicht werden, um deren Verwendung zur Verringerung insbesondere klima- und umweltschädlicher Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs zu fördern.

Nach § 3 Abs. 4 EmoG sind Bevorrechtigungen unter anderem für das Parken auf öffentlichen Straßen und Wegen und durch das Zulassen von Ausnahmen von Zufahrtsbeschränkungen oder Durchfahrtsverboten möglich.

- Maßnahmen auf der Planungsebene:

- § 29 des HmbKliSchG gibt das Ziel der Freien und Hansestadt Hamburg vor, eine nachhaltige und emissionsarme Mobilität zu erreichen. Dies soll insbesondere erreicht werden durch:

- den Ausbau, die Verbesserung und Optimierung der Rad- und Fußwegeninfrastruktur sowie das Angebot des öffentlichen

³¹ vgl. Joder, Anforderungen an straßenrechtliche Sondernutzungssatzungen unter Berücksichtigung klima- und umweltrechtlicher Belange, NVwZ 2021, 1010, 1014, beck-online.

Personennahverkehrs (ÖPNV) mit dem Ziel einer Steigerung des Anteils des Umweltverbundes; dazu zählen auch in das ÖPNV-Angebot integrierte Mobilitätsformen wie Bike- und Carsharing sowie On-Demand-Dienste,

- die schrittweise Erhöhung des Anteils lokal emissionsfreier Kraftfahrzeuge,
 - die Reduzierung verkehrsbedingter Beeinträchtigungen von Klima, Umwelt und Gesundheit im Rahmen eines funktionsfähigen und städteverträglichen Wirtschaftsverkehrs und
 - geeignete verkehrsberuhigende und verkehrsreduzierende Maßnahmen.
- Festsetzungen in Bebauungsplänen:

Nach § 9 Abs.1 BauGB ist auch die Berücksichtigung der Klimaschutzziele bei der städtebaulichen Planung durch Festsetzungen in Bebauungsplänen möglich. Bspw. nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB, wonach die Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen, Flächen für Ladeinfrastruktur elektrisch betriebener Fahrzeuge, Flächen für das Abstellen von Fahrrädern festgesetzt werden können.

- Vereinbarungen in städtebaulichen Verträgen:

Als Ergänzung zu Festsetzungen in Bebauungsplänen können städtebauliche Verträge geschlossen werden, um den Klimaschutz strategisch in der Stadtplanung zu verankern³². Beispielsweise können

³² Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, abrufbar unter <https://www.klimaschutz.de/de/aktuelles/meldungen/staedtebauliche-vertraege-als-instrument-fuer-strategischen-klimaschutz>, zuletzt abgerufen: 19.03.2026.

Vereinbarungen über klimabezogene Mobilitätskonzepte, Carsharingquoten und Ladeinfrastruktur mithilfe des städtebaulichen Vertrages getroffen werden.

- Aufstellung kommunaler Verkehrsentwicklungspläne, Nahverkehrspläne:

Zur gemeindlichen Planungshoheit gehören auch kommunale Verkehrsentwicklungspläne, die insbesondere Klimaschutzrelevante Festsetzungen enthalten können, die in der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Dabei handelt es sich bspw. um die Ausweisung neuer Bauflächen nur im Zusammenhang mit einer gesicherten ÖPNV-Erschließung, die Berücksichtigung der schienengebundenen Erschließung für neue Gewerbe- und Industriegebiete, die Schaffung autofreier Quartiere, die Schaffung von Stadträumen mit hoher Aufenthaltsqualität, die Planung von Quartiersgaragen, Parkraummanagement und die Konzentration von großen Verkehrserzeugern (z.B. großflächigen Einzelhandelsbetrieben oder Fachmarktzentren, öffentlichen Einrichtungen, großen Arbeitsstätten und Ähnlichem) im Nahbereich von Haltepunkten leistungsfähiger ÖPNV-Trassen. Hierzu hat die Freie und Hansestadt Hamburg bereits die Pläne „Strategie Mobilitätswende“ und „Strategie Hamburg-Takt“ umgesetzt³³.

b) Hafen und Schiffsverkehr

Große Verunsicherung trat nach dem Erfolg des Klimaentscheides auch im Hafen auf³⁴. Insbesondere wurden Bedenken im Hinblick auf Durchfahrtsverbote für Schiffe ohne klimafreundlichen Antrieb geäußert.

Die Verteilung der Regelungskompetenzen auf der Elbe und im Hamburger Hafen sind unübersichtlich. Das Hafenrecht erweist sich insgesamt als komplexe, schwer zugängliche und durch die Überlagerung mehrerer Normebenen gezeichnete

³³ <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/bvm/die-themen-der-behoerde/verkehrs-entwicklungsplanung/sump-295450>, zuletzt abgerufen: 19.03.2026.

³⁴ siehe Fußnote 2.

Spezialmaterie des öffentlichen Rechts³⁵. Die Regelungskompetenzen im Hamburger Hafen sind teils landesrechtlicher, teils bundesrechtlicher und darüber hinaus auch europarechtlicher und völkerrechtlicher Natur³⁶. Das Hafenrecht kann auch die Benutzung des Hafens erfassen³⁷. Die Bundesregierung hat auf eine kleine Anfrage, ob sie eine Rechtsgrundlage für die Freie und Hansestadt Hamburg sieht, Seeschiffen oder Binnenschiffen, die nicht mit sogenannten Sustainable Ship Fuels oder elektrisch angetrieben werden, eine Befahrung der Elbe zu untersagen, zurückhaltend reagiert. In ihrer Antwort hat sie darauf hingewiesen, dass die Freie und Hansestadt Hamburg im Stromspaltungsgebiet zwischen Oortkaten und Tinsdahl eine Rechtsetzungskompetenz zur Regelung bestimmter Aspekte des Schiffsverkehrs auf der Elbe habe³⁸, mehr hat die Bundesregierung allerdings nicht gesagt. Die Antwort könnte man daher so deuten, dass außer in dem genannten Gebiet die Freie und Hansestadt Hamburg über keine Regelungskompetenz verfügt.

Die Regelungskompetenz zum Erlass von Vorschriften mit dem Ziel des Klimaschutzes dürfte – cursorisch betrachtet – tatsächlich eher nicht bei der Freien und Hansestadt Hamburg liegen. Der Schifffahrtsverkehr ist insbesondere von EU-rechtlichen Vorgaben geprägt. Insbesondere die Verordnung zur sogenannten Initiative „FuelEU Maritim“ (Verordnung (EU) 2023/185 vom 13.09.2023 über die Nutzung erneuerbarer und kohlenstoffarmer Kraftstoffe im Seeverkehr und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG) legt wichtige Ziele fest, die Treibhausgasemissionen des Schifffahrtssektors zu verringern³⁹. Auch das allgemeine Europarecht könnte einem Zugangsverbot zum Hafen durch die Freie und Hansestadt Hamburg entgegenstehen, da nach Europarecht der Zugang zu Häfen diskriminierungsfrei auszugestalten ist.

Zu berücksichtigen ist auch, dass dem Bund gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit bzgl. aller Seewasserstraßen und

³⁵ Hoffmann-Riem/Koch, a.a.O., S. 397.

³⁶ Hoffmann-Riem/Koch, a.a.O.

³⁷ Hoffmann-Riem/Koch, a.a.O.

³⁸ BT-Drucksache 21/3493 vom 30.12.2005, S. 2.

³⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/07/25/fueleu-maritime-initiative-council-adopts-new-law-to-decarbonise-the-maritime-sector/>, zuletzt abgerufen: 19.03.2026.

Binnenwasserstraßen, soweit diese dem allgemeinen Verkehr dienen, zukommt. Dies begründet sich in dem Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung der Anforderungen, die einen funktionierenden Schiffsverkehr auf deutschen Gewässern gewährleisten⁴⁰.

Grundsätzlich obliegt damit die Regelungskompetenz im Bereich des Verkehrs auch auf der Binnenwasserstraße Elbe dem Bund. Die Elbe in Hamburg nimmt zwar eine Sonderstellung dergestalt ein, dass es sich um eine sogenannte „delegierte Bundeswasserstraße“ handelt. Die Delegation führt jedoch im Sinne von § 7 Abs. 2 WaStrG lediglich zur Übertragung von Aufgaben der Verwaltung und Unterhaltung auf die Freie und Hansestadt Hamburg. Mit dem Wasserstraßengesetz hat der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht. Ob hier noch „Platz“ für die Freie und Hansestadt Hamburg für eine eigene Regelungskompetenz wäre, erscheint zumindest fraglich.

Für die hier diskutierte Frage, welche Maßnahmen die Freie und Hansestadt Hamburg – alleine – zur Erreichung der Klimaziele ergreifen darf, dürften Zugangsbeschränkungen zum Hamburger Hafen für Binnen- und Seeschiffe, die nicht über klimafreundliche Antriebe verfügen, von keiner großen Relevanz sein. § 4 Abs. 1 Nr. 2 HmbKliSchG gibt vor, dass bis spätestens zum Jahr 2040 eine Reduktion der Kohlendioxid-Emissionen um 98 von 100 erreicht werden muss. § 3 Nr. 8 HmbKliSchG definiert Kohlendioxid-Emissionen als die durch den Verbrauch von Endenergie in der Freien und Hansestadt Hamburg verursachten Emissionen von Kohlendioxid nach der amtlichen Methodik zur Verursacherbilanz des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein für die Freie und Hansestadt Hamburg. Die Emissionen des Seeverkehrs gehen allerdings gar nicht in diese für das Hamburger Klimaschutzgesetz relevante Energiebilanz ein. Lediglich der Küsten- und Binnenschiffahrtverkehr ist Teil der CO₂-Bilanz, ist aber von deutlich untergeordneter Rolle gegenüber dem Seeverkehr⁴¹. Eine Beschränkung des Seeverkehrs würde somit nicht dazu führen, dass eine solche Maßnahme die

⁴⁰ Hoffmann-Riem/Koch, a.a.O.

⁴¹ siehe Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Energiebilanz und CO₂-Bilanzen für Hamburg 2023.

CO₂-Bilanz, auf die das Hamburgische Klimaschutzgesetz rekurriert, verändern würde. Insoweit dürfte die Motivation der Freien und Hansestadt Hamburg im Hinblick auf die Zielerreichung des neuen Hamburger Klimaschutzgesetzes gering sein, Maßnahmen zu erlassen, die eine Beschränkung des Zugangs zum Hafen beinhalten. Der Freien und Hansestadt Hamburg stehen allerdings Maßnahmen, insbesondere über Regelungen im Hafen zur Verfügung, die die Erreichung der Klimaschutzziele des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes erleichtern könnten:

- Landstromanlagen

Dies gilt bspw. für den Ausbau der Landstromanlagen. Ab dem 01.01.2030 müssen bestimmte Containerschiffe und Passagierschiffe gem. Art. 6 Abs. 1 VO EU (2023/1805) Landstrom nutzen, wenn sie länger als zwei Stunden am Kai liegen. Dies gilt jedoch nur, sofern die Häfen über entsprechende OPA-Anlagen verfügen. Hamburg plant, bis 2040 alle wichtigen Liegeplätze mit den erforderlichen Anschlusspunkten auszustatten, wobei die Kreuzfahrtterminals bereits 2027 verpflichtend Landstrom nutzen müssen⁴².

- Hafengebühren

In Betracht kommen klimadifferenzierte Hafengebühren als Anreizsystem. Über die Einführung emissionsabhängiger Hafengebühren können umweltfreundliche Schiffe begünstigt werden. So können Schiffe, die weniger Emissionen verursachen, über verringerte Hafengebühren „belohnt“ werden. Im Bereich der Hafennutzungsentgelte der Hamburg Port Authority ist dies bereits der Fall.

- Elektrifizierung der Terminals

⁴² FuelEU Maritime 2026: Europäische Häfen zwischen IMO-Regulation und Green Port Revolution.

Auch kann die Freie und Hansestadt Hamburg mit einer weitergehenden Elektrifizierung der Terminalgeräte zur Erreichung der Klimaschutzziele beitragen.

- Lade- und Wasserstoffinfrastruktur

Ebenfalls zur verbesserten Erreichung der Klimaschutzziele des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes kann die Freie und Hansestadt Hamburg die Lade- und Wasserstoffinfrastruktur an Umschlagsorten dadurch verbessern, dass sie geeignete Standorte ausweist und die Genehmigungsverfahren beschleunigt⁴³.

c) Industrie

Die Regelungskompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg zum (alleinigen) Erlass von Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes im Sektor Industrie sind deutlich beschränkt.

Im Bereich der Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) und der Energiewirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) besteht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der Bund hat in unterschiedlicher Form von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. So beispielsweise mit dem Erlass des Treibhausgas-Immissionshandelsgesetz (TEHG). Anlagen, die diesem Gesetz unterfallen, sind dem Einfluss der Bundesländer weitgehend entzogen⁴⁴. Die Anlagen, die unter das TEHG fallen, sind in dem Anhang TEHG genannt. Dazu gehören unter anderem Verbrennungseinheiten, Anlagen zur Energieerzeugung, Gasturbinenanlagen, Anlagen der Eisen- und Stahlindustrie. Das auf Entscheidungsfreiheit des Anlagenbetreibers aufbauende Klimaschutzkonzept des TEHG darf nicht durch verbindliche Vorgaben an diesen gestört werden⁴⁵.

⁴³ Gutachten, S. 20.

⁴⁴ vgl. Wickel, a.a.O., 157, 158 f.

⁴⁵ Wickel, a.a.O.

Neben dem TEHG hat der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht, indem er unter anderem das Bundesimmissionsschutzgesetz, das Energiewirtschaftsgesetz und das Gesetz für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung des Wärmenetzes erlassen hat.

Hamburg kann somit als Bundesland über viele klimarelevante Regelungen nicht oder nur über den Bundesrat mitbestimmen. Dies betrifft vor allem die Energieerzeugung, CO₂-Preise, die über das TEHG und das Europäische Emissionshandelssystem reguliert werden und Effizienzvorgaben in der Industrie, in der die Bundeszuständigkeit nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz vorgegeben ist⁴⁶.

Im Bereich der Dekarbonisierung des Wärmenetzes können die Länder allerdings strengere Vorgaben festlegen, das Wärmeplanungsgesetz gibt hier nur Mindestwerte vor⁴⁷.

Der Ersatz von Erdgas, Raffineriegas und Petrolkoks durch Grünen Wasserstoff und E-Fuels ist wiederum europarechtlich überbaut und durch den Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung insbesondere mit dem Bundesimmissionsschutzgesetz und dem Kreislaufwirtschaftsgesetz geregelt.

d) Wohngebäude

Eine weitere Sorge nach dem erfolgreichen Hamburger Zukunftsentscheid war und ist eine befürchtete Anhebung der Mieten aufgrund von Maßnahmen, die die Freie und Hansestadt Hamburg zur Erreichung der neuen Klimaschutzziele ergreifen könnte.

Im Zentrum des Ziels, die Gebäude in Deutschland energieeffizienter zu gestalten und damit die Nutzung erneuerbarer Energien zu verstärken, steht das Gebäudeenergiegesetz. Insoweit hat der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Gebrauch gemacht. Auch bei

⁴⁶ Verheyen/Oldenburg/Töllner, a.a.O., 61, 64.

⁴⁷ vgl. auch Verheyen/Oldenburg/Töllner, a.a.O., 61, 67 f.

ordnungsrechtlichen Vorgaben für Gebäude, soweit diese abschließend im Gebäudeenergiegesetz festgelegt sind, besteht keine alleinige Regelungskompetenz für die Freie und Hansestadt Hamburg⁴⁸. Aktuell verbleibt damit den Bundesländern nur noch geringer eigener Regelungsspielraum. Die Bundesregierung arbeitet daran, das Gebäudeenergiegesetz zu ändern und insbesondere die „65%-Regel“ zu streichen, die – jetzt noch – vorschreibt, dass neu eingebaute Heizungen mindestens 65 % der Wärme mit erneuerbaren Energien erzeugen müssen.

Dabei ist zurzeit offen, ob die bestehende Regelung in § 9a GEG, die den Ländern die Möglichkeit eröffnet, weitergehende Anforderungen zu stellen, erhalten bleibt⁴⁹.

Von dieser Regelung hat die Freie und Hansestadt Hamburg in der Vergangenheit Gebrauch gemacht, so beim Austausch oder dem nachträglichen Einbau einer Heizungsanlage (§ 17 HmbKliSchG) oder im Hinblick auf eine Photovoltaikpflicht für Neubauten und bei grundlegenden Dachsanierungen gem. § 16 HmbKliSchG⁵⁰.

Sollte die Länderöffnungsklausel bestehen bleiben und die Freie und Hansestadt Hamburg auf dieser Grundlage weitere Anforderungen aufstellen, so bedarf es in jedem Einzelfall einer sorgfältigen Prüfung, ob die (geplante) Landesnorm von der Abweichungskompetenz erfasst ist oder nicht⁵¹.

Insoweit muss abgewartet werden, wie sich die für die Sanierung von Gebäuden angedachten Regelungen weiterentwickeln und inwieweit eigene Regelungen der Freien und Hansestadt Hamburg in diesem Bereich möglich wären.

Wie auch im Bereich Industrie besteht insbesondere im Bereich Wohngebäude für die Freie und Hansestadt Hamburg die Möglichkeit mit der – weiteren – Dekarbonisierung des Fernwärmenetzes einen Beitrag zu verbesserten Klimabilanz zu leisten.

⁴⁸ Verheyen/Oldenburg/Töllner, a.a.O., 61, 64.

⁴⁹ vgl. Hoffen auf die Habeck-Klausel, Taz, <https://taz.de/Rueckschlag-fuer-Hamburgs-Klimaziele/!6159097/>, zuletzt abgerufen: 19.03.2026.

⁵⁰ Knauff, Gebäudeenergiegesetz § 9a, Rn. 20 und 38

⁵¹ Knauff, a.a.O. § 9a, Rn. 2

2. Sozialverträglichkeitsklausel

Mögliche Maßnahmen, die die Freie und Hansestadt Hamburg erwägt, um die neuen Klimaschutzziele des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes zu erreichen, müssen sich auch an der sogenannten Sozialverträglichkeitsklausel messen lassen. Diese ist das zweite „Korrektiv“, das die Freie und Hansestadt Hamburg neben der Prüfung ihrer eigenen Regelungskompetenz zu beachten hat.

Nach § 2 Abs. 4 S. 1 HmbKliSchG sind die Ziele des Gesetzes sozialverträglich umzusetzen. Diese Formulierung beinhaltet eine Steigerung der Verbindlichkeit des Sozialverträglichkeitskriteriums gegenüber dem abgelösten Gesetz. Dort wurde lediglich vorgegeben, dass die Sozialverträglichkeit bei der Erreichung der Klimaziele zu berücksichtigen ist⁵². Das Kriterium der „Sozialverträglichkeit“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der der Auslegung bedarf.

Schon die alte Gesetzesbegründung zeigte, dass mit der Sozialverträglichkeitsklausel verhindert werden sollte, dass die Maßnahmen, die auf Grundlage des Hamburger Klimaschutzgesetzes getroffen werden, die Bürgerinnen und Bürger überfordern, und es insbesondere nicht zu sozialen oder wirtschaftlichen Härten kommen soll. In der Gesetzesbegründung der neuen Fassung des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes wird ausgeführt, dass die Sozialverträglichkeit einen wichtigen Beitrag dafür leistet, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht unangemessen durch klimaschützende Maßnahmen belastet werden⁵³. Um den Inhalt der Sozialverträglichkeitsklausel zu bestimmen, kann zunächst auf andere Regelungen geschaut werden, die im Bereich des Klimaschutzes verwendet werden. So sieht etwa das Gesetz zur Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung (KVBD) in § 2 Abs. 1 vor, dass die Erzeugung elektrischer Energie durch Einsatz von Kohle unter anderem sozialverträglich zu reduzieren und zu beenden ist.

⁵² vgl. zur Begründung: Verheyen/Oldenburg/Töllner, a.a.O., 61, 63.

⁵³ Begründung zum Klimaschutzverbesserungsgesetz, S. 5.

Auch in § 1 Abs. 1 des Gebäudeenergiegesetzes findet sich die Forderung nach Sozialverträglichkeit. Die Sozialverträglichkeit knüpft in diesem Zusammenhang auch an das EU-Klimapaket „Fit for 55“ an. Dort wird verlangt, Personen aufzufangen, die unter Preissteigerungen bei fossilen Brennstoffen aufgrund des Emissionshandels besonders leiden. Es geht also um die Bekämpfung der Energiearmut, von der auch finanziell verletzte Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen betroffen sind, weshalb eine Unterstützung nahegelegt wird⁵⁴.

Sozialverträglichkeit im Sinne des § 2 Abs. 4 S. 1 HmbKliSchG ist somit so zu verstehen, dass Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele derart auszugestalten sind, dass sie keine unverhältnismäßigen sozialen oder wirtschaftlichen Belastungen verursachen und insbesondere für vulnerable Bevölkerungsgruppen sowie betroffene Unternehmen zumutbar bleiben. Die Bewertung der Sozialverträglichkeit erfordert eine Gesamtbetrachtung der sozialen (z.B. Auswirkungen auf Teilhabe, Versorgung oder Gesundheit) und wirtschaftlichen Auswirkungen (z.B. Belastung durch Preissteigerungen, Investitionskosten oder Eingriffe in den Betriebsablauf) der jeweiligen Maßnahme. Sofern dabei festgestellt wird, dass die Maßnahme nicht sozialverträglich ist, kann an Ausgleichs-, Förder- oder Übergangsregelungen gedacht werden. Sofern ein Ausgleich der festgestellten Sozialunverträglichkeit mit solchen Maßnahmen nicht erreicht werden kann, kann die angedachte Maßnahme mangels Sozialverträglichkeit nicht umgesetzt werden.

3. Korrektiv der Verhältnismäßigkeit

Neben den beiden bereits aufgezeigten Voraussetzungen – der Regelungskompetenz der Freien und Hansestadt Hamburg sowie der Sozialverträglichkeit im Einzelfall – tritt ein weiteres Korrektiv hinzu, an dem die von der Freien und Hansestadt Hamburg angeordneten Maßnahmen zur Zielerreichung der Klimaschutzziele im Hamburgischen Klimaschutzgesetz zu messen sind. Es ist zu prüfen, ob die angedachte Maßnahme verhältnismäßig ist. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist als zentraler Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG immer dann zu prüfen, wenn staatliche Maßnahmen Grundrechte beeinträchtigen. Wenn die Freie und Hansestadt Hamburg

⁵⁴ Frenz/Cosack, Kommentar zum Gebäudeenergiegesetz / Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetz, 1. Aufl. 2024, § 1, Rn. 34-36 m.w.N.

Maßnahmen zur Klimaneutralität ergreift, wird sie in vielen Fällen Grundrechte tangieren, wie die allgemeine Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG, die Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 GG oder die Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG. Sobald ein Eingriff in die Grundrechte vorliegt, sind die angedachten Maßnahmen am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Dabei ist zunächst zu prüfen, ob eine legitime Zwecksetzung vorliegt. Dann muss die Maßnahme geeignet sein, was bejaht werden kann, wenn mithilfe des eingesetzten Mittels der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Als weiterer Prüfungspunkt ist die Erforderlichkeit der Maßnahme zu beurteilen. Der verfolgte Zweck darf nicht durch ein anderes, den Grundrechtsträger weniger stark belastendes Mittel erreicht werden können. Schließlich bedarf es der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne (Angemessenheit), wobei zu prüfen ist, ob der Eingriff nicht außer Verhältnis zum verfolgten Zweck steht⁵⁵.

Diese Prüfung ist immer einzelfallbezogen für die jeweils angedachte Maßnahme vorzunehmen. Ein Beispiel für das Gebot der Verhältnismäßigkeit (oder auch der Sozialverträglichkeit) findet sich in § 9 Abs. 1 S. 2 GEG. Danach ist bei den Anforderungen an zu errichtende oder bestehende Gebäude auch die Bezahlbarkeit des Bauens und Wohnens ein zu beachtender wesentlicher Eckpunkt. Die möglichen Anforderungen müssen wirtschaftlich in einem angemessenen Verhältnis und zu den erzielten Klimaschutzeffekten sowie den günstigen Auswirkungen auf die Einhaltung des GEG-Standards im Gebäudebereich stehen. Zudem dürfen durch etwaige Mehrkosten nicht Baumaßnahmen unerschwinglich werden und müssen Mieten bezahlbar bleiben. Die Fixierung auf eine bestimmte Technologie ist ausgeschlossen; der verpflichtete Personenkreis muss Wahlmöglichkeiten haben⁵⁶.

B. Fazit

Die eingangs angesprochenen Befürchtungen aus der Wirtschaft und von Bürgern und Bürgerinnen der Freien und Hansestadt Hamburg nach dem erfolgreichen Klimaentscheid vom 12.10.2025 sind keine „heiße Luft“, jedenfalls, wenn viele der Maßnahmen umgesetzt würden, die aktuell diskutiert werden. Sofern man allerdings nüchtern/juristisch sich den rechtlichen

⁵⁵ Epping/Hillgruber, BeckOK zum Grundgesetz, 64. Aufl. 2025, Art. 12 GG, Rn. 88-91.

⁵⁶ Frenz/Cosack, a.a.O., § 9 GEG, Rn. 9

Rahmen für Maßnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg zur Erreichung der neuen Klimaschutzziele, insbesondere das Vorziehen der Klimaneutralität ansieht, kühlt sich doch einiges ab.

Wie dargestellt, bewegt sich die Freie und Hansestadt Hamburg nicht in einem luftleeren Raum. Sie unterliegt bei dem Ergreifen von Maßnahmen grundgesetzlichen Bindungen, wie der Frage, ob sie überhaupt befugt ist, die angedachten Regelungen zu erlassen.

Dabei zeigt sich beim Klimaschutz eine komplexe Mehrebenenzuständigkeit aus internationalem Recht, Europarecht, Bundesrecht und Landesrecht. Die Freie und Hansestadt Hamburg ist nicht allein für den Klimaschutz auf ihrem Gebiet zuständig und daher nicht immer berechtigt, Maßnahmen ohne oder gar gegen die (ebenfalls) zuständigen Gesetzgeber zu ergreifen. Platz für Alleingänge der Freien und Hansestadt Hamburg besteht also nur in eingeschränktem Maße.

So ist die Freie und Hansestadt Hamburg beispielsweise daran gehindert

- eine flächendeckende Tempo-30-Zone einzurichten,
- umfangreiche streckenbezogene Fahrverbote und Fahrbeschränkungen vorzugeben,
- uneingeschränkt Umweltzonen oder Null-Emissions-Zonen einzurichten.

Auch bestehen große Bedenken, falls die Freie und Hansestadt Hamburg, die auch in der Öffentlichkeit diskutierte Maßnahme umsetzen wollte, Zugangsbeschränkungen zum Hamburger Hafen für Binnen- und Seeschiffe zu erlassen, die nicht über klimafreundliche Antriebe verfügen.

Auch im Industriesektor sind die Möglichkeiten von alleinigen Klimaschutzmaßnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg stark eingeschränkt. Hier hat der Bundesgesetzgeber bereits weitreichende Vorgaben gemacht.

Auch den Gebäudesektor, also insbesondere das Wohnen, hat der Bundesgesetzgeber weitgehend geregelt.

In allen genannten Sektoren stehen der Freien und Hansestadt Hamburg allerdings durchaus zahlreiche Maßnahmen zur Verfügung, die zumindest Lenkungs- oder Anreizwirkungen entfalten, die Klimabilanz zu verbessern.

Das gilt beispielsweise im Verkehr für die Privilegierung von Elektrofahrzeugen, dem ÖPNV, bei Carsharing-Modellen und hinsichtlich der Fahrradinfrastruktur.

Auch im Bereich ihrer Planungshoheit kann die Freie und Hansestadt Hamburg klimaschützende Maßnahmen ergreifen.

Auch der Hamburger Hafen und die Elbe unterliegen rechtlich weitgehend anderen Gesetzgebern als der Freien und Hansestadt Hamburg. Trotzdem kann auch in diesem Bereich z.B. durch den Ausbau von Landstromanlagen die Freie und Hansestadt Hamburg zur Erreichung der neuen Klimaschutzziele beitragen.

Die Freie und Hansestadt Hamburg wird allerdings nicht allein aufgrund der Regelungskompetenz bei der (alleinigen) Durchführung von klimaschützenden Maßnahmen beschränkt. Als weiteres Korrektiv sieht das Hamburgische Klimaschutzgesetz vor, dass die zu ergreifenden Maßnahmen sozialverträglich sein müssen. Hierbei wird insbesondere zu berücksichtigen sein, inwieweit Arbeitsplätze aufgrund der Maßnahmen gefährdet sind und ob sich für die verschiedenen Bevölkerungsgruppen und die Wirtschaft höhere Kosten durch die Maßnahmen ergeben.

Schließlich muss die Freie und Hansestadt Hamburg bei jeder Maßnahme, die sie zu ergreifen gedenkt und die in Grundrechte eingreift, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung dahingehend durchführen, ob die angedachte Maßnahme geeignet, erforderlich und angemessen ist.

In diesem Sinne ist dem Ersten Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, Dr. Tschentscher zuzustimmen, der in seinem Statement zum Zukunftsentscheid am 13.10.2025 wie folgt ausgeführt hat:

„Der Senat hat dagegen bereits im Vorfeld des Volksentscheids darauf hingewiesen, dass die Klimaneutralität 2040 nach aktuellen Gutachten und wissenschaftlichen Erkenntnissen

sowie unter der Maßgabe der Sozialverträglichkeit und Bezahlbarkeit nur möglich ist, wenn hierfür die entsprechenden Voraussetzungen auf Bundesebene geschaffen werden“⁵⁷.

Die Freie und Hansestadt Hamburg allein verfügt nicht über den großen Hebel, klimaschützende Maßnahmen zu ergreifen. Ihr stehen allerdings eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verfügung, die zu einer positiven Wirkung auf die Klimabilanz beitragen können.

Dr. Ralf Hüting
Rechtsanwalt/Of Counsel
ZENK Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

⁵⁷ Statement zum Zukunftsentscheid des Ersten Bürgermeisters Dr. Peter Tschentscher vom 13.10.2025, <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/senat/reden-und-dokumente/statement-zum-zukunftsentscheid-1106784>, zuletzt abgerufen: 19.03.2026.