Dossier zum Hamburger Zukunftsentscheid

Inhalt

1. Der Volksentscheid vom 12. Oktober 2025 2
2. Das am 12. Oktober 2025 beschlossene Hamburgische Klimaschutzgesetz 3
3. Hamburger Senat und Bürgerschaft zum Zukunftsentscheid 4
   3.1 Neutralitätsgebot für den Hamburger Senat 4
   3.2 Unmittelbare politische Reaktionen auf den Zukunftsentscheid 4
   3.3 Versuch eines Bürgerschaftsbeschlusses zur Aufhebung des Zukunftsentscheids ... 5
4. Die CO_2-Emissionen Hamburgs 5
   4.1 Die Entwicklung der CO_2-Emissionen Hamburgs 5
   4.2 Die Bilanzierung der CO_2-Emissionen Hamburgs 7
5. Perspektiven für das Erreichen der CO_2-Neutralität Hamburgs im Jahr 2040 9
6. Analyse des Klimaschutzverbesserungsgesetzes 10
   6.1 Eine Schätzbilanz zur raschen Überprüfung 11
   6.2 Zulässige Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 3 des HmbKliSchG 12
   6.3 Klimaplan und Sektorziele 14
   6.4 Sozialverträgliche Umsetzung 15
7. Maßnahmen für das Erreichen des Hamburger Klimaschutzziels 2040 15
   7.1 Wichtige Quellen für Klimaschutz-Maßnahmen 15
   7.2 Übergreifende Maßnahmen 16
   7.3 Maßnahmen im Sektor Industrie 18
   7.4 Maßnahmen im Sektor Verkehr 19
   7.5 Maßnahmen im Sektor Private Haushalte 20
   7.6 Maßnahmen im Sektor Gewerbe, Handel, Dienstleistungen 21
8. Klimaziele in anderen Bundesländern und Städten 22

Wozu dieses Dossier?

Nach dem Volksentscheid vom 12. Oktober 2025 soll Hamburg bereits bis zum Jahr 2040 CO_2-neutral werden. Bis dahin sind jährliche CO_2-Zwischenziele einzuhalten. Wenn die CO_2-Emissionen nicht rasch genug sinken, soll mit Sofortprogrammen nachgesteuert werden. Alle Klimaschutzmaßnahmen in Hamburg sollen sozialverträglich umgesetzt werden. Die Öffentlichkeit soll zeitnah über die Planungen des Senats informiert werden.

In diesem Dossier werden wichtige Quellen, Zusammenhänge und Abläufe dokumentiert und erläutert, um weiterhin eine umfangreiche öffentliche Beteiligung zu unterstützen.

Parallel dazu wurden in einem Dokument
„Hamburger Zukunftsentscheid: Öffentliche Debatte und Medien“
unterschiedliche Informationen, Meinungen und Standpunkte zusammengetragen.

Stand: 25.12.2025

1. Der Volksentscheid vom 12. Oktober 2025

Mit dem Hamburger Zukunftsentscheid wurde am 12. Oktober 2025 das Klimaschutzverbesserungsgesetz beschlossen, durch welches das Hamburgische Klimaschutzgesetz (HmbKliSchG) geändert wurde. Das im August 2023 vom Senat der Hamburger Bürgerschaft vorgelegte Klimaschutzstärkungsgesetz wurde am 13.12.2023 von der Bürgerschaft beschlossen und am 29.12.2023 im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet. Die beiden früheren Fassungen des HmbKliSchG sahen CO_2-Neutralität in Hamburg erst für die Jahre 2050 bzw. 2045 vor. Das Klimaschutzstärkungsgesetz sah für 2030 eine erheblich weitergehende Reduktion der CO_2-Emissionen gegenüber dem Vergleichsjahr 1990 vor als das HmbKliSchG vom 20.2.2020. Mit der jetzigen Neufassung soll CO_2-Neutralität in Hamburg schon im Jahr 2040 erreicht werden.

In Kraft ab	Fassungen des HmbKliSchG	Reduktion bis 2030	CO_2-Neutralität bis
25. 6. 1997	Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas durch Energieeinsparung		
20. 2. 2020	Hamburgisches Gesetz zum Schutz des Klimas	um 55 %	2050
1. 1. 2024	Klimaschutzstärkungsgesetz	um 70 %	2045
7. 11. 2025	Klimaschutzverbesserungsgesetz	um 70 %	2040

Tabelle 1: Fassungen des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes

Beim Hamburger Zukunftsentscheid stimmten 304.063 Wählerinnen und Wähler mit Ja, 267.299 stimmten mit Nein. Das Quorum lag bei 262.609 Stimmen. Einzelheiten zur Abstimmung sind in „Volksentscheide 2025 in Hamburg“ und in Drs. 23/1994 zu finden. Dieser

Volksentscheid ist einer von nur acht Volksentscheiden, die jemals in Hamburg eine Mehrheit fanden. Dabei gab es nach einer ausführlichen Zusammenstellung des Vereins *Mehr Demokratie* in keinem Bundesland mehr Initiativen „von unten“ als in Hamburg.

Die Initiatorinnen und Initiatoren des „Hamburger Zukunftsentscheids“ hatten im November 2023 einen Vorschlag zur Änderung des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes vorgelegt. Erdacht wurde die Volksinitiative vor allem von den Aktiven der Bewegung Fridays for Future. Zahlreiche Organisationen schlossen sich an wie der BUND Hamburg, Greenpeace Hamburg, der Mieterverein zu Hamburg, der NABU Hamburg und die Gewerkschaft ver.di. Über 100 Unternehmen unterstützten in einem offenen Brief die Inhalte des Hamburger Zukunftsentscheids. Die Vertrauenspersonen des “Hamburger Zukunftsentscheids” sind Drs. 23/625 zu entnehmen.

Die erste Phase nach der Volksgesetzgebung in Hamburg, die Volksinitiative zum „Hamburger Zukunftsentscheid“, startete zu Beginn des Jahres 2024 zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Klimaschutzstärkungsgesetzes. Während dieser Phase, die vor dem Volksbegehren und dem Volksentscheid liegt, wurde über eine ultraschnelle Sammlung von Stimmen berichtet. Der Ausschuss für Umwelt, Klima und Energie der Hamburger Bürgerschaft beriet am 5. April 2024 über diese Volksinitiative. Die ZEIT berichtete am 29. Oktober 2025 Näheres über die Verhandlungen der „Initiative Zukunftsentscheid“ mit den Bürgerschaftsfraktionen von SPD und Grünen: „Hamburger Zukunftsentscheid - Auf Konfrontationskurs“.

Weitere Informationen zum **Vorlauf des Volksentscheids** sind in den Bürgerschaft-Drucksachen 22/14035 vom 9.1.2024, 22/14382 vom 8.2.2024, 22/15505 vom 12.6.2024, 22/16943 vom 26.11.2024, Drs. 23/160 vom 10.4.2025, in Wikipedia und in der Darstellung der Initiative Hamburger Volkentscheid zu finden.

2. Das am 12. Oktober 2025 beschlossene Hamburgische Klimaschutzgesetz

Wichtige primäre Quellen zum neuen Hamburgischen Klimaschutzgesetz (HmbKliSchG) sind:

- Das zur Volksabstimmung vorgelegte Änderungsgesetz für besseren Klimaschutz mit Begründung (Klimaschutzverbesserungsgesetz),
- im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 37 2025 vom 7. Nov. 2025 abgedruckt, ohne die Gesetzes-Begründung,
- eine gut lesbare Fassung der „Initiative Zukunftsentscheid“, in der die Änderungen gegenüber dem bisherigen HmbKliSchG hervorgehoben wurden,
- die Übersicht der „Initiative Zukunftsentscheid“ zum Hamburger Zukunftsentscheid „Unsere Inhalte - Klimapolitik sozial, planbar, verantwortungs-bewusst!“.

Das Gesetz wurde vom Senat gemäß § 23a des Hamburger Volksabstimmungsgesetzes innerhalb eines Monats ausgefertigt und im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet. Eine Beschlussfassung durch die Bürgerschaft über ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz sieht das Hamburgische Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid nicht vor.

3. Hamburger Senat und Bürgerschaft zum Zukunftsentscheid

3.1 Neutralitätsgebot für den Hamburger Senat

In der Antwort des Senats auf eine Schriftliche Kleine Anfrage der CDU in Drs. 23/1796 vom 21.10.2025 wird ausführlich dargelegt, inwieweit die Mitglieder des Senats im Rahmen eines laufenden Volksentscheids einem verfassungs- und einfach-rechtlichen Neutralitätsgebot unterliegen. Auf der Basis des § 31 des Volksabstimmungsgesetzes hat das Hamburgische Verfassungsgericht ausdrücklich hervorgehoben, dass die Ausübung des Stimmrechts im Volksgesetzgebungsverfahren frei von unzulässiger staatlicher Beeinflussung bleiben muss und Staatsorgane in den Meinungs- und Abstimmungskampf nicht wie interessierte Private eingreifen dürfen.

3.2 Unmittelbare politische Reaktionen auf den Zukunftsentscheid

Zur rechtlichen Bedeutung des erfolgreichen Volksentscheids „Hamburger Zukunftsentscheid“ erklärte die Senatskanzlei am 13.10.2025:

> „Nach § 23 des Hamburgischen Volksabstimmungsgesetzes ist damit die Änderung des Hamburgischen Klimaschutzgesetzes beschlossen. Der Senat wird das Endergebnis des Volksentscheids unverzüglich formal feststellen und das Änderungsgesetz im Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkünden.“

Hamburgs Erster Bürgermeister Dr. Peter **Tschentscher** kommentierte das Ergebnis der Abstimmung über den „Hamburger Zukunftsentscheid“ am 13.10.2025 so:

> „Wie es unsere Verfassung und die Rechtslage zur Volksgesetzgebung gebieten, wird der Senat den Volksentscheid umsetzen und den Hamburger Klimaplan an die neuen formalen Anforderungen anpassen. Dafür gilt eine Übergangsfrist von zwei Jahren ab Inkrafttreten des geänderten Klimaschutzgesetzes.“

Stellungnahmen der Fraktionen der Bürgerschaft zur Wahl:

Hamburg stimmt für den Zukunftsentscheid – Grüne sehen starkes Signal für den Klimaschutz, Grüne Hamburg, 12.10.2025

Der Fraktionsvorsitzender der SPD in der Hamburgischen Bürgerschaft Kienscherf sieht Grüne nach Klimaentscheid in der Pflicht, ZEIT, 25.10.2025

> „Zugleich dämpfte Kienscherf die Erwartungen der Initiative nach einer schnellen Umsetzung des «Zukunftsentscheids». Zunächst müssten alle Fakten und Zahlen auf den Tisch, die sich aus der Fristverkürzung ergeben, sagte er. Über konkrete Maßnahmen könne man dann voraussichtlich erst in der zweiten Hälfte des nächsten Jahres Reden.“

Umsetzung des Zukunftsentscheids: Linksfraktion will Senat mit Bürger*innenrat beispringen, Die Linke Hamburg, St. Jersch, 25.10.2025

Der Fraktionsvorsitzende der CDU Dennis Thering forderte am 13.10.2025 Bürgermeister Tschentscher auf, in der nächsten Parlamentssitzung eine Regierungserklärung zum Ergebnis des Volksentscheids abzugeben.

Weitere Stellungnahmen finden sich im Bericht „Hamburger Zukunftsentscheid: Öffentliche Debatte und Medien“.

3.3 Versuch eines Bürgerschaftsbeschlusses zur Aufhebung des Zukunftsentscheids

Nach Artikel 50 Absatz 4 der Hamburgischen Verfassung oder nach § 25 des Volksabstimmungsgesetzes kann die Bürgerschaft ein Gesetz beschließen, das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufhebt oder ändert. Wenn innerhalb von drei Monaten 2,5 Prozent der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das von der Bürgerschaft beschlossene Änderungsgesetz verlangen, so ist dieser durchzuführen. Ein erfolgreiches Volksbegehren erfordert die Zustimmung von 5 Prozent der Wahlberechtigten.

Die CDU-Fraktion in der Bürgerschaft legte am 18. November 2025 einen Antrag zur Aufhebung des Zukunftsentscheids vor, die AfD einen anderen Antrag mit einer ähnlichen Zielsetzung. Am 10. Dezember sollten diese Anträge in der Bürgerschaft behandelt werden. Ziel des CDU-Antrags war, zum Klimaschutzstärkungsgesetz vom 13. Dezember 2023 zurückzukehren.

Bürgermeister Tschentscher gab am 19. November 2025 der CDU eine Absage. Jetzt müsse es zunächst darum gehen, Wege zu finden, wie das Ziel bereits 2040 erreicht werden könne. „Wenn wir sie nicht finden können, dann kann man auch noch einmal an eine Änderung des Klimaschutzgesetzes denken“, sagte er. „Aber jetzt nicht - kurz nachdem wir abgestimmt haben.“

Bei der Debatte am 10.12.2025 über die Anträge der CDU und der AfD, wiesen Sprecherinnen und Sprecher von SPD, Grünen und Linkspartei darauf hin, dass der CDU-geführte Senat im Jahr 2004 die Hamburger Krankenhäuser privatisiert habe, obwohl in einem Volksentscheid dieser Verkauf mit einer Mehrheit von drei Vierteln abgelehnt wurde. Es zeige sich, dass die CDU den Volkswillen immer noch zu wenig respektiere. Für die Anträge von CDU und AfD stimmten jeweils nur die Fraktionen selbst.

4. Die CO_2-Emissionen Hamburgs

4.1 Die Entwicklung der CO_2-Emissionen Hamburgs

Mit dem Klimaschutzstärkungsgesetz (Drs. 22/12773 vom 29.8.2023) wurde das Zieljahr gegenüber dem HmbKliSchG vom 20. Februar 2020 von 2050 auf 2045 herabgesetzt. Außerdem diente es der Anpassung an Rechtsentwicklungen im Klimaschutz- und Energierecht auf Bundesebene, insbesondere im Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) und im Gebäudeenergiegesetz (GEG). Der Einsatz Erneuerbarer Energien in Hamburg wie Stromerzeugung mit Photovoltaik wurde gestärkt.

Schneller zur CO_2-Neutralität mit dem Hamburger Zukunftsentscheid

Das am 12.10.2025 mit dem „Hamburger Zukunftsentscheid“ beschlossene Hamburger Klimaschutzgesetz sieht ebenso wie das Klimaschutzstärkungsgesetz für 2030 eine **CO_2-Verminderung von 70 Prozent** gegenüber 1990 vor.

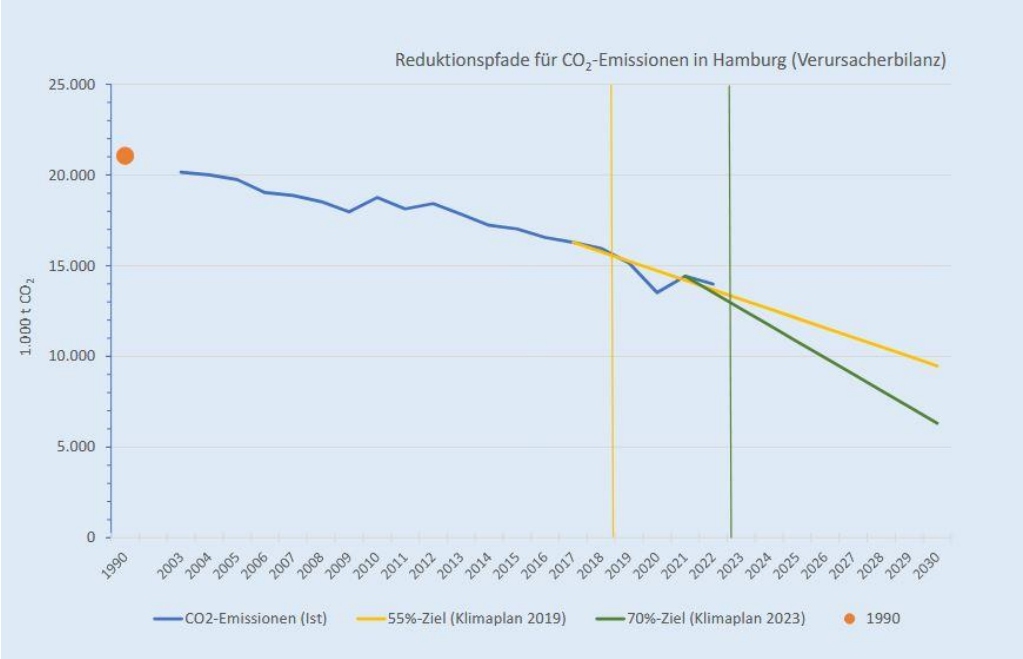

Abbildung 1: CO_2-Reduktionspfad Hamburg

Die Datenquelle zu den Abbildungen 1 und 2 ist „Energiebilanz und CO_2-Bilanzen für Hamburg 2023“, Stand Dezember 2024, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Dezember 2024. (GHD = Gewerbe, Handel Dienstleistungen; PHH = Private Haushalte)

Für das Jahr 2023 ergab sich nach einer Mitteilung der Umweltbehörde BUKEA vom September 2025 zur vorläufigen Verursacherbilanz des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein eine deutliche CO_2-Minderung in Hamburg:

> „Gegenüber dem Basisjahr 1990 haben [sich die CO_2-Emissionen] **um 42,9 Prozent** reduziert. Um die laut Klimazielen der Stadt Hamburg vorgesehenen 70 Prozent bis 2030 (gegenüber 1990) zu erreichen müssen in den kommenden Jahren **weitere 27,1 Prozent** des klimaschädlichen Gases reduziert werden.“

Der „Klimamonitor Hamburg 2024“ des Klimabeirats Hamburg stellte in November 2024 eine Reihe von „Indikatoren für Klimaschutz und Klimaanpassung“ dar. Die grüne Linie in Abbildung 1 zeigt den bis 2030 vorgesehenen Reduktionspfad für die CO_2-Emissionen in Hamburg nach der Verursacherbilanz. Abbildung 2 gibt eine Aufschlüsselung nach Sektoren wieder. Die Sektoren Verkehr, aber auch Privathaushalte (PHH), fallen besonders auf, weil sie keine ausreichenden Reduzierungen der CO_2-Emissionen aufweisen.

Im März 2025 gab der Klimabeirat Hamburg Empfehlungen an den Senat der Freien und Hansestadt für die 23. Wahlperiode: „Ambitionierter vorangehen: **10 Punkte** für mehr Klimaschutz und Anpassung an die Folgen des Klimawandels in Hamburg“. Schon in Punkt 1 wird ein Konzept zur konkreten Umsetzung des Nachsteuerungsmechanismus nach § 6 (2) des Klimaschutzgesetzes gefordert, wie es jetzt im Klimaschutzverbesserungsgesetz enthalten ist.

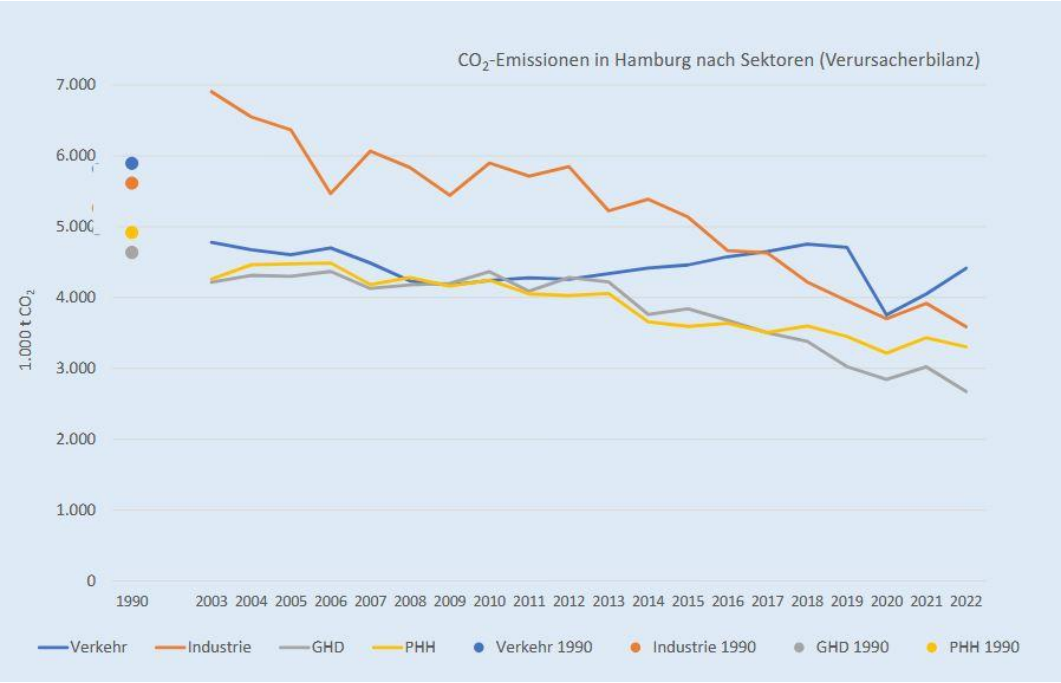

Abbildung 2: Entwicklung der CO_2-Emissionen nach Sektoren

4.2 Die Bilanzierung der CO_2-Emissionen Hamburgs

Seit der Fassung des HmbKliSchG vom 20. Februar 2020 ist nach § 4 Absatz 1 das Ziel dieses Gesetzes die Reduzierung der Netto-CO_2-Emissionen in Anlehnung an die Verursacherbilanzen des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein (Tabelle 1).

Die Verursacherbilanz, die auf dem Endenergieverbrauch basiert, passt besser zu einem Stadtstaat wie Hamburg als die Quellenbilanz, mit der die CO_2-Emissionen aus dem Primärenergieverbrauch darstellt werden.

Die Bilanzierung von CO_2-Emissionen und von Treibhausgas-Emissionen ist kompliziert. Die „Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen“ (AGEB) erstellt bundesweite Energiebilanzen für ganz Deutschland, jedoch keine zugehörigen CO_2- oder Treibhausgas-Bilanzen. In enger Anlehnung an Methoden und Quellen der AGEB gibt der „Länderarbeitskreis (LAK) Energiebilanzen“ einheitliche Standards für die Energie- und CO_2-Bilanzierung vor, nach denen die Statistischen Ämter der Bundesländer – beispielsweise für Hamburg und für Schleswig-Holstein – auf die einzelnen Bundesländer bezogene Energiebilanzen und CO_2-Bilanzen erstellen. In Drs. 22/10882 vom 10.2.2023 wird auch auf die Erstellung von CO_2-Bilanzen einzelner Bezirke Hamburgs eingegangen.

Für das Verständnis der mit dem HmbKliSchG verbundenen Emissions-Bilanzierung ist es nützlich, Methoden und Einschränkungen der Verursacherbilanz des „Länderarbeitskreises Energiebilanzen“ zu kennen. Eine Aufzählung findet sich in einer Darstellung des LAK Energiebilanzen und auf Folie 16 im Gutachten KLIMANEUTRALITÄT UND EMISSIONSBILANZIERUNG. Beispielsweise werden graue Energie und energiebedingte Vorketten (außer bei Strom) nicht

berücksichtigt. Für Hamburg besonders wichtig: Grenzüberschreitender Transport wird nicht angerechnet, sondern nur inländischer Luftverkehr, inländische Schifffahrt sowie Küstenschifffahrt. Prozessbedingte CO_2-Emissionen, die bei chemischen Reaktionen in Industrieprozessen entstehen, sind nicht in der Verursacherbilanz enthalten. Sie werden vom LAK separat dargestellt. Seit kurzem werden die CO_2-Bilanzen auch witterungsbereinigt.

Beim Energieträger Strom wird ein einheitlicher Faktor für ganze Deutschland verwendet. Dieser Generalfaktor Strom ist der Quotient aus den gesamten Emissionen aller deutschen Stromerzeugungsanlagen, soweit sie für den inländischen Verbrauch produzieren, und dem gesamten inländischen Stromendverbrauch. Bei der Bewertung der Fernwärme wird ein einheitlicher Emissionsfaktor für den gesamten Fernwärmemix in Hamburg verwendet. Ein Beispiel für die in einem solchen Fernwärmemix verwendeten Energieträger wurde in Frage 15 der Drs. 22/11456 für das Jahr 2021 aufgelistet. Die CO_2-Emissionsfaktoren für unterschiedliche Energieträger sind in Excel-Dateien des LAK zu finden.

Es dauert länger als sechs Monate, bis nach dem Abschluss eines Jahres der zugehörige Generalfaktor Strom und der Emissionsfaktor Fernwärme für Hamburg feststehen.

Für das Jahr 2023 wurde ein Generalfaktor Strom von 365 g CO_2/kWh berechnet. Der Emissionsfaktor Fernwärme für Hamburg betrug 294 g CO_2/kWh. Der vom LAK für Erdgas angegebene CO_2-Emissionsfaktor ist 202 g CO_2/kWh (ohne Vorketten). Die Fernwärme in Hamburg ist hiernach gegenwärtig noch wesentlich klimaschädlicher als Wärme aus der Verbrennung von Erdgas, solange eine großer Anteil durch Verbrennung von Steinkohle erzeugt wird. Eine Wärmepumpe, bei der aus einer eingesetzten Kilowattstunde Strom drei Kilowattstunden Wärme gemacht werden, ist bereits jetzt mit 122 g CO_2/kWh wesentlich klimafreundlicher als die Verbrennung von Erdgas. Werden die Vorketten von Erdgas berücksichtigt, die beispielsweise für verflüssigtes Erdgas (LNG) aus den USA und aus Russland sehr hoch sind, so wird verständlich, dass die Verbrennung von derartigem LNG ähnlich klimaschädigend sein dürfte wie die von Steinkohle.

Vorsicht ist geboten bei Angaben von CO_2-Emissionsfaktoren für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen. Der Transformationsplan des Hamburger Stadtnetzes geht in Abschnitt 7 auf die Unterschiede bei Anwendung der CO_2-Carnot-Methode und der CO_2-Referenzwertmethode (Finnische Methode) ein.

Zusätzliche PV- und Windenergieanlagen auf dem Hamburger Territorium tragen wegen der Definition des Generalfaktors Strom im Wesentlichen nur dann zur Reduzierung von CO_2-Emissionen in der Verursacherbilanz Hamburgs bei, wenn sie den bilanzierten Stromendverbrauch in Hamburg senken. Der Ersatz von Fernwärme, die mit fossilen Energieträgern erzeugt wurde, durch Fernwärme aus CO_2-freien Fernwärmeanteilen verbessert dagegen die Verursacherbilanz Hamburgs in vollem Umfang.

Bei der CO_2-Verursacherbilanz handelt es sich um eine top-down-Bilanz. Von der Leitstelle Klima, die die Klimapolitik des Hamburger Senats koordiniert, wird außerdem eine bottom-up-Bilanzierung vorgenommen, mit der frühzeitig die CO_2-Wirkung von Einzelmaßnahmen eingeschätzt werden soll.

Die Hamburger Umweltbehörde und die Leitstelle Klima haben am 24.1.2024 eine umfangreiche Handlungshilfe zum CO_2-Maßnahmenmonitoring des Hamburger Klimaplans veröffentlicht. Darin wird die Herangehensweise zur Berechnung von CO_2-Einsparungen bei verschiedenen Maßnahmentypen und auch eine Einordnungsskala für Maßnahmen, bei denen keine direkten CO_2-Einsparungen berechenbar sind, dargestellt.

Während die CO_2-Verursacherbilanz nur sogenannte Scope-1- und Scope-2-Emissionen bei der Berechnung der Emissionsreduktion berücksichtigt, wird in der „Handlungshilfe“ auch auf ausgewählte Scope-3-Emissionen eingegangen, wie auf die indirekten Emissionen in den Vorketten und auf den Einsatz von „grauer Energie“. (Scope 1 umfasst die direkt freigesetzten Emissionen, Scope 2 die indirekten Emissionen durch Energie, die außerhalb erzeugt und eingekauft wird, wie Strom, Wärme und Kühlung.)

Die Klimakrise wird nicht nur durch CO_2-Emissionen, sondern auch durch die Emissionen **anderer Treibhausgase** verursacht. Mit dem Unterschied zwischen CO_2-Emissionen und Treibhausgas-Emissionen beschäftigte sich die Zweite Fortschreibung des Klimaplans im Teil F1, wo methodische Begrenzungen auf „energiebedingte CO_2-Emissionen“ diskutiert wurden. Nach Abschnitt 3.1 des dem Klimaplan zu Grunde liegenden “Eckpunktepapiers“ machten die energiebedingten CO_2-Emissionen im Jahr 2020 etwa 96 Prozent aller Treibhausgas-Emissionen Hamburgs aus.

Die Zielsetzungen „Klimaneutralität“ und „CO_2-Neutralität“ sind also nicht einfach austauschbar. Das wurde sogar im Klimaschutzverbesserungsgesetz übersehen. Denn in dessen § 6 Absatz 3 wurde eingefügt: „bis zur Erreichung der Klimaneutralität nach § 4 Absatz 2“. In § 4 Absatz 2 steht aber „Netto-CO_2-Neutralität“. In der Gesetzesbegründung wurde fast generell „Klimaneutralität“ anstelle von „CO_2-Neutralität“ gesetzt.

Deutschland hat sich gesetzlich verpflichtet, bis 2045 treibhausgasneutral zu werden. Das Bundes-Klimaschutzgesetz gibt dafür Zwischenziele vor: Bis 2030 sollen die Emissionen um mindestens 65 Prozent gegenüber 1990 sinken, bis 2040 um mindestens 88 Prozent.

5. Perspektiven für das Erreichen der CO_2-Neutralität Hamburgs im Jahr 2040

Für Hamburgs öffentliche Unternehmen ist Klimaneutralität schon im Jahr 2040 keine neue Zielsetzung. Der rot-grüne Koalitionsvertrag vom April 2025 enthält auf Seite 7 die Selbstverpflichtung: „Unser Ziel bleibt es, dass die öffentlichen Unternehmen Hamburgs bis 2040 klimaneutral sind. [...] Gemeinsam soll – unterstützt durch ein Wirkungsmonitoring – an den Zielen Klimaneutralität im Konzern bis 2040 [...] in den Geschäftsleitungen und Aufsichtsgremien gearbeitet werden.“

In der Zweiten Fortschreibung des Hamburger Klimaplans vom 29.8.2023 steht: „Die Hamburger Stadtwirtschaftsstrategie gibt das Ziel vor, dass die öffentlichen Unternehmen bis zum Jahr 2040 bilanziell klimaneutral werden und hierfür eigenständig Konzepte und Strategien zur Umsetzung entwickeln sollen.“ Bestätigungen des Ziels „Klimaneutralität bis 2040“ für die öffentlichen Unternehmen sind auch in Drs. 23/1676, 1.10.2025 und in Drs. 23/1110, 15.8.2025

zu finden. Eine Auflistung von öffentlichen Unternehmen Hamburgs ist Drs 22/6320 vom 16.11.2021 zu entnehmen.

Für ganz Hamburg kündigte die Hamburger Umweltbehörde BUKEA etwa einen Monat vor dem „Zukunftsentscheid" ein Gutachten von Hamburg Institut und Öko-Institut zur Machbarkeit der CO_2-Neutralität in Hamburg bereits bis zum Jahr 2040 an (ENTWICKLUNGSSZENARIEN FÜR NEUE KLIMAZIELE), hier kurz „**2040-Gutachten**".

Zur Vorbereitung dieses Gutachtens mit Zielerreichung 2040 wurde am 18. Juni 2025 von Hamburg Institut und Öko-Institut das **Szenario B** in aktualisierter Form vorgelegt: ENTWICKLUNGSSZENARIEN FÜR NEUE KLIMAZIELE, **AKTUALISIERUNG** KLIMASCHUTZZIELSZENARIO (SZENARIO B) (163 Seiten).

Dem am Zukunftsentscheid orientierten Gutachten ging knapp drei Jahre zuvor eine Reihe von Publikationen voraus, die sich auf eine Netto-CO_2-Neutralität in Hamburg bis 2045 bezogen. Die am 29.8.2023 vorgelegte Zweite Fortschreibung des **Hamburger Klimaplans** beruht auf dem Szenario B der von Öko-Institut, Hamburg Institut und Prognos erarbeiteten ENTWICKLUNGSSZENARIEN FÜR NEUE KLIMAZIELE vom 27.10.2022 (167 Seiten).

Die „Gesamteinschätzung" des 2040-Gutachtens sieht bei einem Vorziehen der Zielsetzung Netto-CO_2-Neutralität auf das Jahr 2040 erhebliche Zusatzanstrengungen voraus, die, je nach Ausgestaltung, zu spürbaren Mehrbelastungen für private Haushalte, Unternehmen und den Landeshaushalt führen würden. Je nach Ausgestaltung der Maßnahmen könnte damit auch eine Zunahme sozialer Härten einhergehen. Die Gutachtenden hoben die Abhängigkeiten der Klimaschutzerfolge in Hamburg von nationalen und europäischen Rahmensetzungen hervor. Vor diesem Hintergrund erschien ihnen schon das bisherige Klimaschutzziel Hamburgs weiterhin ambitioniert.

Diese Befürchtungen wurden bei der Ausgestaltung des Klimaschutzverbesserungsgesetzes in erheblichem Maß berücksichtigt. In der Gesetzesbegründung heißt es: „Das Vorziehen der Klimaneutralität auf das Jahr 2040 ist eine große Herausforderung für Hamburg. Die jeweiligen Auswirkungen auf die Sektoren, in denen die Klimaneutralität zu erreichen ist, sowie die Notwendigkeit finanzieller Aufwendungen für die Stadt hängen dabei von den konkreten Maßnahmen ab, die Bürgerschaft und Senat wählen, um Hamburg zu dekarbonisieren."

6. Analyse des Klimaschutzverbesserungsgesetzes

Die Volksinitiative hebt als wesentliche Veränderungen des Klimaschutzverbesserungsgesetzes im Vergleich zum Hamburgischen Klimaschutzgesetz vom 1. Januar 2024 hervor:

- das Vorziehen der CO_2-Neutralität von 2045 auf 2040,
- die Vorgabe von jährlichen Höchstmengen an CO_2-Emissionen bei raschen Überprüfungen mit Hilfe einer Schätzbilanz und zeitnahen Korrekturen mit Sofortprogrammen und
- die Verstärkung der Forderung nach sozialverträglicher Umsetzung.

Aus Sicht der Volksinitiative fehlten bisher eine ausreichende Transparenz, ein kurzfristiges Monitoring und eine schnelle Nachjustierung.

Die Verpflichtung zur Reduktion der CO_2-Emissionen im Jahr 2030 um mindestens 70 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 wurde als Zwischenziel für 2030 unverändert aus dem bisherigen in das neue HmbKliSchG übernommen. Der entsprechende Reduktionswert kann sich aber bis 2030 verändern. Der Reduktionswert von 98 % (unter Berücksichtigung von Kohlenstoffsenken) wurde von 2045 auf 2040 vorgezogen (Tabelle1).

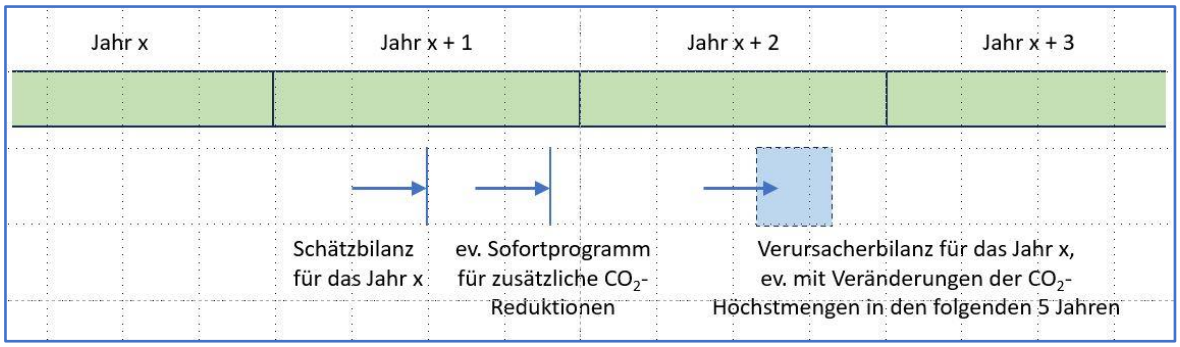

Abbildung 3: Schätzbilanz und Verursacherbilanz

6.1 Eine Schätzbilanz zur raschen Überprüfung

Nach § 4 Absatz 4 des neuen HmbKliSchG legt die für das Klima zuständige Behörde dem Senat bis spätestens zum 30. Juni eines Jahres eine **Schätzbilanz** für das jeweils vorangegangene Kalenderjahr vor. Damit kann frühzeitig festgestellt werden, ob das Klimaziel für das vorangegangene Jahr verfehlt wurde (Abbildung 3).

Eine frühe Schätzung der verursacherbedingten CO_2-Emissionen im vorangegangenen Jahr wurde schon in der Zweiten Fortschreibung des Hamburger Klimaplans unter „Weiterentwicklung des CO_2-Monitorings“ angeregt.

Die Fraktion Die Linke in der Hamburger Bürgerschaft hatte bereits am 21.11.2023 in einem Antrag die Vorlage einer „Schätzstatistik zu den Treibhausgasemissionen“ drei Monate nach Jahresende für das jeweilige vergangene Jahr vorgeschlagen. Bei Zielverfehlung gemäß dieser Schätzstatistik sollten innerhalb von sechs Monaten Maßnahmen zur Nachsteuerung vorgenommen werden. Der gesamte Antrag wurde jedoch mit den Stimmen von SPD, GRÜNEN, CDU und AfD gegen die Stimmen der LINKEN abgelehnt.

CO_2-Monitoring und zusätzliche zielführende Maßnahmen nach Zwischenberichten, die Gefahren für das Erreichen von Klimazielen feststellen, sind nicht neu. Das Klimaschutzverbesserungsgesetz sieht aber eine stärkere Verbindlichkeit und raschere Reaktionen vor.

In Drs. 23/2271 machte der Senat am 5.12.2025 einige Angaben zur „Schätzbilanz nach dem Hamburgischen Klimaschutzgesetz“, verweist aber auch auf den nächsten Zwischenbericht.

Nach dem neuen HmbKliSchG ist die **erste Schätzbilanz** für die CO_2-Emissionen des Jahres 2025 dem Senat spätestens am 30. Juni 2026 vorzulegen. Allerdings ist für das Jahr 2025 in

der Anlage 3 des neuen HmbKliSchG noch keine zulässige Jahresemissionsmenge festgelegt, mit der verglichen werden könnte.

Die Schätzbilanz für das Jahr 2026 muss dem Senat bis zum 30. Juni 2027 vorgelegt werden. Die zulässige Jahresemissionsmenge für das Jahr 2026 beträgt nach **Anlage 3** des HmbKliSchG 9,611 Millionen Tonnen CO_2. Wenn die Schätzbilanz diesen Wert überschreitet, so gilt nach § 4 (5): Innerhalb von fünf Monaten, also bis Ende November 2027, beschließt der Senat ein **Sofortprogramm** mit Maßnahmen, die für einen Ausgleich der Überschreitung geeignet sind (Abbildung 3). Bei der Ausarbeitung des Sofortprogramms kann nach § 7 (1) der **Klimabeirat** Unterstützung leisten.

Sofortprogramm und eventuelle Begrenzungen der Regelungskompetenz Hamburgs sind innerhalb der Fünfmonatsfrist der **Öffentlichkeit** vorzulegen.

Für den Fall, dass Hamburg nicht die Kompetenz zu einer ausreihenden Minderung von CO_2-Emissionen hat, gilt § 4 Absatz 5 Satz 2: „Diese Pflicht besteht nicht, insoweit der Ausgleich der Überschreitung nur durch Maßnahmen erreichbar ist, für die die Freie und Hansestadt Hamburg nicht die notwendige Regelungskompetenz hat“.

In der Gesetzes-Begründung wird hierzu erklärt: „Die Feststellung einer Ausnahme nach Satz 2 stellt deshalb immer eine Einschätzung des Senats dar. Sie kann auch gradueller Natur sein, wenn nur ein Teil des Ausgleichs der Überschreitung durch Maßnahmen auf Landesebene erreicht werden kann. Um dies transparent zu machen, legt der Senat sowohl das Sofortprogramm als auch eine Begründung einer Ausnahme nach Satz 2 innerhalb der Fünf-Monats-Frist der Öffentlichkeit vor.“

Dazu die juristische Beraterin des Zukunftsentscheids Roda Verheyen: „Die Änderungen zum bisherigen Klimaschutzgesetz sind deswegen so geschrieben, dass Hamburg gleichzeitig alles das tun muss, was es kann, aber eben auch ein vitales Interesse daran hat, dass die anderen es auch tun. Die internationale Gemeinschaft, die EU, der Bund. Das Gesetz sagt: Die Jahresemissionsmengen müssen nur eingehalten werden, wenn Maßnahmen möglich sind, für die Hamburg „die notwendige Regelungskompetenz hat“ (§ 4 Abs. 5 HmbKSG neu).“

6.2 Zulässige Jahresemissionsgesamtmengen nach Anlage 3 des HmbKliSchG

Ab dem Jahr 2026 gelten in Zukunft gesetzliche Höchstmengen für CO_2-Emissionen, die den Minderungspfad bis zur CO_2-Neutralität festlegen. Die zunächst gültigen jährlichen Höchstwerte wurden in **Anlage 3** des neuen HmbKliSchG festgelegt. Die Aufteilung auf die Sektoren Private Haushalte, Gewerbe/Handel/Dienstleistungen, Industrie sowie Verkehr erfolgt durch den Hamburger Klimaplan.

Die **Verursacherbilanz** für das Jahr 2026 dürfte in der zweiten Hälfte des Jahres 2028 vorliegen (Abbildung 3). Wird in dieser Bilanz die zulässige Jahresemissionsmenge für das Jahr 2026 überschritten, so wird für die folgenden fünf Jahre – also für 2029 bis 2033 – von der zulässige Jahresemissionsmenge jeweils ein Fünftel der Überschreitung abgezogen (§ 4 (6)). Liegt beispielsweise die Überschreitung bei 0,5 Mio. t CO_2, so werden die zulässigen Höchstwerte für die Jahre 2029 bis 2033 um jeweils 0,1 Mio. t CO_2 herabgesetzt.

Die Berücksichtigung von beschränkten Regelungskompetenzen Hamburgs ist im Hinblick auf die Änderung der Jahreshöchstwerte nicht direkt in § 4 Absatz 6 vorgesehen. Mit dem letzten Satz in § 6 Absatz 2 wird hier Abhilfe geschaffen: „§ 4 Absatz 5 Satz 2 gilt entsprechend." Das bedeutet, dass auch hier fehlende Regelungskompetenz Hamburgs berücksichtigt werden kann. Bei Zielverfehlung unter Einbezug der Wirkungen der Sofortprogramme nach § 4 (5) soll sich der Senat jedoch, ausgehend von einer Analyse der Gründe, für die erforderlichen zusätzlichen Maßnahmen auf Bundesebene einsetzen und, soweit möglich, auf Landesebene zusätzliche Maßnahmen entwickeln und umsetzen.

In Drs. 23/1784, 21.10.2025 erklärt der Senat hierzu: „Das neue HmbKliSchG verpflichtet die FHH ausschließlich darauf, Maßnahmen in ihrer eigenen Regelungskompetenz vorzunehmen. Bundes- oder EU-Recht sind hiervon nicht umfasst. Auf Grundlage der vorliegenden aktuellen Gutachten und wissenschaftlichen Erkenntnissen wird eine Beschleunigung der Emissionsverringerung ab 2030 unter den weiteren Vorgaben des Klimaschutzgesetzes nur möglich sein, wenn hierfür die entsprechenden Voraussetzungen auf Bundesebene geschaffen werden." Ähnliches findet sich in Drs. 23/1930.

Auf die Frage nach bundespolitischen Voraussetzungen, die zwingend notwendig sind, um „Klimaneutralität" bis 2040 zu erreichen, erklärte der Senat in Drs. 23/1784:

„Zu den Voraussetzungen, die der Senat für notwendig erachtet und für die er sich auf Bundesebene einsetzt, gehören insbesondere

- eine umfassende Dekarbonisierung der Wärme- und Energieversorgung mit einem zeitnah zu erreichenden Bundestrommix mit 80 Prozent Erneuerbarer Energie,
- zielführende Rahmenbedingungen für den Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft und eine schnelle Umsetzung der Hamburger Wasserstoffprojekte,
- ein exponentieller Hochlauf der Elektromobilität,
- eine Wende in den Sanierungsanforderungen an den Gebäudebestand, um die Sanierungsrate erheblich zu steigern sowie geeignete Standorte für die unterirdische Speicherung von CO_2 und einen dafür europaweit gültigen regulatorischen Rahmen."

In einem Anhang zu Drs. 22/10882 vom 10.2.2023 ging der Senat auf die Frage ein, wieviel Prozent der CO_2-Einsparungen von Hamburg nur durch den Bund bewirkt werden könnten und wie sich dieser Wert zusammensetze. Er erklärte, das Erreichen der Klimaziele Hamburgs hänge zu mehr als 50 % davon ab, ob der Bund seine Klimaziele umsetzt, und erläuterte Einzelheiten.

Das 2040-Gutachten von Hamburg Institut und Öko-Institut weist in seiner „Gesamteinschätzung" darauf hin, dass die derzeitige geopolitische Situation und die neuen Mehrheiten im Bundestag und auch im europäischen Parlament nicht erwarten lassen, „dass dem Klimaschutz in den nächsten Jahren eine hohe Priorität eingeräumt wird und hierfür die nötigen Rahmensetzungen geschaffen werden". Vor diesem Hintergrund schließt der Senat mit seiner oben zitierten Auffassung eine weitere Beschleunigung der Emissionsverringerung in Hamburg ab 2030 tendenziell aus. Darüber wird sicherlich zu diskutieren sein.

6.3 Klimaplan und Sektorziele

Der Hamburger Klimaplan, den es mit Drs. 21/2521 seit dem 8. 12. 2015 gibt, wird in Abständen von jeweils vier Jahren angepasst (§ 6 (3)). Er benennt die zur Zielerreichung notwendigen Maßnahmen (§ 6 (1)). In § 36 (6) ist festgelegt, dass der Klimaplan innerhalb von zwei Jahren ab dem Inkrafttreten des Klimaschutzverbesserungsgesetzes an die neuen Klimaschutzziele (§ 4 und § 6) angepasst werden soll, also bis November 2027 (Abbildung 4). Bis dahin bleibt die zweite Fortschreibung des Klimaplans aus dem Jahr 2023 gültig.

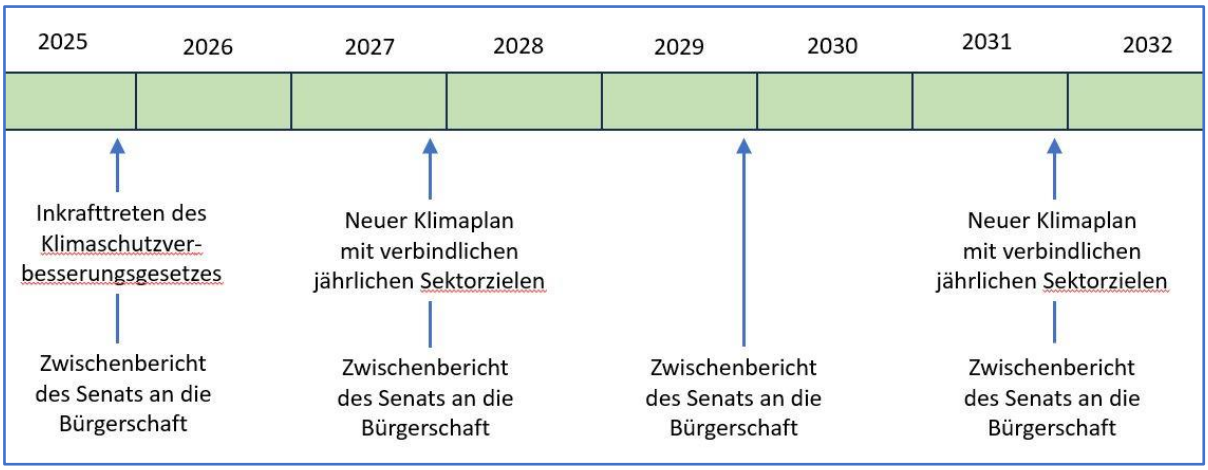

Abbildung 4: Zeitpunkte für Hamburger Klimapläne und Zwischenberichte

Außerdem berichtet der Senat der Bürgerschaft alle zwei Jahre in **Zwischenberichten** nach § 6 (2) über den Stand der Zielerreichung und der Umsetzung der Maßnahmen des Hamburger Klimaplans. Bereits gegen Ende des Jahres 2025 gibt es einen neuen Zwischenbericht (Drs. 23/1110). Es wird erwartet, dass der Senat in diesem Zwischenbericht Details zur Umsetzung des Klimaschutzziels für 2030 erläutert.

Nach § 6 (3) des HmbKliSchG ergeben sich aus dem Hamburger Klimaplan **jährliche Sektorziele** für die Kohlendioxidemissionen aus den Bereichen private Haushalte, Gewerbe/Handel/Dienstleistung, Industrie und Verkehr bis zum Jahr 2040. In Rahmen der Fortschreibung werden sie regelmäßigen angepasst. Diese Ziele sollen jahresweise in ihrer Summe den Jahresemissionsgesamtmengen entsprechen. Die Anpassung der jährlichen Sektorziele an das novellierte HmbKliSchG ist also mit dem Klimaplan Ende 2027 vorzunehmen.

Der **Wärmeplan** für Hamburg ist bis zum 30. Juni 2026 zu erstellen (Wärmeplanungsgesetz WPG § 4 (2)). § 1 orientiert das WPG auf das Zieljahr 2045. Die Länder können aber ein früheres Zieljahr bestimmen, das im Rahmen der Umsetzung dieses Gesetzes zu Grunde zu legen ist.

In Hamburg müsste diese Öffnungsklausel Einfluss auf zahlreiche zeitliche Vorgaben des WPG haben. Bis zum 31. Dezember 2026 müssen die Betreiber eines Wärmenetzes einen **Wärmenetzausbau- und -dekarbonisierungsfahrplan** vorlegen und im Internet veröffentlichen (WPG, § 32). In Anlage 3, IV, des WPG wurde hierbei eine Ausrichtung auf ein Zieljahr 2045 vorgegeben. Nach § 1 WPG und nach dem Hamburger Zukunftsentscheid müssten diese Fahrpläne bereits das Ziel einer CO_2-Neutralität bis 2040 beachten.

6.4 Sozialverträgliche Umsetzung

Roda Verheyen zur Pflicht einer in § 2 Absatz 4 hervorgehobenen sozialverträglichen Umsetzung der Ziele des HmbKliSchG:

„Das Klimaschutzverbesserungsgesetz enthält zu dieser Frage einen Auftrag, der aber dem Gesetzgeber viel Spielraum lässt: „Die (Klimaschutzziele) sind sozialverträglich umzusetzen.“ In der Begründung steht dazu, was offensichtlich ist: „Die CO_2-Neutralität bis 2040 ist nur zu erreichen, wenn soziale Anliegen und die Notwendigkeit für Klimaschutz nicht gegeneinander ausgespielt werden. Deshalb stärkt der Gesetzentwurf das Gebot der Sozialverträglichkeit, indem er klarstellt, dass bei der Erreichung der Klimaschutzziele die Sozialverträglichkeit nicht nur in Abwägung zu berücksichtigen ist, sondern die Ziele zwingend sozialverträglich zu erreichen sind“.

„Auf diese Aufgabe gibt es viele Antworten, sie sind im Emissionshandel zu finden (vor allem beim ETS 2), im Zuwendungsrecht, im Ordnungsrecht, im Mietrecht, im Energierecht. Hamburg muss auch hier vor allem eines: Tun was geht. Weniger wäre auch zu wenig, sowohl für den sozialen Zusammenhalt als auch für unser aller Zukunft.“

7. Maßnahmen für das Erreichen des Hamburger Klimaschutzziels 2040

7.1 Wichtige Quellen für Klimaschutz-Maßnahmen

Das 2040-Gutachten ENTWICKLUNGSSZENARIEN FÜR NEUE KLIMAZIELE, das Öko-Institut und Hamburg Institut mit dem Datum 9.9.2025 vorlegten, zählt in komprimierter Form zahlreiche Maßnahmen auf, die aus Sicht der Gutachtenden als Voraussetzungen zur „Klimaneutralität“ im Jahr 2040 erforderlich sind.

Diesem Gutachten ging knapp drei Jahre vorher eine Reihe von Publikationen voraus, die sich auf eine Netto-CO_2-Neutralität in Hamburg bis 2045 bezogen. Die am 29.8.2023 vorgelegte Zweite Fortschreibung des **Hamburger Klimaplans** beruht auf dem **Szenario B** der Ausarbeitung ENTWICKLUNGSSZENARIEN FÜR NEUE KLIMAZIELE, GESAMTERGEBNIS SZENARIO A UND B, vom 24.10.2022. In den von Öko-Institut, Hamburg Institut und Prognos erarbeiteten ENTWICKLUNGSSZENARIEN FÜR NEUE KLIMAZIELE zum „Szenario B“ vom 27.10.2022 für das Klimaziel 2045 wurden ähnliche Maßnahmen meist ausführlicher beschrieben.

Für die Umsetzung der verschiedenen Versionen des HmbKliSchG wurden eine Reihe von Rechtsverordnungen erlassen. So sind bei der Konzeption von Klimaschutz-Maßnahmen zu beachten:

- die Hamburgische Klimaschutz-Umsetzungspflichtverordnung – HmbKliSchUmsVO vom 22. 12. 2020,
- die Erneuerbare-Energien-Wärme-Umsetzungsverordnung - EEWärmeUms-VO vom 22. 12. 2020 und
- die Photovoltaikpflicht-Umsetzungsverordnung – PVUmsVO vom 16.4.2024 mit einer Begründung.

In der Verursacherbilanz der CO_2-Emissionen werden vier Endenergieverbrauchs-Sektoren bilanziert:

- Industrie
- Verkehr
- private Haushalte
- Gewerbe, Handel, Dienstleistungen

Die im 2040-Gutachten aufgeführten Maßnahmen für die einzelnen Verbrauchssektoren entsprechen dieser Aufteilung.

Zu den Maßnahmen, mit denen so bald wie möglich begonnen werden soll, zählen eine Fachkräfteoffensive, die Intensivierung der energetischen Sanierungstätigkeit und die Beratung für die Dekarbonisierung von GHD-Prozessen („asap“ = as soon as possible = sobald wie möglich). Mit der Planung der Stilllegung des Gasverteilnetzes soll 2027 nach dem Abschluss der Kommunalen Wärmeplanung (KWP) begonnen werden.

7.2 Übergreifende Maßnahmen

Maßnahmen zur Klimaneutralität im Jahr 2040 – Übergreifend

Maßnahme	Übergreifende Hebelmaßnahme	Implementierung bis…
Dekarbonisierung der Fernwärme (insbesondere im Zeitraum nach 2030)	Dekarbonisierung Wärmenetze	2040
Ankündigung der Stilllegung der Gasverteilnetzgebiete, in denen nach kommunaler Wärmeplanung keine Umstellung auf Wasserstoff vorgesehen ist	Erneuerbare Wärme dezentral	2027 (nach Abschluss der KWP)
Stilllegung der Gasverteilnetzgebiete, in denen nach kommunaler Wärmeplanung keine Umstellung auf Wasserstoff vorgesehen ist	Erneuerbare Wärme dezentral	2040

Die Hamburger Energiewerke (HEnW) veröffentlichten am 19.7.2025 die Kurzfassung eines „**Transformationsplans für das Stadtnetz**“, das von ihnen betrieben wird. Abbildung 5 zeigt die von den HEnW schon vor dem Zukunftsentscheid geplante Zusammensetzung der Energieträger für die Erzeugung der Fernwärme im Hamburger Stadtnetz zwischen 2020 und 2045. Es ist zu erkennen, dass im Jahr 2040 fast schon der gleiche Energiemix erreicht werden soll wie im Jahr 2045.

Der Anteil der Fernwärme aus der thermischen Abfallbehandlung (TAB) (Müllverbrennung) soll bis zum Jahr 2030 gegenüber 2020 in etwa verdoppelt werden. Zwischen 2030 und 2040 müssten in großem Umfang Flusswasser-Wärmepumpen errichtet werden. Das in den Energieparks Hafen und Tiefstack sowie in den Heizwerken verfeuerte Erdgas müsste bis 2040 großenteils durch grünen Wasserstoff oder durch überschüssigen erneuerbaren Strom in Heißwassererzeugern ersetzt werden.

Das 2040-Gutachten geht auf Folie 35 kurz auf die „Abfallwirtschaft“ ein. Ausführlicher behandelt das Gutachten ENTWICKLUNGSSZENARIEN FÜR NEUE KLIMAZIELE vom 18. Juni 2025 den „Bereich Abfallwirtschaft“ auf den Folien 154 bis 156 sowie 160. Diesen ist zu entnehmen,

dass mit dem wachsenden Anteil von Fernwärme aus TAB zunehmende Mengen an Abfall nach Hamburg importiert werden sollen, um hier verwertet zu werden. Die Besonderheiten der CO_2-Bilanzierung der Abfallverbrennung einschließlich möglicher CO_2-Abscheidung werden hier ebenfalls behandelt.

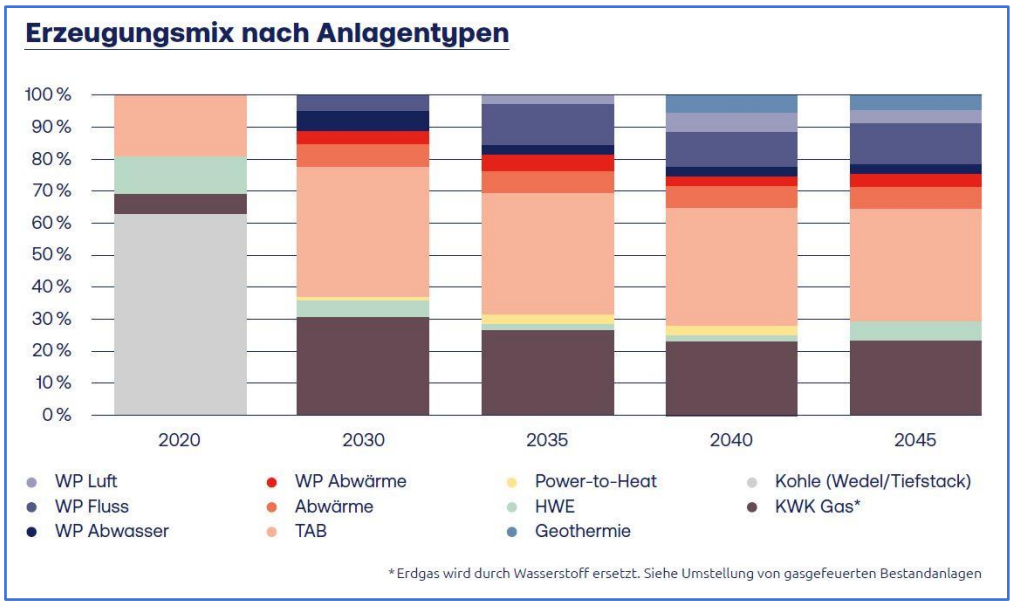

Abbildung 5: Geplanter Erzeugungsmix für die Fernwärme nach dem „Transformationsplan des Stadtnetzes“ (Quelle: HEnW) (HWE = Heißwassererzeuger, TAB = Thermische Abfallbehandlungsanlage, WP = Wärmepumpe)

Beim Fernwärme-Stadtnetz werden keine unüberwindlichen Probleme erwartet, da, wie weiter oben bereits dargelegt, der Senat nach Drs. 23/1110, 15.8.2025 („Klimaneutralität bis 2040 – Fegebanks Aussagen und fehlende wissenschaftliche Grundlage für das Volksbegehren“) schon vor dem Zukunftsentscheid „für seine **öffentlichen Unternehmen** ein grundsätzliches Vorziehen des Ziels Klimaneutralität auf 2040 beschlossen und mit der Umsetzung begonnen“ hat.

Die Umstellung der zahlreichen kleineren Fernwärmenetze in Hamburg auf CO_2-Neutralität bis 2040 ist zurzeit noch nicht vollständig zu überblicken. Für die beiden größten nicht-städtischen Fernwärmenetz-Betreiber, der HanseWerk Natur GmbH und der enercity Contracting Nord GmbH, hat der Senat Mitte Dezember 2025 Kooperationsvereinbarungen bekannt gegeben. Diese Betreiber haben die Pläne zur CO_2-Reduktion ihrer Netze bereits auf das Jahr 2040 ausgerichtet. Weitere Kooperationsvereinbarungen mit anderen Wärmenetzbetreibern sollen folgen.

Eine detaillierte Anleitung zur Stilllegung des Teils des Hamburger **Gasverteilnetzes**, für den keine Umstellung auf Wasserstoff geplant ist, enthalten die Folien 38 bis 40 des 2040-Gutachtens.

Interessante Planungen für die Stilllegung von Gasverteilnetzen sind für Wien, Zürich und Mannheim zu finden.

7.3 Maßnahmen im Sektor Industrie

Neben den oben aufgezählten „übergreifenden Maßnahmen“ zu Gasverteilnetz und Fernwärmenetzen geht es im Sektor Industrie um grünen Wasserstoff und e-Fuels (strombasierte synthetische Kraftstoffe).

Maßnahmen zur Klimaneutralität im Jahr 2040 – Sektor Industrie

Maßnahme	Übergreifende Hebelmaßnahme	Implementierung bis…
Ersatz von Erdgas, Raffineriegas und Petrolkos, insbesondere im Bereich Mineralölverarbeitung und Metallerzeugung	Einsatz e-fuels/H_2, Bereitstellung der Tank-, Speicher- und Transportinfrastruktur für Wasserstoff	2040
Ankündigung der Stilllegung der Gasverteilnetzgebiete, in denen nach kommunaler Wärmeplanung keine Umstellung auf Wasserstoff vorgesehen ist	Erneuerbare Wärme dezentral	2027 (nach Abschluss der KWP)
Dekarbonisierung der Fernwärme (insbesondere im Zeitraum nach 2030)	Dekarbonisierung Wärmenetze	2040

Das 2040-Gutachten bemerkt dazu: „Im Ergebnis erscheint das Erreichen der Klimaneutralität im Sektor Industrie nach der bisherigen Definition der FHH bis zum Jahr 2040 grundsätzlich erreichbar. Wichtigster Parameter dafür ist jedoch die weitere ambitionierte Minderung des bundesweiten Emissionsfaktors für den Strom, die nur zu sehr geringen Anteilen durch die FHH zu beeinflussen ist, sowie die Verfügbarkeit von ausreichend grünem Wasserstoff und e-Fuels zu wettbewerbsfähigen Kosten.“

Die **Handelskammer Hamburg** ließ ausarbeiten, wie die Industrie in Hamburg bis zum Jahr 2040 klimaneutral werden könnte. Schon im Januar 2024 veröffentlichte die OECD eine Studie „Klimaneutralität 2040 für die Hamburger Wirtschaft“ im Auftrag der Handelskammer Hamburg, die mit 232 Seiten sehr detailreich zum Ergebnis kam, dass die Hamburger Wirtschaft bis zum Jahr 2040 klimaneutral sein könnte.

Weitere Publikationen aus den Jahren 2024 und 2025 zum Thema Hamburger Wirtschaft:

Hamburgs Wirtschaft auf dem Weg zur Klimaneutralität

Hamburg 2040 – Standpunktepapier, HAMBURG NET ZERO

HAMBURG 2040 - HAMBURG NET ZERO - Auf dem Weg zur klimaneutralen Wirtschaft die Wettbewerbsfähigkeit stärken (39 Seiten)

HAMBURG NET ZERO - Auf dem Weg zur klimaneutralen Wirtschaft die Wettbewerbsfähigkeit stärken - Executive Summary Teil 1

Poster HAMBURG NET ZERO

Klimaneutral erfolgreich - Die Strategie „Hamburg Net Zero“ verbindet Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit.

Von erheblicher Bedeutung könnte sein, dass es entsprechend einer Kurzstudie der Hochschule Niederrhein „Volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Bewertung der

Energieeffizienz in der Industrie“ (September 2025) in der Industrie allgemein ein Energieeinsparpotenzial durch Effizienzmaßnahmen von 40 % gibt.

Die Handelskammer Hamburg unterstützte das Referendum „Hamburger Zukunftsentscheid“ nicht, sondern bekräftigte ihre Strategie „Hamburg Net Zero“ und warnte vor zusätzlicher Bürokratie.

7.4 Maßnahmen im Sektor Verkehr

Maßnahmen zur Klimaneutralität im Jahr 2040 – Sektor Verkehr

Maßnahme	Übergreifende Hebelmaßnahme	Implementierung bis…
Ausbau Öffentliche Ladesäulen-Infrastruktur	Elektrifizierung der Fahrzeugflotten	2035
Ausbau Private Ladesäulen-Infrastruktur	Elektrifizierung der Fahrzeugflotten	2035
Verkehrsverlagerung auf Umweltverbund	Attraktivitätssteigerung Umweltverbund	2035
Verstärkung des ÖPNV	Elektrifizierung der Fahrzeugflotten, Attraktivitätssteigerung Umweltverbund	2035
Attraktivitätssteigerung Car-Sharing	Attraktivitätssteigerung Umweltverbund	2035
Ausbau überregionale Ladesäuleninfrastruktur für Schwerlastverkehr	Elektrifizierung der Fahrzeugflotten, Transportmittelwechsel im Wirtschaftsverkehr und Ausbau der klimafreundlichen Wirtschaftsverkehrs	2035

Die Auflistung zum Sektor Verkehr soll vor allem den ÖPNV (Öffentlicher Personennahverkehr) und den Umweltverbund (umweltverträgliche Verkehrsmittel statt motorisierter Verkehre) – Fußgänger, Fahrräder, Bahn, Straßenbahn, Bus und (Ruf-)Taxis sowie Carsharing und Mitfahrzentralen – stärken. Dazu kommt die Elektrifizierung der Fahrzeugflotten. Die meisten aufgeführten Maßnahmen sollen schon bis 2035 implementiert werden.

Maßnahmen zur Klimaneutralität im Jahr 2040 – Sektor Verkehr

Maßnahme	Übergreifende Hebelmaßnahme	Implementierung bis…
Priorisierte Abfertigung von emissionsfreien LKW	Transportmittelwechsel im Wirtschaftsverkehr und Ausbau der klimafreundlichen Wirtschaftsverkehrs	2035
Priorisierung von emissionsfreien Flugzeugen	Nutzung von H2/E-Fuels im Schwerlast-, Schiffs- und Flugverkehr	2035
Bereitstellung der Energie- und Infrastruktur für Flug- und Binnenschiffsverkehr	Nutzung von H2/E-Fuels im Schwerlast-, Schiffs- und Flugverkehr	2035
Einführung innerstädtisches Tempolimit	Attraktivitätssteigerung Umweltverbund	2030
Einführung Null-Emissions-Zone	Attraktivitätssteigerung Umweltverbund	2030, mit Staffelung bis 2040

Bei den weiteren Maßnahmen im Sektor Verkehr geht es um die Umstellung von LKW, Flug- und Binnenschiffsverkehr auf emissionsfreie Antriebe.

Die Maßnahmen zur „Attraktivitätssteigerung des **Umweltverbunds“** in der Tabelle sollen bereits bis zum Jahr 2030 implementiert werden.

Null-Emissions-Zonen als Treiber für Elektro-Mobilität werden beispielsweise von der Deutsche Umwelthilfe gefordert, insbesondere mit Blick auf die drohende Abschwächung des Verbrenner-Ausstiegs.

Schneller zur CO_2-Neutralität mit dem Hamburger Zukunftsentscheid

Die CDU-Fraktion fragte den Senat nach den Folgen des „Hamburger Zukunftsentscheids“ für die Verkehrspolitik von Rot-Grün. Der Senat antwortete in weitgehender Übereinstimmung mit den oben genannten Maßnahmen:

„Grundsätzlich sind zur Reduzierung des CO_2-Ausstoßes die in der zweiten Fortschreibung genannten Hebelmaßnahmen geeignet. Dazu gehören:

- Attraktivitätssteigerung und Angebotserweiterung des Umweltverbunds
- Transportmittelwechsel im Wirtschaftsverkehr und Ausbau des klimafreundlichen Wirtschaftsverkehrs
- Elektrifizierung der Fahrzeugflotten
- Nutzung von H2/E-Fuels im Schwerlast-, Schiffs- und Flugverkehr
- Infrastrukturmaßnahmen zur Elektrifizierung“

Die CDU-Fraktion fragte weiter, ob der Senat ausschließen könne, dass es „aufgrund der neuen CO_2-Grenzwerte zu Fahrverboten für konventionell betriebene Fahrzeuge in Hamburg kommt“ und „zu dauerhaften Abgaben für konventionell betriebene Fahrzeuge (beispielsweise wie die ULEZ in London)“ (ULEZ = Ultra Low Emission Zone, eine der Umweltzonen der Stadt London).

Der Senat antwortete: „Für die genannten Maßnahmen existieren aktuell keine (bundes-)gesetzlichen Grundlagen“.

7.5 Maßnahmen im Sektor Private Haushalte

Maßnahmen zur Klimaneutralität im Jahr 2040 – Sektor PHH

Maßnahme	Übergreifende Hebelmaßnahme	Implementierung bis…
Vollständige Dekarbonisierung der dezentralen Wärmeversorgung bis 2040	Erneuerbare Wärme dezentral	2040
Ankündigung der Stilllegung der Gasverteilnetzgebiete, in denen nach kommunaler Wärmeplanung keine Umstellung auf Wasserstoff vorgesehen ist	Erneuerbare Wärme dezentral	2027 (nach Abschluss der KWP)
Stilllegung der Gasverteilnetzgebiete, in denen nach kommunaler Wärmeplanung keine Umstellung auf Wasserstoff vorgesehen ist	Erneuerbare Wärme dezentral	2040
Fachkräfteoffensive zur gezielten Mobilisierung sanierungsspezifischer Gewerke	Erhöhung der Sanierungsrate	asap
Sicherstellung einer ausreichenden personellen und fachlichen Ausstattung der städtischen Behörden für den Vollzug der bestehenden Regelungen	Erhöhung der Sanierungsrate	asap
Dekarbonisierung der Fernwärme (insbesondere im Zeitraum nach 2030)	Dekarbonisierung Wärmenetze	2040
Intensivierung der Sanierungsaktivitäten der SAGA	Erhöhung der Sanierungsrate, Sanierungstiefe	asap

Im Sektor PHH (private Haushalte) geht es um die vollständige Dekarbonisierung der dezentralen Wärmeversorgung, um die schon bei den „übergreifenden Maßnahmen“ aufgeführte Stilllegung des Gasverteilnetzes und die Dekarbonisierung der Fernwärme. Mit einem besseren Vollzug der bestehenden Regelungen und mit einer Fachkräfteoffensive soll laut 2040-Gutachten sofort begonnen werden.

In Zusammenhang mit der Kommunalen Wärmeplanung wurden von Hamburg neue Fördermaßnahmen zu Machbarkeitsuntersuchungen für dezentrale Gebäude- und Quartiersnetze angekündigt.

Die Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen legte im März 2023 eine „Umsetzungsorientierte Machbarkeitsstudie zur Erreichung der Klimaschutzziele im Bereich der Wohngebäude in Hamburg“ vor. Im Februar 2025 erschien diese Studie in aktualisierter Form. Zum Kern dieser Studie hatte vor allem die „Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen“ (ARGE) beigetragen. Die Untersuchung kam zum Ergebnis, dass die Erreichung der Klimaschutzziele im Jahr 2045 im Wesentlichen durch die Geschwindigkeit der Umstellung der Energie- und Wärmeversorgung auf erneuerbare Energien sowie der Dekarbonisierung der Energieträger bestimmt werde. Die Sanierungsrate und -tiefe seien weniger ausschlaggebend, führe aber zu deutlich höheren Investitionskosten und umlagefähigen Modernisierungskosten. In diesem Sinne setzten sich die Bundesländer Bayern und Hamburg für eine Länder-Initiative ein, die eine erhebliche Verwässerung der Umsetzung der Europäischen Gebäuderichtlinie (EPBD) zum Ziel hat.

Die stärkere Betonung der Sanierungsrate und -tiefe im 2040-Gutachten hängt möglicherweise mit der Verkürzung der Zielsetzung auf das Jahr 2040 zusammen. Auch die Tendenz der schwarz-roten Bundesregierung, den Ausbau der Erzeugung von erneuerbarem Strom zu verzögern, könnte hierzu beigetragen haben.

Auch die Empfehlungen des Klimabeirats Hamburg an den Senat der Freien und Hansestadt vom März 2025 raten unter Punkt 7 zu einer Erhöhung der Sanierungsrate und einer angemessenen Sanierungstiefe.

Hinsichtlich der Maßnahme „Intensivierung der Sanierungsaktivitäten der SAGA“, des städtischen Wohnungsunternehmens, wurden schon vor dem Volksentscheid von Bürgerschaftsabgeordneten Fragen zur Bedeutung des Vorziehens der Klimaziele auf 2040 für die SAGA-Mieter:innen gestellt.

Die Antwort 6 des Senats informierte über unverändert sehr geringe Sanierungsraten bei der SAGA. Zurzeit fließt bei der SAGA erheblich mehr Geld in Neubauten als in die Gebäudesanierung. Als Mehrkosten für Investitionen wegen einer vorzeitigen Zielerreichung in 15 statt in 20 Jahren wurden bei einem Bestand von circa 150.000 Wohnungen insgesamt 1,5 Mrd. Euro genannt. Überschlägig lässt sich vermuten, dass die Einsparung von Wärmekosten für die Mietenden diesen Aufwand ausgleichen könnte.

Unter der Devise „Zukunftsstandard Altbau“ wurde kürzlich von Pehnt, ifeu, und Auer, TUM, ein Diskussionspapier veröffentlicht, in dem ein Fördersystem zur Weiterentwicklung der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) vorgeschlagen wird, das höhere Sanierungsraten erwarten lässt.

7.6 Maßnahmen im Sektor Gewerbe, Handel, Dienstleistungen

Die Maßnahmen im Sektor GHD (Gewerbe, Handel, Dienstleistungen) entsprechen zum überwiegenden Teil solchen, die weiter oben bereits aufgeführt wurden. Zusätzlich ist die

Vorbildfunktion der öffentlichen Gebäude und die Ausweitung städtischer Beratungsangebote für die Dekarbonisierung von GHD-Prozessen, u. a. zur Effizienz, Umstellung auf Erneuerbare Energien und zur Elektrifizierung, hervorzuheben.

Maßnahmen zur Klimaneutralität im Jahr 2040 – Sektor GHD

Maßnahme	Übergreifende Hebelmaßnahme	Implementierung bis…
Vollständige Dekarbonisierung der dezentralen Wärmeversorgung bis 2040	Erneuerbare Wärme dezentral	2040
Ankündigung der Stilllegung der Gasverteilnetzgebiete, in denen nach kommunaler Wärmeplanung keine Umstellung auf Wasserstoff vorgesehen ist	Erneuerbare Wärme dezentral	2027 (nach Abschluss der KWP)
Stilllegung der Gasverteilnetzgebiete, in denen nach kommunaler Wärmeplanung keine Umstellung auf Wasserstoff vorgesehen ist	Erneuerbare Wärme dezentral	2040
Intensivierung der Sanierungstätigkeit bei NWG, insbesondere öffentlichen Gebäuden (Vorbildfunktion)	Erhöhung der Sanierungsrate, Sanierungstiefe	asap
Dekarbonisierung der Fernwärme (insbesondere im Zeitraum nach 2030); Sicherung von Flächen und Investitionsmitteln	Dekarbonisierung Wärmenetze	2030
Ausweitung städtischer Beratungsangebote für Dekarbonisierung von GHD-Prozessen (u.a. Effizienz, Umstellung auf EE, Elektrifizierung)	GHD-Prozesse Effizienz sowie Versorgung (Anlagentechnik)	asap

8. Klimaziele in anderen Städten und Bundesländern

Auch andere Bundesländer und Städte wollen vor 2045 klimaneutral, netto-treibhausgasneutral oder CO_2-neutral werden: Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein bis 2040, Bremen sogar bis 2038. Die Stadt München strebt Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 an. Die Stadt Zürich hat kürzlich einen Netto-Null-Zwischenbericht 2025 für ihr Ziel 2040 vorgestellt.

Im Unterschied zu den meisten hier aufgeführten Verpflichtungen sieht das neue Hamburger Klimaschutzgesetz eine gesetzlich verankerte enge Zielkontrolle vor.

Während Deutschland insgesamt bis 2045 klimaneutral werden will, gaben in einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) 101 von 295 befragten Städten, Gemeinden und Landkreisen das Zieljahr 2040 an. 40 Kommunen wollen bereits 2035 „netto null“ erreichen, während das Zieljahr 2045 von 59 genannt wurde. Die Anpassung an Klimafolgen kostet Länder und Kommunen laut eigenen Angaben bis 2030 rund 55 Milliarden Euro.

Auch in diesen Bundesländern und Städten gibt es kritische Gegenstimmen wie in „Klimaneutralität bis 2040 - Wohnungswirtschaft schießt gegen Schleswig-Holsteins Ziel“, taz, 21.10.2025

> „Klimaneutralität fünf Jahre früher [führt] zu einer zusätzlichen Steigerung der Miete um bis zu einem Euro pro Quadratmeter Wohnfläche“, warnte der Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e. V. (VNW).