

Philipp Herrmann

Güterfernverkehr im Binnenmarkt und Umweltschutz

Optionen der Bundesrepublik Deutschland zur
umweltverträglichen Gestaltung des Güterfernverkehrs
innerhalb des gemeinschaftlichen Verkehrsmarktes



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einführung; Gang der Darstellung	19
§ 2 Realanalyse: Güterfernverkehr und Umweltfolgen	21
A) Leistungsbild des Güterfernverkehrs	21
I. Verkehrsträger und deren Systemvorteile	21
1. Straßenverkehr	21
2. Eisenbahn	22
3. Binnenschiffahrt	23
4. Kombinierter Verkehr	24
II. Kennzahlen des Güterfernverkehrs	25
1. Bundesrepublik Deutschland	25
a) Güterverkehrsaufkommen	25
b) Güterverkehrsleistungen	28
2. Europäische Union	28
III. Entwicklung des Güterfernverkehrs	29
1. Prognosen über die zukünftige Entwicklung des Güterfernverkehrs	29
2. Ursachen der prognostizierten Verkehrsentwicklung	31
a) Steigerung der Güterverkehrsnachfrage	31
b) Überproportionale Nachfrage nach Leistungen des Straßengüterverkehrs	32
aa) Güterstruktureffekt	32
bb) Logistikeffekt	32
B) Umweltfolgen des Güterfernverkehrs	34
I. Umweltprobleme durch Güterfernverkehr	34
1. Globale Klimaveränderungen	34
a) Klimaeffekte	34
aa) Treibhauseffekt	35
bb) Ozonloch	36
cc) Sommersmog	36
b) Störung der „Klimamaschine Ozeane“	36
2. Luftverschmutzung	37

3. Lärm	37
4. Natur- und Landschaftsverbrauch	37
II. Belastungsprofile der Verkehrsträger	38
1. Energieverbrauch der Verkehrsträger	38
2. Emissionsverhalten der Verkehrsträger	39
C) Grundzüge einer umweltschutzorientierten Güterfernverkehrspolitik der Bundesrepublik Deutschland	41
§ 3 Die Güterfernverkehrspolitik der Europäischen Union	43
A) Primärrechtliche Vorgaben einer europäischen Güterfernverkehrspolitik	43
I. Der Verkehrstitel des Unionsvertrages Art.74 ff. EGV	43
1. Zielvorgaben des Verkehrstitels	43
a) Das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union	44
b) Die Bedeutung der Dienstleistungsfreiheit für den Verkehrssektor	46
2. Systematik des Verkehrstitels	49
3. Die verkehrspolitische Kompetenznorm des Art. 75 EGV	50
II. Primärrechtliche Anforderungen zur umweltverträglichen Gestaltung des Güterfernverkehrs	50
B) Die sekundärrechtliche Ausprägung der europäischen Güterfernverkehrspolitik	53
I. Handlungsfelder der europäischen Güterfernverkehrspolitik	53
1. Die Errichtung integrierter Verkehrsmärkte und begleitende Maßnahmen	53
2. Straßengüterverkehr	56
a) Marktordnung	56
aa) Subjektive Berufszugangsregelungen	56
bb) Objektive Marktzugangsregelungen	58
b) Angleichung der Wettbewerbsbedingungen	59
aa) Fiskalbestimmungen	59
bb) Sozialvorschriften	60
cc) Technisches Verkehrs- und Verkehrssicherheitsrecht	61
dd) Umweltschutz	61
ee) Staatliche Interventionen	63
c) Kombinierter Verkehr	64

3. Schienenverkehr	66
4. Binnenschifffahrt	68
II. Die zukünftige europäische Verkehrspolitik	69
1. Das Konzept der „sustainable mobility“	69
2. Sekundärrechtlicher Verkehrsumweltschutz und nationale Schutzverstärkung	71
C) Auswirkungen der europäischen Verkehrspolitik auf die Verkehrspolitik der Mitgliedstaaten	72
§ 4 Optionen der Bundesrepublik Deutschland zur umweltschutzpolitischen Neuorientierung der Güterfernverkehrspolitik - eine gutachterliche Stellungnahme	75
A) Vorbemerkungen	75
I. Prüfungsszenario: Ein umweltpolitischer Alleingang der Bundesrepublik Deutschland	77
II. Prüfungsmaßstab: Rechtliche Bindungen einer umweltpolitisch orientierten Güterfernverkehrspolitik	77
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben	78
a) Inhaltliche Festlegungen für die Verkehrs- und Umweltpolitik	78
b) Grundgesetzliche Kompetenzordnung	79
c) Begründung von Umweltschutzmaßnahmen	80
2. Europarechtliche Vorgaben	81
a) Primärrechtliche Anforderungen	82
b) Sekundärrechtliche Anforderungen	83
aa) Sperrwirkung sekundärrechtliche Vorschriften	83
bb) Nationale Rechtsetzung in sekundärrechtlich geregelten Sachgebieten	84
3. Völkerrechtliche Verträge	84
B) Ordnungsrechtliche Instrumente	86
I. Zwangsverlagerung des Straßengüterfernverkehrs	86
1. Verlagerung des Transit-Verkehrs	88
a) Transit von Lastkraftwagen aus EU-Mitgliedstaaten	88
b) Transit von Lastkraftwagen aus Drittstaaten	90

2. Verlagerung des Binnenfernverkehrs	91
a) Binnenfernverkehr durch EU-Ausländer	92
b) Binnenfernverkehr durch deutsche Güterkraftverkehrsunternehmer	93
aa) Verbot der Inländerdiskriminierung ?	93
(1) Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit, Art. 59, 60 Abs.1 EGV	93
(2) Verstoß gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot, Art. 6 Abs.1 EGV	94
bb) Verfassungsrechtliche Fragen	96
3. Verkehrsverlagerung auf besonders empfindlichen Strecken	97
4. Verlagerung von Gefahrguttransporten	98
II. Marktregulierungen des Straßengüterfernverkehrs	101
1. Kontingentierung des Güterkraftverkehrs	102
a) Strukturprinzipien der überkommenen Verkehrspolitik	102
b) Kontingentierung gemäß § 9 GüKG iVm GüKHözV - ein Exkurs zur Theorie der Regulierung	104
aa) Schutz der Eisenbahn	106
bb) Besonderheiten des Verkehrswesens	107
cc) Ruinöser Wettbewerb	108
dd) Externe Effekte	109
c) Europäische Kontingente	110
2. Modelle sonstiger Marktzutrittsregelungen: Zertifikats- oder Lizenzlösungen	110
a) Kontingentierung der Transportleistungen (Tonnenkilometerlizenz)	111
b) Exkurs: Öko-Punkte-System im Transitverkehr durch Österreich	111
3. Beschränkungen der Marktteilnahme	114
a) Fahrverbote	115
b) Geschwindigkeitsbeschränkungen	118
c) Aufhebung des Beiladungsverbots für den Werkfernverkehr?	118
III. Technische Normung	119
1. Europäische Harmonisierung auf dem Kraftfahrzeugsektor	120
a) Grundlinien der europäischen Rechtssetzung auf dem Gebiet technischer Normen	120
b) Die EG-Betriebserlaubnis	121

2. Einzelne Bereiche technischer Normung mit Umweltrelevanz	122
a) Schadstoff- und Lärmemissionen	122
aa) Europäische Grenzwerte für Luftschadstoffe (RL-88/77/EWG) und Geräusche (RL -70/157/EWG)	122
bb) Vorgaben für die konstruktive Beschaffenheit von Fahrzeugen	124
b) Kraftstoffverbrauch	126
c) Veränderungen der Abmessungen und des zulässigen Gesamtgewichts	126
d) Kraftstoffqualität	129
IV. Zusammenfassende Ausführungen über die Zulässigkeit ordnungsrechtlicher Interventionen zur umweltverträglicheren Gestaltung des Straßengüterfernverkehrs	131
C) Umweltökonomische Instrumente	132
I. Grundprobleme einer Verkehrspolitik durch umweltökonomische Instrumente	132
1. Umweltökonomische Steuerungsansätze im Verkehrssektor	132
a) Theoretische Grundlagen der Umweltökonomie	132
b) Einfluß der Umweltökonomie auf die Verkehrspolitik	135
c) Effizienz umweltökonomischer Instrumente	138
2. „Besonderheiten des Verkehrs“ - jetzt auch in bezug auf die Umweltökonomie?	139
a) Kostenwahrheit im Verkehr	140
aa) Externe Effekte des Verkehrs und deren monetäre Quantifizierung	140
bb) Externer Nutzen des Güterfernverkehrs	145
cc) Staatsanteil an den externen Kosten	147
b) Hemmungen durch verkehrswirtschaftliche Strukturen	150
aa) Elastizitäten auf dem Güterverkehrsmarkt	150
bb) Öffnung der Güterverkehrsmärkte	152
II. Umweltabgaben	153
1. Ausgestaltung einer Umweltabgabe für den Güterfernverkehr	153
a) Umweltlenkungsabgaben und Staatsfinanzierung	154
b) Abgabetalbestand	156
c) Abgabenschuldner	158
d) Abgabenhöhe	158

2. Diskussion ausgewählter preispolitischer Maßnahmen	159
a) Kraftfahrzeugsteuer	159
aa) Rechtsnatur der Kraftfahrzeugsteuer	159
bb) Umlegung der Kfz-Steuer	163
(1) Verfassungskraft des deutschen Steuersystems I - Bestandsgarantie für die Kfz-Steuer?	163
(2) Europarechtliche Verpflichtung zur Erhebung der Kfz- Steuer	164
(a) Harmonisierung durch die Verkehrsabgaben-RL	164
(b) Primärrechtliche Stillhalteverpflichtungen	165
(aa) Fortwirkung von Stillhalteverpflichtungen nach Erlaß der Verkehrsabgaben-RL	165
(bb) Stillhalteverpflichtung aus Art. 76 EGV	166
(aaa) Anwendungsbereich des Art.76 EGV	166
(bbb) Das Urteil des EuGH zur deutschen Schwerverkehrsabgabe	169
(cc) Stillhalteverpflichtung aus Art. 5 UAbs.2 EGV	172
(3) Zwischenergebnis:	173
cc) Ökologisch orientierte Spreizung der Kfz-Steuer	173
(1) Verfassungsrechtliche Anforderungen	174
(a) Verfassungskraft des deutschen Steuersystems II - Inhaltsgarantie für die Kfz-Steuer?	175
(b) Das Gebot gleichheitsgerechter Besteuerung	176
(2) Europarechtliche Anforderungen	177
(a) Vorgaben der Verkehrsabgaben-RL	177
(b) Vorgaben der Lkw-Luftschadstoff-RL	179
(aa) Zulässigkeit steuerlicher Anreize zur Umsetzung umweltpolitischer Schutzziele	179
(bb) Vereinbarkeit von § 9 Abs.1 Nr.4 lit.a und lit.b KraftStG mit der Steuerformel der Lkw- Luftschadstoff-RL	180
(c) Vorgaben der Fahrzeug-Lärmschutz-RL	181
(d) Primärrechtliche Schranken	181
(3) Zwischenergebnis	182
dd) Kfz-Steuer und verschärfte Schutzstandards	182
(1) Sperrwirkung der Lkw-Luftschadstoff-RL	183
(2) Art. 100 a Abs.4 EGV	185
(3) Art. 95 Abs.5 EGV i.d.F. der Amsterdamer Verträge	186
(4) Ausgewählte primärrechtliche Probleme eines Alleinganges	187
(a) Auswahl der Rechtsgrundlage	188
(b) Verbot diskriminierender Abgaben, Art. 95 EGV	189
(c) Verbot nicht-tarifärer Handelshemmnisse, Art. 30 EGV	190
(5) Zwischenergebnis	190

ee) Kilometersteuer	190
(1) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Kilometersteuer	191
(a) Kraftfahrzeugsteuer, Art. 106 Abs.2 Nr.3 GG	192
(b) Verbrauchsteuer, Art. 106 Abs. 1 Nr.2 GG	193
(c) Zwischenergebnis	195
(2) Vereinbarkeit mit der gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung der Verkehrsabgaben	196
(3) Zwischenergebnis	198
b) Ökologisch tariferte Mineralölsteuer	198
aa) Europarechtliche Vorgaben	201
(1) Harmonisierung der Verbrauchsteuern	201
(2) Harmonisierung der Verkehrsabgaben	203
(3) Steuerformel der Lkw-Luftschadstoff-RL	204
(4) Art. 76 EGV	204
(5) Art. 95 EGV	205
bb) Zwischenergebnis	205
c) Straßenbenutzungsgebühren	205
aa) Vorgaben der Verkehrsabgaben-RL	207
bb) Richtlinienvorschlag der Kommission zur Ersetzung der Verkehrsabgaben-RL	209
cc) Verfassungsfragen	210
(1) Gebührenrecht und umweltpolitische Lenkung	210
(2) Gesetzgebungskompetenz	213
(3) Verbotene Abgabekumulation?	213
3. Zusammenfassende Ausführungen zur ökologischen Umgestaltung der gegenwärtig erhobenen Verkehrsabgaben und zur Einführung sonstiger Umweltabgaben	215
D) Bausteine eines integrierten Gesamtverkehrssystems	217
I. Eisenbahnpolitik	217
II. Kombinierter Verkehr	218
III. Güterverkehrszentren (GVZ)	219
IV. Telematik im Verkehr	219

§ 5 Zusammenfassung des Inhalts und der Ergebnisse	221
A) Das Problem	221
B) Die Vorgaben der Europäischen Union	222
I. Primärrechtliche Vorgaben	223
II. Die sekundärrechtliche Verkehrspolitik	223
III. Die zukünftige europäische Verkehrspolitik	224
C) Umweltschutz im Güterfernverkehr – Optionen für einen nationalen Alleingang	224
I. Ordnungsrechtliche Instrumente	224
1. Zwangsverlagerung des Straßengüterfernverkehrs	225
2. Sonstige Marktregulierungen	225
3. Technische Normung	226
II. Umweltökonomische Instrumente	226
1. Kraftfahrzeugsteuer	227
2. Mineralölsteuer	227
3. Straßenbenutzungsgebühren	228
4. Zulässigkeit sonstiger Verkehrs(umwelt)abgaben	228
III. Das Gesamtverkehrssystem	228
Literaturverzeichnis	231
Verzeichnis wichtiger europäischer Rechtsvorschriften	239