

Mobilitätsrecht – Schriften

Neven Josipovic

Regulierung der Verkehrswende

Rechtlicher Handlungskorridor der Europäischen Union
und des Bundes zur Reduktion der CO₂-Emissionen
des Pkw-Verkehrs



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Vorwort

Um die negativen Folgen der globalen Erwärmung abzuwenden, müssen wir unseren Lebensstil grundlegend ändern. Im Zuge erkennbar extremer werdender Wetterereignisse setzt sich die Erkenntnis immer weiter durch und bestimmt zunehmend die politische Diskussion. Für die Mobilitätsforschung ist dabei vor allem die Auseinandersetzung um mögliche Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrsbereich von Interesse, insbesondere im Hinblick auf die Reduktion der CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs. Dieser ist zweifellos ein klimapolitisches Sorgenkind. Auf europäischer Ebene hat man es nicht geschafft, den Ausstoß von CO₂ im Vergleich zu 1990 zu reduzieren. Im Gegenteil: im Jahr 2019 waren die Emissionen um mehr als ein Viertel höher, was überwiegend auf fossil betriebene Pkw zurückzuführen ist. Sie verursachen etwa 60 % der gesamten CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs in der EU. In der Folge werden die Stimmen lauter, die nach einer strengeren Regulierung des (fossilen) Pkw-Verkehrs durch den Staat rufen.

Beim Studium der Literatur zu Instrumenten für die klimaschutzorientierte Regulierung des Pkw-Verkehrs fallen zwei Dinge auf, die letztlich den Anstoß für die vorliegende Arbeit gegeben haben.

Erstens ist festzustellen, dass Beiträge und Stellungnahmen oftmals auf einen mehr oder minder konkreten Appell an „die Politik“ hinauslaufen, das eine oder andere zur Regulierung des Pkw-Verkehrs zu unternehmen. Dabei ist die Rede von „politischen Maßnahmen“ oder „Politikinstrumenten“. Die Begriffe sind sprachlich nicht präzise, denn sie geben den Prozess der politischen Entscheidungsfindung im Rechtsstaat nicht adäquat wieder. Eine Diskussion um „Politikinstrumente“ läuft Gefahr, unter der Annahme abzulaufen, dass alles, was prinzipiell zielförderlich ist, auch umsetzbar sei. Die Realität gestaltet sich allerdings komplizierter: bestimmte Themen beschäftigen die Menschen und führen zu Diskussionen in der Politik. Dort können sie sich zu Ideen für die Einführung neuer oder die Anpassung bestehender Vorschriften entwickeln, die sich wiederum zu Gesetzesvorlagen verdichten können. Die Politik spielt also eine wichtige Rolle bei der Einführung von Regulierungsinstrumenten; insgesamt handelt es sich aber um einen mehrstufigen Prozess. Somit ist im Rahmen einer Instrumentendiskussion zentral die Frage zu beantworten, in welchem rechtlichen Handlungskorridor sich der Staat bewegt, wenn er ein bestimmtes Instrument einführen möchte.

Zweitens liegt Beiträgen, in denen mögliche Regulierungsinstrumente untersucht werden, häufig eine sektorale Betrachtungsweise zugrunde. Sie widmen sich dann nur einem einzelnen Kriterium – beispielsweise der möglichen Menge an eingespartem CO₂, den zu erwartenden Kosten oder der Einhaltung rechtlicher Anforderungen – mit entsprechend begrenztem Erkenntnisgewinn. Demgegenüber liefert der hier verfolgte ganzheitliche Ansatz, mögliche Instrumente in einer Zusammenschau anhand verschiedener Kriterien zu prüfen, einen signifikanten Mehrwert. Es entsteht nämlich ein Ergebnis, das die Gesamtheit der wesentlichen Faktoren berücksichtigt. Beispielsweise kann ein Instrument noch so wirksam sein; wenn es

sich als nicht verfassungskonform erweist, besteht kein Grund, es weiter in Erwägung zu ziehen. Andererseits kann ein effektives und rechtskonformes Instrument daran scheitern, dass es von der Gesellschaft nicht akzeptiert wird oder mit unvertretbarem finanziellen Aufwand verbunden ist.

Diesen beiden Aspekten folgend gliedert sich die vorliegende Arbeit in zwei Teile. Im ersten Teil wird geprüft, welche rechtlichen Möglichkeiten der Staat hat, um die CO₂-Emissionen des Pkw-Verkehrs zu reduzieren. Der Fokus liegt hier auf rechtlichen Möglichkeiten der EU und des Bundes. Im zweiten Teil der Arbeit wird geklärt, mit welchen Regulierungsinstrumenten die Reduktion der CO₂-Emissionen des Pkw-Verkehrs im Rahmen des rechtlichen Handlungskorridors erreicht werden kann.

Eine Herausforderung lag darin, das Spektrum an möglichen Bearbeitungsvarianten in einen kohärenten Ansatz zu überführen und bei der Beantwortung der Teilfragen die richtige Bearbeitungstiefe zu finden. Viele Fragen, denen einzelne Abschnitte gewidmet wurden, verdienen es, Gegenstand fokussierter wissenschaftlicher Untersuchungen zu werden. Beispielsweise könnten neben dem Handlungskorridor der Union und des Bundes auch die rechtlichen Möglichkeiten der Länder und Kommunen geprüft werden. Im zweiten Teil – der Instrumentendiskussion – bestünde die Möglichkeit, weitere Instrumente oder andere Ausprägungen zu analysieren. Die Arbeit gewinnt ihren Erkenntniswert letztlich auf einer Meso-Ebene. Es geht nicht darum, sich mit abstrakten Resultaten zufriedenzugeben, sondern im Sinne eines transdisziplinären Herangehens zu praxisorientierten Ergebnissen zu kommen. Zugleich steht mit der Entscheidung für die Instrumentendiskussion fest, dass die Arbeit auch den Ansprüchen an Interdisziplinarität genügen muss. Dazu dürfen Befunde einzelner Disziplinen nicht nebeneinander stehen. Vielmehr liefert erst ihre Integration einen Mehrwert gegenüber der unidisziplinären Bearbeitung. Insgesamt also soll die Arbeit den Ansprüchen an Trans- und Interdisziplinarität gerecht werden. Im Hinblick auf den Stand der berücksichtigten Entwicklungen sei an der Stelle noch angemerkt, dass ich das Manuskript Mitte Juli 2021 fertiggestellt habe.

Die Arbeit bildet den Schlusspunkt meiner Tätigkeit am Institut für Rechtswissenschaften der TU Braunschweig. Im Dezember 2015 trat ich meinen Dienst als wissenschaftlicher Mitarbeiter an, seit 2017 war ich Geschäftsführer der Forschungsstelle Mobilitätsrecht. In der Zeit am Institut wurde mir die große Ehre zuteil, mit wundervollen Menschen und großartigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zusammenarbeiten zu dürfen. Mein größter und herzlichster Dank gilt Prof. Dr. Edmund Brandt, der mich von den ersten wissenschaftlichen Projekten über meine Dissertation bis zum vorliegenden Werk als Mentor begleitet hat. Ihm danke ich dafür, am Institut für Rechtswissenschaften die Rahmenbedingungen und die gleichermaßen fördernde und fordernde, menschlich vertrauensvolle und harmonische Atmosphäre geschaffen zu haben, in der selbstständiges, freies wissenschaftliches Denken und Arbeiten möglich war – Bedingungen, die keinesfalls selbstverständlich sind und die ich jeden Tag zu schätzen wusste. Mein Dank gilt auch dem Team der Forschungsstelle Mobilitätsrecht. Prof. Dr. Ralf Kreikebohm, der die Einrichtung wissenschaftlich geleitet und ihre Ent-

wicklung immerzu vorangetrieben hat. Prof. Dr. Lothar Hageböling, der insbesondere in der Zeit unmittelbar nach der Gründung der Forschungsstelle zentrale Weichen gestellt und ihre Verankerung in der Forschungslandschaft gefördert hat. Ich bedanke mich ganz herzlich bei Prof. Dr. Bernd Günter, der mich bei meinen wichtigsten wissenschaftlichen Projekten unterstützt und mir mit kreativem und scharfsinnigem Feedback zur Seite gestanden hat. Mein Dank gilt weiterhin den Kolleginnen und Kollegen am Institut für Rechtswissenschaften für die jahrelange vertrauensvolle Zusammenarbeit, die Phasen intensiven wissenschaftlichen Brütens und das anschließende gemeinsame Feiern von Erfolgen. Ich bedanke mich auch bei meinen Freunden und meiner Familie. Sie haben mich stets unterstützt und mir geholfen, den Blick für das Wesentliche nicht zu verlieren.

Braunschweig, August 2021

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einleitung | 1 |
| I. Ausgangslage | 1 |
| II. Ziele der Arbeit | 2 |
| 1. Ziele in Teil A | 2 |
| 2. Ziele in Teil B | 6 |
| III. Überlegungen zur Methodik | 7 |
| 1. Methodik in Teil A | 7 |
| 2. Methodik in Teil B | 11 |
| | |
| Teil A | |
| Rechtlicher Handlungskorridor | 15 |
| I. Handlungskorridor der Union | 15 |
| 1. Ziele und Zuständigkeiten der Union | 15 |
| a) Ziele der Union (Art. 3 EUV) | 15 |
| aa) Rechtliche Wirkung der Unionsziele | 16 |
| (1) Zweck der Union (Art. 1 Abs. 1 EUV) | 16 |
| (2) Verfolgen mit geeigneten Mitteln (Art. 3 Abs. 6 EUV) | 16 |
| (3) Zwischenergebnis | 17 |
| bb) Weitere Funktionen der Ziele | 17 |
| cc) Umgang mit Zielkonflikten | 17 |
| dd) Auswahl zu prüfender Zielbestimmungen | 18 |
| ee) Interpretation ausgewählter Ziele | 18 |
| (1) Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität | 19 |
| (2) Errichtung des Binnenmarktes | 19 |
| (3) In hohem Maße wettbewerbsfähige Marktwirtschaft | 20 |
| (4) Strikte Einhaltung des Völkerrechts | 20 |
| ff) Handlungskorridor | 21 |
| gg) Zusammenfassung | 23 |
| b) Abgrenzung und Ausübung von Zuständigkeiten (Art. 5 EUV) | 24 |
| aa) Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung | 24 |
| bb) Subsidiaritätsprinzip | 24 |
| (1) Bedeutungsgehalt von Art. 5 Abs. 3 UAbs. 1 EUV | 24 |
| (a) Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen | 25 |
| (b) Umfang des Tätigwerdens | 26 |

| | | |
|-----|--|----|
| (c) | Verwirklichungspotenzial der Mitgliedstaaten | 26 |
| (d) | Berücksichtigung des Mehrebenensystems | 29 |
| (e) | Verwirklichungspotenzial auf Unionsebene | 29 |
| (f) | Zusammenfassung der Voraussetzungen | 30 |
| (2) | Handlungskorridor | 31 |
| cc) | Grundsatz der Verhältnismäßigkeit | 32 |
| (1) | Bedeutungsgehalt von Art. 5 Abs. 4 EUV | 33 |
| (2) | Handlungskorridor | 33 |
| dd) | Zusammenfassung | 34 |
| 2. | Gesetzgebungskompetenz | 37 |
| a) | Geteilte Zuständigkeiten (Art. 2, 4 AEUV) | 37 |
| aa) | Bereich Verkehr | 38 |
| (1) | Sachlicher Geltungsbereich des Verkehrstitels | 38 |
| (2) | Rechtsetzungskompetenz | 39 |
| (a) | Durchführung des Art. 90 AEUV | 39 |
| (b) | Berücksichtigung der Verkehrsbesonderheiten | 41 |
| (c) | Sonstige zweckdienliche Vorschriften | 43 |
| (d) | Zusammenfassung | 44 |
| (3) | Handlungskorridor | 45 |
| bb) | Bereich Umwelt | 47 |
| (1) | Rechtsetzungskompetenz | 47 |
| (2) | Umweltziele | 47 |
| (3) | Umweltgrundsätze | 48 |
| (a) | Vorsorge und Vorbeugung | 48 |
| (b) | Vorrangige Bekämpfung am Ursprung | 50 |
| (c) | Verursacherprinzip | 50 |
| (d) | Zusammenfassung | 51 |
| (4) | Handlungskorridor | 51 |
| b) | Zusammenfassung | 53 |
| 3. | Insbesondere Beihilfen | 54 |
| a) | Grundsätzlich: Beihilfeverbot | 55 |
| aa) | Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV | 55 |
| (1) | Staatliche Beihilfen | 55 |
| (2) | Begünstigung von Unternehmen oder Produktionszweigen ... | 57 |
| (3) | Verfälschung des Wettbewerbs | 58 |
| (4) | Beeinträchtigung des Handels | 58 |
| (5) | Zusammenfassung | 59 |
| bb) | Rechtsfolge: Unvereinbarkeit mit Binnenmarkt | 59 |

| | | |
|------|---|----|
| b) | Mögliche Ausnahmen für Umweltschutzbeihilfen | 59 |
| aa) | Freistellung gemäß Art. 36, 37 AGVO | 59 |
| (1) | Beihilfen für nicht vorgeschriebenen Umweltschutz | 60 |
| (2) | Beihilfen für frühzeitiges Erfüllen von Unionsnormen | 61 |
| (3) | In Betracht kommende Unionsnormen für die Beihilfeprüfung | 61 |
| bb) | Genehmigungsfähigkeit nach Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV | 61 |
| c) | Handlungskorridor | 64 |
| d) | Zusammenfassung | 66 |
| 4. | Vereinbarkeit mit rechtsstaatlichen Grundsätzen | 66 |
| 5. | Vereinbarkeit mit Grundrechten | 67 |
| 6. | Zusammenfassung | 67 |
| 7. | Zwischenfazit | 69 |
| II. | Handlungskorridor des Bundes | 69 |
| 1. | Klimaschutzgebot | 70 |
| 2. | Gesetzgebungskompetenz | 72 |
| a) | Auswahl von Kompetenztiteln | 72 |
| b) | Bedeutungsgehalt der Kompetenztitel | 73 |
| aa) | Kompetenztitel „Luftreinhaltung“ | 73 |
| (1) | Auffassungen in Literatur und Rechtsprechung | 73 |
| (a) | Ansichten in der Literatur | 73 |
| (b) | Stellungnahme | 75 |
| (2) | Eigene Auslegung | 77 |
| (a) | Wortsinnsauslegung | 77 |
| (b) | Systematische Auslegung | 78 |
| (c) | Historisch-genetische Auslegung | 79 |
| (aa) | Gesetzentwurf v. 20. Oktober 1970 | 79 |
| (bb) | Gesetzentwurf v. 11. November 1968 | 80 |
| (cc) | Hinweise in Plenarprotokollen | 81 |
| (dd) | Umweltprogramm (1971) | 82 |
| (ee) | Zwischenergebnis | 83 |
| (d) | Teleologische Auslegung | 84 |
| (aa) | Konkreter Gesetzeszweck | 84 |
| (bb) | Abstrakter Gesetzeszweck | 85 |
| (cc) | Sachzusammenhang | 86 |
| (dd) | Kompetenz kraft „Natur der Sache“ | 87 |
| (e) | Ergebnis | 87 |
| bb) | Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ | 88 |
| (1) | Wortsinnsauslegung | 88 |
| (2) | Ergebnis | 89 |

| | | |
|-----|--|-----|
| cc) | Kompetenztitel „Kraftfahrwesen“ | 89 |
| | (1) Wortsinnauslegung | 89 |
| | (2) Systematische Auslegung | 90 |
| dd) | Kompetenztitel „Straßenverkehr“ | 90 |
| | (1) Wortsinnauslegung | 90 |
| | (2) Systematische Auslegung | 90 |
| | (3) Historisch-genetische Auslegung | 91 |
| | (4) Teleologische Auslegung | 91 |
| | (5) Ergebnis | 92 |
| ee) | Handlungskorridor | 92 |
| c) | Erforderlichkeit von Bundesgesetzen | 93 |
| | aa) Voraussetzungen des Art. 74 Abs. 2 GG | 93 |
| | bb) Handlungskorridor | 94 |
| 3. | Vereinbarkeit mit rechtsstaatlichen Grundsätzen | 95 |
| | a) Eingrenzung rechtsstaatlicher Einzelgehalte | 95 |
| | b) Rechtsstaatliche Anforderungen | 96 |
| | aa) Verhältnismäßigkeit | 96 |
| | bb) Rechtssicherheit | 96 |
| | cc) Bestimmtheit | 97 |
| | c) Handlungskorridor | 97 |
| 4. | Vereinbarkeit mit Grundrechten | 98 |
| | a) Eingrenzung betroffener Grundrechte | 99 |
| | b) Inhalte der Grundrechte | 99 |
| | aa) Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) | 99 |
| | bb) Eigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) | 100 |
| | cc) Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) | 100 |
| | dd) Persönlichkeitsentfaltung (Art. 2 Abs. 1 GG) | 101 |
| | c) Handlungskorridor | 102 |
| | aa) Gemäß Art. 12 Abs. 1 GG | 102 |
| | bb) Gemäß Art. 14 Abs. 1 GG | 103 |
| | cc) Gemäß Art. 3 Abs. 1 GG | 104 |
| | dd) Gemäß Art. 2 Abs. 1 GG | 106 |
| 5. | Zusammenfassung | 107 |
| 6. | Zwischenfazit | 108 |

Teil B

| | |
|---|-----|
| Instrumentendiskussion | 111 |
| I. Grundlagen für die Instrumentendiskussion | 111 |
| 1. Kategorisierbarkeit von Instrumenten | 111 |
| a) Kategorisierungsansätze in der Literatur | 111 |
| aa) Nach Umweltpolitikfeld | 111 |
| bb) Nach Art der Verhaltenssteuerung | 112 |
| cc) Nach Internalisierung bzw. Standardorientierung | 112 |
| dd) Nach Wirkungsweise | 112 |
| ee) Nach Wirkung auf den Verkehr | 113 |
| b) Auswahl eines Ansatzes | 113 |
| 2. Kriterien zur Bewertung von Instrumenten | 115 |
| a) Bewertungskriterien in der Literatur | 115 |
| b) Auswahl von Kriterien | 118 |
| II. Bestandsaufnahme | 119 |
| 1. Instrumente auf Ebene der Union | 119 |
| a) Direkte Verhaltenssteuerung | 119 |
| b) Indirekte Verhaltenssteuerung (ökonomisch) | 120 |
| c) Indirekte Verhaltenssteuerung (nicht-ökonomisch) | 121 |
| d) Nicht-verhaltensorientierte Instrumente | 121 |
| 2. Instrumente auf Ebene des Bundes | 122 |
| a) Direkte Verhaltenssteuerung | 122 |
| b) Indirekte Verhaltenssteuerung (ökonomisch) | 122 |
| c) Indirekte Verhaltenssteuerung (nicht-ökonomisch) | 124 |
| d) Nicht-verhaltensorientierte Instrumente | 124 |
| 3. Insbesondere: Aufbau der Ladeinfrastruktur | 126 |
| a) Aufbau der öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur | 127 |
| aa) Direkte Verhaltenssteuerung | 127 |
| bb) Indirekte Verhaltenssteuerung (ökonomisch) | 127 |
| cc) Indirekte Verhaltenssteuerung (nicht-ökonomisch) | 127 |
| dd) Nicht-verhaltensorientierte Instrumente | 128 |
| b) Aufbau der nicht-öffentlich zugänglichen Ladeinfrastruktur | 129 |
| aa) Direkte Verhaltenssteuerung | 129 |
| bb) Indirekte Verhaltenssteuerung (ökonomisch) | 129 |
| cc) Indirekte Verhaltenssteuerung (nicht-ökonomisch) | 130 |
| dd) Nicht-verhaltensorientierte Instrumente | 130 |
| 4. Zwischenergebnis | 130 |

| | |
|---|-----|
| III. Diskussion ausgewählter Instrumente | 131 |
| 1. CO ₂ -Flottenemissionsvorgaben | 131 |
| a) Beschreibung des Instruments | 132 |
| aa) Rechtliche Ausformung | 132 |
| bb) Die Zielvorgaben | 132 |
| cc) Grundsätzliche Berechnungsprinzipien | 133 |
| (1) Flotten- und Herstellerziele bis 2025 | 133 |
| (2) Flotten- und Herstellerziele ab 2025 | 135 |
| dd) Rechtspolitische Entwicklungen („Fit for 55“) | 136 |
| ee) Zwischenergebnis | 136 |
| b) Insbesondere Zielerreichungsbeitrag | 137 |
| aa) Einfluss der Fahrzyklen | 137 |
| (1) Zielerreichungsbeitrag mit NEFZ | 137 |
| (2) Zielerreichungsbeitrag mit WLTP | 138 |
| bb) Zwischenergebnis | 138 |
| c) Ermittlung von realen Fahremissionen | 139 |
| aa) Beschreibung des Instruments | 139 |
| (1) Mögliche Varianten | 140 |
| (2) Beschreibung der Varianten | 140 |
| (a) Portable Emissions Measurement System | 140 |
| (b) On Board Fuel Consumption Monitoring | 140 |
| (c) Modell-basierte Korrelation | 141 |
| (d) Verbrauchsdatenbanken | 141 |
| (3) Zwischenergebnis | 141 |
| bb) Insbesondere Zielerreichungsbeitrag | 141 |
| (1) Portable Emissions Measurement System | 141 |
| (2) On Board Fuel Consumption Monitoring | 143 |
| (3) Modell-basierte Korrelation | 143 |
| (4) Verbrauchsdatenbanken | 144 |
| (5) Zwischenergebnis | 144 |
| cc) Effizienz | 145 |
| (1) Portable Emissions Measurement System | 145 |
| (2) On Board Fuel Consumption Monitoring | 145 |
| (3) Modell-basierte Korrelation | 146 |
| (4) Verbrauchsdatenbanken | 146 |
| (5) Zwischenergebnis | 146 |
| dd) Vermeidung von Vollzugsdefiziten | 147 |
| (1) Portable Emissions Measurement System | 147 |
| (2) On Board Fuel Consumption Monitoring | 148 |
| (3) Modell-basierte Korrelation | 148 |

| | |
|---|-----|
| (4) Verbrauchsdatenbanken | 148 |
| (5) Zwischenergebnis | 148 |
| ee) Politische Durchsetzbarkeit | 149 |
| (1) Änderung der VO (EU) 2019/631 | 150 |
| (2) Bedeutung des Green New Deal | 152 |
| (3) Zwischenergebnis | 153 |
| ff) Rechtskonformität | 154 |
| (1) Gesetzgebungskompetenz | 154 |
| (2) Subsidiarität | 154 |
| (3) Verhältnismäßigkeit | 155 |
| (a) Geeignetheit | 155 |
| (b) Erforderlichkeit | 156 |
| (c) Angemessenheit | 156 |
| (4) Zwischenergebnis | 156 |
| d) Zusammenfassung | 156 |
| e) Fazit | 158 |
| 2. Europäischer CO ₂ -Abgasgrenzwert | 158 |
| a) Beschreibung des Instruments | 158 |
| b) Prüfung des Instruments | 159 |
| aa) Effektivität | 159 |
| bb) Effizienz | 160 |
| cc) Vermeidung von Vollzugsdefiziten | 162 |
| dd) Politische Durchsetzbarkeit | 163 |
| ee) Rechtskonformität | 163 |
| c) Zusammenfassung | 166 |
| d) Fazit | 168 |
| 3. City-Maut | 168 |
| a) Beschreibung des Instruments | 168 |
| aa) Ausgestaltungsoptionen | 168 |
| bb) Mögliches Maut-Modell | 169 |
| cc) Mögliche Maut-Systeme | 170 |
| b) Effektivität | 171 |
| aa) Zielförderlichkeit | 171 |
| bb) Zielerreichungsbeitrag | 171 |
| cc) Dynamische Effektivität | 172 |
| dd) Zwischenergebnis | 172 |
| c) Effizienz | 173 |
| aa) Direkte (System-)Kosten | 173 |
| (1) Technische Effizienzkriterien | 173 |
| (2) Bewertung der Maut-Systeme | 173 |
| (3) Zwischenergebnis | 176 |

| | | |
|------|---|-----|
| bb) | Indirekte Kosten | 176 |
| cc) | Nutzen | 176 |
| (1) | Einnahmen | 177 |
| (2) | Umweltwirkung | 177 |
| dd) | Zwischenergebnis | 177 |
| d) | Vermeidung von Vollzugsdefiziten | 178 |
| aa) | Vollzugsfähigkeit | 178 |
| bb) | Vollzugswille | 178 |
| cc) | Zwischenergebnis | 179 |
| e) | Politische Durchsetzbarkeit | 180 |
| f) | Akzeptanz | 181 |
| g) | Rechtskonformität | 182 |
| aa) | Rechtsnatur der City-Maut | 183 |
| bb) | Gesetzgebungskompetenz | 183 |
| (1) | Kompetenztitel | 183 |
| (2) | Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes | 184 |
| (3) | Zwischenergebnis | 185 |
| cc) | Rechtsstaatsprinzip | 186 |
| dd) | Grundrechte | 186 |
| (1) | Art. 12 Abs. 1 GG | 187 |
| (2) | Art. 14 Abs. 1 GG | 188 |
| (3) | Art. 3 Abs. 1 GG | 188 |
| (a) | Anforderungen des BVerfG | 188 |
| (aa) | Gegenleistungsverhältnis | 189 |
| (bb) | Belastungsgleichheit | 189 |
| (cc) | Gebührenhöhe | 190 |
| (dd) | Doppelbelastung | 192 |
| (b) | Gleichbehandlung | 192 |
| (4) | Zwischenergebnis | 193 |
| ee) | Datenschutzrecht | 194 |
| h) | Zusammenfassung | 194 |
| i) | Fazit | 196 |
| 4. | Tempolimit auf Autobahnen | 196 |
| a) | Beschreibung des Instruments | 196 |
| b) | Effektivität | 196 |
| aa) | Zielförderlichkeit | 197 |
| bb) | Zielerreichungsbeitrag | 197 |
| cc) | Dynamische Effektivität | 198 |
| dd) | Zwischenergebnis | 198 |

| | | |
|-----|---|-----|
| c) | Effizienz | 199 |
| aa) | Kosten-Nutzen-Rechnung | 199 |
| bb) | Weitere Einflüsse auf die Effizienz | 200 |
| cc) | Zwischenergebnis | 201 |
| d) | Vermeidung von Vollzugsdefiziten | 202 |
| e) | Politische Durchsetzbarkeit | 202 |
| f) | Akzeptanz | 204 |
| g) | Rechtskonformität | 204 |
| aa) | Gesetzgebungskompetenz | 204 |
| bb) | Grundrechte | 204 |
| (1) | Art. 14 Abs. 1 GG | 205 |
| (2) | Art. 2 Abs. 1 GG | 205 |
| (a) | Legitimer Zweck | 205 |
| (b) | Geeignetheit | 205 |
| (c) | Erforderlichkeit | 206 |
| (d) | Angemessenheit | 207 |
| h) | Zusammenfassung | 208 |
| i) | Fazit | 209 |
| 5. | Abschaffung/Anpassung der Entfernungspauschale | 209 |
| a) | Beschreibung des Instruments | 209 |
| aa) | Aktuelle Ausgestaltung | 209 |
| bb) | Mögliche Varianten | 210 |
| b) | Effektivität | 210 |
| aa) | Zielförderlichkeit | 211 |
| bb) | Zielerreichungsbeitrag | 211 |
| cc) | Dynamische Effekte | 212 |
| dd) | Zwischenergebnis | 213 |
| c) | Effizienz | 214 |
| d) | Vermeidung von Vollzugsdefiziten | 215 |
| e) | Politische Durchsetzbarkeit | 216 |
| f) | Rechtskonformität | 219 |
| aa) | Insbesondere Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG | 219 |
| bb) | Prüfung der Varianten | 220 |
| (1) | Abschaffung | 220 |
| (2) | Differenzierung nach Verkehrsträgern | 222 |
| (3) | Degressive Pauschale | 222 |
| cc) | Zwischenergebnis | 222 |
| g) | Zusammenfassung | 223 |
| h) | Fazit | 224 |

Teil C

| | |
|---|-----|
| Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse | 225 |
| I. Zum rechtlichen Handlungskorridor | 225 |
| 1. Handlungskorridor der Union | 225 |
| 2. Handlungskorridor des Bundes | 226 |
| II. Zur Instrumentendiskussion | 228 |
| 1. Flottenemissionsvorgaben | 228 |
| 2. Europäischer CO ₂ -Abgasgrenzwert | 229 |
| 3. City-Maut | 230 |
| 4. Tempolimit auf Autobahnen | 231 |
| 5. Anpassung der Entfernungspauschale | 232 |

Teil D

| | |
|--|-----|
| Fazit | 235 |
| I. Fazit zur Regulierung durch die Union | 235 |
| II. Fazit zur Regulierung durch den Bund | 239 |

| | |
|-----------------------------------|-----|
| Literaturverzeichnis | 243 |
|-----------------------------------|-----|

| | |
|---------------------|-----|
| Anhang | 261 |
|---------------------|-----|

| | |
|---|-----|
| I. Übersicht zum CO ₂ -Reduktionspotenzial von Regulierungsinstrumenten | 261 |
| II. Entwicklungen der EU-Treibhausgasemissionen (Datenauszug) | 264 |
| III. Änderung des Grundgesetzes (Gesetzentwurf vom 20.10.1970) | 268 |
| IV. Änderung des Grundgesetzes (Gesetzentwurf vom 18.11.1968) | 274 |
| V. Umweltprogramm der Bundesregierung vom 14.10.1971 | 282 |
| VI. Kosten-Nutzen-Rechnung bei Einführung eines Tempolimits | 294 |