

# **Möglichkeiten und Grenzen der Einführung eines Systems zur Kontingentierung der Nutzung von Personenkraftwagen**

**Lena Walter**

Vom Fachbereich Raum- und Umweltplanung der Rheinland-  
Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau  
zur Verleihung des akademischen Grades  
Doktor rerum politicarum (Dr. rer. pol.)  
genehmigte Dissertation

D 386

Erster Berichterstatter Prof. Dr. iur. Willy Spannowsky

Zweiter Berichterstatter Prof. Dr. Michael Hassemer

Dekanin Prof. Dr. habil. Karina Pallagst

Datum der wissenschaftlichen Aussprache 26.08.2024

## **Danksagung**

Ich bedanke mich ganz herzlich bei all den Menschen, die mich bei meiner Dissertation begleitet und unterstützt haben.

Mein Dank gilt insbesondere meinem Doktorvater Herr Prof. Dr. Willy Spannowsky für die hervorragende Betreuung und den konstruktiven Austausch.

Ein besonderer Dank geht auch an Herrn Prof. Dr. Hans-Jörg Birk für den Impuls, dem Dokortitel nachzugehen und für die wertvollen Gedankenanstöße, die meinen Weg geprägt haben.

Ebenfalls bedanke ich mich bei Herrn Prof. Dr. Michael Hassemer für seine Begleitung als zweiter Berichterstatter.

Darüber hinaus danke ich Herrn Prof. Dr. Sascha Henninger für die freundliche Leitung des Vorsitzes der Prüfungskommission.

Ich danke vor allem auch meiner ganzen Familie und meinem Partner, für die Ermutigungen und die Unterstützung während der gesamten Zeit.

Danke!

## Zusammenfassung

Diese Dissertation untersucht die Möglichkeiten und Grenzen der Einführung eines Systems zur Kontingentierung der Nutzung von Personenkraftwagen. Es soll festgestellt werden, ob und wie zur Unterstützung des Klima- und Umweltschutzes, auf der Individualebene der Fahrzeugnutzung, ein den Gebrauch beschränkendes und mit der Rechtsordnung vereinbares sowie aus gesellschaftlicher Sicht akzeptables Kontingent eingeführt werden kann. Hierbei handelt es sich um ein absolutes Querschnittsthema, das insbesondere in den Bereichen Recht, Raum, Planung und Politik eine Vielzahl an Fragen aufwirft, mit denen sich diese Arbeit detailliert auseinandersetzt.

Der Klima- und Umweltschutz spielt in der heutigen Zeit im europarechtlichen und deutschen Kontext nicht nur in Anbetracht des voranschreitenden Klimawandels, sondern auch aufgrund der aktuellen gesellschaftlichen und politischen Lage eine enorm wichtige Rolle. Die in dieser Arbeit untersuchte Kontingentierungsmaßnahme ist den verhaltenssteuernden Klima- und Umweltschutzinstrumenten zuzuordnen. Dabei setzt sie in der Wirkungsweise ihrer Verhaltenssteuerung auf unterster Verantwortungsebene bei dem einzelnen Bürger an und entfaltet im Hinblick auf ihre Eingriffsintensität besondere Grundrechtsrelevanz. Da der Verkehrssektor und insbesondere die individuelle Pkw-Nutzung des Einzelnen einen erheblichen Teil der umweltschädlichen Treibhausgasemissionen verursacht, setzt der vorliegende Ansatz an dieser Stelle an und stellt konkret auf eine CO<sub>2</sub>-Kontingentierung auf der Ebene der Personenkraftwagennutzung ab (vgl. Kapitel A. I. – III.).

Im Rahmen der rechtlichen Würdigung (vgl. Kapitel B. I.) werden die Möglichkeiten und die Grenzen der Kontingentierung der Nutzung von Personenkraftwagen ausgelotet. Es geht grundsätzlich um die spannende juristische Fragestellung, ob der Staat im Bereich des Individualpersonenverkehrs mittels des Instruments der Kontingentierung eine Obergrenze für den maximalen Verbrauch von Gütern festsetzen darf.

Die rechtliche Prüfung ergibt, dass die Einführung einer solchen Kontingentierung unter Berücksichtigung bestimmter Aspekte – insbesondere dem Erlass einer neuen Ermächtigungsgrundlage – rechtmäßig wäre. Im Einzelnen werden sowohl maßgebliche verhaltenssteuernde Umweltschutzinstrumente als auch bereits implementierte Kontingentierungsmechanismen untersucht, um Anhaltspunkte für den maßstabsbildenden rechtlichen Rahmen der vorliegenden Kontingentierungsidee zu bestimmen (vgl. Kapitel B. I. 1. a) und b)). Die Arbeit hinterfragt insbesondere kritisch, ob ein – in Anbetracht der betroffenen Grundrechte – so eingriffsintensives Instrument überhaupt in Betracht kommt, mit dem Ergebnis, dass ein Rückgriff, abhängig von dem Gefährdungsgrad der Schutzgüter des Klimas und der Umwelt, durchaus möglich wäre.

Des Weiteren wird das Vorliegen der drei Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen – Ermächtigungsgrundlage, formelle und materielle Rechtmäßigkeit – geprüft und unter der Voraussetzung der Beachtung der maßgeblichen rechtlich relevanten Umstände und Vorgaben auch bejaht (vgl. Kapitel B. I. 1. und 2. a) und b)). Es wird das Erlassen einer neuen Ermächtigungsgrundlage für erforderlich erachtet, um der speziellen Komplexität der Materie gerecht zu werden. Schließlich liegt auch ein besonderes Augenmerk auf der

Grundrechtsprüfung (Kapitel B. I. 2. b)), da es sich bei der Kontingentierung um ein die Rechte des Einzelnen besonders beschränkendes Instrument handelt. Es werden eine Vielzahl an Eingriffen in die Grundrechte festgestellt, die allerdings unter Beachtung des besonderen Gewichts des Klima- und Umweltschutzes gerechtfertigt sein können, da diese Schutzgüter die Rechte und Rechtsgüter der Grundrechtsträger innerhalb der – im Rahmen der Verhältnismäßigkeit vorzunehmenden – Interessenabwägung überwiegen.

In Sinne eines ganzheitlichen Untersuchungsansatzes werden sodann konkrete Fragen der Implementierung beantwortet (vgl. Kapitel B. II. und III.). Die Arbeit kommt zu dem Schluss, dass die Erstvergabe der Kontingente zur Förderung gesellschaftlicher Akzeptanz kostenfrei sein sollte. Die konkrete Höhe des Kontingents soll sich an den zulässigen Jahresemissionsmengen aus dem Klimaschutzrecht orientieren und jährlich reduzierend angepasst werden. Ebenfalls bedacht wird die Möglichkeit zur Übertragung und zum Handel der Kontingente. Als insbesondere im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unabdingbar, werden dem Einzelfall gerecht werdende Härtefallregelungen berücksichtigt. Die Konzipierung des Kontingentierungssystems sieht darüber hinaus technische und polizeiliche Kontrollmöglichkeiten und Sanktionen bei Nichteinhaltung der Kontingente vor. Außerdem erfolgt eine Auseinandersetzung mit den Herausforderungen der Implementierung, welche nicht nur die gesellschaftliche Akzeptanz als Hürde berücksichtigt, sondern auch den mit der Implementierung einhergehenden administrativen Aufwand. Angedacht werden politische Strategien und Anreizmechanismen, welche das Meinungsbild in der Gesellschaft positiv zu beeinflussen vermögen.

Die Arbeit kommt zu dem Schluss, dass die Einführung einer Kontingentierung bei der Pkw-Nutzung zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen, trotz der Intensität der Grundrechtseingriffe, zur Förderung des Klima- und Umweltschutzes sinnvoll und unter Achtung und Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der Mitigierung von Umsetzungsherausforderungen auch möglich wäre (vgl. Kapitel C.). Über den Tellerrand hinausblickend erfolgt anschließend ein Ausblick auf die mögliche Entwicklung der Kontingentierungsidee in Zukunft. Neben der Thematisierung einer CO<sub>2</sub>-Card, welche sämtliches umweltschädliches Handeln kontingentieren könnte, wird aufgezeigt, wie sich das erarbeitete Kontingentierungssystem auch auf die Nutzung der immer wichtiger werdenden Elektroautos adaptieren ließe. Zum Schluss wird mit Hilfe von generalisierten Kontingentierungsparametern der besondere Mehrwert der Arbeit hervorgehoben, der in der Entwicklung eines allgemeingültigen und vielseitig anwendbaren Rahmens für die rechtmäßige Implementierung von Kontingentierungssystemen liegt.

## Inhaltsverzeichnis

A.	Untersuchungsgegenstand .....	24
I.	Einleitung.....	24
II.	Begriff, Ausgestaltung und Einordnung der Kontingentierung.....	26
1.	Definition der Kontingentierung.....	26
2.	Konkrete Ausgestaltung der Kontingentierung .....	28
3.	Erste Einordnung der Kontingentierung .....	31
III.	Grundlagen des Klima- und Umweltschutzes im europäischen und nationalen Kontext .....	34
B.	Untersuchung.....	45
I.	Rechtliche Würdigung: Rechtmäßigkeitsfrage.....	45
1.	Möglichkeiten der Einführung eines Systems zur Kontingentierung der Nutzung von Personenkraftwagen.....	45
a)	Grundlagen verhaltenssteuernder Umweltschutzinstrumente .....	45
aa)	Systematisierung.....	45
bb)	Überblick über einzelne Umweltschutzinstrumente und ihre Wirkung .....	46
(1)	Direkte Steuerungsinstrumente .....	46
(2)	Indirekte, insbesondere ökonomische Steuerungsinstrumente.....	47
(3)	Umweltplanung .....	51
cc)	Instrumentenwahl bei der Gesetzgebung.....	53
b)	Systematischer Vergleich und Erkenntnisse aus bekannten Kontingentierungsmodellen .....	57
aa)	Flächenkontingentierung .....	58
bb)	Europäische Emissionsstandards für Pkw .....	73
cc)	Emissionshandel .....	76
dd)	Lärmkontingentierung .....	80
ee)	Heizungsgesetz .....	81
ff)	Internationale Kontingentierungssysteme .....	83
c)	Ermächtigungsgrundlage.....	84
aa)	Untersuchung bereits erlassener Rechtsgrundlagen .....	86
(1)	Polizei- und Ordnungsrecht.....	86
(2)	Straßen(-verkehrs)recht.....	87
(a)	Straßenrecht (StrG) .....	87
(b)	Straßenverkehrsgesetz (StVG) .....	87
(c)	Straßenverkehrsrecht (StVO) .....	88
(3)	Umweltrecht .....	89

(a)	Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) .....	90
(b)	Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG).....	90
(c)	Klimaschutzgesetz (KSG) .....	92
(4)	Bauplanungs- und Bauordnungsrecht .....	94
(a)	Bauplanungsrecht (BauGB) .....	94
(b)	Bauordnungsrecht (LBO).....	95
(5)	Bereits vorhandene Kontingentierungen .....	95
(a)	Flächenkontingentierung.....	95
(b)	Lärmkontingentierung .....	96
(c)	Emissionshandel mit CO2-Zertifikaten.....	97
(d)	Windflächenbedarfsgesetz (WindBG) .....	97
bb)	Ermittlung eigener Ermächtigungsgrundlage.....	98
(1)	Gesetzgebungskompetenz .....	98
(a)	Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 1 GG .....	98
(b)	Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 2 GG .....	99
(c)	Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG .....	99
(d)	Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG .....	99
(2)	Konkurrierende Gesetzgebung.....	100
(3)	Gesetzgebungsverfahren .....	100
(4)	Inhaltsbestimmung .....	100
d)	Gesetzesvollzug .....	102
e)	Rechtsnatur der Kontingentierung.....	104
2.	Grenzen der Einführung eines Systems zur Kontingentierung.....	105
a)	Formelle Rechtmäßigkeit .....	105
b)	Materielle Rechtmäßigkeit .....	106
aa)	Eigentum.....	106
(1)	Schutzbereich .....	106
(2)	Eingriff .....	106
(3)	Rechtfertigung.....	107
bb)	Berufsfreiheit.....	109
(1)	Schutzbereich .....	109
(2)	Eingriff .....	110
(3)	Rechtfertigung.....	111
cc)	Allgemeine Handlungsfreiheit.....	113
(1)	Schutzbereich .....	113
(2)	Eingriff .....	114

(3)	Rechtfertigung .....	114
dd)	Fortbewegungsfreiheit .....	115
(1)	Schutzbereich .....	115
(2)	Eingriff .....	115
ee)	Körperliche Gesundheit .....	115
(1)	Schutzbereich .....	115
(2)	Eingriff .....	116
(3)	Rechtfertigung .....	117
ff)	Allgemeiner Gleichbehandlungsgrundsatz .....	118
(1)	Vergleichsgruppe .....	118
(2)	Ungleichbehandlung .....	119
(3)	Rechtfertigung .....	119
(a)	Verursachergerechtigkeit .....	120
(b)	Vergleichsgruppen der Kontingentierung .....	123
(aa)	Vergleich mit dem CO2-Ausstoß anderer Länder .....	124
(bb)	Vergleich mit der Industrie .....	126
(cc)	Vergleich mit der Nutzung von Flugzeugen .....	127
(dd)	Vergleich mit der Nutzung von Elektrofahrzeugen .....	128
(ee)	Vergleich unterschiedlicher Pkw-Nutztypen .....	130
(ff)	Vergleich unterschiedlicher finanzieller Situationen .....	131
(gg)	Vergleich mit unterschiedlichen Bedarfsgruppen .....	133
(hh)	Vergleich mit den Nutzern von Kraftfahrzeugen .....	134
(ii)	Raumbezogener Vergleich verschiedener Regionen .....	135
II.	Tatsächliche Vergabe .....	138
1.	Erstvergabe .....	138
2.	Verteilungsschlüssel .....	139
3.	Vergabehöhe .....	140
4.	Übertragbarkeit der Kontingente auf Folgezeiträume .....	141
5.	Härtefallregelungen .....	142
6.	Marktausgestaltung .....	142
7.	Technische Umsetzungsmodalitäten .....	143
III.	Praktische Auswirkungen und Konsequenzen .....	144
1.	Vorteile der gesellschaftlichen Akzeptanz .....	145
2.	Berücksichtigung von Herausforderungen bei der Umsetzung .....	151
C.	Fazit .....	157

## Literaturverzeichnis

Aachener Stiftung (Hrsg.) (2008), Die CO<sub>2</sub>-Card – Emissionsquoten als marktwirtschaftliches Instrument zum Klimaschutz, verfügbar unter: [https://www.aachenerstiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung\\_CO2Card\\_Berlin\\_final.pdf](https://www.aachenerstiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung_CO2Card_Berlin_final.pdf).

ADAC (Hrsg.) (2023), Ausstieg Verbrennungsmotor: Wann wird welcher Hersteller elektrisch?, <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/autokatalog/markenmodelle/auto/ausstieg-verbrennungsmotor/> (aufgerufen am 23.08.2023).

Alberta Government (Hrsg.), Alberta Emission Offset System, <https://www.alberta.ca/alberta-emission-offset-system.aspx> (aufgerufen am 02.07.2023).

ARD alpha (Hrsg.) (2022), Jahr für Jahr bedenklich mehr Treibhausgase, <https://www.ardalpha.de/wissen/umwelt/klima/klimawandel/co2-emissionen-steigende-kohlendioxid-100.html#:~:text=Laut%20einem%20Bericht%20des%20%22Global,damit%20einen%20neuen%20Höhepunkt%20erreichen> (aufgerufen am 15.10.2023).

Australian Government (Hrsg.) (2017), National Carbon Offset Standard for Buildings, verfügbar unter: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2017-09/apo-nid113756.pdf>.

Auto, Motor, Sport (Hrsg.) (2021), Warum E-Autos nicht nur Kohlestrom laden, <https://www.auto-motor-und-sport.de/tech-zukunft/alternative-antriebe/elektroauto-co2-stromerzeugung-rechenfehler-bilanz-kwh-grenzkosten/> (aufgerufen am 02.12.2023).

Auto, Motor, Sport (Hrsg.) (2020), E-SUVs laut OECD teils schädlicher als Verbrenner, <https://www.auto-motor-und-sport.de/tech-zukunft/alternative-antriebe/oecd-studie-feinstaubluftverschmutzung-elektroauto-reifenabrieb-suv/> (aufgerufen am 02.07.2023).

Betz, Regina (2003), Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts. Der Einfluss der Ausgestaltung auf die Transaktionskosten am Beispiel Deutschland, Stuttgart.

Birk, Hans-Jörg (2015), 6. Auflage, Bauplanungsrecht in der Praxis, Stuttgart/ München.

Bolte, Gabriele (Hrsg.) (2012), Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit - Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven, Bern.

Bothe, Michael (1995) Rechtliche Voraussetzungen für den Einsatz von handelbaren Emissionszertifikaten am Beispiel von SO<sub>2</sub>, NVwZ 1995, 937-934.

Brandt, Edmund und Sanden, Joachim (2004): Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs. Forschungsbericht FKZ 363 01 053 im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin.

Brandt, Edmund/ Röckeisen, Susana (2000), Konzeption für ein Stoffstromrecht, UBA-Forschungsbericht 7/2000, UBA FB Nr. 000057.

Bundesgesundheitsblatt (Hrsg.) (2008), Umweltgerechtigkeit als Thema für Public Health-Ethik, 51, 2008, 200-210.

Bund für Umwelt- und Naturschutz Landesverband Baden-Württemberg (Hrsg.) (2022), Bund-Katalog Push-Maßnahmen, Stuttgart, verfügbar unter: [https://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/Dokumente/Themen/Mobilitaet/BUND\\_Katalog\\_push-Massnahmen\\_Verkehr.pdf](https://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/Dokumente/Themen/Mobilitaet/BUND_Katalog_push-Massnahmen_Verkehr.pdf).

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.), Schweizerische Eidgenossenschaft, 1992: Umweltkonferenz für Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, [https://www.are.admin.ch/are/de/home/nachhaltige-entwicklung/nachhaltigkeitspolitik/agenda2030/uno-\\_meilensteine-zur-nachhaltigen-entwicklung/1992--uno-konferenz-fuer-umwelt-und-entwicklung--rio-de-janeiro.html](https://www.are.admin.ch/are/de/home/nachhaltige-entwicklung/nachhaltigkeitspolitik/agenda2030/uno-_meilensteine-zur-nachhaltigen-entwicklung/1992--uno-konferenz-fuer-umwelt-und-entwicklung--rio-de-janeiro.html) (aufgerufen am 26.08.2023).

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Klimaschutz im Verkehr – Personenkraftwagen (Pkw), <https://bmdv.bund.de/goto?id=488958> (aufgerufen am 04.03.2023).

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Verkehrsverflechtungsprognose 2030, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/verkehrsverflechtungsprognose-2030.html> (aufgerufen am 04.03.2023).

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2019), Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, verfügbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2022), Elektroautos sind so sauber wie der Strom mit dem sie fahren <https://www.bmuv.de/themen/verkehr/elektromobilitaet/klima-und-energie> (aufgerufen am 28.11.2023).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2021), Straßenverkehr, <https://www.bmuv.de/themen/luft-laerm-mobilitaet/verkehr/strassenverkehr> (aufgerufen am: 26.08.2023).

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Hrsg.) (2022) Entwurf einer Formulierungshilfe der Bundesregierung Für die Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und der FDP Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-einer-formulierungshilfe-der-bundesregierung-wind-an-land-gesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-einer-formulierungshilfe-der-bundesregierung-wind-an-land-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (aufgerufen am 30.08.2023).

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2021), Verkehr in Zahlen 2021/2022, [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile) (aufgerufen am 09.09.2023).

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2019), Mobilität in Deutschland – Ergebnisbericht, verfügbar unter: [http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017\\_Ergebnisbericht.pdf](http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Ergebnisbericht.pdf).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016), Klimaschutzplan 2050, verfügbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2014), Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, verfügbar unter: [https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Aktionsprogramm\\_Klimaschutz/aktionsprogramm\\_klimaschutz\\_2020\\_broschuere\\_bf.pdf](https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm_Klimaschutz/aktionsprogramm_klimaschutz_2020_broschuere_bf.pdf).

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Hrsg.), CO<sub>2</sub> durch Verkehrsmittel im Vergleich, <https://www.mein-klimaschutz.de/unterwegs/a/einkauf/welches-verkehrsmittel-verursacht-im-vergleich-mehr-co2/> (aufgerufen am 02.07.2023).

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2023), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/Gebaeudeenergiegesetz-geg.html> (aufgerufen am 23.07.2023).

Bundesverband der deutschen Luftverkehrswirtschaft (Hrsg.) (2022), Analyse der Klimaschutzinstrumente im Luftverkehr zur CO<sub>2</sub>-Reduktion, <https://www.bdl.aero/de/publikation/analyse-der-klimaschutzinstrumente-im-luftverkehr-zur-co2-reduktion/> (aufgerufen am 02.07.2023).

Burgi, Martin/Waldhoff, Christian (Hrsg.) (2022), Festschrift für Hans-Günter Henneke zum 65. Geburtstag.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2016), Duden Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag. 6. Aufl. Mannheim, Das Lexikon der Wirtschaft, Emissionshandel, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19127/emissionshandel/> (aufgerufen am 19.11.2023).

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2016), Duden Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag. 6. Aufl. Mannheim, Das Lexikon der Wirtschaft, Kontingent, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19850/kontingent/> (aufgerufen am 04.03.2023).

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hrsg.) (2019), Umweltgerechtigkeit, <https://leitbegriffe.bzga.de/alphabetisches-verzeichnis/umweltgerechtigkeit/#:~:text=Definition%20und%20Dimensionen%3A%20Umweltgerechtigkeit%20integriert,2012%2C%2023> (aufgerufen am 29.07.2023).

CO<sub>2</sub> Cards Climate Change Platform (Hrsg.), <https://co2cards.com/> (aufgerufen am 08.09.2023).

Climate Chance (Hrsg.), The CO<sub>2</sub> Account, <https://www.climate-chance.org/en/best-practices/the-co2-account/> (aufgerufen am 08.09.2023).

Department for Environment Food and Rural Affairs (Hrsg.) (2008): Distributional Impacts of Personal Carbon Trading, London, verfügbar unter: <https://www.flemingpolicycentre.org.uk/DistributionalImpacts.pdf>.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Hrsg.), Fahrtenbuch, [https://www.bfdi.bund.de/DE/Buerger/Inhalte/Finanzen-Steuern/ABC\\_Fahrtenbuch.html](https://www.bfdi.bund.de/DE/Buerger/Inhalte/Finanzen-Steuern/ABC_Fahrtenbuch.html) (aufgerufen am 06.12.2023).

Deutsche Bundesregierung (Hrsg.) (2023), EU-Klimaschutzpaket: Fit for 55, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/europa/fit-for-55-eu-1942402> (aufgerufen am 23.08.2023).

Deutsche Bundesregierung (Hrsg.) (2023), Reform des EU-Emissionshandels, Gebäude und Verkehr beim Klimaschutz stärker in der Pflicht, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/eu-emissionshandel-1684508> (aufgerufen am 02.07.2023).

Deutsche Bundesregierung (Hrsg.) (2022), Nicht weniger fortbewegen, sondern anders, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/nachhaltige-mobilitaet-2044132> (aufgerufen am 26.11.2023).

Deutsche Bundesregierung (Hrsg.) (2019), Klimaschutzprogramm 2030 beschlossen – Entlasten und investieren, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/massnahmenprogramm-klima-1679498> (aufgerufen am 02.07.2023).

Deutsche Bundesregierung (Hrsg.) (2016), Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuaufgabe-2016-download-bpa-data.pdf?download=1>.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2023), AfD fordert Aufkündigung aller Klimavereinbarungen, <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-966976> (aufgerufen am 16.10.2023).

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2023), Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung, Drucksache 20/6875, verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/068/2006875.pdf>.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2021), Klimaschutz im Verkehrssektor, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/876920/9cc667177300ba2c28345a598d0a5571/WD-8-094-21-pdf-data.pdf>.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2019), Verkehrseinschränkungen auf übergeordneten Straßen und Ortsdurchfahrten, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/654308/867c21bb6387410ee28c90e1e0c4587d/WD-7-105-19-pdf-data.pdf>.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1971), Umweltprogramm der Bundesregierung, Drucksache VI/2710, verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/06/027/0602710.pdf>.

Deutsche Handwerkszeitung (Hrsg.) (2022), So setzt sich der Spritpreis zusammen, <https://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/so-setzt-sich-der-spritpreis-zusammen-205948/> (aufgerufen am 09.09.2023).

Deutsche Nationalbank (Hrsg.) (2017), Nachkriegsalltag, Frankfurt am Main, <https://erster-weltkrieg.dnb.de/WKI/Web/DE/Navigation/Nachkriegszeit/Nachkriegsalltag/nachkriegsalltag.html> (aufgerufen am 23.08.2023).

Deutsches Zentrum für Schienenverkehrsforschung beim Eisenbahn-Bundesamt (Hrsg.) (2021), Risikoeinschätzung zur Ansteckungsgefahr mit COVID-19 im Schienenpersonen- sowie im Straßenpersonennah- und -fernverkehr, Dresden, [https://www.dzsf.bund.de/SharedDocs/Downloads/DZSF/Veroeffentlichungen/Forschungsberichte/2021/ForBe\\_12\\_2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.dzsf.bund.de/SharedDocs/Downloads/DZSF/Veroeffentlichungen/Forschungsberichte/2021/ForBe_12_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (aufgerufen am: 21.08.2023).

DUDEN, Cornelsen Verlag (2023), Kontingentierung, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Kontingentierung#bedeutung> (aufgerufen am 25.08.2023).

Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.) (2023), 100. EL, Grundgesetz-Kommentar, München.

Earth.Org (Hrsg.) (2021), What is the Tragedy of the Commons?, [https://earth.org/data\\_visualization/what-is-the-tragedy-of-the-commons/](https://earth.org/data_visualization/what-is-the-tragedy-of-the-commons/) (aufgerufen am 30.11.2023).

Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael (Hrsg.) (2023), 149. EL, Baugesetzbuch, Kommentar zur Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO), München.

Ennuschat, Jörg (1998), Der Verwaltungsakt und seine Rechtsgrundlagen, JuS 1998, 905.

Ennuschat, Jörg/Ibler, Martin/Remmert, Barbara (Hrsg.) (2022), 4. Auflage, Öffentliches Recht BW, München.

Environmental Performance Index (Hrsg.) (2022), 2022 EPI Results Overview, <https://epi.yale.edu/epi-results/2022/component/epi> (aufgerufen am 29.08.2023).

Epping, Volker/ Hillgruber, Christian (Hrsg.) (2022), 52. Edition, Beck'scher Onlinekommentar, Grundgesetz, München.

Epping, Volker/ Hillgruber, Christian (Hrsg.) (2023), 55. Edition, Beck'scher Onlinekommentar, Grundgesetz München.

Europäischer Rat (Hrsg.) (2023), „Fit für 55“, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (aufgerufen am 02.07.2023).

Europäische Kommission (Hrsg.) (2021), Europäischer Grüne Deal, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de) (aufgerufen am 26.08.2023).

Europäische Kommission (Hrsg.) (2021), Fragen und Antworten – Emissionshandel – CO<sub>2</sub>-Bepreisung, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda\\_21\\_3542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_3542) (aufgerufen am 02.07.2023).

Fawcett, Tina/ Bottrill, Catherine/ Boardman, Brenda/Lye, Geoff (2007): Trialling personal carbon allowances. UKERC Report, verfügbar unter: <http://www.eci.ox.ac.uk/research/energy/downloads/fawcett-pca07.pdf>.

Fehling, Michael (2020), Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente, ZUR 2020, 387 ff.

Fleming, David (2007): Energy and the common purpose: Descending the Energy Staircase with Tradable Energy Quotas (TEQs). The Lean Economy Connection, London, verfügbar unter: <http://www.teqs.net/EnergyAndTheCommonPurpose.pdf>.

Forschungsinformationssystem (Hrsg.) (2010), Beispiel: Die „Tragik der Allmende“, <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/328924/> (aufgerufen am 30.11.2023).

Freiburg im Breisgau (Hrsg.), Klimamobilitätsplan, <https://www.freiburg.de/pb/1829129.html> (aufgerufen am: 30.08.2023).

Frankfurter Allgemeine Zeitung (Hrsg.) (2022), Der Krieg und wir, <https://www.faz.net/aktuell/deutschland-spricht/ukraine-krieg-energiekrise-und-aufruestung-stimmungsbild-deutschlands-18405447.html> (aufgerufen am 23.08.2023).

Frankfurter Allgemeine Zeitung (Hrsg.) (2019), Wie öko sind Elektroautos tatsächlich?, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/auto-verkehr/klimabilanz-wie-oeko-sind-elektroautos-tatsaechlich-16126527.html> (aufgerufen am 01.12.2023).

Fridays for Future (Hrsg.), <https://fridaysforfuture.de> (aufgerufen am 23.08.2023).

Gawel, Erik (1991), Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz, Berlin.

Gawel, Erik/Lübbe-Wolf, Gertrude (Hrsg.) (2000), Effizientes Umweltordnungsrecht, Berlin.

Geo (Hrsg.) (2011), CO<sub>2</sub>-Card für alle!, <https://www.geo.de/natur/nachhaltigkeit/3972-rtkl-emissionshandel-co2-card-fuer-alle> (aufgerufen am 09.09.2023).

Gethmann, Karl Friedrich/ Kloepfer, Michael/ Reinert, Sigrid (Hrsg.) (1995), Verteilungsgerechtigkeit im Umweltstaat, Bonn.

Glattfeld, Eric H. (2022), Neuerungen im nationalen Brennstoffhandel, Enk-Aktuell 2022, 1095.

Greenpeace (Hrsg.) (2022), Automobilindustrie sprengt Klimaziele, Hamburg, <https://www.greenpeace.de/klimaschutz/mobilitaet/autoindustrie-sprengt-klimaziele> (aufgerufen am 23.08.2023).

Gusy, Christoph (1992), Freiheitsentziehung und Grundgesetz, NJW 1992, 457-463.

Hartkopf, Günther/ Bohne, Eberhard (Hrsg.) (1983), Umweltpolitik, Band 1, Wiesbaden.

Hansjürgens, Bernd (2001), Umweltzertifikate - Erfahrungen in den USA und Lehren für Deutschland, Vortrag auf dem Internationalen Workshop der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. am 31.08.2000 in Bonn.

Huck, Winfried/Müller, Martin (Hrsg.) (2020), 3. Auflage, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, München.

Jarass, Hans D./Pieroth, Martin (Hrsg.) (2022), 17. Auflage, Grundgesetz Kommentar, München.

Jarass, Hans D. (Hrsg.) (2022), Bundesimmissionsschutzgesetz: BImSchG, 14. Aufl., München.

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (Hrsg.) (2018), 15. Auflage, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München.

Kant, Immanuel (1977), Die Metaphysik der Sitten, Rechtslehre, Frankfurt a.M.

Klatt, Matthias/Meister, Moritz (2014), Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, JuS 2014, 193 ff.

Koch, Hans-Joachim (Hrsg.) (2014), Umweltrecht, 4. Aufl., München.

Koop, Thorsten (2022), Der Klimabeschluss des BVerfG vom 24.03.2021 und seine Bedeutung für die gesetzliche Rentenversicherung, NVwZ 2022, 519-522.

Köck, Wolfgang (2023), Auf dem Weg zur Nachhaltigkeitstransformation?, ZUR 2023, 321-322.

Kobes, Stefan (2004), Grundzüge des Emissionshandels in Deutschland, NVwZ 2004, S. 513 ff.

König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 943 ff.

Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin.

Kluckert, Sebastian (2015), Die Gewichtung von öffentlichen Interessen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung, JuS 2015, 116-120.

LABO (Hrsg.) (2020), LABO Statusbericht 2020, München, verfügbar unter: [https://www.labo-deutschland.de/documents/LABO\\_Statusbericht\\_2020\\_Flaechenverbrauch\\_.pdf](https://www.labo-deutschland.de/documents/LABO_Statusbericht_2020_Flaechenverbrauch_.pdf).

Lahti (Hrsg.) CitiCAP Project 2018-202, <https://www.lahti.fi/en/housing-and-environment/transportation-and-streets/citicap/> (aufgerufen am 08.09.2023).

Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2021), Wahlergebnis zur Bundestagswahl 2021, Stuttgart, <https://www.bundestagswahl-bw.de/wahlergebnis> (aufgerufen am 23.08.2023).

Landmann, Robert/ Rohmer, Gustav (2023), Umweltrecht, Band III, 101. Ergänzungslieferung, München.

Lloyd, William Forster (1833): Two Lectures on the Checks to Population. Oxford University Press.

Lockwood, Matthew (2010): The economics of personal carbon trading. Climate Policy 10/4, 447-461.

Lübbe-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481-492.

Lübbe-Wolff, Gertrude (1996), Modernisierung des Umweltordnungsrechts, Bonn.

Mayen, Thomas (2022), Verhältnismäßigkeitsausgleich bei privatnütziger Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums?, NVwZ 2022, 433-437.

Merkur (Hrsg.) (2023), Fernwärme statt Wärmepumpe: Habeck denkt über Ausnahme für Hausbesitzer nach, <https://www.merkur.de/politik/fernwaerme-verfuegbarkeit-pruefen-waermepumpe-habeck-plant-ausnahme-im-heizungsgesetz-news-zr-92336074.html> (aufgerufen am 23.07.2023).

Merkur (Hrsg.) (2023), Habecks Heizungsgesetz: Was wirklich drin steht und was sich ändern soll, <https://www.merkur.de/politik/heizungsgesetz-inhalt-robert-habeck-gruene-faq-heizung-austauschen-oel-gasheizung-verbot-92316606.html> (aufgerufen am 23.07.2023).

Merkur (Hrsg.) (2023), Mehr Geld für die Heizung: Ampel klärt letzte Details – Habeck beklagt „Kulturkampf“, <https://www.merkur.de/politik/beklagt-kulturkampf-heizungsgesetz-geg-ampel-klaert-letzte-details-habeck-zr-92368687.html> (aufgerufen am 23.07.2023).

Merkur (Hrsg.) (2023), Wesentliche Änderungen am Heizungsgesetz: auf diese „Leitplanken“ hat sich die Ampel geeinigt, <https://www.merkur.de/politik/ampel-habeck-lindner-scholz-gebaeudeenergiegesetz-heizung-klimaschutz-waermepumpe-92339978.html> (aufgerufen am 23.07.2023).

Meyer, Bernd (2008), Wie muss die Wirtschaft umgebaut werden? Perspektiven einer nachhaltigeren Entwicklung, Frankfurt/Main.

Mitteldeutscher Rundfunk (Hrsg.) (2020), Die Top 5 der CO<sub>2</sub>-Verursacher Deutschlands nach Sektoren, <https://www.mdr.de/wissen/deutschland-top-fuenf-klima-emissionen-100.html> (aufgerufen am 02.07.2023).

My climate (Hrsg.), Über uns, <https://www.myclimate.org/de/informieren/ueber-uns/> (aufgerufen am 02.07.2023).

Norwegian Environment Agency (Hrsg.) (2023), Klimakvoter, <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimakvoter/> (aufgerufen am 02.07.2023).

Penn-Bressel (2019): Aktuelle Trends des Flächenverbrauchs und Kontingentierung von Flächensparzielen auf kommunaler und regionaler Ebene. In: Meinel, G.; Schumacher, U.;

Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XI. Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 77, S. 31-40, <https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A72249/attachment/ATT-0/> (aufgerufen am 18.06.2023).

Polis (Hrsg.) (2022), Vorbild Kommune – wo liegt der rechtliche Rahmen kommunaler Förderungsmöglichkeiten als Teil der Mobilitätswende?, <https://polis-magazin.com/2022/01/vorbild-kommune-wo-liegt-der-rechtliche-rahmen-kommunaler-foerdermoeglichkeiten-als-teil-der-mobilitaetswende/> (aufgerufen am 01.09.2023).

Pollytix (Hrsg.) (2021), Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, verfügbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf).

Ronellenfisch, Michael (1992), Mobilität: Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht, DAR 1992, 321-325.

Ronellenfisch, Michael (1994), Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Betrachtungen zur Mobilität mit dem Auto, DAR 1994, 7-13.

Rousseaux, Sandrine (2010): An International Survey of Individual Carbon Card Programmes. Report for ADEME, verfügbar unter: [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/52/13/23/PDF/carbon\\_cards\\_report\\_2010.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/52/13/23/PDF/carbon_cards_report_2010.pdf).

Sachs, Michael (Hrsg.) (2021), 9. Aufl., Grundgesetz Kommentar, München.

Sachs, Michael (Hrsg.) (2014), 7. Auflage, Grundgesetz Kommentar, München.

Sachs, Michael (Hrsg.) (2011), 6. Auflage, Grundgesetz Kommentar, München.

Sachs, Michael (Hrsg.) (1987), Grenzen des Diskriminierungsverbots, München.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2019), Rechtliche Rahmenbedingungen für eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung in der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf, verfügbar unter: [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier\\_05\\_2019.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_05_2019.pdf).

Schmalholz, Michael (2005): Steuerung der Flächeninanspruchnahme - Defizite des Umwelt- und Planungsrechts sowie alternative Ansätze zur Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Siedlung und Verkehr, Diss. Universität Hamburg, Norderstedt.

Schmidt, Ingrid/Preis, Ulrich/Müller-Glöge, Rudi (Hrsg.) (2022), 22. Auflage, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, München.

Schoch, Friedrich (2003), Die „Gefahr“ im Polizei- und Ordnungsrecht, Jura 2003, 472 ff.

Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.) (2022), Verwaltungsrecht Kommentar, 2. EL, Band 3 VwVfG, München.

Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.) (2022), 43. EL, Verwaltungsrecht, VwGO, München.

Science Direct (Hrsg.) (2014), Transportation Research Part A : Policy and Practice, Will a driving restriction policy reduce car trips? – The case study of Beijing, China, Volume 67, 279-290, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0965856414001797> (aufgerufen am 15.08.2023).

Sendler, Horst (1995), Wundersame Vermehrung von Grundrechten - insbesondere zum Grundrecht auf Mobilität und Autofahren, NJW 1995, 1468-1469.

Sobek, Werner (2022), Nachhaltig Bauen, nbau, Jg.1, Nr.1, S.8-16.

Sparwasser, Reinhard/ Engel, Rüdiger (2010), Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, NVwZ, 2010, 1513 ff.

Sparwasser, Reinhard/ Engel, Rüdiger/ Voßkuhle, Andreas (Hrsg.) (2003), Umweltrecht, 5. Aufl., Heidelberg.

Spannowsky, Willy (2005), 25. Aufl., Rechtliche Steuerung der Freiraumentwicklung, Umwelt- und Planungsrecht, 6/2005, S. 201 ff.

Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern.

Spannowsky, Willy/ Hornmann, Gerhard/ Kämper, Norbert (Hrsg.) (2022), 29. Edition, Beck'scher Onlinekommentar, Baunutzungsverordnung, München.

Spannowsky, Willy/ Uechtritz, Michael (Hrsg.) (2021), 59. Edition, Beck'scher Online-Kommentar, Baugesetzbuch, München.

Statista (Hrsg.) (2023), Anzahl der Kartenführerscheine in Deutschland von 2006 bis 2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/4974/umfrage/anzahl-der-ausgestellten-fuehrerscheine-in-deutschland/> (aufgerufen am: 18.06.2023).

Statista (Hrsg.) (2023), Energiebedingte CO2-Emissionen pro Kopf weltweit nach ausgewählten Ländern im Jahr 2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/167877/umfrage/co-emissionen-nach-laendern-je-einwohner/> (aufgerufen am 08.09.2023).

Statista (Hrsg.) (2023), Verteilung der Personenkraftwagen in Deutschland nach Kraftstoffarten von 2019 bis 2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/994393/umfrage/verteilung-der-kraftstoffarten-zugelassener-pkw-in-deutschland/#:~:text=Am%201.,Pkw%20wurden%20mit%20Diesel%20betrieben.> (aufgerufen am 04.12.2023).

Statista (Hrsg.) (2022), Anteil der Verkehrsträger an den weltweiten CO2-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe in den Jahren 2018 und 2019, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/317683/umfrage/verkehrstraeger-anteil-co2-emissionen-fossile-brennstoffe/> (aufgerufen am 04.03.2023).

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2023), Stromerzeugung im 1. Quartal: Knapp ein Drittel des eingesparten Stroms stammt aus Windkraft, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23\\_220\\_43312.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_220_43312.html) (aufgerufen am 02.12.2023).

Stuttgart (Hrsg.), Mobilitätskonzepte, <https://www.stuttgart.de/klimamobilitaetsplan> (aufgerufen am 30.08.2023).

Süddeutsche Zeitung (Hrsg.) (2023), Grüne gehen in die Offensive: Habeck warnt vor „Kulturkampf“, <https://www.sueddeutsche.de/politik/parteien-gruene-gehen-in-die-offensive-habeck-warnt-vor-kulturkampf-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230321-99-37470> (aufgerufen am 23.07.2023).

Swedish Environmental Research Institute (Hrsg.), Klimat Kontot, <https://www.klimatkontot.se/Default> (aufgerufen am 02.07.2023).

Szczekalla, Peter (2005): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale Flächenressourcenbewirtschaftung. Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen - Fachtagung des UFZ Leipzig-Halle, am 25./26.10.2004, DVBl. 2005, S. 354 ff.

Tagesschau (Hrsg.) (2023), EU beschließt weitgehendes Verbrenner-Aus, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/eu-beschliesst-verbrenner-kompromiss-101.html> (aufgerufen am 08.09.2023).

Tagesschau (Hrsg.) (2023), So endet die Pandemie, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/corona-massnahmen-ende-101.html> (aufgerufen am 03.12.2023).

Tagesschau (Hrsg.) (2023), Zwei Wahlen und fünf Botschaften an Berlin, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/landtagswahl-bayern-hessen-erkenntnisse-100.html> (aufgerufen am 16.10.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2012), Projekt Forum: Handel mit Flächenzertifikaten, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4388.pdf>.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013), Kyoto-Protokoll, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/internationale-eu-klimapolitik/kyoto-protokoll#entstehungsgeschichte-und-erste-verpflichtungsperiode> (aufgerufen am 26.08.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2016), Grenzwerte für Schadstoffemissionen von Pkw, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/bilder/dateien/tabelle\\_grenzwerte\\_fuer\\_schadstoffemissionen\\_von\\_pkw.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/bilder/dateien/tabelle_grenzwerte_fuer_schadstoffemissionen_von_pkw.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2016), Planspiel + Flächenhandel, Ziele und Erkenntnisse, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/broschuere\\_druckversion-final\\_kleinste.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/broschuere_druckversion-final_kleinste.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächensparzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet\\_co2-bepreisung\\_in\\_deutschland\\_2019\\_08\\_29.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet_co2-bepreisung_in_deutschland_2019_08_29.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), Marktanalyse Ökostrom II, Dessau-Roßlau, S. 67 ff., verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-15\\_cc\\_30-2019\\_marktanalyse\\_oekostrom\\_ii.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-15_cc_30-2019_marktanalyse_oekostrom_ii.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), Modellversuch Flächensparzertifikathandel, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02\\_texte\\_116-2019\\_modellversuch-flaechenzertifikathandel.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02_texte_116-2019_modellversuch-flaechenzertifikathandel.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), Rechtliche Rahmenbedingungen der Lärmkontingentierung, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-15\\_texte\\_122-2019\\_laermkontingentierung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-15_texte_122-2019_laermkontingentierung.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Elemente der CO<sub>2</sub>-Regulierung für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge (LNF) ab 2020, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/bilder/dateien/tabelle\\_elemente\\_co2\\_pkwlfnf\\_3.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/bilder/dateien/tabelle_elemente_co2_pkwlfnf_3.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung: Kommunalen Praxistest, Schlussfolgerungen für Akteure in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden & Kommunikation der Ergebnisse, Dessau-Roßlau, verfügbar unter: [https://www.raumenergie.de/fileadmin/Downloads/Veroeffentlichungen/uba\\_158-2020\\_innovative\\_instrumente\\_zum\\_flaechensparen.pdf](https://www.raumenergie.de/fileadmin/Downloads/Veroeffentlichungen/uba_158-2020_innovative_instrumente_zum_flaechensparen.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Klimaschutz geht auch mit Benzinern – Diesel überschätzt, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klimaschutz-geht-auch-benzinern-diesel> (aufgerufen am 23.08.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/emissionsstandards/pkw-leichte-nutzfahrzeuge#die-europaische-abgas-gesetzgebung> (aufgerufen am 02.07.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Wie klimaschädlich sind Flugreisen und Kreuzfahrten?, <https://www.umweltbundesamt.de/service/uba-fragen/wie-klimaschaedlich-sind-flugreisen-kreuzfahrten> (aufgerufen am 21.09.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr – CO<sub>2</sub>-Preis im Verkehrssektor, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_co2-preis\\_kliv.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_co2-preis_kliv.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr – Umgestaltung der Kfz-Steuer: Bonus-Malus-System, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_bonus-malus-system\\_kliv.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_bonus-malus-system_kliv.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Projektionsbericht 2021 für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/372/dokumente/projektionsbericht\\_2021\\_uba\\_website.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/372/dokumente/projektionsbericht_2021_uba_website.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Übereinkommen von Paris, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/internationale-eu-klimapolitik/uebereinkommen-von-paris#ziele-des-ubereinkommens-von-paris-uvp> (aufgerufen am 04.03.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kilowattstunde Strom steigen 2021 wieder an, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/co2-emissionen-pro-kilowattstunde-strom-steigen#:~:text=Die%20Erzeugung%20einer%20Kilowattstunde%20Strom,2019%20bei%20411%20g%2FkWh> (aufgerufen am 09.09.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionsmildernde Anforderungen im Verkehr, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionsmindernde-anforderungen-im-verkehr> (aufgerufen am 02.07.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionen des Verkehrs, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klima-minderungsziele-der-bundesregierung> (aufgerufen am 16.09.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Flugreisen, <https://www.umweltbundesamt.de/umwelttipps-fuer-den-alltag/mobilitaet/flugreisen#gewusst-wie> (aufgerufen am 02.07.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 (Kurzbericht),

[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-03-19\\_cc\\_12-2021\\_treibhausgas-minderungen-wirkungen-klimaschutzprogramm-2030\\_psz\\_ix.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-03-19_cc_12-2021_treibhausgas-minderungen-wirkungen-klimaschutzprogramm-2030_psz_ix.pdf) (aufgerufen am 09.09.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgas-minderungsziele Deutschlands, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-minderungsziele-deutschlands#internationale-vereinbarungen-weisen-den-weg> (aufgerufen am 04.03.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgas-minderung um 70 Prozent bis 2030: So kann es gehen!, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/21\\_12\\_29\\_uba\\_pos\\_treibhausgas-minderung\\_um\\_70prozent\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/21_12_29_uba_pos_treibhausgas-minderung_um_70prozent_bf.pdf).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2023), Emissionen des Verkehrs, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klima-minderungsziele-der-bundesregierung> (aufgerufen am 23.08.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.), DEHSt, Emissionshandel – Volkswirtschaft und Klimaschutz, verfügbar unter: [http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos\\_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf?jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2\\_cid284?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf?jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2_cid284?__blob=publicationFile&v=1).

Umweltbundesamt und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Hrsg.) (2019), gemeinsame Pressemitteilung von UBA und BMU vom 02.04.2019, „Klimabilanz 2018: 4,5 Prozent weniger Treibhausgasemissionen“, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/klimabilanz-2018-45-prozent-weniger> (aufgerufen am 04.03.2023).

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Häufige Fragen zum Klimawandel, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimawandel/haeufige-fragen-klimawandel#klima> (aufgerufen am 29.07.2023).

Umweltbundesamt Österreich (Hrsg.) (2006), Emissionen von Wasserstofffahrzeugen, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0012.pdf>.

Vereinte Nationen, Generalversammlung (Hrsg.) (2015), Resolution, A/RES/70/1, Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, verfügbar unter: <https://www.un.org/depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>.

Viatkov, Sofia (2007), Die Effizienz der Lenkungs-funktion von Ökosteuern, München, GRIN Verlag, <https://www.grin.com/document/128082>.

Weidemann, Clemens (2004), Emissionserlaubnis zwischen Markt und Plan, DVBl. 2004, 727 ff.

Wienbracke, Mike (2013), Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, ZJS 2/2013, 148-155.

Wikipedia (Hrsg.), Road space rationing in Beijing, [https://en.wikipedia.org/wiki/Road\\_space\\_rationing\\_in\\_Beijing](https://en.wikipedia.org/wiki/Road_space_rationing_in_Beijing) (aufgerufen am 15.08.2023).

Wolff, Benjamin (2012): Eine CO<sub>2</sub>-Card für Deutschland. Effizienzvorteile und Kosten eines Systems handelbarer individueller Emissionsrechte.

Zacher, Hans Friedrich (1967), Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL, 1967, Heft 25, 308 ff.

Ziesing, Hans-Joachim in Umweltbundesamt (Hrsg.) (2007), Entwicklung eines nationalen Allokationsplans im Rahmen des Emissionshandels, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3254.pdf>.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Spezifische Emissionen Pkw .....	30
Abbildung 1: Anlage 2 zu § 4 KSG .....	36
Abbildung 3: Emissionen der in die Zieldefinition einbezogene Handlungsfelder .....	37
Abbildung 4: Spezifische Emissionen Pkw .....	39
Abbildung 5: Personenverkehr - Verkehrsleistung - Personenkilometer in Mrd.(2003-2011)	40
Abbildung 6:Personenverkehr - Verkehrsleistung - Personenkilometer in Mrd.(2012-2020).	40
Abbildung 7: Personenverkehr – Langfristprognose .....	41
Abbildung 8: Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors REF 1990-2035 .....	42
Abbildung 9: Anlage 2 zu § 4 KSG .....	43
Abbildung 10: Anlage 2 zu § 4 KSG .....	61
Abbildung 11: Anzahl ausgestellter Führerscheine .....	63
Abbildung 12: Ausgestaltungsparameter eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente .....	64
Abbildung 13: Umweltbelastung - Luftverunreinigung - nach Art der Emissionen und Emittentengruppe .....	75
Abbildung 14: Energiebedingte CO <sub>2</sub> -Emissionen pro Kopf weltweit nach ausgewählten Ländern im Jahr 2021 .....	124
Abbildung 15: Kraftfahrzeugverkehr - Personenkraftwagen - Bestand und Neuzulassungen .....	131
Abbildung 16: Erwerbstätige, Schüler, Studierende - nach Pendlereigenschaft.....	132
Abbildung 17: Erwerbstätige, Schüler und Studierende nach Entfernung.....	134
Abbildung 18: Anlage 2 zu § 4 KSG .....	141
Abbildung 19: Steuerbelastung des Kraftfahrzeugverkehrs.....	147
Abbildung 20: Rechenbeispiel der Zusammensetzung des Dieselpreises .....	148
Abbildung 21:Umfrage zu unterschiedlichen Klimaschutzansätzen .....	152
Abbildung 22:Umfrage zu Konzepten des Klimaschutzes .....	152
Abbildung 23: Zustimmung zu Klimaschutzmaßnahmen im Verkehr .....	153
Abbildung 24: Charakterisierung einiger PCT-Mechanismen.....	159
Abbildung 25: CO <sub>2</sub> -Card .....	160

## A. Untersuchungsgegenstand

### I. Einleitung

Bereits im 19. Jahrhundert entdeckte der Ökonom William Forster Lloyd in seiner Forschung zur Bevölkerungsentwicklung<sup>1</sup> die sogenannte „Tragödie der Allmende“ (engl. „Tragedy of the Commons“). Sie beschreibt das gesellschaftliche Problem der Übernutzung frei verfügbarer, aber begrenzter Ressourcen<sup>2</sup>. Lloyd erkannte, dass im Mittelalter die Nutzung von im Gemeineigentum stehenden Weideflächen (sog. Allmende) limitiert werden musste, um eine drohende Überweidung zu vermeiden, die ansonsten schlussendlich die Bevölkerung selbst bedroht hätte<sup>3</sup>. Das Phänomen veranschaulicht den Konflikt zwischen der kurzfristigen Verfolgung von Eigeninteressen mit der langfristigen Aufrechterhaltung des Allgemeinwohls<sup>4</sup>. Es lässt sich auf viele soziale, ökonomische und ökologische Aspekte übertragen und entfaltet in Anbetracht der fortschreitenden Belastung von Klima und Umwelt<sup>5</sup> im Hinblick auf die Regulierung von Treibhausgasemissionen zur Bekämpfung der Erderwärmung besondere Relevanz<sup>6</sup>. Als Lösungsansätze für das „Allmende-Problem“ in Bezug auf dem Umweltschutz können unter anderem staatliche Maßnahmen herangezogen werden, die dem Erhalt der begrenzten Güter dienen sollen, wie bspw. Quoten, Steuern oder Zertifikate<sup>7</sup>. Zu diesem Instrumentenkatalog zählt auch die sogenannte „Kontingentierung“. Sie stellt ein bisher selten eingesetztes Steuerungselement dar, über welches eine quantitative Beschränkung eines begehrten Gutes mittels Festsetzung einer Obergrenze erfolgt<sup>8</sup>.

Diese Dissertation beschäftigt sich mit der Frage, ob zur Verfolgung des Klima- und Umweltschutzes eine Kontingentierung der Nutzung von Pkw eingeführt werden kann, um die durch den Individualverkehr erzeugten Emissionen zu reduzieren. Mit diesem neuartigen und gesellschaftlich hoch aktuellen Ansatz soll untersucht werden, ob und

---

<sup>1</sup> Lloyd, William Forster (1833): Two Lectures on the Checks to Population. Oxford University Press.

<sup>2</sup> Forschungsinformationssystem (Hrsg.) (2010), Beispiel: Die „Tragik der Allmende“, <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/328924/> (aufgerufen am 30.11.2023).

<sup>3</sup> Forschungsinformationssystem (Hrsg.) (2010), Beispiel: Die „Tragik der Allmende“, <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/328924/> (aufgerufen am 30.11.2023).

<sup>4</sup> Earth.Org (Hrsg.) (2021), What is the Tragedy of the Commons?, [https://earth.org/data\\_visualization/what-is-the-tragedy-of-the-commons/](https://earth.org/data_visualization/what-is-the-tragedy-of-the-commons/) (aufgerufen am 30.11.2023).

<sup>5</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Häufige Fragen zum Klimawandel, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimawandel/haeufige-fragen-klimawandel#klima> (aufgerufen am 29.07.2023).

<sup>6</sup> Earth.Org (Hrsg.) (2021), What is the Tragedy of the Commons?, [https://earth.org/data\\_visualization/what-is-the-tragedy-of-the-commons/](https://earth.org/data_visualization/what-is-the-tragedy-of-the-commons/) (aufgerufen am 30.11.2023); Forschungsinformationssystem (Hrsg.) (2010), Beispiel: Die „Tragik der Allmende“, <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/328924/> (aufgerufen am 30.11.2023).

<sup>7</sup> Forschungsinformationssystem (Hrsg.) (2010), Beispiel: Die „Tragik der Allmende“, <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/328924/> (aufgerufen am 30.11.2023).

<sup>8</sup> DUDEN, Cornelsen Verlag (2023), Kontingentierung, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Kontingentierung#bedeutung> (aufgerufen am 25.08.2023) und von Kontingentierung im Zusammenhang mit einer „zahlenmäßigen Obergrenze“ sprechend: Ruffert in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.) (2023), Beck'scher Onlinekommentar Grundgesetz, 55. Edition, München, Art. 12, Rn. 129.

wie über das Instrument der Kontingentierung eine Reduzierung verkehrsinduzierter Emissionen gesteuert werden kann, um einen Beitrag für den Umwelt- und Klimaschutz zu leisten.

Der Klima- und Umweltschutz hat inzwischen in der Politik und Gesellschaft einen besonders hohen Stellenwert erlangt und findet unter anderem durch die Fridays for Future<sup>9</sup> Demonstrationen der jungen Generation sowie dem wegweisenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz vom 24.03.2021 (1 BvR 2656/18) entsprechende Beachtung. Die aktuelle Relevanz zeichnet sich auch an dem Wahlergebnis der Bundestagswahl vom Herbst 2021 ab, wonach die Grünen als drittstärkster Sieger mit einer starken Position am Koalitionstisch hervorgingen<sup>10</sup>. Aufgrund der großen Bedeutung dieses Themas ergibt sich auf sämtlichen Ebenen ein Handlungsbedarf. Besonders stark in der Kritik stand in den vergangenen Jahren die Automobilindustrie und der damit verbundene Individualpersonenverkehr mit Pkw<sup>11</sup>. Immer mehr zeichnet sich eine Entwicklung weg von dem Treibhausgas verursachenden Verbrennungsmotor und hin zu Elektroautos ab<sup>12</sup>. Es ist wichtig, in Richtung fahrzeugbezogener Regulierungen zu forschen, da die damit verbundenen Lösungsansätze ein enormes Potential für die Realisierung des Klima- und Umweltschutzes bergen.

Der Kontingentierungsansatz wirft viele noch ungeklärte und darüber hinaus auf verschiedenen Ebenen relevante Fragen auf, welche im Zuge dieser Arbeit beantwortet werden sollen: Es geht um die Untersuchung des Spannungsfeldes zwischen Potential und Risiken. Möglichkeiten sollen ausgelotet und Grenzen erkannt und abschließend die Frage beantwortet werden, ob die Einführung einer Kontingentierung im Individualpersonenverkehr rechtlich vertretbar, praktisch realisierbar und auch sinnvoll ist. Die Arbeit soll sich zunächst mit dem zentralen Begriff der Kontingentierung, ihrer konkreten Ausgestaltung und Einordnung auseinandersetzen. Anschließend wird ein Einblick in die europarechtlichen und nationalen Grundlagen des Klima- und Umweltschutzes geben, um in diesem Zusammenhang die Relevanz des Verkehrssektors aufzuzeigen. Im Rahmen der anschließenden rechtlichen Prüfung erfolgt zunächst eine Einordnung der Maßnahmen in den Kontext verhaltenssteuernder Umweltplanungsschutzinstrumente. In einem weiteren Schritt werden verschiedene, bereits bekannte, oder gar schon implementierte Varianten von Kontingentierungen untersucht und darauf basierend wichtige Grunderkenntnisse über den Mechanismus und die Parameter des Kontingentierens extrahiert. Sodann soll zum Kern der Arbeit durchgedrungen werden, um die Möglichkeiten und Grenzen der Einführung einer

---

<sup>9</sup> Vgl. Fridays for Future (Hrsg.), <https://fridaysforfuture.de> (aufgerufen am 23.08.2023).

<sup>10</sup> Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2021), Wahlergebnis zur Bundestagswahl 2021, Stuttgart, <https://www.bundestagswahl-bw.de/wahlergebnis> (aufgerufen am 23.08.2023).

<sup>11</sup> Vgl. Greenpeace (Hrsg.) (2022), Automobilindustrie sprengt Klimaziele, Hamburg, <https://www.greenpeace.de/klimaschutz/mobilitaet/autoindustrie-sprengt-klimaziele> (aufgerufen am 23.08.2023).

<sup>12</sup> ADAC (Hrsg.) (2023), Ausstieg Verbrennungsmotor: Wann wird welcher Hersteller elektrisch?, <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/autokatalog/marken-modelle/auto/ausstieg-verbrennungsmotor/> (aufgerufen am 23.08.2023).

Kontingentierung auf Fahrzeugnutzungsebene zu untersuchen. Hierunter fallen Aspekte der rechtlichen Zulässigkeit und die bei der Umsetzung entstehenden Herausforderungen. Am Ende der Arbeit soll ein Fazit zur Frage der Möglichkeiten und Grenzen der Einführung eines Systems zur Kontingentierung der Pkw-Nutzung gezogen werden. Schließlich wird auch der Blick in die Zukunft gerichtet, indem anhand des Untersuchungsgegenstands dieser Dissertation ein übertragbarer Rahmen erarbeitet wird, der in weiteren Bereichen, in denen eine Kontingentierung sinnvoll erscheint, entsprechend angewandt werden kann.

## II. Begriff, Ausgestaltung und Einordnung der Kontingentierung

### 1. Definition der Kontingentierung

Um einen ersten Zugang zu dem Kernthema der Arbeit zu erlangen, wird im Folgenden der zentrale Begriff der Kontingentierung näher erläutert.

Nach dem Lexikon der Wirtschaft der Bundeszentrale für politische Bildung bezeichnet ein „Kontingent“ die „wert- oder mengenmäßige Beschränkung für bestimmte Handelsgeschäfte“<sup>13</sup>. Umschrieben werden kann der Begriff auch mit „Mengenbeschränkung für vorgegebene Zeiträume“<sup>14</sup>. Letztlich ist ein Kontingent eine beschränkte Menge bzw. eine konkrete Anzahl von etwas. Hieran anknüpfend beschreibt die Kontingentierung den Vorgang, durch welchen die Beschränkung erfolgt<sup>15</sup> – bspw. mittels Regulierung oder Verteilung. Im weitesten Sinne kann eine Kontingentierung also mit einer Beschränkung oder mit einem Grenzwert gleichgesetzt werden. Die Bedeutung der Kontingentierung geht allerdings über eine bloße Beschränkung hinaus. Sie stellt ein Steuerungselement dar, über welches eine quantitative Beschränkung mittels Festsetzung einer Obergrenze<sup>16</sup> für die Menge bestimmter Güter erfolgt.

Das Instrument der Kontingentierung gibt es bereits in einigen Anwendungsformen: Schaut man etwas in die Vergangenheit, so erinnert man sich noch an die seit den 1920ern weit verbreiteten Lebensmittelmarken zur Rationierung von Nahrungsmitteln<sup>17</sup>. Im Bereich des Baurechts gibt es überdies bspw. die Geschossflächenzahl (GFZ) § 20 BauNVO und die Grundflächenzahl (GRZ) § 19

---

<sup>13</sup> Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2016), Duden Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag. 6. Aufl. Mannheim, Das Lexikon der Wirtschaft, Kontingent, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19850/kontingent/> (aufgerufen am 04.03.2023); vgl. in dem wirtschaftlichen Kontext auch die Verordnung EG Nr. 717/2008 des Rates zur Festlegung eines Verfahrens der gemeinschaftlichen Verwaltung mengenmäßiger Kontingente.

<sup>14</sup> Sobek, Werner (2022), Nachhaltig Bauen, nbau, Jg.1, Nr.1, S.8-16.

<sup>15</sup> Vgl. DUDEN, Cornelsen Verlag (2023), Kontingentierung, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Kontingentierung#bedeutung> (aufgerufen am 25.08.2023).

<sup>16</sup> Von Kontingentierung im Zusammenhang mit einer „zahlenmäßigen Obergrenze“ sprechend: Ruffert in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.) (2023), Beck'scher Onlinekommentar Grundgesetz, 55. Edition, München, Art. 12, Rn. 129.

<sup>17</sup> Deutsche Nationalbank (Hrsg.) (2017), Nachkriegsalltag, Frankfurt am Main, <https://erster-weltkrieg.dnb.de/WKI/Web/DE/Navigation/Nachkriegszeit/Nachkriegsalltag/nachkriegsalltag.html> (aufgerufen am 23.08.2023).

BauNVO<sup>18</sup>. Im Bereich Klima- und Umweltschutz existiert mit dem CO<sub>2</sub>-Emissionshandel (TEHG) ein bereits bewährtes und auch EU-weit etabliertes Instrument, womit der umweltökonomische Ansatz verfolgt wird, die Nutzung von Umweltgütern durch Handelssysteme zu steuern<sup>19</sup>, während die Lärmkontingentierung als Instrument zur Bewältigung von Fluglärm dient<sup>20</sup>. Eine neuere und progressive Idee stellt z.B. die Flächenkontingentierung mit dem 30-Hektar Ziel dar, zu der es bisher noch keine Umsetzung auf Gesetzesebene, dafür aber interessante und vielversprechende Modellversuche gibt<sup>21</sup>.

Bei Betrachtung der Regelungssystematik der einzelnen Kontingentierungen ist zu erkennen, dass stets eine Begrenzung von Gütern in Relation zu einer gewissen Bezugsgröße vorgenommen wird. Um ein paar der oben genannten Beispiele aufzugreifen, beschreibt bspw. im Baurecht die Grundflächenzahl (GRZ), § 19 BauNVO, wie viel Grundfläche im Verhältnis zur Gesamtfläche eines Grundstücks zulässig sind<sup>22</sup>. Die Angabe ist eine relative Maßfestsetzung, die für jedes Grundstück individuell in einen absoluten Wert umgerechnet wird. So bedeutet z.B. eine GRZ 0,3, dass 30% der Gesamtgrundstücksfläche überbaut werden darf. Bei einer Grundstücksgröße von 300 qm dürfte die Grundfläche also 90 qm betragen, während bei einer Grundstücksgröße von 900 qm eine Grundfläche von 270 qm zulässig wäre. Mithin bleibt das Verhältnis zwischen Grundstücksgröße und Grundfläche stets gleich. Ein weiteres Beispiel aus dem Baurecht ist die Geschossflächenzahl (GFZ), § 20 BauNVO, welche das Verhältnis der gesamten Geschossfläche aller Vollgeschosse der baulichen Anlagen auf einem Grundstück zu der Fläche des Baugrundstücks angibt<sup>23</sup>. So bedeutet bspw. eine GFZ von 0,6 bei einem Grundstück von 1000 qm eine zulässige Grundfläche von 600 qm. Abermals sorgt die Angabe in Dezimalen dafür, dass das Verhältnis des kontingentierten Gutes zu der Bezugsgröße immer gleichbleibt, egal bei welchem Grundstück. Im Raumordnungsrecht spielen die sogenannten Flächenzertifikate eine Rolle. Mit ihnen wird begrenzt, wie viel bebaubare Fläche es im Verhältnis zur insgesamt im Außenbereich zur Verfügung stehenden Fläche geben soll<sup>24</sup>. Im Bereich Klimaschutz sind die CO<sub>2</sub>-Zertifikate eine bekannte Größe, welche die Menge an Emissionen beschränken, die Wirtschaftsunternehmen innerhalb eines

---

<sup>18</sup> Vgl. Schönenbroicher/Held in: Spannowsky/Hornmann/Kämper (Hrsg.) (2022), 29. Ed., BeckOK Baunutzungsverordnung Kommentar, München, § 19 Rn.7.

<sup>19</sup> Vgl. Kobes, Stefan (2004), Grundzüge des Emissionshandels in Deutschland, NVwZ 2004, S. 513 ff.

<sup>20</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), Rechtliche Rahmenbedingungen der Lärmkontingentierung, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-15\\_texte\\_122-2019\\_laermkontingentierung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-15_texte_122-2019_laermkontingentierung.pdf).

<sup>21</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>.

<sup>22</sup> Vgl. Schönenbroicher/Held in: Spannowsky, Willy/Hornmann, Gerhard/Kämper, Nobert (Hrsg.) (2022), 29. Ed., BeckOK Baunutzungsverordnung Kommentar, München, § 19 Rn.7.

<sup>23</sup> Stock in: Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael (Hrsg.) (2023), Baugesetzbuch, Kommentar zur Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO), München, 149. EL, § 20, Rn. 25.

<sup>24</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>.

festgelegten Zeitraums zur Verfügung stehen<sup>25</sup>. Diese Beispiele veranschaulichen, dass es sich bei dem Bezugsgegenstand, um ein begehrtes Gut handelt, das im Ergebnis schädlich für das Klima und die Umwelt ist und deshalb beschränkt werden muss (z.B. CO<sub>2</sub>, Lärm, etc.). Dies kann bspw. mittels Kontingentierung erfolgen. So kann also eine Kontingentierung der Beschränkung von Gütern zur Verfolgung des Klima- und Umweltschutzes dienen.

## 2. Konkrete Ausgestaltung der Kontingentierung

Für die mit dieser Arbeit zu untersuchende Idee der fahrzeugbezogenen Kontingentierung soll ebenfalls eine Beschränkung eines Gutes erfolgen. Um sich der konkreten Konzipierung zu nähern, sollte im Ursprung begonnen und die Frage gestellt werden, was der mit der Beschränkung verfolgte Sinn und Zweck ist. Denn das dahinterstehende Ziel kann Aufschluss geben über die einzelnen zu bestimmenden Elemente des Kontingents, wie das beschränkte Gut und die das Verhältnis bestimmende Relationsgröße sowie begleitend ein zeitliches Element für die Vergabe der einzelnen Kontingente.

Hinter der fahrzeugbezogenen Kontingentierung steht das oberste Ziel des Umwelt- und Klimaschutzes durch die Reduktion von klimaschädlichen Emissionen. An dieser Stelle setzt die Idee der fahrzeugbezogenen Kontingentierung an, denn der Verkehrssektor ist für rund 18% des weltweiten Ausstoßes von CO<sub>2</sub> verantwortlich (Stand 2018)<sup>26</sup>. Betrachtet man den Verursachungsbeitrag noch kleinteiliger, so stellt man fest, dass knapp 59% der Treibhausemissionen aus dem Verkehrssektor von Fahrten mit Pkw mit Benzin- oder Dieselmotoren stammen<sup>27</sup>. Kontingentiert man nun die Nutzung im Bereich des Pkw-Verkehrs, so kann ein wichtiger Beitrag zur Reduzierung von Treibhausemissionen und damit zum Klimaschutz geleistet werden. Betrachtet man die Verteilung der Verursachungsbeiträge, wird allerdings auch deutlich, dass es über die Pkw-Nutzung hinaus weitere wichtige Bereiche der Schadstoffverursachung gibt (z.B. Lkw-Verkehr). Der Fokus dieser Arbeit liegt jedoch bewusst auf dem Teilbereich der Pkw-Nutzung des Einzelnen. Denn es soll erforscht werden, ob ein Kontingentierungsansatz, der auf der untersten Verantwortungsebene – der Schadstoffherzeugung bei der Pkw-Nutzung – ansetzt, zulässig wäre. Dieser Ansatz hat das Potential zur Reduzierung von Emissionen beizutragen und damit einen Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz sowie der Nachhaltigkeit für Einzelne und künftige Generationen zu leisten.

---

<sup>25</sup> Vgl. König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 945; Umweltbundesamt (Hrsg.), DEHSt, Emissionshandel – Volkswirtschaft und Klimaschutz, verfügbar unter: [http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos\\_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf?jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2\\_cid284?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf?jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2_cid284?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>26</sup> Kords, Martin in: Statista (Hrsg.) (2022), Anteil der Verkehrsträger an den weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe in den Jahren 2018 und 2019, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/317683/umfrage/verkehrstraeger-anteil-co2-emissionen-fossile-brennstoffe/> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>27</sup> Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Klimaschutz im Verkehr – Personenkraftwagen (Pkw), <https://bmdv.bund.de/goto?id=488958> (aufgerufen am 04.03.2023) mit Hinweis auf die Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen UBA 2020.

Unter Berücksichtigung der ermittelten Zielrichtung des Kontingents lässt sich für den vorliegenden Kontingentierungsansatz als das begrenzte Gut im Oberbegriff die Nutzbarkeit des Fahrzeugs bestimmen. Als Unterkategorien der Fahrzeugnutzung, welche die Kontingentierung handhabbarer machen, gibt es die Fahrdauer, die gefahrenen Kilometer, der verbrauchte Kraftstoff und die durch das Fahren ausgestoßene Treibhausgas-/ bzw. CO<sub>2</sub>-Menge. Als Relationsgröße bietet sich eine pro Person- oder pro Pkw-Betrachtung an. Darüber hinaus ermöglicht die Ergänzung um eine zeitliche Komponente eine Anpassung der Parameter entsprechend der Entwicklung in der Zukunft.

Bei dem Thema „Kontingentierung der Nutzung von Personenkraftwagen“ denkt man zunächst an die Beschränkung der Anzahl an Fahrzeugen, bspw. mittels Fahrverbote oder Verkehrsbeschränkungen. Den mit dieser Arbeit verfolgten Sinn und Zweck der Schadstoffreduzierung noch mehr in den Blick nehmend, soll es im Konkreten um die Untersuchung der Kontingentierung durch Beschränkung der bei der Pkw-Nutzung entstehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen gehen.

Als erster Ansatz für eine fahrzeugbezogene Zielumsetzung bietet sich die Idee der Kilometerkontingentierung an, mit welcher die Anzahl an Kilometern beschränkt werden kann, die mit einem Pkw in einer gewissen Zeitspanne gefahren werden dürfen. Es handelt sich hierbei um einen praktikablen Ansatz für die Beschränkung der Nutzung von Pkw und damit für die Reduzierung der aufgrund von Kraftstoffverbrennung erzeugten Schadstoffe. Unter Berücksichtigung des mit der Kontingentierung verfolgten Ziels des Klima- und Umweltschutzes wird bei weiterer Betrachtung deutlich, dass es im Kern nicht um die gefahrenen Kilometer an sich, sondern um den durch die Verbrennung des Kraftstoffs entstehenden Ausstoß von Schadstoffen und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Umwelt gehen sollte. Folglich ist angezeigt, sich von dem auf den ersten Blick pragmatisch erscheinenden Ansatz der Kilometerkontingentierung zu lösen und den Fokus auf den deutlich zielorientierteren Ansatz der Kraftstoffkontingentierung zu legen. Da dieser Ansatz jedoch keine Differenzierung zwischen den einzelnen Arten von Kraftstoffen (Diesel, Benzin, Gas, etc.) zulässt, obwohl z.B. bei der Verbrennung eines Liters Benzin andere Mengen an Schadstoffen, als bei der Verbrennung eines Liters Diesel entstehen<sup>28</sup>, besteht Anlass sogar noch kleinteiliger zu denken. So gelangt man schließlich zu dem Ansatz der CO<sub>2</sub>-Kontingentierung, welcher den Kern des Problems der Schadstoffherzeugung durch die Pkw-Nutzung trifft. Dass konkret die CO<sub>2</sub>-Emissionen als Schadstoffe in den Fokus genommen werden, ist nicht nur aufgrund der Tatsache angezeigt, dass eine Vielzahl von Umweltschutzinstrumenten auf diese Messgröße abstellen<sup>29</sup>, sondern auch, weil sie

---

<sup>28</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Klimaschutz geht auch mit Benzinern – Diesel überschätzt, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klimaschutz-geht-auch-benzinern-diesel> (aufgerufen am 23.08.2023).

<sup>29</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionsmildernde Anforderungen im Verkehr, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionsmildernde-anforderungen-im-verkehr> (aufgerufen am 02.07.2023); vgl. auch Anlage 2 zu § 4 KSG aus BGBl. I 2021, 3907; Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 487 mit Verweis auf: Hansjürgens, Bernd (2001), Umweltzertifikate - Erfahrungen in den USA und Lehren für Deutschland, Vortrag auf dem Internationalen Workshop der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. am 31.08.2000 in Bonn, S. 43 ff.

den größten Anteil an den durch den Verkehr erzeugten Schadstoffen ausmachen (s. Abbildung).

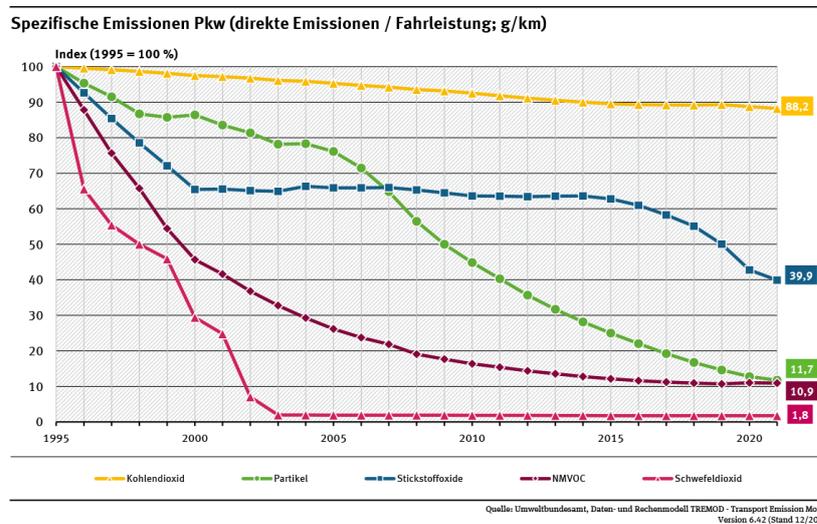


Abbildung 1: Spezifische Emissionen Pkw

Quelle: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionen des Verkehrs, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klima-minderungsziele-der-bundesregierung> (aufgerufen am 16.09.2023).

Bei kleinteiliger Betrachtung der Entstehung von CO<sub>2</sub> im Zusammenhang mit Pkw, lassen sich drei verschiedene Verursachungsebenen erkennen. Die erste Stufe im Verursachungsprozess lässt sich als die Herstellung des Fahrzeuges identifizieren. Die zweite Stufe ist die Herstellung der Antriebsstoffe (z.B. Kraftstoff, Strom, Gas, etc.), welche für den Betrieb des Fahrzeugs benötigt werden. Für diese ersten beiden Ebenen findet bereits über die CO<sub>2</sub>-Zertifikate<sup>30</sup> eine Kontingentierung auf Unternehmensebene statt. Die dritte Stufe bildet die eigentliche Nutzung der Fahrzeuge, durch welche Schadstoffe erzeugt werden. Auf dieser letzten Verursachungsstufe befinden wir uns mit dem Thema dieser Arbeit. Sie befasst sich mit der Untersuchung der Möglichkeiten und Grenzen einer Kontingentierung auf der Ebene der Fahrzeugnutzung zur Reduzierung der durch die Nutzung von Pkw entstehenden Schadstoffe.

In diesem Zusammenhang muss man selbstverständlich auch die Elektroautos bedenken. Da sie bei der unmittelbaren Nutzung der Fahrzeuge – mit der Ausnahme von Feinstaub<sup>31</sup> – keine Schadstoffe und insbesondere kein CO<sub>2</sub> erzeugen<sup>32</sup>, haben

<sup>30</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), DEHSt, Emissionshandel – Volkswirtschaft und Klimaschutz, verfügbar unter: [http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos\\_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf?jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2\\_cid284?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf?jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2_cid284?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>31</sup> Vgl. Auto, Motor, Sport (Hrsg.) (2020), E-SUVs laut OECD teils schädlicher als Verbrenner, <https://www.auto-motor-und-sport.de/tech-zukunft/alternative-antriebe/oecd-studie-feinstaub-luftverschmutzung-elektroauto-reifenabrieb-suv/> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>32</sup> Man spricht auch von Elektroautos als „lokal emissionsfrei“ vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (Hrsg.) (2019), Wie öko sind Elektroautos tatsächlich?, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/auto-verkehr/klimabilanz-wie-oeko-sind-elektroautos-tatsaechlich-16126527.html> (aufgerufen am 01.12.2023); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2022), Elektroautos sind so sauber wie der Strom mit dem sie fahren <https://www.bmvv.de/themen/verkehr/elektromobilitaet/klima-und-energie> (aufgerufen am 28.11.2023).

Elektroautos per se einen positiven Einfluss auf das Ziel der CO<sub>2</sub>-Reduktion. Bei der Tatsache, dass für den Betrieb der Elektroautos auf einer vorgelagerten Stufe Strom erzeugt werden muss, bei dessen Herstellung durchaus CO<sub>2</sub> freigesetzt wird<sup>33</sup>, handelt es sich lediglich um eine nur mittelbare Verursachung von Emissionen durch den individuellen Fahrzeugnutzer. Denn tatsächlich erzeugt werden hier die Schadstoffe im Moment der Stromerzeugung durch die Verwendung fossiler Brennstoffe<sup>34</sup>. Darüber ergibt sich die besondere (privilegierte) Stellung von Elektroautos innerhalb des vorliegenden Kontingentierungsansatzes, welcher sich nur auf die unterste Verursachungsebene der direkten Schadstoffherzeugung durch den Einzelnen beim Fahren bezieht. Gleichwohl wird die Herausforderung künftig in der Berücksichtigung der Tatsache liegen, dass immer mehr Elektroautos zum Einsatz kommen<sup>35</sup>, sodass in Zukunft weitere Formen von Kontingentierungen erforderlich werden könnten (s. u. Ausblick in Kapitel C.).

### 3. Erste Einordnung der Kontingentierung

Die Kontingentierung als hoheitliche Maßnahme ist in den Kontext der verhaltenssteuernden Umweltschutzinstrumente einzuordnen. Zur Verfolgung des Umweltschutzes und zur Bewältigung „umweltpolitischer Steuerungsaufgaben“<sup>36</sup> kann regelrecht von einer „Vielfalt der Steuerungsinstrumente“<sup>37</sup> gesprochen werden<sup>38</sup>. Primär geht es um die direkte oder indirekte Beeinflussung von umweltschädlichem Verhalten, wofür eine Vielzahl an potenziellen rechtlichen Maßnahmen, wie bspw. Instrumente der Umweltplanung<sup>39</sup>, oder Maßnahmen des Umweltordnungsrechts sowie klassische Ge- und Verbote<sup>40</sup> als Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung<sup>41</sup>, oder auch ökonomische Steuerungselemente als Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung<sup>42</sup> in Frage kommen. Eine detaillierte Untersuchung erfolgt im Rahmen der rechtlichen Bewertung in Kapitel B. I. 1. a).

---

<sup>33</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kilowattstunde Strom steigen 2021 wieder an, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/co2-emissionen-pro-kilowattstunde-strom-steigen#:~:text=Die%20Erzeugung%20einer%20Kilowattstunde%20Strom,2019%20bei%20411%20g%2FkWh> (aufgerufen am 09.09.2023).

<sup>34</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kilowattstunde Strom steigen 2021 wieder an, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/co2-emissionen-pro-kilowattstunde-strom-steigen#:~:text=Die%20Erzeugung%20einer%20Kilowattstunde%20Strom,2019%20bei%20411%20g%2FkWh> (aufgerufen am 09.09.2023).

<sup>35</sup> ADAC (Hrsg.) (2023), Ausstieg Verbrennungsmotor: Wann wird welcher Hersteller elektrisch?, <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/autokatalog/marken-modelle/auto/ausstieg-verbrennungsmotor/> (aufgerufen am 23.08.2023).

<sup>36</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 481.

<sup>37</sup> Ramsauer in: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.) (2014), Umweltrecht, 4. Aufl., München, § 3, Rn. 60.

<sup>38</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 21.

<sup>39</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern.

<sup>40</sup> Vgl. Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481 ff.

<sup>41</sup> Vgl. König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 943 ff.

<sup>42</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern.

Diese Dissertation greift den Gedanken der individuellen Verhaltenssteuerung auf und verfolgt den interessanten Ansatz der Einführung eines individuellen Kontingenzierungssystems durch die direkte Einbeziehung von Bürgern in den Klimaschutz, mit dem Ziel, eine individuelle Verhaltensänderung herbeizuführen – sozusagen eine „Ausweitung des Emissionshandels auch auf Privatpersonen“<sup>43</sup>. Mit dieser Arbeit soll bewusst der Fokus auf die Möglichkeiten und Grenzen der Schadstoffreduzierung auf Ebene des Individuums im Bereich der Pkw-Nutzung gelegt werden – wohlwissentlich, dass es darüber hinaus noch eine weite Bandbreite an Verursachungsebenen und Ansätzen zur Verfolgung des Umwelt- und Klimaschutz gibt. In der Regel kennt man solche Zertifikatmodelle auf höher angesiedelter Ebene, wenn die Produzenten von Strom, Förderunternehmen für Energieträger oder Zwischenhändler CO<sub>2</sub>-Zertifikate für ihren Betrieb benötigen<sup>44</sup>. Im Zentrum steht die Frage, wer eigentlich für Umweltschutz oder nachhaltigen Konsum die Verantwortung tragen soll<sup>45</sup>. Der mit dieser Arbeit verfolgte Ansatz beantwortet diese Frage mit der Verpflichtung bzw. Beschränkung auf der Ebene des Individuums als Verursacher und als Ursprung der Umweltbeeinträchtigung. Dieser Gedanke lässt sich mitunter auf einzelne Prinzipien des EU-Umweltrechts zurückführen, die sich aus Art. 191 Abs. 2 AEUV ergeben. Das Ursprungsprinzip besagt, dass die Umweltpolitik Einfluss auf das menschliche Verhalten nehmen muss, da dieses der Ursprung von vielen Umweltbeeinträchtigungen ist<sup>46</sup>. Ein ähnlicher Schluss lässt sich aus dem Verursacherprinzip ziehen, welches ein Prinzip der Umweltplanung darstellt und sowohl im deutschen als auch dem europäischen Umweltrecht verankert ist<sup>47</sup>. Es besagt, dass der Verursacher einer Umweltbeeinträchtigung die Verantwortung für hieraus entstehende Gefahren bzw. Schäden zu tragen hat<sup>48</sup>. So hieß es bereits in dem Umweltprogramm der Bundesregierung 1971: „*Jeder, der die Umwelt belastet oder sie schädigt, soll für die Kosten dieser Belastung oder Schädigung aufkommen.*“<sup>49</sup> Differenzierter betrachtet, besagt das Verursacherprinzip, dass sich die jeweilige

---

<sup>43</sup> Aachener Stiftung (Hrsg.) (2008), Die CO<sub>2</sub>-Card – Emissionsquoten als marktwirtschaftliches Instrument zum Klimaschutz, verfügbar unter: [https://www.aachenerstiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung\\_CO2Card\\_Berlin\\_final.pdf](https://www.aachenerstiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung_CO2Card_Berlin_final.pdf) verweisend auf Meyer, Bernd (2008), Wie muss die Wirtschaft umgebaut werden? Perspektiven einer nachhaltigeren Entwicklung, Frankfurt/Main.

<sup>44</sup> Vgl. König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 945; Umweltbundesamt (Hrsg.), DEHSt, Emissionshandel – Volkswirtschaft und Klimaschutz, verfügbar unter: [http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos\\_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2\\_cid284?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2_cid284?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>45</sup> Vgl. Pollytix (Hrsg.) (2021), Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, verfügbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S. 39.

<sup>46</sup> Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 2, Rn. 36.

<sup>47</sup> Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 2, Rn. 37 mit Verweis auf § 90 Abs. 2 WHG und Teil 4, Rn. 43 mit Verweis auf §§ 5 Abs. 4, 8a Abs. 1 Nr. 3, 47 Abs. 4 BImSchG und §§ 6a, 13 Abs. 2 Nr. 4 WHG sowie §§ 15 Abs. 2, 4 und 6 sowie 17 Abs. 4, 7 und 9 BNatSchG sowie §§ 4 Abs. 3 und 25 BBodSchG.

<sup>48</sup> Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 2, Rn. 37.

<sup>49</sup> Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1971), Umweltprogramm der Bundesregierung, Drucksache VI/2710, S.9, verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/06/027/0602710.pdf>.

Verantwortung von verschiedenen Verursachern von Umweltbelastungen mithilfe einer „konsekutiven Verursachungskette“<sup>50</sup> ermitteln lässt. Dieses Grundprinzip des Umweltrechts bedient sich dementsprechend letztlich allgemeinen Gerechtigkeitserwägungen<sup>51</sup>. Das Verursacherprinzip kann innerhalb des Umweltschutzes insofern Auslöser eines interdisziplinären Dialogs sein, da es seine Verankerung in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen findet<sup>52</sup>. So spielen bei der Bestimmung des verantwortlichen Verursachers nicht nur ökonomische Gesichtspunkte der Kostentragung<sup>53</sup>, sondern sowohl umweltpolitische<sup>54</sup> und normativ-rechtliche Aspekte<sup>55</sup> als auch der sozioethische Aspekt der Lasten- und Verteilungsgerechtigkeit<sup>56</sup> eine Rolle. Innerhalb des normativ-rechtlichen ist bei der Anwendung des Verursacherprinzips auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten<sup>57</sup>. Insofern stellt sich im Kontext dieser Untersuchung auch die besonders relevante juristische Frage der gerechten Verteilung dieser „normativen Verantwortungszurechnung“<sup>58</sup>. Dieser Aspekt fällt unter das Stichwort „Verursachergerechtigkeit“<sup>59</sup> und wird vertieft in Kapitel B. I. 2. b) ff) (3) (a) behandelt.

Es wird deutlich, dass es sich bei der vorliegenden Kontingenzierungs-idee um eine äußerst eingriffsintensive Maßnahme zur Verfolgung des Umwelt- und Klimaschutzes handelt, da sie unmittelbar am einzelnen Bürger ansetzt und in die Grundrechte Einzelner eingreift. In Anbetracht des Ausmaßes und der Intensität der Freiheitsbeschränkung bzw. Grundrechtsbetroffenheit ist, die dieser Arbeit zugrundeliegende Kontingenzierungs-idee mit besonderem Problembewusstsein kritisch zu prüfen. Hieraus lassen sich eine Vielzahl an, insbesondere rechtlichen und gesellschafts-politischen, Aspekten identifizieren, die im Zuge der Arbeit wissenschaftlich beleuchtet werden sollen. Eine der mit dieser Arbeit zu beantwortenden Kernfragen wird sein, ob ein so starker Eingriff in die Freiheit des Einzelnen – insbesondere auch unter Berücksichtigung des Aspekts der Verursachergerechtigkeit – zulässig sein kann.

---

<sup>50</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 4, Rn. 92.

<sup>51</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 4, Rn. 92.

<sup>52</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 4, Rn. 100.

<sup>53</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 4, Rn. 101 f.

<sup>54</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 4, Rn. 105 ff.

<sup>55</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 4, Rn. 109 ff.

<sup>56</sup> Gethmann, Karl Friedrich/ Kloepfer, Michael/ Reinert, Sigrid (Hrsg.) (1995), Verteilungsgerechtigkeit im Umweltstaat, Bonn.

<sup>57</sup> Jarass, Hans D. (Hrsg.) (2022), Bundesimmissionsschutzgesetz: BImSchG, 14. Aufl., München, § 47, Rn.34; Röckinghausen, Marc in: Landmann, Robert/ Rohmer, Gustav (2023), Umweltrecht, Band III, 101. Ergänzungslieferung, München, § 47 BImSchG, Rn. 48.

<sup>58</sup> Vgl. hierzu Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 2, Rn. 37.

<sup>59</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 29.03.2007 – 7 C 9/06, in: juris; besonders im Kontext der Luftreinhaltung unter Hinweis auf § 47 Abs. 4 BImSchG: Sparwasser, Reinhard/ Engel, Rüdiger (2010), Aktionspläne des Luftreinhalte- und Lärmschutzrechts im Spannungsfeld zwischen deutschem und europäischem Recht, NVwZ, 2010, 1513, 1516.

Die Kontingentierung der Nutzung von Pkw stellt eine besondere Maßnahme zur individuellen Lenkung menschlichen Verhaltens dar, die das Potenzial mit sich bringt, einen aktiven Beitrag zur Verbesserung des Klima- und Umweltschutzes zu leisten.

### III. Grundlagen des Klima- und Umweltschutzes im europäischen und nationalen Kontext

Der Klimaschutz als Teil des Umweltschutzes<sup>60</sup> spielte kaum je eine größere Rolle als zur jetzigen Zeit. Die Menschheit sieht sich mit einem stetig voranschreitenden Klimawandel konfrontiert<sup>61</sup>, wobei die Treibhausgase und damit insbesondere Kohlenstoffdioxid (CO<sub>2</sub>) als wichtigstes vom Menschen freigesetzte Treibhausgas als eine der Hauptursachen angesehen werden kann<sup>62</sup>. Der CO<sub>2</sub>-Ausstoß steigt stetig an<sup>63</sup> und stellt damit eine erhebliche Gefahr für das Klima und die Umwelt als Existenzgrundlage der Menschheit dar<sup>64</sup>. Entsprechend entfaltet der Klima- und Umweltschutz eine besondere Relevanz, sowohl im europarechtlichen als auch nationalen Kontext. Viele deutsche Klimaziele haben ihren Ursprung in europarechtlichen Vorgaben und multilateralen Abkommen. Somit ist die deutsche Klimastrategie geprägt von den Klimaschutzprozessen der EU und der UNO<sup>65</sup>. Der „steinige Weg“<sup>66</sup> des Klimaschutzes begann 1992 mit der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro, im Rahmen welcher das Ziel gesetzt wurde, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem nicht-schädlichen Niveau zu stabilisieren (Klimarahmenkonvention)<sup>67</sup>. Hierzu wurden 1997 im Kyoto-Protokoll verbindliche Emissionsreduktionsziele festgelegt<sup>68</sup>. Ein weiterer entscheidender Schritt in Richtung gemeinsamer Verantwortung war das 2015 zwischen 197 Staaten geschlossene Abkommen auf der Weltklimakonferenz in Paris, wonach die beteiligten

---

<sup>60</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2023), *Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung*, Kaiserslautern, Einleitung, Rn. 78 und Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), *Umweltrecht*, 4. Aufl., Berlin, § 17.

<sup>61</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), *Häufige Fragen zum Klimawandel*, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimawandel/haeufige-fragen-klimawandel#klima> (aufgerufen am 29.07.2023).

<sup>62</sup> ARD alpha (Hrsg.) (2022), *Jahr für Jahr bedenklich mehr Treibhausgase*, <https://www.ardalpha.de/wissen/umwelt/klima/klimawandel/co2-emissionen-steigende-kohlendioxid-100.html#:~:text=Laut%20einem%20Bericht%20des%20%22Global,damit%20einen%20neuen%20Höhepunkt%20erreichen> (aufgerufen am 15.10.2023).

<sup>63</sup> ARD alpha (Hrsg.) (2022), *Jahr für Jahr bedenklich mehr Treibhausgase*, <https://www.ardalpha.de/wissen/umwelt/klima/klimawandel/co2-emissionen-steigende-kohlendioxid-100.html#:~:text=Laut%20einem%20Bericht%20des%20%22Global,damit%20einen%20neuen%20Höhepunkt%20erreichen> (aufgerufen am 15.10.2023).

<sup>64</sup> Vgl. BVerfG, *Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18*; Spannowsky, Willy (2023), *Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung*, Kaiserslautern, Teil 3, Rn. 25.

<sup>65</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), *Treibhausgas-minderungsziele Deutschlands*, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-minderungsziele-deutschlands> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>66</sup> So Spannowsky, Willy (2023), *Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung*, Kaiserslautern, Einleitung, Rn. 78.

<sup>67</sup> Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.), *Schweizerische Eidgenossenschaft, 1992: Umweltkonferenz für Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro*, <https://www.are.admin.ch/are/de/home/nachhaltige-entwicklung/nachhaltigkeitspolitik/agenda2030/uno--meilensteine-zur-nachhaltigen-entwicklung/1992--uno-konferenz-fuer-umwelt-und-entwicklung--rio-de-janeiro.html> (aufgerufen am 26.08.2023).

<sup>68</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013), *Kyoto-Protokoll*, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/internationale-cu-klimapolitik/kyoto-protokoll#entstehungsgeschichte-und-erste-verpflichtungsperiode> (aufgerufen am 26.08.2023).

Länder sich zur Reduzierung der Erderwärmung auf mindestens 2°C im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter verpflichteten und Anstrengungen unternehmen wollen, in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts treibhausgasneutral zu sein<sup>69</sup>. Ein weiterer wichtiger Schritt war 2015 der Beschluss der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung in New York<sup>70</sup>. Daran anschließend verabschiedete die Europäische Kommission 2019 den sogenannten „Green Deal“, welcher bis 2030 eine Senkung von mindestens 55% der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 und bis 2050 die Klimaneutralität vorsieht<sup>71</sup>. Die deutsche Klimaschutzpolitik orientiert sich an dem europäischen Leitbild.

Als konkrete Ziele hat die EU mittelfristig für das Jahr 2030 eine Minderung der Treibhausgasemissionen von mindestens 40% gegenüber 1990 festgelegt und bis 2050 sollen die Treibhausgasemissionen sogar um 80-95 % im Vergleich zu 1990 gesenkt werden<sup>72</sup>.

Die deutsche Bundesregierung hat ihren Klimaschutzplan 2050 an den europäischen Zielen orientiert und will damit eine Grundlage für die konkrete Ausgestaltung der Strategien und Maßnahmen in den jeweiligen Handlungsfeldern geben<sup>73</sup>. Konkret hat sie sich das Ziel einer Senkung von mindestens 65% der Emissionen bis 2030 im Vergleich zu 2019 gesetzt<sup>74</sup>. Dies ist eingebettet in eine feingliedrige Unterteilung nach einzelnen Sektoren mit zulässigen Jahresemissionsmaximalmengen<sup>75</sup>.

In Deutschland hat sich der Klimaschutz stetig fortentwickelt: Im Jahr 2010 hatte die deutsche Koalitionsvereinbarung unverbindliche Treibhausgasminderungsziele von 40% in 2020 und 55% in 2030 gegenüber 1990 vorgesehen<sup>76</sup>. Es folgten 2014 das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020<sup>77</sup> und im Jahr 2019 der Klimaschutzplan 2050<sup>78</sup>

---

<sup>69</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Übereinkommen von Paris, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/internationale-eu-klimapolitik/uebereinkommen-von-paris#ziele-des-ubereinkommens-von-paris-uvp> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>70</sup> Vereinte Nationen, Generalversammlung (Hrsg.) (2015), Resolution, A/RES/70/1, Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, verfügbar unter: <https://www.un.org/depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>.

<sup>71</sup> Europäische Kommission (Hrsg.) (2021), Europäischer Grüne Deal, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_de](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de) (aufgerufen am 26.08.2023).

<sup>72</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgasminderungsziele Deutschlands, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>73</sup> Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2019), Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, verfügbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

<sup>74</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgasminderungsziele Deutschlands, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>75</sup> Vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 Klimaschutzgesetz (KSG).

<sup>76</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgasminderungsziele Deutschlands, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>77</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2014), Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, verfügbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Aktionsprogramm\\_Klimaschutz/aktionsprogramm\\_klimaschutz\\_2020\\_broschuere\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Aktionsprogramm_Klimaschutz/aktionsprogramm_klimaschutz_2020_broschuere_bf.pdf).

<sup>78</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016), Klimaschutzplan 2050, verfügbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

samt Klimaschutzprogramm 2030 als Konkretisierung<sup>79</sup>. Ebenfalls 2019 wurde das Klimaschutzgesetz (KSG) verabschiedet und damit verbindliche sektorspezifische Treibhausgasemissionsziele für die Jahre 2020 bis 2030 festgelegt. Aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021 (1 BvR 2656/18) wurde das KSG mit einem verschärften Zielpfad nochmals geändert<sup>80</sup>. Gegenüber 1990 sollen die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 65 %, bis 2040 um mindestens 88 % gesenkt werden und bis 2045 soll Netto-Treibhausgasneutralität und nach 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erzielt werden<sup>81</sup>. Die Sektorenziele für die Jahre 2020 bis 2030 wurden entsprechend dem Gesamtminderungsziel von 65 % bis 2030 angepasst (s. Anlage 2 und 3 KSG) und sollen für die Jahre ab 2031 gesondert per Rechtsverordnung festgelegt werden<sup>82</sup>. Außerdem wurden jährliche Minderungsziele für die Gesamtemissionen für die Jahre 2031 bis 2040 festgelegt (s. Anlage 3 KSG). Ab 2021 greift das nationale Emissionshandelssystem auf Grundlage des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG), welches ergänzend zum EU-Emissionshandel insbesondere die Bereiche Gebäude und Verkehr abdeckt<sup>83</sup>. Die folgende Tabelle zeigt die sektorspezifischen Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020-2030 in Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent:

**Anlage 2 (zu § 4)  
Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030**

(Fundstelle: BGBl. I 2021, 3907)

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Abbildung 2: Anlage 2 zu § 4 KSG

Quelle: Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) Anlage 2 (zu § 4), Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030, BGBl. I 2021, 3907, verfügbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/anlage\\_2.html](https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/anlage_2.html).

<sup>79</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2019), Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, verfügbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

<sup>80</sup> Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) (2021), BGBl. I Nr. 59, S. 3905, verfügbar unter: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&start=//%5b@attr\\_id=%27bgbl121s3905.pdf%27%5d#\\_bgbl\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl121s3905.pdf%27%5D\\_\\_1669815313698](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%5b@attr_id=%27bgbl121s3905.pdf%27%5d#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s3905.pdf%27%5D__1669815313698).

<sup>81</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgasemissionsziele Deutschlands, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasemissionsziele-deutschlands> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>82</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgasemissionsziele Deutschlands, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasemissionsziele-deutschlands> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>83</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgasemissionsziele Deutschlands, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasemissionsziele-deutschlands> (aufgerufen am 04.03.2023).

Nach aktuellen Hochrechnungen verfehlt Deutschland die derzeitigen Minderungsziele – nach dem Projektionsbericht 2021 erreicht Deutschland für das Jahr 2030 lediglich eine Minderung von 49% und im Jahr 2040 von 67%<sup>84</sup>. Folglich besteht großer Handlungsbedarf auf allen Ebenen (vgl. folgende Tabelle).

**Tabelle 2:** Emissionen der in die Zieldefinition einbezogenen Handlungsfelder

Handlungsfeld	1990 (in Mio. Tonnen CO <sub>2</sub> -Äq.)	2014 (in Mio. Tonnen CO <sub>2</sub> -Äq.)	2030 (in Mio. Tonnen CO <sub>2</sub> -Äq.)	2030 (Minderung in % gegenüber 1990)
Energiewirtschaft	466	358	175 – 183	62 – 61 %
Gebäude	209	119	70 – 72	67 – 66 %
Verkehr	163	160	95 – 98	42 – 40 %
Industrie	283	181	140 – 143	51 – 49 %
Landwirtschaft	88	72	58 – 61	34 – 31 %
<b>Teilsomme</b>	<b>1.209</b>	<b>890</b>	<b>538 – 557</b>	<b>56 – 54 %</b>
Sonstige	39	12	5	87 %
<b>Gesamtsumme</b>	<b>1.248</b>	<b>902</b>	<b>543 – 562</b>	<b>56 – 55 %</b>

Quelle: Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung

Abbildung 3: Emissionen der in die Zieldefinition einbezogene Handlungsfelder

Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016), Klimaschutzplan 2050, verfügbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

Dementsprechend ist zur Verfolgung eines effizienten Klimaschutzes zu erkennen, dass es einen Zusammenhang zwischen Mobilität und Klimaschutz gibt und der Verkehrssektor einen enormen Einfluss auf die Umwelt hat. Zum einen ist der Pkw das am meisten genutzte Transportmittel Deutschlands, da 57 % aller Wege und 75% aller Personenkilometer mithilfe des Pkw zurückgelegt werden<sup>85</sup>. Zum anderen machte der Verkehrssektor 2018 ca. 19% der gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland aus<sup>86</sup>, während knapp ca. 60% der Treibhausemissionen aus dem Verkehrssektor von Fahrten mit Pkw mit Benzin- oder Dieselmotoren stammen<sup>87</sup>. Gleichzeitig ist bei der Erwägung eines Kontingentierungssystems, das sich auf die Beschränkung der Nutzung von Pkw fokussiert, aber auch die Tatsache zu bedenken, dass ein beträchtlicher Teil

<sup>84</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Projektionsbericht 2021 für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/372/dokumente/projektionsbericht\\_2021\\_uba\\_w\\_ebsite.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/372/dokumente/projektionsbericht_2021_uba_w_ebsite.pdf), S. 2.

<sup>85</sup> Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2019), Mobilität in Deutschland – Ergebnisbericht, verfügbar unter: [http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017\\_Ergebnisbericht.pdf](http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Ergebnisbericht.pdf), S.3.

<sup>86</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2019), Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, verfügbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?__blob=publicationFile&v=3), S.61.

<sup>87</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2021), Straßenverkehr, <https://www.bmuv.de/themen/luft-laerm-mobilitaet/verkehr/strassenverkehr> (aufgerufen am: 26.08.2023); vgl. auch: Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Klimaschutz im Verkehr – Personenkraftwagen (Pkw), <https://bmdv.bund.de/goto?id=488958> (aufgerufen am 04.03.2023) mit Hinweis auf die Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen UBA 2020.

der verkehrsinduzierten Emissionen von anderen Kfz-Nutzern, wie bspw. Lkw-Fahrern, verursacht wird, was Fragen der (Un-)Gleichbehandlung aufwerfen kann (vgl. Kapitel B. I. 2. b) ff) (3) (b) (hh).

Insgesamt hat der Verkehrssektor aufgrund des von ihm verursachten Energieverbrauchs und der entstehenden Treibhausgasemissionen (Anteil von ca. 30% des nationalen Energieverbrauchs und 18% an Gesamtemissionen in Deutschland<sup>88</sup>) jedenfalls einen massiven Einfluss auf das Klima, sodass das Ziel nachhaltiger Mobilität verfolgt werden muss und Einschränkungen hingenommen werden sollten.

Damit der Verkehrssektor nachhaltig wird, muss aber noch viel getan werden. Denn die Treibhausgasemissionen im Jahr 2018 waren mit 162 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. etwa auf demselben Niveau wie im Jahr 1990 (damals 163 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq.)<sup>89</sup>.

Die EU-rechtlichen Vorgaben verpflichten zu einer Reduzierung der verkehrsbezogenen Emissionen iHv. 38% im Vergleich zu 2005 bis 2030<sup>90</sup>. Deutschland hat sich darüberhinausgehend für 2030 zum Ziel gesetzt, die verkehrsinduzierten Treibhausgasemissionen auf 95-98 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalent zu mindern, was 40 bis 42% im Vergleich zu 1990 entspricht<sup>91</sup>.

Betrachtet man die verkehrsspezifischen Emissionen über die Jahre hinweg, so lässt sich feststellen, dass die Effizienz von Pkw zugenommen hat. Denn sie sind durchschnittlich klimafreundlicher und umweltverträglicher geworden<sup>92</sup>. So sanken seit 1995 die im Verkehr durch Pkw erzeugten CO<sub>2</sub>-Emissionen um fünf Prozent<sup>93</sup>. Ursache für diese Entwicklung ist, dass der Gesetzgeber zunehmend verschärfte Anforderungen sowohl an die Automobilhersteller als auch die Kraftstoffhersteller stellt, was bei der Herstellung von Pkw zu einer Verbesserung der Motorenleistung und der Abgastechnik führte<sup>94</sup>.

---

<sup>88</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016), Klimaschutzplan 2050, verfügbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=4), S. 49.

<sup>89</sup> Umweltbundesamt und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Hrsg.) (2019), gemeinsame Pressemitteilung von UBA und BMU vom 02.04.2019, „Klimabilanz 2018: 4,5 Prozent weniger Treibhausgasemissionen“, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/klimabilanz-2018-45-prozent-weniger> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>90</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2019), Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, verfügbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?__blob=publicationFile&v=3), S. 13.

<sup>91</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2019), Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, verfügbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?__blob=publicationFile&v=3), S. 62.

<sup>92</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionen des Verkehrs, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klimaminderungsziele-der-bundesregierung> (aufgerufen am 16.09.2023).

<sup>93</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionen des Verkehrs, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klimaminderungsziele-der-bundesregierung> (aufgerufen am 16.09.2023).

<sup>94</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionen des Verkehrs, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klimaminderungsziele-der-bundesregierung> (aufgerufen am 16.09.2023).

Auf Treibstoffebene gelang es, die Kraftstoffqualität massiv zu verbessern – so verringerte sich der Anteil von Schwefeldioxid zwischen 1995 und 2019 um mehr als 99%, die Stickstoffdioxide um 50,2%, die Partikel-Emissionen um 85,2% und die flüchtigen organischen Chemikalien ohne Methan (NMVOC) um 87,6%, bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen waren es allerdings nur 5,1%<sup>95</sup>. Die folgende Darstellung veranschaulicht die Entwicklung des Pkw-induzierten Schadstoffaufkommens:

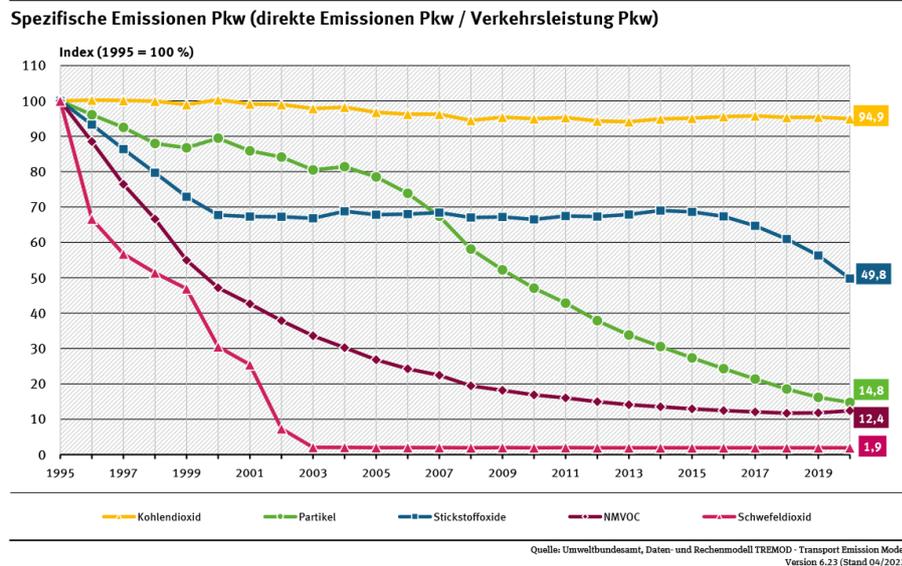


Abbildung 4: Spezifische Emissionen Pkw

Quelle: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionen des Verkehrs, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klima-minderungsziele-der-bundesregierung> (aufgerufen am 16.09.2023).

In einem nächsten Schritt muss allerdings die diametrale Entwicklung hinsichtlich der zunehmenden Verkehrsleistung erkannt werden. Denn aufgrund der Tatsache, dass im Vergleich zu 1995 der Pkw-Verkehr um 20% (seit 1960 sogar um das Vierfache) zugenommen hat (die Dieselfahrleistung sogar um 193%), wird der oben skizzierte Fortschritt für den Klimaschutz quasi wieder aufgehoben<sup>96</sup>. Für den Zeitraum von 2010 bis 2030 prognostiziert das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur sogar einen Anstieg der Fahrleistung im Pkw Verkehr von ca. 10%<sup>97</sup>. Die folgenden Schaubilder sollen die Entwicklung des Verkehrsaufkommens über die Jahre hinweg verdeutlichen:

<sup>95</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionen des Verkehrs, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klima-minderungsziele-der-bundesregierung> (aufgerufen am 16.09.2023).

<sup>96</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016), Klimaschutzplan 2050, verfügbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=4), S. 49.

<sup>97</sup> Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Verkehrsverflechtungsprognose 2030, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/verkehrsverflechtungsprognose-2030.html> (aufgerufen am 04.03.2023).

### Personenverkehr - Verkehrsleistung <sup>1)</sup> - Personenkilometer in Mrd.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Eisenbahnen <sup>2)</sup>	71,3	72,9	76,8	79,0	79,1	82,5	82,3	83,9	85,4
Schienennahverkehr <sup>3)4)</sup>	39,7	40,5	43,1	44,5	44,9	47,0	47,4	47,8	49,9
Schienenfernverkehr <sup>4)</sup>	31,6	32,4	33,7	34,5	34,2	35,6	34,8	36,1	35,5
Öffentl. Straßenpersonenverkehr <sup>5)</sup>	75,8	82,8	82,5	81,8	81,3	79,6	78,6	78,1	78,0
Linienverkehr	52,7	55,3	55,9	55,6	56,1	55,6	56,7	56,5	56,9
Linien-Nahverkehr	.	53,0	54,0	54,1	54,7	54,2	55,4	55,3	55,7
Gelegenheitsverkehr	23,1	27,4	26,6	26,1	25,2	24,0	21,9	21,6	21,0
Luftverkehr <sup>6)</sup>	43,3	48,4	52,6	55,6	59,2	60,8	58,4	52,8	55,2
dar. Inlandsverkehr	9,1	9,3	9,5	9,9	10,6	11,0	10,6	10,7	10,6
Linienverkehr <sup>7)</sup>	39,3	43,9	48,3	51,9	55,8	57,1	54,9	.	.
Gelegenheitsverkehr <sup>7)</sup>	4,0	4,5	4,3	3,7	3,4	3,6	3,5	.	.
Öffentlicher Verkehr	190,4	204,1	211,9	216,4	219,7	222,9	219,2	214,8	218,6
dar. Öffentl. Personennahverkehr <sup>8)</sup>	92,4	94,5	98,4	99,8	100,5	102,1	103,7	103,9	106,4
Motorisierter Individualverkehr <sup>9)</sup>	875,6	887,1	875,7	882,6	883,4	888,5	898,7	902,4	912,4
<b>Verkehr insgesamt</b>	<b>1 066,1</b>	<b>1 091,2</b>	<b>1 087,6</b>	<b>1 099,0</b>	<b>1 103,1</b>	<b>1 111,5</b>	<b>1 117,9</b>	<b>1 117,2</b>	<b>1 131,0</b>

<sup>1)</sup> Im Bundesgebiet.- <sup>2)</sup> Schienenverkehr einschl. S-Bahnverkehr. Berechnung auf Basis des Reisendenerfassungssystems (RES) der DB.- <sup>3)</sup> Einschl. S-Bahnverkehr, Berufs- und Schülerverkehr.- <sup>4)</sup> Zuordnung nach Zugattungen.- <sup>5)</sup> Stadtschnellbahn- (U-Bahn), Straßenbahn-, Obus- und Kraftomnibusverkehr kommunaler, gemischtwirtschaftlicher und privater Unternehmen sowie Kraftomnibusverkehr der nichtbundeseigenen Eisenbahnen, jedoch ohne Beförderungsleistung (Ein- und Durchfahrten) ausländischer Unternehmen. Bis 2003 ohne Verkehr der Kleinunternehmen mit weniger als 6 Kraftomnibussen.- Weitere Anmerkungen siehe folgende Seite.

Abbildung 5: Personenverkehr - Verkehrsleistung - Personenkilometer in Mrd.(2003-2011)

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2021), *Verkehr in Zahlen 2021/2022*, [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile) (aufgerufen am 09.09.2023), S. 218.

### Personenverkehr - Verkehrsleistung <sup>1)</sup> - Personenkilometer in Mrd.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Eisenbahnen <sup>2)</sup>	88,8	89,6	91,0	91,7	94,2	95,5	98,2	102,0	57,5
Schienennahverkehr <sup>3)</sup>	51,4	52,8	54,9	54,8	54,8	55,1	55,3	57,3	33,8
Schienenfernverkehr <sup>4)</sup>	37,3	36,8	36,1	36,9	39,4	40,4	42,9	44,7	23,7
Öffentl. Straßenpersonenverkehr <sup>5)</sup>	76,0	77,1	78,8	81,8	81,4	79,7	80,1	78,9	44,2
Linienverkehr	56,2	57,7	60,5	62,2	62,8	61,8	62,9	62,2	40,0
Linien-Nahverkehr	55,0	55,0	55,2	54,9	55,2	54,8	56,0	55,9	38,2
Gelegenheitsverkehr	19,8	19,4	18,3	19,6	18,6	17,9	17,2	16,7	4,2
Luftverkehr <sup>6)</sup>	56,2	56,3	58,8	61,5	64,0	67,5	70,4	71,8	18,7
dar. Inlandsverkehr	10,3	9,9	10,0	10,1	10,5	10,4	10,3	10,1	2,6
Öffentlicher Verkehr	221,0	223,1	228,6	235,0	239,6	242,8	248,7	252,8	120,3
dar. Öffentl. Personennahverkehr <sup>8)</sup>	107,2	108,6	110,9	110,8	111,0	110,9	112,3	114,4	72,2
Motorisierter Individualverkehr <sup>9)</sup>	914,6	921,4	935,0	945,7	965,2	912,4	913,3	917,4	822,5
<b>Verkehr insgesamt</b>	<b>1 135,6</b>	<b>1 144,5</b>	<b>1 163,5</b>	<b>1 180,8</b>	<b>1 204,8</b>	<b>1 155,1</b>	<b>1 162,0</b>	<b>1 170,2</b>	<b>942,8</b>

Beginn der Anmerkungen siehe vorige Seite.- <sup>6)</sup> Verkehr auf ausgewählten Flughäfen (Anzahl 2003: 18, 2004: 23, 2005: 24, 2006/2007: 25, 2008: 27, 2009/2010: 26, 2011-2014: 27, 2015/2016: 25, 2017-2019: 24, 2020: 25). Ab 2010 geänderte Erfassungsmethode, ohne Durchgangsverkehr.- <sup>7)</sup> Linienflugverkehr einschl. Pauschalreiseflugverkehr auf dem Gebiet der EU.- <sup>8)</sup> Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) = Schienennahverkehr der Eisenbahnen und Nahverkehr (Linien- und Gelegenheitsverkehr) im Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (bis 2003 Linienverkehr im ÖSPV).- <sup>9)</sup> Verkehr mit Personenkraftwagen, mot. Zweirädern etc. Einschl. Taxi- und Mietwagenverkehr. Ab 2017 Neuberechnung der Fahrleistungs- und Verbrauchsrechnung und des Personenverkehrsmodells, siehe auch S. 151 und 212ff.- \* Zum Teil vorläufige Werte. Quellen: 1, 3.

Abbildung 6: Personenverkehr - Verkehrsleistung - Personenkilometer in Mrd.(2012-2020)

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2021), *Verkehr in Zahlen 2021/2022*, [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile) (aufgerufen am 09.09.2023), S.219.

### Personenverkehr - Langfristprognose\*

	2010 2030		2010 2030	
	Absolute Werte		Modal Split	
<b>Verkehrsaufkommen - in Mio. beförderter Personen</b>				
			des motor. Verkehrs	
Eisenbahnen	2 435	2 603	3,6	3,7
Öffentl. Straßenpersonenverkehr	9 280	9 068	13,6	12,8
Luftverkehr	132	209	0,2	0,3
Öffentlicher Verkehr	11 847	11 880	17,3	16,7
Motorisierter Individualverkehr	56 503	59 080	82,7	83,3
Motorisierter Verkehr	68 350	70 960	100	100
			des Gesamtverkehrs	
Motorisierter Verkehr	68 350	70 960	67,1	68,9
Fahrradverkehr	9 479	9 913	9,3	9,6
Fußwegverkehr	24 011	22 140	23,6	21,5
<b>Verkehr insgesamt</b>	<b>101 840</b>	<b>103 013</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Verkehrsleistung - in Mrd. Personenkilometer</b>				
			des motor. Verkehrs	
Eisenbahnen	84,0	100,1	7,5	7,9
Öffentl. Straßenpersonenverkehr	78,1	82,8	7,0	6,6
Luftverkehr	52,8	87,0	4,7	6,9
Öffentlicher Verkehr	214,9	269,9	19,2	21,4
Motorisierter Individualverkehr	902,4	991,8	80,8	78,6
Motorisierter Verkehr	1 117,3	1 261,7	100	100
			des Gesamtverkehrs	
Motorisierter Verkehr	1 117,3	1 261,7	94,3	95,0
Fahrradverkehr	32,4	35,0	2,7	2,6
Fußwegverkehr	34,6	32,0	2,9	2,4
<b>Verkehr insgesamt</b>	<b>1 184,3</b>	<b>1 328,7</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Quelle: Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2030 (Stand Juni 2014) von ITP und BVU im Auftrag des BMVI. Siehe auch Anmerkungen S. 343.

Abbildung 7: Personenverkehr – Langfristprognose

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2021), *Verkehr in Zahlen 2021/2022*, [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile) (aufgerufen am 09.09.2023), S. 346.

Der vermehrte Pkw Gebrauch verlangsamt wiederum den Erfolg auf Emissionsebene. Auch wenn der technische Fortschritt seit 1995 eine Reduktion der kilometerbezogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen ermöglicht hat, sind doch die insgesamt durch den Pkw-Verkehr verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2019 angestiegen<sup>98</sup>.

In Anbetracht der EU-Ziele für den Klimaschutz und den damit einhergehenden deutschen Verpflichtungen zur Treibhausemissionsreduktion besteht für Deutschland insbesondere innerhalb des Verkehrssektors großer Handlungsbedarf. Aktuelle Hochrechnungen zeigen, dass Deutschland sein Klimaschutzziel bis 2030 von 85 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent voraussichtlich nicht erreichen wird – der Projektionsbericht der Bundesregierung spricht von einer Lücke von mehr als 40 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalent<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionen des Verkehrs, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klimaminderungsziele-der-bundesregierung> (aufgerufen am 16.09.2023).

<sup>99</sup> Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2021), Klimaschutz im Verkehrssektor, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/876920/9cc667177300ba2c28345a598d0a5571/WD-8-094-21-pdf-data.pdf>, S. 4.

**Tabelle 18: Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors im Referenzszenario (REF), 1990-2035**

Kategorie	1990	2005	2010	2016	2020	2025	2030	2035
	Mio. t CO <sub>2</sub> e							
Inländischer ziviler Luftverkehr	2,4	2,5	2,6	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2
Straßenverkehr	154,3	154,0	147,6	160,3	161,7	154,7	145,4	134,0
Schienenverkehr	2,9	1,4	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8
Schiffsverkehr	3,7	2,0	1,7	2,0	1,5	1,6	1,8	1,7
<b>Gesamt</b>	<b>163,3</b>	<b>159,9</b>	<b>153,0</b>	<b>165,6</b>	<b>166,4</b>	<b>159,5</b>	<b>150,3<sup>31</sup></b>	<b>138,6</b>
Sektorziel Bundes-Klimaschutzgesetz					150,0	123,0	95,0	
Abweichung vom Sektorziel					16,4	36,5	55,3	
Nachrichtlich:								
Internationaler ziviler Luftverkehr <sup>32</sup>	12,1	22,9	24,2	26,4	27,0	28,6	29,9	30,6
Internationaler Schiffsverkehr	6,5	7,2	8,3	8,3	7,6	7,8	7,9	7,7
<b>Gesamt inkl. nachrichtlich</b>	<b>181,9</b>	<b>190,0</b>	<b>185,5</b>	<b>200,3</b>	<b>201,0</b>	<b>195,9</b>	<b>188,1</b>	<b>176,9</b>

Quelle: Berechnungen Öko-Institut auf Basis der Referenzentwicklung der Nationalen Plattform Mobilität (NPM 2019)

Abbildung 8: Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors REF 1990-2035

Quelle: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgasemissionsminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 (Kurzbericht), [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-03-19\\_cc\\_12-2021\\_treibhausgasemissionsminderungswirkungen-klimaschutzprogramm-2030\\_psz\\_ix.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-03-19_cc_12-2021_treibhausgasemissionsminderungswirkungen-klimaschutzprogramm-2030_psz_ix.pdf) (aufgerufen am 09.09.2023), S. 42.

Nicht allein aus idealistischen Gründen wäre es allerdings fatal, wenn Deutschland seine Klimaschutzziele verfehlt. Sofern nationale Minderungsmaßnahmen an ihre Grenzen kommen, muss Deutschland über den Erwerb von Zertifikaten anderer Mitgliedstaaten kompensieren, was allerdings immens hohe Kosten erzeugt, die letztlich auch vom Steuerzahler zu tragen sein werden<sup>100</sup>. Hochrechnungen haben ergeben, dass mit Kosten von 30-60 Mrd. EUR für 2021 bis 2030 zu rechnen ist<sup>101</sup>.

Dies muss zu der Erkenntnis führen, dass der angestrebte Klima- und Umweltschutz im Individualpersonenverkehr nicht allein durch das zur Verantwortung-Ziehen der Automobilhersteller und Kraftstoffproduzenten erreicht werden kann. Denn den technischen Möglichkeiten sind Grenzen gesetzt. Es gilt vielmehr, den Klimaschutz auf verschiedenen Verantwortungsebenen in Angriff zu nehmen und weitergehende Maßnahmen zu ergreifen. Mögliche Lösungsansätze wären demnach die Erhöhung der Verkehrseffizienz, die Reduzierung der Verkehrsnachfrage oder die Änderung der

<sup>100</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet\\_co2-bepreisung\\_in\\_deutschland\\_2019\\_08\\_29.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet_co2-bepreisung_in_deutschland_2019_08_29.pdf), S. 2.

<sup>101</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet\\_co2-bepreisung\\_in\\_deutschland\\_2019\\_08\\_29.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet_co2-bepreisung_in_deutschland_2019_08_29.pdf), S. 2 mit Verweis auf: Agora Energiewende 2018 und Öko Institut 2018.

Verkehrsmittelwahl<sup>102</sup>. Um die Ziele, die sich die Bundesregierung für die Treibhausgasemissionen gesetzt hat, zu erreichen, muss auch der Verkehrssektor in die Verantwortung genommen werden. Jedoch zeigt ein Vergleich der verkehrsbedingten Emissionen von 1990 mit denen von 2019, dass kein Rückgang erfolgt ist<sup>103</sup>. Das bedeutet, dass in diesem Bereich der Verursachung noch einiges getan werden muss. Zu dieser Erkenntnis ist man auch auf Gesetzesebene gekommen. So verfolgt man mit den sog. „Sektorenzielen“, welche im Bundes-Klimaschutzgesetz geregelt sind, einen ganzheitlichen Ursachenbekämpfungsansatz, über den die jeweiligen Bundesministerien für die Einhaltung der spezifischen Sektorenziele in die Pflicht genommen werden<sup>104</sup>. Konkret für den Verkehrssektor normiert § 4 Abs. 1 Nr. 3 iVm. Anl. 2 KSG (BGBl. I 2021, 3907) die zulässige Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent: Während der zulässige Wert für 2020 noch bei 150 war, ist er für 2030 auf 85 festgesetzt.

**Anlage 2 (zu § 4)  
Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030**

(Fundstelle: BGBl. I 2021, 3907)

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Abbildung 9: Anlage 2 zu § 4 KSG

Quelle: Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) Anlage 2 (zu § 4), Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030, BGBl. I 2021, 3907, verfügbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/anlage\\_2.html](https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/anlage_2.html).

Wieder im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes darf die Entwicklung allerdings nicht auf dieser Stufe stehen bleiben. Vielmehr bedarf es entsprechender Maßnahmen auch auf der Umsetzungsebene. Hier kann man am Verkehrsverhalten der einzelnen Bürger ansetzen und über die Einführung einer entsprechenden Kontingentierung die individuell verursachten Emissionen im Sinne des Klimaschutzes beschränken.

Dass der Pkw-Verkehr ein wichtiges Instrument zur Verbesserung des Klimaschutzes ist, hat Deutschland schon längst erkannt und bspw. die Dekarbonisierung des

<sup>102</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionen des Verkehrs, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klimaminderungsziele-der-bundesregierung> (aufgerufen am 16.09.2023).

<sup>103</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionen des Verkehrs, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#verkehr-belastet-luft-und-klimaminderungsziele-der-bundesregierung> (aufgerufen am 16.09.2023).

<sup>104</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgasminderungsziele Deutschlands, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands> (aufgerufen am 04.03.2023).

Verkehrssystemen und die Entwicklung hin zu alternativen Antrieben gefördert<sup>105</sup>. Insgesamt scheinen sich die Lösungsansätze hier aber eher auf die Förderung von Elektrofahrzeugen zu konzentrieren bzw. zu beschränken<sup>106</sup>. So sieht bspw. das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung die Förderung alternativer Antriebe und den Ausbau von Tank- und Ladeinfrastruktur zur Steigerung der Elektromobilität vor<sup>107</sup>. Außerdem werden auch indirekte Hebel zur Förderung des Absatzes emissionsarmer Fahrzeuge eingesetzt: Neben dem Umweltbonus beim Kauf eines Elektro- oder Hybridfahrzeugs wurden die CO<sub>2</sub>-Standards für die Pkw-Neuwagenflotte nach EU-Verordnung 2019/631 von 130 Gramm CO<sub>2</sub>/km im Jahr 2015 auf 90 g CO<sub>2</sub>/km im Jahr 2021 verschärft<sup>108</sup>. Zeitgleich ist bis 2030 eine weitere Reduzierung des Flottengrenzwerts um 37,5 Prozent gegenüber dem Zielwert von 2021 vorgesehen<sup>109</sup>. Als weiterer Anreiz, von den Brennstoffmotor-Pkw wegzukommen, dient die reformierte Kraftfahrzeugsteuer, wonach sich die neue Klimakomponente für ab 01.01.2021 zugelassene Neufahrzeuge an dem jeweiligen CO<sub>2</sub>-Ausstoß orientiert<sup>110</sup>. Ebenfalls auf Ebene der Kraftfahrzeugsteuer findet sich die Befreiung von der Steuerpflicht für erstzugelassene reine Elektrofahrzeuge bis 2030<sup>111</sup>.

Der Bereich des Individualpersonenverkehrs stellt jedoch noch deutlich mehr Handlungsmöglichkeiten. So bietet es sich bspw. an, den Fokus auf die tatsächliche und individuelle Nutzung der einzelnen Pkw zu legen und eine diesbezügliche Kontingentierung vorzunehmen.

Da es sich beim Umwelt- und Klimaschutz um eine große Herausforderung der nachhaltigen Sicherung der Existenzgrundlage für das menschliche Dasein handelt<sup>112</sup>, lohnt sich ein Erforschen der rechtlichen Zulässigkeit und der tatsächlichen Umsetzbarkeit eines Systems zur Kontingentierung der Nutzung von Pkw.

---

<sup>105</sup> Vgl. Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Klimaschutz im Verkehr – Personenkraftwagen (Pkw), <https://bmdv.bund.de/goto?id=488958> (aufgerufen am 04.03.2023); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016), Klimaschutzplan 2050, verfügbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=4), S. 51.

<sup>106</sup> Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Klimaschutz im Verkehr – Personenkraftwagen (Pkw), <https://bmdv.bund.de/goto?id=488958> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>107</sup> Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Klimaschutz im Verkehr – Personenkraftwagen (Pkw), <https://bmdv.bund.de/goto?id=488958> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>108</sup> Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Klimaschutz im Verkehr – Personenkraftwagen (Pkw), <https://bmdv.bund.de/goto?id=488958> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>109</sup> Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Klimaschutz im Verkehr – Personenkraftwagen (Pkw), <https://bmdv.bund.de/goto?id=488958> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>110</sup> Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Klimaschutz im Verkehr – Personenkraftwagen (Pkw), <https://bmdv.bund.de/goto?id=488958> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>111</sup> Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Klimaschutz im Verkehr – Personenkraftwagen (Pkw), <https://bmdv.bund.de/goto?id=488958> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>112</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18; Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Einleitung, Rn. 94 und Teil 3, Rn. 25.

## B. Untersuchung

### I. Rechtliche Würdigung: Rechtmäßigkeitsfrage

Nachdem die Relevanz des Klima- und Umweltschutzes und damit der Bedarf für ein Kontingentierungsinstrument aufgezeigt wurde und die nähere Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes erfolgt ist, stellt sich nun die Frage der rechtlichen Zulässigkeit und Umsetzbarkeit einer solchen, in die individuellen Rechte Einzelner eingreifenden Maßnahme.

#### 1. Möglichkeiten der Einführung eines Systems zur Kontingentierung der Nutzung von Personenkraftwagen

##### a) Grundlagen verhaltenssteuernder Umweltschutzinstrumente

Anders als bei anderen kontingentierten Gütern, wie bspw. der Freiraumentwicklung<sup>113</sup>, gibt es für die emissionserzeugende Pkw-Nutzung noch keine rechtlich determinierte Aufgabenstellung oder einen spezifischen Instrumentenkoffer. Beide Güter haben aber gemein, dass sie im Kontext des Klima- und Umweltschutzes stehen und der Steuerung unterworfen werden (sollten). Stellt man sich die Frage, wie eine solche Limitierung für die fahrzeugbezogene Kontingentierung aussehen könnte und unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen sie vollzogen werden sollte, so bietet sich eine Orientierung an einer Auswahl von bereits etablierten Steuerungsmechanismen und Umweltschutzinstrumenten an.

##### aa) Systematisierung

Zunächst sind die verschiedenen Instrumente in ein Raster zu bringen, welches die Strukturierung der verschiedenen Maßnahmen in übergreifende Kategorien ermöglicht. In Betracht kommt insbesondere eine Kategorisierung nach ihrer Rechtsqualität, Regelungsstrategie oder Wirkweise<sup>114</sup>. Während die Rechtsqualität vornehmlich zwischen Normen und Einzelakten unterscheidet<sup>115</sup>, geht die Regelungsstrategie von einer Differenzierung zwischen hoheitlichen Regulierungen und regulierter Selbstregulierung aus<sup>116</sup>. Am sinnvollsten erscheint jedoch eine Unterscheidung anhand der Wirkungsweise des Instruments gegenüber dem Adressaten, denn bei den Instrumenten des Umweltrechts wird auf eine „folgen- und wirkungsorientierte“ Betrachtung abgestellt<sup>117</sup>.

---

<sup>113</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2005), Rechtliche Steuerung der Freiraumentwicklung, Umwelt- und Planungsrecht 6/2005, 201, 201.

<sup>114</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 29.

<sup>115</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 30.

<sup>116</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 38.

<sup>117</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 4 und 41.

## bb) Überblick über einzelne Umweltschutzinstrumente und ihre Wirkung

Es lassen sich eine Vielzahl<sup>118</sup> an verhaltenssteuernden Umweltschutzinstrumenten identifizieren, die zur Bewältigung „umweltpolitischer Steuerungsaufgaben“<sup>119</sup> herangezogen werden können. Im Folgenden werden die, im Kontext dieser Untersuchung besonders relevanten, Umweltschutzinstrumente beleuchtet:

### (1) Direkte Steuerungsinstrumente

Im Zusammenhang mit klassischen Instrumenten des Umweltschutzes denkt man zunächst an plakative Handlungsgebote und -verbote, vgl. z.B. § 5 BImSchG, § 5 WHG, § 4 BodSchG, §§ 2 Abs. 1, 23 Abs. 2, 39, 44 BNatSchG etc. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass dem Adressaten gegenüber, ein zu befolgender Befehl erteilt wird<sup>120</sup>. Dies lässt sich unter anderem zurückführen auf das ursprüngliche Verständnis des Sinns und Zwecks von Gesetzgebung – ein System, welches auf unmittelbar wirkenden Zwängen, statt auf indirekt beeinflussenden Anreizen beruht.<sup>121</sup> Sie ermöglichen eine „rechtsstaatliche Klarheit und Berechenbarkeit“<sup>122</sup>, bringen dafür aber auch eine gewisse „Starrheit und Schroffheit“<sup>123</sup> mit sich. Mittlerweile hat sich das Rechtsverständnis dahingehend entwickelt, dass dem Staat ein viel breiteres Spektrum an Steuerungselementen zur Verfügung gestellt werden muss, welches unter Umständen auf effizientere und verträglichere Weise dem Umweltschutz dienen kann<sup>124</sup>.

Hieran anknüpfend spielt das Umweltordnungsrecht eine wichtige Rolle, welches direkt auf die Herbeiführung des gewünschten menschlichen Verhaltens gerichtet ist<sup>125</sup> und mit einem Sanktionsmechanismus arbeitet<sup>126</sup>. Dieser Steuerungsmechanismus ist insbesondere im englischsprachigen Raum auch als „command and

---

<sup>118</sup> Für einen Gesamtüberblick vgl.: Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 1 ff.

<sup>119</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 481.

<sup>120</sup> Vgl. Hartkopf, Günther/ Böhne, Eberhard (Hrsg.) (1983), Umweltpolitik, Band 1, Wiesbaden, S. 176.

<sup>121</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 481 mit Verweis auf Kant, Immanuel (1777), Die Metaphysik der Sitten, Rechtslehre, Frankfurt a.M.

<sup>122</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 170.

<sup>123</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 170.

<sup>124</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 481.

<sup>125</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 481.

<sup>126</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 946; beachte weiterführend bzw. flankierend auch zum Umweltstraf- und Umweltordnungswidrigkeitenrecht: Lübke-Wolff, Gertrude (1996), Modernisierung des Umweltordnungsrechts, Bonn, S. 183ff.

control“ bekannt und beschreibt das Gefüge zwischen Rechtsbefehlen und Überwachungsmaßnahmen<sup>127</sup>. Für die vorliegende Untersuchung ist das Umweltordnungsrecht auch deshalb so interessant, da es häufig zur Steuerung von Schadstoffemissionen angewandt wird<sup>128</sup>. Zwar bietet es keine Anreize zur Verbrauchsoptimierung begrenzter Güter. Es ist aber zur Gewährleistung von Rechtssicherheit unabdingbar, da es eine rechtsstaatliche und unternehmerische Kalkulation ermöglicht<sup>129</sup>. Diese bedürfen stets einer weiteren Komponente, nämlich eines Grenzwertsystems, in welchem bestimmte Maximalwerte bzw. Kontingente als Pflicht aufgestellt sind (z.B. § 5 BImSchG). Ausgeweitet werden können solche Systeme bspw. mit sog. Kompensationsregulierungen, welche eine Überschreitung der Grenzwerte erlauben, sofern eine Kompensation gesichert ist (vgl. § 7 Abs. 3 iVm. 1 und 2 BImSchG, § 17 Abs. 3a BImSchG).

## (2) Indirekte, insbesondere ökonomische Steuerungsinstrumente

Maßnahmen zum Umweltschutz sind neben direkten Ge- und Verboten z.B. auch Sanktionen oder ökonomische Anreize (Umweltabgaben, Zertifikate, Subventionen, Prämierung etc.), die eine indirekte Verhaltenslenkung ermöglichen<sup>130</sup>. Insofern wird auch von einer sogenannten „Ökonomisierung des Umweltrechts“ gesprochen<sup>131</sup>. Hinsichtlich möglicher Steuerungsmechanismen stellt sich die spannende Frage der Möglichkeiten und Grenzen ökonomischer Steuerungsinstrumente innerhalb des verfassungsrechtlichen Umweltschutzauftrages aus Art. 20a GG<sup>132</sup>. *„Wieweit darf sich die Rechtsordnung beim Umweltschutz und bei der Umweltvorsorge auf ökonomische Anreize verlassen, welche den einzelnen Nutzern von Umweltmedien ein Verhalten nahelegen, das der tatsächlichen Knappheit an Umweltgütern besser entspricht als eine reine Verhaltenssteuerung durch ordnungsrechtliche Sanktionsmechanismen?“*<sup>133</sup>. Die so formulierte Frage verdeutlicht, dass es verschiedene Herangehensweisen an eine Kontingentierung gibt. So kann mit Hilfe von Anreizmodellen versucht werden, durch positive Anregung mittelbar über ein eigenes, freiwilliges Verhalten

---

<sup>127</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 482.

<sup>128</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 482.

<sup>129</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 948.

<sup>130</sup> Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 4, Rn. 13.

<sup>131</sup> Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 4, Rn. 13.

<sup>132</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 943.

<sup>133</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 943.

des Einzelnen das Umweltschutzziel zu erreichen (sogenannte „anreizgesteuerte Umweltökonomik“<sup>134</sup>). Oder man wählt ein Sanktionsmodell, welches über die Androhung von Nachteilen den Einzelnen zu einer umweltorientierten Anpassung seines Verhaltens bewegt (sogenannte „ordnungsrechtliche Dogmatik“<sup>135</sup>). Grundsätzlich wird entsprechend unseres nationalen und europäischen Ordnungsrechts eine „Verschonungssubventionsstrategie“<sup>136</sup> verfolgt. Dies bedeutet letztlich eine Kostenfreistellung des einzelnen Verursachers von Umweltbelastungen bis zur ordnungsrechtlichen Höchstgrenze (z.B. TA Luft&Lärm) nach dem Gemeinlastprinzip, da die Kosten für die Nutzung der Umwelt als eine der Allgemeinheit auferlegten Steuerlast statuiert wird<sup>137</sup>. Dies kann allerdings auch zu einer schweren Vereinbarkeit mit dem staatlichen Umweltschutzauftrag iSv. Art. 20a GG führen, sofern dieser Mechanismus zu einem gesteigerten oder geförderten Verbrauch von Umweltgütern führt<sup>138</sup>. Denn wenn der Einzelne nicht unmittelbar und kostendeckend für den von ihm erzeugten ökologischen Fußabdruck aufkommen muss, kann dies dazu führen, dass nicht sparsam, oder nachhaltig mit den begrenzten Gütern umgegangen wird. Dieser Effekt führt allerdings auch nicht automatisch zu einer Verfassungswidrigkeit der Verschonungssubventionsstrategie, denn der Gesetzgeber hat hinsichtlich seines Schutzauftrags eine signifikante Beurteilungs- und Gestaltungsprärogative<sup>139</sup>.

Aus ökonomischer Sicht liegt die Lösung für die Reduzierung der Umweltnutzung und der damit verbundenen Knappheitsprobleme in der Bildung einschlägiger Märkte<sup>140</sup> durch die indirekte Steuerung umweltrelevanten Verhaltens mittels Marktkräften<sup>141</sup>. Man spricht von der „Internalisierung externer Effekte“<sup>142</sup>. Innerhalb des Marktes sollen sich dem jeweiligen Knappheits- und Begehrtheitsgrad entsprechende Preise bilden<sup>143</sup>. Preisbildende Mechanismen sind z.B. staatlich

<sup>134</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 944.

<sup>135</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 944.

<sup>136</sup> Zacher, Hans Friedrich, Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL 1967, Heft 25, 308, 327

<sup>137</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 943.

<sup>138</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 943.

<sup>139</sup> BVerfG, Beschl. v. 20.12.1979 – 1 BvR 385/77; BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978 - 2 BvL 8/77; BVerfG, Beschl. v. 14.01.1981 - 1 BvR 612/72.

<sup>140</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 944.

<sup>141</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 485.

<sup>142</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 944.

<sup>143</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 944.

festgesetzte Umweltabgaben, marktlich handelbare und im Vorfeld zur Umweltnutzung zu erwerbende Nutzungszertifikate oder eine Besteuerung<sup>144</sup>. Solche Modelle sieht man in der Praxis bereits in diversen Bereichen und zu einer Vielzahl an Umweltgütern angewandt. Als „Nachfragelösung“ wird ein Zustand bezeichnet, in dem die Umweltqualität der Nachfrage folgt, sodass bei einer hohen Nachfrage viel Umweltqualität angeboten werden würde<sup>145</sup>. Da dieses System aber insbesondere anfällig ist, wenn keine hohe Nachfrage nach Umweltqualität besteht, da die Umwelt nicht beliebig stark beschränkt werden darf, müssen zu der anthropozentrischen Nachfrage noch ökozentrische Aspekte zur Schaffung von ökologischem Gleichgewicht hinzu kommen<sup>146</sup>.

Besonders Einklang in die Umweltpolitik gefunden hat das Zertifikatmodell<sup>147</sup> (vgl. im Folgenden bspw. Flächen- oder Emissions-Zertifikate in Kapitel B. I. 1. b) aa) und cc)), welches gerade im Hinblick auf – wie auch für die vorliegende Kontingentierung vorgesehen – die Beschränkung von CO<sub>2</sub>-Emissionen oftmals Anwendung findet<sup>148</sup>. Durch das Zertifikatsystem wird die maximal zulässige Menge an Umweltnutzung bestimmt<sup>149</sup>. Der Vorgang der Bestimmung der Menge wird auch als Kontingentierung oder Rationierung bezeichnet<sup>150</sup>. Dreh- und Angelpunkt der Zertifikate sind die sogenannten Nutzungsrechte („property rights“), wodurch verhindert werden soll, dass es zu einer Übernutzung bestimmter Umweltgüter durch ein Überangebot an Nutzungsrechten kommt<sup>151</sup>. Somit wird eine Planung bzw. Kontingentierung erforderlich, nach der nicht mehr Nutzungsrechte vergeben werden dürfen, als die Umwelt kompensieren kann (sogenanntes „ökologisches Gleichgewicht“<sup>152</sup>). Über den Markt soll schließlich determiniert werden, wem diese

---

<sup>144</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 944.

<sup>145</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 945.

<sup>146</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 945.

<sup>147</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 945.

<sup>148</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 487 mit Verweis auf: Hansjürgens, Bernd (2001), Umweltzertifikate - Erfahrungen in den USA und Lehren für Deutschland, Vortrag auf dem Internationalen Workshop der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. am 31.08.2000 in Bonn, S. 43 ff.

<sup>149</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 486.

<sup>150</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 488.

<sup>151</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 945.

<sup>152</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 945.

Umweltnutzungsrechte am Ende zustehen<sup>153</sup>. Dies setzt die grundsätzliche Übertragbarkeit der Zertifikate für knappe Ressourcen voraus. Das Modell basiert auf dem Grundsatz, dass nur so viel von einem begrenzten Umweltgut in Anspruch genommen werden darf, wie Zertifikate im Wege der Erstvergabe oder aufgrund des Erwerbs durch Handel zur Verfügung stehen<sup>154</sup>. Die Rolle des Staates ist dabei, die Gesamtmenge bzw. das Kontingent an zur Verfügung stehenden Zertifikaten zu bestimmen und diese gegebenenfalls graduell iSd. Umweltschutzes zu verringern<sup>155</sup>. Rein tatsächlich ist das Modell<sup>156</sup> so konzipiert, dass der Staat jedes Jahr ein bestimmtes Kontingent für die Umwelt belastende Nutzungen an die jeweiligen Nutzer verteilt. Am Ende jeden Jahres werden die tatsächlich gemachten Nutzungen des einzelnen gegen die ihm aufgrund der ihm zur Verfügung stehenden Zertifikate bestehenden Nutzungsrechte verrechnet. Wurden genauso viele Nutzungseinheiten, wie zur Verfügung standen, verbraucht, sind alle Zertifikate abzugeben. Wurden weniger verbraucht, können die übrigen an andere Nutzer verkauft werden, welche das ihnen zur Verfügung stehende Kontingent überschritten haben. Der Preis für solche Zertifikate bestimmt sich nach der vorhandenen Menge und der Nachfrage. Wurden mehr Nutzungseinheiten verbraucht, als insgesamt Zertifikate verteilt wurden, sodass keine Zertifikate mehr hinzugekauft werden können, ist die Mehrbelastung der Umwelt über Sanktionszahlungen zu kompensieren<sup>157</sup>.

Innerhalb des Umweltenergierechts werden ebenfalls verschiedene Zertifikatmodelle diskutiert, die entweder als Zielrichtung die Förderung der Erzeugung von grünem Strom haben (sog. „Grünstromzertifikate“ bzw. „grüne Zertifikate“), oder aus einer anderen Richtung kommend, die Einsparung von Energie fördern (sog. „Energieeinsparungszertifikate“ bzw. „weiße Zertifikate“)<sup>158</sup>. Insbesondere letzterer Ansatz erscheint für die vorliegende Arbeit interessant, da er – sofern er in Deutschland als verbindlich eingeführt werden würde – auch unmittelbar am Verbraucher ansetzen könnte. So wird in dem Modell eine Energieeinsparquote festgesetzt, welche die Menge an Energie vorgibt, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums einzusparen ist<sup>159</sup>. Für Energieeinsparungen werden Zertifikate

---

<sup>153</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 486.

<sup>154</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 945.

<sup>155</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 945.

<sup>156</sup> Vgl. König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 945.

<sup>157</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 945.

<sup>158</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 1213.

<sup>159</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 1221 f.

vergeben, welche zum Ende des Zeitraums an den Staat abzugeben sind<sup>160</sup>. In diesem Modell sind sowohl ein Markt zum Handeln von Zertifikaten vorgesehen, als auch Sanktionen bei Nichteinhaltung der Quoten<sup>161</sup>. Bisher wurden solche weißen Zertifikate nur in anderen europäischen Ländern, wie bspw. in Italien, Frankreich, oder Belgien eingeführt<sup>162</sup>.

Im Bereich des Verkehrs werden sogenannte „Mobilitätszertifikate“ angedacht, welche zur Verkehrsvermeidung aus ökologischer Sicht unmittelbar beim Verbraucher ansetzen und ihm für einen bestimmten Zeitraum für die Inanspruchnahme von Verkehrsleistungen eine gewisse Menge an Mobilitätszertifikaten zur Verfügung stellen, die er für die Inanspruchnahme von Verkehrsleistungen abgeben muss<sup>163</sup>. Bei diesem Ansatz handelt es sich allerdings um ein bisher rein theoretisches und aus „verwaltungstechnischen, psychologischen, politischen und grundrechtlichen“ Gesichtspunkten kritisch hinterfragtes Modell<sup>164</sup>. Die diesem Modell entgegengebrachten Bedenken können auch für den vorliegenden Kontingenzierungsansatz, der sich ebenfalls auf das Mobilitätsverhalten des Einzelnen bezieht, Relevanz entfalten und werden im Weiteren insbesondere in Kapitel B. I. 2. und II. bis III. behandelt.

Eine große Herausforderung für ökonomische Steuerungsmodelle liegt in der Zukunft und der über Art. 20a GG statuierten Umweltverantwortung für künftige Generationen<sup>165</sup>. Insbesondere bei nicht erneuerbaren Umweltressourcen, deren Verschleiß irreversibel ist, kann ein rein ökonomischer Ansatz dazu führen, dass die Risiken und Entwicklungen durch die Inanspruchnahme der Umwelt und den daraus entstehenden Schäden für die Zukunft falsch eingeschätzt werden<sup>166</sup>.

### (3) Umweltplanung

Des Weiteren spielt der Bereich der Umweltplanung hinsichtlich des Umwelt- und Klimaschutzes eine maßgebliche Rolle<sup>167</sup>. Dies ergibt sich auch aus dem Beschluss des BVerfG vom 24.03.2021 (1 BvR

---

<sup>160</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 1221 f.

<sup>161</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 1221.

<sup>162</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 1222.

<sup>163</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 1225 f.

<sup>164</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 1227.

<sup>165</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 946; allgemein zur Generationsverantwortung vgl.: BVerfG, Beschl. vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, in: juris.

<sup>166</sup> zu der Kritik an einem Zertifikatmodell und zu der sogenannten „Entropie der Umweltgüternutzung“: König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 946.

<sup>167</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Einleitung, Rn. 78, 94.

2656/18): „Konkret erfordert dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.“

Die Umweltplanung wird als bedeutsamer Bestandteil der vorsorgenden Umweltgestaltung<sup>168</sup> und als zentraler Aspekt einer nachhaltigen Umweltentwicklung<sup>169</sup> gesehen und steuert den anschließenden Einsatz von weiteren Instrumenten des Umweltschutzes<sup>170</sup>. Damit bilden die Steuerungsinstrumente der Umweltplanung ein Kernelement des fachrechtlichen Schutzsystems, weil sie – zur Konkretisierung der umweltfachrechtlichen Vorgaben – diverse Umweltschutzmaßnahmen vorsehen<sup>171</sup>. Bei der Umweltplanung geht es grundsätzlich um die administrative und „planungsstrategische Koordinierung“ von „umweltrelevanten Entwicklungen“<sup>172</sup>. Sie bietet als absolute Querschnittsmaterie einen umfangreichen Instrumentenkoffer zur Bewältigung von Umweltbelangen<sup>173</sup>. Als administrative und planungsstrategische Instrumente stehen sowohl sektorspezifische (z.B. Klimaschutz-, Hochwasserschutzpläne) als auch gesamträumliche (z.B. Bauleit- und Raumordnungspläne) Pläne zur Verfügung<sup>174</sup>. Daneben kann zur Umsetzung des Umweltschutzes auch auf informelle Instrumente, wie bspw. Schutzgebietsausweisungen, Umweltprüfungen und Aktionsprogramme, zurückgegriffen werden<sup>175</sup>. Auch speziell bezogen auf den Verkehrssektor bietet die Umweltplanung, bspw. durch die Raumordnungs-, Landes-, Regional- und Bauleitplanung, Möglichkeiten zur Umsetzung einer effektiven Verkehrsminderungs politik<sup>176</sup>.

Es wird deutlich, dass es sich um Umweltschutzinstrumente zweiter Ordnung handelt, welche die kleinteiligeren konkret-individuellen Maßnahmen erster Ordnung (ordnungsrechtliche Ge- und Verbote) auf übergeordneter Ebene koordinieren<sup>177</sup>. Somit geht die Zielrichtung und Schlagkraft von Umweltplanungsinstrumenten in eine andere Richtung

---

<sup>168</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 67 m.w.N.

<sup>169</sup> Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 4, Rn. 120.

<sup>170</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 102.

<sup>171</sup> Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 7, Rn. 2 f.

<sup>172</sup> Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Einleitung, Rn. 10, 68 ff.

<sup>173</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Einleitung, Rn. 10, 25, 46, 51.

<sup>174</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Einleitung, Rn. 10, 46, 51.

<sup>175</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Einleitung, Rn. 10, 25, 46, 51.

<sup>176</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 15, Rn. 642.

<sup>177</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 493.

als die Kontingentierungsidee als konkrete Beschränkungsmaßnahme, auch wenn beide Aspekte schlussendlich dem Klima- und Umweltschutz verschrieben sind. Hieraus ergibt sich auch, dass das vorgesehene Instrument der Kontingentierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Pkw-Nutzung nicht auf der übergeordneten zweiten Ordnung der Umweltschutzinstrumente anzusiedeln ist, sondern als direkte Umsetzungsmaßnahme ausgestaltet werden sollte<sup>178</sup>. Dies bedeutet nicht, dass sie nicht eingebettet sein kann bzw. muss in Instrumente der Umweltplanung, wie bspw. dem Klimaschutzgesetz, welches auch Rahmenvorgaben für die laufenden Emissionsreduktionsziele im Verkehrsbereich macht (Anlage 2 zu § 4 KSG)<sup>179</sup>. Hieraus können sich für die vorliegende Kontingentierung hilfreiche Orientierungsvorgaben ableiten lassen. Somit erscheint sinnvoll, den vorliegenden Kontingentierungsansatz auf eine Kombination von verschiedenen Umweltschutzinstrument-Mechanismen zu stützen.

Zwischen den verschiedenen Modellen kann ein rechtliches Zusammenspiel herrschen, bei dem bspw. die Umweltplanung den rechtlichen Rahmen bildet und eine ordnungsrechtliche Komponente zu einer Art Auffangnetz für das Zertifikatsystem wird<sup>180</sup>. Hinzukommen sollte noch ein administratives Geflecht aus Geboten und Verboten (wie bspw. § 17 BImSchG etabliert), damit der Staat seinen Schutzpflichten gerecht werden kann<sup>181</sup>.

So kann durch die Kombination verschiedener Steuerungsinstrumente des Umweltrechts (sog. Instrumentenverbund bzw. -mix<sup>182</sup>) die Effizienz des Klima- und Umweltschutzes maximiert und der Realität gerecht werden<sup>183</sup>.

### cc) Instrumentenwahl bei der Gesetzgebung

Insgesamt wird die Komplexität von Umweltschutzinstrumenten deutlich. Die Vielfältigkeit der Steuerungsmöglichkeiten erfordert eine regulatorische Auswahlentscheidung. Den Maßstab hierfür bilden Aspekte wie die ökologische Wirksamkeit, die ökonomische Effizienz, die

---

<sup>178</sup> Vgl. so auch auf Effizienzgesichtspunkte verweisend: Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 493.

<sup>179</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Einleitung, Rn. 78.

<sup>180</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 948.

<sup>181</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 948.

<sup>182</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 60 und 782.

<sup>183</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 481 mit Verweis auf Gawel, Erik (1991), Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz, Berlin; Gawel, Erik/Lübke-Wolff, Gertrude (Hrsg.) (2000), Effizientes Umweltordnungsrecht, Berlin, S. 251 ff.; Begriff so auch im Zusammenhang mit der Flächenkreislaufwirtschaft: Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 7, Rn. 203.

gesellschaftliche Akzeptanz, die sozialpolitische Verträglichkeit und Gerechtigkeitserwägungen<sup>184</sup>.

Insofern ist bereits auf der Ebene der Prüfung der Möglichkeiten der Einführung einer Kontingentierung der Nutzung von Pkw die Frage zu untersuchen, ob die Kontingentierung als besonders eingriffsintensives, verhaltenssteuerndes Umweltschutzzinstrument – insbesondere unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne – an sich überhaupt in Betracht kommt. Weitere maßgebliche Gesichtspunkte werden im folgenden Prüfungsverlauf, insbesondere in Kapitel B. I. 2 und B. II. und III., thematisiert.

Trotz der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers im Rahmen des Umweltschutzes<sup>185</sup> spielt auch das verfassungsrechtliche Übermaßverbot bei der Instrumentenwahl als staatliches Handeln eine wichtige Rolle<sup>186</sup>. Demnach ist unter mehreren verhältnismäßigen Maßnahmen diejenige zu wählen, welche die entgegenstehenden Interessen am wenigsten beeinträchtigt<sup>187</sup>. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hat verfassungsrechtlichen Rang<sup>188</sup>. So formuliert das BVerfG in seinem Beschluss vom 15.12.1965 – 1 BvR 513/65 zu diesem Grundsatz: *„Er ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip, im Grunde bereits aus dem Wesen der Grundrechte selbst, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur so weit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist.“* Grundsätzlich besagt das Verhältnismäßigkeitsprinzip<sup>189</sup>, dass ein legitimer Zweck verfolgt werden muss, dass die hoheitliche Maßnahme zur Erreichung dieses Zwecks geeignet und auch erforderlich sein soll, in dem Sinne, dass es kein milderes Mittel gibt, das in gleicher Weise und mit gleicher Sicherheit zur Zweckerreichung führt. Schließlich muss die Maßnahme auch im engeren Sinne verhältnismäßig sein, sodass sie im Verhältnis zum Regelungszweck mit einer angemessenen Belastung verbunden ist<sup>190</sup>.

Die CO<sub>2</sub>-Kontingentierung auf Fahrzeugnutzungsebene ist grundsätzlich geeignet, das legitime Ziel des Klima- und Umweltschutzes zu erreichen, denn sie führt zu einer Beschränkung der Nutzung von schadstoffemittierenden Pkw. Im Hinblick auf die insgesamt zur

---

<sup>184</sup> Vgl. Sparwasser, Reinhard/ Engel, Rüdiger/ Voßkuhle, Andreas (Hrsg.) (2003), Umweltrecht, 5. Aufl., Heidelberg, § 2, Rn. 209.

<sup>185</sup> Insb. zur naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative vgl. bspw. BVerfG, Beschl. v. 23.10.2018 – 1 BvR 2523/13; zur Einschätzungsprärogative bei der gesetzgeberischen Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht für die körperliche Unversehrtheit vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.11.1995 – 1 BvR 2203/95.

<sup>186</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 53.

<sup>187</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.12.1965 – 1 BvR 513/65, in: juris.

<sup>188</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.12.1965 – 1 BvR 513/65, in: juris.

<sup>189</sup> Auch „Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne“ genannt; Vgl. BVerfG, Urte. v. 03.03.2004 – 1 BvR 2378/98, in: juris; BVerfG, Beschl. v. 07.04.2006 – 1 BvR 518/02, in: juris; BVerfG, Beschl. v. 13.06.2007 – 1 BvR 1550/03, in: juris, s. auch Wienbracke, Mike (2013), Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, ZJS 2/2013, 148 ff.

<sup>190</sup> BVerfG, Urte. v. 10.10.2007 – 1 BvR 370/07, in: juris.

Verfügung stehenden Maßnahmen des Umwelt- und Klimaschutzes gilt grundsätzlich, dass Instrumente direkter Verhaltenssteuerung nicht automatisch mildere Eingriffe darstellen, als jene der indirekten Steuerung<sup>191</sup>. Jedoch stellt die CO<sub>2</sub>-Kontingentierung vorliegend jedenfalls nicht das mildeste Mittel zur Verhaltenssteuerung dar. Denn bei der Kontingentierung handelt es sich bezüglich der Intensität des Eingriffs um eine schwerwiegende Maßnahme.

Somit gehört zu der Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne insbesondere die vorab grundsätzlich zu klärende Frage, ob das Instrument der Kontingentierung als individuelles Mittel der Verhaltenssteuerung überhaupt gerechtfertigt ist. Vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG gilt es, die verfassungsrechtliche Grundsatzfrage der Rechtfertigung des Mittels an sich zu stellen. Da es sich bei der Kontingentierung nicht um das mildeste zur Verfügung stehende Mittel zur Verhaltenssteuerung handelt, muss es gerechtfertigt sein, wenn dieses Mittel dennoch ergriffen wird.

Ausgehend von der Annahme, dass das Mittel der Kontingentierung möglich sein soll, müssen Prämissen definiert werden, unter denen die Maßnahme der Kontingentierung gerechtfertigt sein kann.

Die grundsätzliche Frage der verfassungsrechtlichen Vertretbarkeit von besonders eingriffsintensiven staatlichen Maßnahmen zum Schutz von bedeutsamen Allgemeingütern tauchte erst jüngst im Hinblick auf die Corona-Pandemie und der aufgrund dessen erlassenen Bundesnotbremse auf. In seinem Beschluss vom 19.11.2021 (1 BvR 781/21) nahm das BVerfG eine Abwägung zwischen den Allgemeingütern Leben und Gesundheit sowie Stabilität des Gesundheitssystems und den von den Ausgangssperren und Kontaktbeschränkungen beeinträchtigten Freiheitsrechten vor. Demnach kommen umfassende und erhebliche Eingriffe in die Grundrechte nur in einer „äußersten Gefahrenlage“ in Betracht. Da eine große Gefahr für Leben und Gesundheit durch die aktuelle Pandemielage vorgelegen habe, seien die einschneidenden Maßnahmen dennoch gerechtfertigt<sup>192</sup>. Folglich wird als Maßstab für einen besonders intensiven Eingriff eine besonders intensive Gefahrenlage für gewichtige Schutzgüter definiert.

Ein ähnlicher Maßstab ergibt sich speziell im Bereich des Klima- und Umweltschutzes auch aus dem wegweisenden Klimaschutzbeschluss des BVerfG<sup>193</sup>. Nach der „dynamisierenden Auslegung“<sup>194</sup> des Umwelpflegegrundsatzes aus Art. 20a GG durch den Beschluss des BVerfG vom 24.03.2021 (1 BvR 2656/18) „*Art. 20a GG genießt keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und*

---

<sup>191</sup> Kloepfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 53.

<sup>192</sup> BVerfG, Beschl. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21, in: juris.

<sup>193</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, in: juris.

<sup>194</sup> So Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 3, Rn. 29.

*Verfassungsprinzipien zu bringen. Dabei nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu“ dürfen die Maßnahmen für den Klimaschutz intensiver in ihrer Eingriffsform sein, je stärker die Erderwärmung voranschreitet<sup>195</sup>. Dies entspricht auch dem allgemeinen „Je-desto“-Grundsatz innerhalb der Angemessenheit, wonach der Eingriff umso intensiver sein darf, je schutzwürdiger die damit verfolgten Ziele sind<sup>196</sup>. Entsprechend sind gewisse Umstände vorstellbar, unter denen die Kontingentierung erforderlich und damit gerechtfertigt ist, da es in der Pkw-Nutzung kein vergleichbares, gleich geeignetes Mittel gibt, das einen adäquaten Einfluss im Hinblick auf den Umwelt- und Klimaschutz haben kann. Die Rechtfertigung ergibt sich folglich aus dem Zusammenspiel von dem Grad der Gefährdung des zu schützenden Gutes und der aufgrund dessen gerechtfertigten Intensität des Eingriffs. Mit der voranschreitenden Erderwärmung<sup>197</sup> steigt auch der Handlungsdruck von Deutschland, immer intensivere umweltschützende Maßnahmen zu ergreifen. Da sich die zahlreichen Maßnahmen des Klima- und Umweltschutzes an die sich stetig ändernden Realität anpassen müssen, bedarf es auch einer Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen, um einen effektiven Klima- und Umweltschutz zu gewährleisten<sup>198</sup>. Somit ist von einer Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit der Kontingentierung an sich auszugehen, wenn die den Klimaschutz beeinträchtigenden Umstände derart intensiv sind, dass ein Schutz nicht auf andere und mildere Art und Weise gewährleistet werden kann. Dieses Beziehungsgefüge bildet den Maßstab zum Eingriff mittels Kontingentierung. Unter dieser Prämisse steht die Untersuchung dieser Arbeit: Die Schutzwürdigkeit des Gutes und die Notwendigkeit für korrigierende Maßnahmen muss so dringlich sein, dass die Eingriffsschwelle des Mittels der Kontingentierung erreicht ist. In diesem Zusammenhang formuliert das BVerfG in seinem Beschluss vom 24.03.2021 (1 BvR 2656/18): *„Je mehr vom CO2-Budget aufgebraucht ist, desto drängender werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Klimaschutzes und desto gravierender könnten Grundrechtsbeeinträchtigungen in verfassungsrechtlich zulässiger Weise ausfallen (vgl. Kment, NVwZ 2020, 1537 <1540>). So sind die notwendigen Freiheitsbeschränkungen der Zukunft bereits in Großzügigkeiten des gegenwärtigen Klimaschutzrechts angelegt. Klimaschutzmaßnahmen, die gegenwärtig unterbleiben, um Freiheit aktuell zu verschonen, müssen in Zukunft unter möglicherweise noch ungünstigeren Bedingungen ergriffen werden, und würden dann**

---

<sup>195</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, Leitsatz Nr. 2 a), in: juris.

<sup>196</sup> Vgl. Wienbracke, Mike (2013), Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, ZJS 2/2013, 153.

<sup>197</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Häufige Fragen zum Klimawandel, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimawandel/haeufige-fragen-klimawandel#klima> (aufgerufen am 29.07.2023).

<sup>198</sup> Als „Daueraufgabe“ bezeichnend: Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 12, Rn 1 ff.

*identische Freiheitsbedürfnisse und -rechte weit drastischer beschneiden.“*

Die Ausführungen in Kapitel A. III. dieser Arbeit haben gezeigt, dass das Voranschreiten des Klimawandels höchst problematisch ist und die bisher im Sinne der Emissionsreduktion vorgenommenen Maßnahmen nicht ausreichen, um die Klimaziele Deutschlands zu erreichen. Die Verfehlung der Zielvorgaben für 2020 zeigt, dass künftig *„weit einschneidendere Maßnahmen mit wesentlich härteren Folgen für alle Betroffenen ergriffen werden müssten, um die versäumten Minderungsanstrengungen wieder aufzuholen und zugleich die immer größeren Minderungsverpflichtungen zu erfüllen.“*<sup>199</sup> So liegt *„auf der Hand, dass die für die Minderung erforderlichen Maßnahmen weitreichende Auswirkungen auf den Freiheitsbereich der Grundrechtsträger hätten.“*<sup>200</sup>. Mithin kommt grundsätzlich unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit, im weiteren Sinne an sich, das eingriffsintensive Umweltschutzinstrument der Kontingentierung in Betracht.

Außerdem gilt es zu beachten, dass die Steigerung der Verbindlichkeit der Verhaltenssteuerung gleichzeitig eine Flexibilisierung im Einzelfall erforderlich macht, um sowohl eine gerechte als auch eine, unter Berücksichtigung der betroffenen individuellen Interessen, angemessene Steuerung menschlichen Verhaltens zu gewährleisten<sup>201</sup>. Entsprechend werden in Kapitel B. I. 2. b) diverse, für die vorliegende Kontingentierung relevante Einzelfälle und Gerechtigkeitsaspekte behandelt.

#### b) Systematischer Vergleich und Erkenntnisse aus bekannten Kontingentierungsmodellen

Im Folgenden sollen einige ausgewählte Themengebiete, bei denen bereits Umweltschutzinstrumente erfolgreich implementiert worden sind, untersucht werden und Anhaltspunkte für eine Kontingentierung auf der Ebene der Pkw-Nutzung bieten.

Wagt man sich an die rechtliche Beurteilung der vorliegenden Kontingentierungsfragen heran, muss man erkennen, dass es anders als bei bereits etablierten Zertifikatsmodellen an grundlegenden Regulierungsvorgaben fehlt, die für die Konzipierung solcher Modelle zwingend erforderlich sind (vgl. bspw. das ROG als Kompetenztitel und die Regel-Ausnahme-Struktur aus der Freiraumentwicklung<sup>202</sup>). Eine Untersuchung von implementierten Modellen soll der Entwicklung des rechtlichen Rahmens für die CO<sub>2</sub>-Kontingentierung auf Pkw-Nutzungs-Ebene dienen.

---

<sup>199</sup> So BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, in: juris.

<sup>200</sup> So BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, in: juris.

<sup>201</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 4, Rn. 120.

<sup>202</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2005), Rechtliche Steuerung der Freiraumentwicklung, UPR 6/2005, 201, 201.

## aa) Flächenkontingentierung

Bei der Flächenkontingentierung wird die Flächeninanspruchnahme gesteuert. Der dahinterstehende umweltökonomische Ansatz ist die Steuerung der Nutzung des Umweltgutes Fläche durch Handelssysteme<sup>203</sup>. Deutschlandweit werden jeden Tag rund 70 Hektar Baufläche ausgewiesen, was eine Vielzahl an negativen Folgen mit sich bringt (steigende Infrastrukturkosten, zunehmende Flächenversiegelung)<sup>204</sup>. Ziel ist es, zu verhindern, dass Kommunen eine sogenannte Flächenangebotspolitik betreiben und Flächen auf Vorrat ausweisen, um Einwohner und Gewerbetreibende anzuziehen<sup>205</sup>. Vielmehr soll ein Flächenverbrauch nur dort stattfinden, wo tatsächlicher Bedarf besteht und ein ökonomischer Nutzen generiert wird<sup>206</sup>.

Im Verhältnis zur insgesamt zur Verfügung stehenden Außenbereichsfläche wird eine bestimmte Menge an Fläche vergeben, die bebaut werden darf<sup>207</sup>. Dies erfolgt über die Vergabe von und den Handel mit Flächenzertifikaten<sup>208</sup>. Dabei funktioniert das Prinzip so, dass den Kommunen Flächenausweisungsrechte in Form von Zertifikaten zustehen<sup>209</sup>. Diese werden bei der Erschließung von Bauland im Außenbereich benötigt. Es müssen so viele Zertifikate vorhanden sein, wie Flächen zu Bauzwecken in Anspruch genommen werden sollen<sup>210</sup>. Hat

---

<sup>203</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023).

<sup>204</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2016), Planspiel + Flächenhandel, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/broschuere\\_druckversion-final\\_kleinste.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/broschuere_druckversion-final_kleinste.pdf), S. 5, 27 f.

<sup>205</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023).

<sup>206</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023).

<sup>207</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023).

<sup>208</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023).

<sup>209</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023).

<sup>210</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023).

eine Kommune hierfür zu wenig Zertifikate, kann sie welche von einer Kommune ankaufen, die Zertifikate übrig hat<sup>211</sup>. Eine Kontingentierung wird dahingehend implementiert, dass eine Obergrenze für die Summe der maximal zugeteilten Zertifikate festgelegt wird<sup>212</sup>. Gemäß der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bis 2020 gilt eine Obergrenze von 30 Hektar/Tag und bis 2030 von unter 30 Hektar/Tag als Summe der zugeteilten Zertifikate<sup>213</sup>. Bis 2050 will die Bundesregierung sogar einen Netto-Null-Flächenverbrauch erreichen, wonach jede Flächeninanspruchnahme mit einer Renaturierung ausgeglichen werden soll<sup>214</sup>. Vergleicht man die Ziele mit der tatsächlichen Entwicklung, so muss man feststellen, dass Deutschland in seinem Flächenverbrauch weit hinter den Zielwerten liegt. So war im Jahr 2017 der Wert knapp 60 ha/Tag fast doppelt so hoch wie der Zielwert<sup>215</sup>.

Zu der Idee des Flächenhandels gab es eine Vielzahl an Forschungsvorhaben, welche sich mit der Umsetzbarkeit eines solchen Systems auseinander gesetzt haben<sup>216</sup>. Dies umfasst *„die wert- und mengenmäßige Beschränkung (Kontingentierung), die sachliche und räumliche Marktabgrenzung, Ziele und Regeln für die Erstzuteilung der Kontingente, die Organisation des Handels, zeitliche Gültigkeit der Zertifikate und das systematische Erfassen, Beobachten und Überwachen (Monitoring). Ebenfalls konnten die (verfassungs-)rechtlichen Grundlagen für die bundesweite Regelung eines Handelssystems untersucht und ausgewiesen werden.“*<sup>217</sup>.

In einem überregionalen Modellversuch wurde zunächst im Rahmen des Vorbereitungsvorhabens des Umweltbundesamtes ein Zuteilungsmodell

- 
- <sup>211</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023).
- <sup>212</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023).
- <sup>213</sup> Deutsche Bundesregierung (Hrsg.) (2016), Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuaufgabe-2016-download-bpa-data.pdf?download=1>, S. 159.
- <sup>214</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016), Klimaschutzplan 2050, verfügbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=4), S. 68.
- <sup>215</sup> Penn-Bressel (2019): Aktuelle Trends des Flächenverbrauchs und Kontingentierung von Flächensparzielen auf kommunaler und regionaler Ebene. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XI. Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 77, S. 31-40, <https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A72249/attachment/ATT-0/> (aufgerufen am 18.06.2023), S. 32.
- <sup>216</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2012), Projekt Forum: Handel mit Flächenzertifikaten, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4388.pdf>.
- <sup>217</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023).

auf Basis eines Bevölkerungsschlüssels erarbeitet und ein Zertifikat-Rechner geschaffen, mit Hilfe dessen jede Kommune die Anzahl der ihr zustehenden Zertifikate ermitteln konnte (1000 qm Bruttobauland / Jahr und Zertifikat)<sup>218</sup>. Die tatsächliche Durchführung des Modellversuchs erfolgte 2013 bis 2017 im Auftrag des Umweltbundesamtes, an dem letztlich 87 Kommunen teilnahmen<sup>219</sup>. Sie wurde zweigeteilt durchgeführt: In der kommunalen Fallstudie wurde mit 15 Kommunen das Instrument des Flächenhandels beleuchtet. In dem kontrollierten Feldexperiment wurde mittels eines Planspiels der tatsächliche Flächenhandel im Zeitraffer für die kommenden 15 Jahre simuliert<sup>220</sup>.

Dem Planspiel Flächenhandel kann man Grundbausteine entnehmen, welche als Allokationsplan für eine Kontingentierung dienen können: Zunächst muss innerhalb der „Zielfestlegung“ bestimmt werden, wie viele Kontingente für eine bestimmte Periode vergeben werden sollen<sup>221</sup>. In einem nächsten Schritt wird das „Zuteilungsverfahren“ festgelegt, mittels dessen die Kontingente verteilt werden (kostenfrei oder kostenpflichtig durch Verkauf oder Versteigerung)<sup>222</sup>. Als weitere Komponente ist ein „Zuteilungsschlüssel“ festzulegen, aus dem sich die konkrete Verteilung der einzelnen Kontingente auf die jeweiligen Nutzer ergibt<sup>223</sup>.

Dieser Ansatz lässt sich gut auf die vorliegende Forschungsfrage übertragen, denn anstelle von Flächen werden hier Emissionen als reguliertes Gut vergeben. Es gilt allerdings als Unterschied zu beachten, dass Empfänger der jeweiligen Kontingente bzw. Adressaten der Beschränkung im vorliegenden Fall nicht Kommunen, sondern einzelne

---

<sup>218</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf), S. 9.

<sup>219</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), Modellversuch Flächenzertifikathandel, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02\\_texte\\_116-2019\\_modellversuch-flaechenzertifikathandel.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02_texte_116-2019_modellversuch-flaechenzertifikathandel.pdf).

<sup>220</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023).

<sup>221</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf), S. 4.

<sup>222</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf), S. 6.

<sup>223</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf), S. 7.

Bürger sind, was im Hinblick auf die Betroffenheit der Grundrechte eine Rolle spielen kann.

Unter dem Punkt „Zielfestlegung“ könnten zur Bestimmung des oberen Grenzwertes, welcher das Maximum an insgesamt verfügbaren Kontingenten angibt, die Zielwerte aus Anlage 2 zu § 4 KSG herangezogen werden. Denn sie geben Aufschluss über die zulässigen Jahresemissionsmengen im Verkehrssektor und damit über die Emissionsminderungsziele. So könnte gewährleistet werden, dass insgesamt eine emissionsreduzierende und klimaschützende Entwicklung stattfindet, da diese Werte von Jahr zu Jahr herabgesetzt werden, um die Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Die Werte aus dem KSG bilden somit den potenziellen Rahmen als Ambitionsniveau der dem Klimaschutz dienenden Kontingentierung. Des Weiteren müsste innerhalb der Zielfestlegung berücksichtigt werden, dass die Nutzung von Pkw nur einen Anteil an den Gesamtemissionen im Verkehrssektor ausmacht (ca. 60%<sup>224</sup>). Entsprechend wäre der Zielwert anzupassen.

**Anlage 2 (zu § 4)  
Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030**

(Fundstelle: BGBl. I 2021, 3907)

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Abbildung 10: Anlage 2 zu § 4 KSG

Quelle: Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) Anlage 2 (zu § 4), Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030, BGBl. I 2021, 3907, verfügbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/anlage\\_2.html](https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/anlage_2.html).

Unter dem „Zuteilungsverfahren“ wäre abweichend zu dem herangezogenen Modell der Flächenkontingentierung sinnvoll, die grundsätzliche Verteilung insgesamt kostenfrei zu halten, um die gesellschaftliche Akzeptanz zu fördern. In diesem Zusammenhang müsste rechtlich überprüft werden, ob zulässig wäre, das Fahren an sich mit weiteren Kosten zu belegen, ohne einen kostenfreien Grundanspruch zur Verfügung zu stellen. Dagegen könnte sprechen, dass die Gruppe, der von der Einschränkung Betroffenen sich hier auf ihre Grundrechte berufen

<sup>224</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2021), Straßenverkehr, <https://www.bmuv.de/themen/luft-laerm-mobilitaet/verkehr/strassenverkehr> (aufgerufen am: 26.08.2023); vgl. auch Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Klimaschutz im Verkehr – Personenkraftwagen (Pkw), <https://bmdv.bund.de/goto?id=488958> (aufgerufen am 04.03.2023) mit Hinweis auf die Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen UBA 2020.

könnte. Hierin unterscheidet sich der vorliegende Ansatz von dem der Flächenkontingentierung, da dort Empfänger des Kontingents die Kommunen als Hoheitsträger sind, sodass sich andere rechtliche Schranken ergeben. Es ist mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einfacher zu vertreten, dass nur eine Grenze nach oben hin eingeführt wird, anstatt dass schon überhaupt kein Grundanspruch mehr auf das individuelle Fahren besteht (s. detaillierte Prüfung im Folgenden und in Kapitel B. II. 1.). Ein Auktionsmodell kann insofern angedacht werden, sodass der nach der primären Vergabe erfolgende Handel der Kontingente per Auktion verläuft<sup>225</sup>.

Untersucht man den Verteilungsmechanismus bei der Flächenkontingentierung, lassen sich verschiedene Kriterien für den Verteilungsschlüssel extrahieren, die generell bei der Verteilung eine Rolle spielen können. So wurde der Ansatz verfolgt, die Menge an zur Verfügung gestellten Flächen von dem Handlungsbedarf der jeweiligen Kommune abhängig zu machen sowie von der Anzahl an Einwohnern, bzw. dem Anteil der verbrauchten Fläche pro Einwohner<sup>226</sup>. Abstrahiert lassen sich hieraus Kriterien, wie Verantwortung/Beitrag/Schädlichkeit und Einfluss/Umsetzbarkeit sowie Bedarf/Nutzer bestimmen<sup>227</sup>.

Für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand ergeben sich parallele Verteilungsunterschiede im Hinblick auf den unterschiedlichen Ausstoß von CO<sub>2</sub> – abhängig von dem Motor und Fahrzeugtyp sowie dem Fahrstil. Anders jedoch, als bei der Flächenkontingentierung schlagen sich die Unterschiede bei der Fahrzeugnutzung automatisch und unmittelbar in dem Gut nieder, welches kontingentiert werden soll. Somit reguliert sich das System selbst und es bedarf keines komplizierten Verteilungsschlüssels. Dies sei anhand eines einfachen Beispiels veranschaulicht: Ein großmotoriger SUV hat das zur Verfügung stehende Kontingent schneller verfahren als ein spritsparender Kleinwagen. Die Tatsache, dass Verursachungs- und Effizienzfaktor bei dem SUV-Fahrer deutlich höher ist, wirkt sich automatisch bei dem Verbrauch des Kontingents aus.

So sollte es für das hier aufgestellte System lediglich eine Möglichkeit für Sonderfälle im Sinne einer Befreiung oder Härtefallregelung geben. Insgesamt braucht also der Verteilungsschlüssel nicht so komplex zu sein,

---

<sup>225</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 51.

<sup>226</sup> Penn-Bressel (2019): Aktuelle Trends des Flächenverbrauchs und Kontingentierung von Flächensparzielen auf kommunaler und regionaler Ebene. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XI. Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 77, S. 31-40, <https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A72249/attachment/ATT-0/> (aufgerufen am 18.06.2023), S. 36.

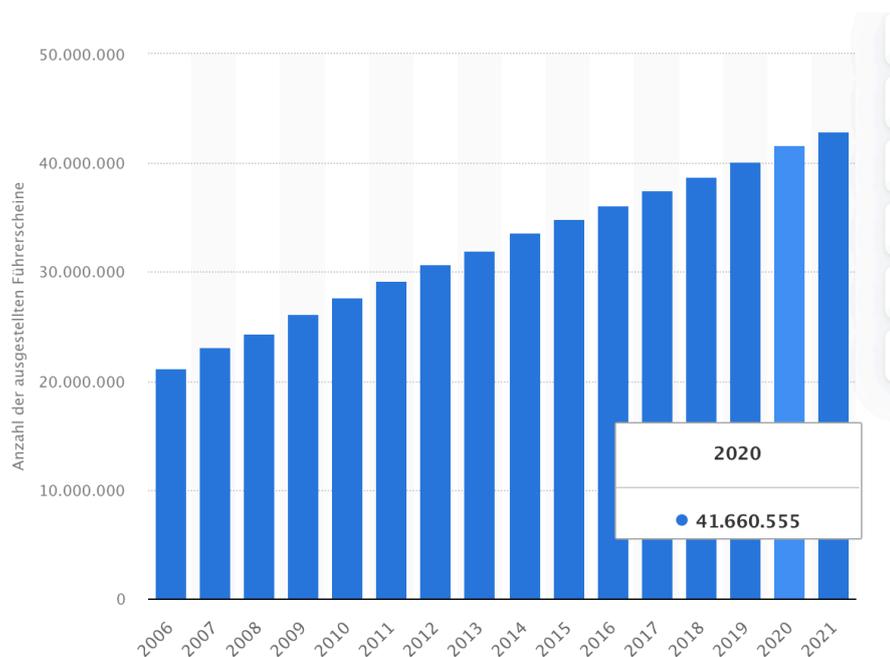
<sup>227</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), Modellversuch Flächenzertifikathandel, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02\\_texte\\_116-2019\\_modellversuch-flaechenzertifikathandel.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02_texte_116-2019_modellversuch-flaechenzertifikathandel.pdf).

weil die Unterschiede sich ganz automatisch im Ausstoß von CO<sub>2</sub> auswirken. Somit erfolgt eine gerechte Belastung, je nachdem wie umweltfreundlich das Auto und der Fahrstil sind.

Für den „Zuteilungsschlüssel“ könnte auf angepasste Weise ebenfalls ein Bevölkerungsschlüssel herangezogen werden, wobei im vorliegenden Fall die Zuteilung weniger kompliziert ist, als bei der Flächenkontingentierung, da die Bevölkerung vorliegend nicht bloß als Indikator für den Anspruch der Kommunen dient, sondern die fahrende Bevölkerung (= im Besitz eines Führerscheins) unmittelbar auch die Nutzer der Kontingente sind. Für das Jahr 2020 sind das 41.660.555 Menschen<sup>228</sup>, s. Abbildung 11.

Als Berechnungsgrundlage ist der in der „Zielfestlegung“ bestimmte Wert an CO<sub>2</sub> durch die sich aus dem „Zuteilungsschlüssel“ ergebende Anzahl an Bürgern zu teilen.

Als Ergebnis erhält man die Menge an CO<sub>2</sub>, welche in dem einen Kontingent, welches einem Bürger pro Jahr vergeben wird, stecken.



© Statista 2022

Abbildung 11: Anzahl ausgestellter Führerscheine

Quelle: Statista (Hrsg.) (2023), Anzahl der Kartenführerscheine in Deutschland von 2006 bis 2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/4974/umfrage/anzahl-der-ausgestellten-fuehrerscheine-in-deutschland/> (aufgerufen am: 18.06.2023).

Über diese Bausteine hinaus lässt sich aus der Grundidee der Flächenkontingentierung eine Herangehensweise für sämtliche Kontingentierungen ableiten. So wurden über den grundlegenden

<sup>228</sup> Statista (Hrsg.) (2023), Anzahl der Kartenführerscheine in Deutschland von 2006 bis 2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/4974/umfrage/anzahl-der-ausgestellten-fuehrerscheine-in-deutschland/> (aufgerufen am: 18.06.2023).

Allokationsplan hinaus zur genauen und feingliedrigen Bestimmung der Flächenkontingente sogenannte „Ausgestaltungsparameter“ bzw. „Designvariablen“ bestimmt<sup>229</sup>, vgl. folgende Abbildung 12. Diese können im übertragenen Sinne abstrahiert und für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand genutzt werden.

#### **Ausgestaltungsparameter eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente**

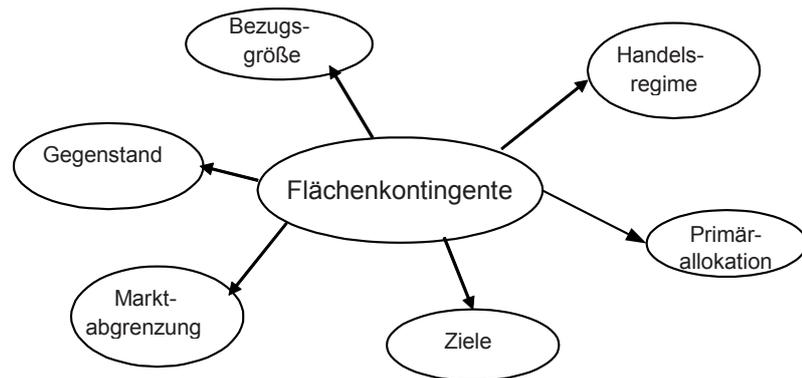


Abbildung 12: Ausgestaltungsparameter eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente

Quelle: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 4.

Die Einzelheiten zu diesen „Ausgestaltungsparametern“ stellen wesentliche Eckpunkte für die weitere Untersuchung dar:

Unter dem Punkt „Markt-abgrenzung“ wird der äußerliche Rahmen durch Bestimmung der räumlichen Bezugseinheit für das Handelssystem festgelegt<sup>230</sup>. Für das Thema dieser Arbeit bedeutet dies die Festlegung, ob sich die vorzunehmende Kontingentierung in der EU, in Deutschland oder in den einzelnen Bundesländern oder gar in den einzelnen Regionen abspielt. Hier muss eine Entscheidung getroffen werden, wie feingliedrig die Kontingente verteilt werden sollen. Hierbei gilt grundsätzlich, dass je feingliedriger die Abgrenzung, desto komplexer wird das jeweilige System. Der Vorteil an der Untergliederung in Regionen wäre, dass den regionalen Unterschieden, die insbesondere bei verkehrsbezogenen Themen gravierend und ausschlaggebend sein können, besonders Rechnung getragen werden kann. So könnte für Regionen, welche eines besonderen Klimaschutzes bedürfen (bspw. Biotope, Landschafts- und

<sup>229</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 25 ff.

<sup>230</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 3, 25.

Naturschutzgebiete etc.) bestimmt werden, dass eine geringere Menge an CO<sub>2</sub> pro Kontingent vergeben wird, um den besonderen Gegebenheiten vor Ort Rechnung zu tragen. Hiergegen spricht allerdings, dass dies zu einer Ungleichbehandlung und Benachteiligung aller in diesen Regionen gemeldeten Autofahrern führen würde (vgl. nachfolgend Kapitel B. I. 2. b) ff) (3) (b) (ii)). Dieser Ansatz würde auch am eigentlichen Ziel vorbeiführen, denn über die Kontingentierung könnte nicht verhindert werden, dass andere Kraftfahrnutzer, die ein reguläres Kontingent erhalten haben, die besonders schutzbedürftigen Regionen befahren und den CO<sub>2</sub>-Gehalt negativ beeinflussen. Dies könnte bedeuten, dass die mit dieser Arbeit untersuchte Kontingentierung nicht das adäquate Mittel ist, um Regionen-spezifisch und differenziert Klimaschutz zu betreiben (vgl. nachfolgend Kapitel B. I. 2. b) ff) (3) (b) (ii)). Ähnliches gilt für ein mögliches Ländermodell, durch welches der unterschiedlichen Pkw-Affinität im bundesweiten Süd-Nord Gefälle Rechnung getragen werden könnte. Jedoch ließe sich auch mit Blick auf das allgemeine Gleichbehandlungsgebot eine derartige Ungleichbehandlung nicht damit rechtfertigen, dass im Süden Deutschlands aufgrund der zahlreichen angesiedelten Automobilhersteller ein gesteigertes Interesse der Bevölkerung an dem Individualverkehr mit Pkw besteht. Für eine Steuerung auf EU-Ebene spricht, dass der Klimaschutz eine die Ländergrenzen überschreitende Verantwortung ist und sich die maßgeblichen und mit der Kontingentierung verfolgten Richt-/und Grenzwerte gerade aus den Zielvorgaben der EU ergeben (s.o. Kapitel A. III. dieser Arbeit)<sup>231</sup>. Hinzu kommt noch, dass so das Risiko ausgeräumt werden könnte, dass Autofahrer aus den EU-Nachbarländern, die auf deutschen Straßen erzeugten CO<sub>2</sub>-Werte unkontingentiert in die Höhe treiben. Gleiches gilt für die Umgehungs- und Missbrauchsgefahr, dass der Kontingentierung unterliegende Deutsche im EU-Ausland unkontingentiert tanken. Hier müsste man sich entsprechende Hürden überlegen, wie z.B. eine intensive Kontrolle nach vorangegangener Aufklärung über die geltende Kontingentierung. Gegen eine EU-weite Regelung spricht allerdings, dass die hierfür erforderliche internationale Abstimmung sehr komplex wäre und ein hohes Maß an Koordination und Kooperation erfordern würde. Somit spricht vieles für ein sogenanntes „Bund-Länder-Modell“, nach dem der Bund das nationale Ziel sowie den Rahmen des Handelssystems vorgibt, während die einzelnen Länder für die eigentliche Ausführung der Kontingentvergabe zuständig sind<sup>232</sup>. Das

---

<sup>231</sup> Ebenfalls auf den internationalen Kontext des Klimaschutzes abstellend: BVerfG, Beschl. vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, in: juris.

<sup>232</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 5, 97-116.

bundesweite Handelssystem ermöglicht ein hohes Maß an Effizienz und Marktfunktionalität<sup>233</sup>.

Die „Bezugsgröße“ bezieht sich auf die handelbare Einheit. Es wird festgelegt, wie das gemessen wird, was kontingentiert werden soll<sup>234</sup>. Für die vorliegende Untersuchung kamen Kilometer, Liter oder CO<sub>2</sub> in Betracht. Um zu bestimmen, welche Einheitsgröße maßgeblich sein soll, muss festgelegt werden, auf was sich die Kontingente genau beziehen. Vorliegend geht es um die Reduzierung von Schadstoffen. Zwar hängt der Schadstoffausstoß mittelbar mit der Anzahl an verfahrenen Kilometern oder der Menge an verfahrenem Sprit zusammen, jedoch geht es unmittelbarer um die ausgestoßene CO<sub>2</sub>-Menge, sodass zur Zielerreichung diese Größe als handelbare Einheit gewählt werden sollte. Eine weitere zu beantwortende Frage ist, ob Systemabgrenzungen vorzunehmen sind – sprich, ob es einen einheitlichen Markt geben kann, oder ob es ausdifferenzierte Teilmärkte geben muss<sup>235</sup>. Vorliegend besteht kein Bedarf für ein ausdifferenziertes Handelssystem, da es anders als in der Flächenkontingentierung keine verschiedenen Arten von CO<sub>2</sub> gibt – es handelt sich hierbei um eine genormte Größe.

Der „Gegenstand der Kontingentierung“ bestimmt, welche Handlung die Kontingentierung auslöst<sup>236</sup>. Dies wäre in diesem Zusammenhang die Nutzung eines Pkw, mithin der Fahrvorgang an sich.

Der Oberbegriff „Ziele“ beschreibt den mit der Kontingentierung verfolgten Zweck und deckt sich mit dem oben behandelten Grundbaustein der „Zielfestlegung“<sup>237</sup>. Abstrahiert gesprochen handelt es sich hierbei also um das Umweltziel des effektiven Klimaschutzes. Im Konkreten geht es aber um die Bestimmung einer Obergrenze (orientiert an Anlage 2 zu § 4 KSG), welche sich aus der Summe der ausgegebenen Kontingente zusammensetzt, die in einem zeitlichen Kontext zu betrachten sind. Anders als bei der Flächenkontingentierung, wo eine bestimmte Menge Hektar Fläche pro Tag allokiert wird, sollte die CO<sub>2</sub>-Kontingentierung auf einen

---

<sup>233</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 105.

<sup>234</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 3, 25.

<sup>235</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 25.

<sup>236</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 3.

<sup>237</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 3.

längerfristigen Zeithorizont abgestellt werden. Es bietet sich eine Orientierung an den in der Anlage 2 zu § 4 KSG vorgegebenen Jahresschritten an, was eine zeitlich überschaubare Handhabung der Kontingentierung mit realistischem Zeithorizont ermöglicht. Der Zeitrahmen von einem Jahr ist lang genug, damit sich eine Entwicklung abzeichnen kann, aber gleichzeitig auch genügend Flexibilität und Anpassungsfähigkeit erhalten bleibt.

Die Terminologie „Primärallokation“ kann gleich gesetzt werden mit dem Begriff Erstzuteilung<sup>238</sup>. Es beschreibt den Verteilungsvorgang der insgesamt zur Verfügung stehenden Kontingente<sup>239</sup>.

Die erstmalige Verteilung von Kontingenten sollte mit Blick auf die gesellschaftliche Akzeptanz kostenfrei erfolgen.

Für die eigentliche Bestimmung und Festlegung der Menge, die an begrenztem Gut in einer Kontingenteinheit stecken soll, können die ebenfalls in Bezug auf die Flächenkontingentierung entwickelten und zuvor behandelten Grundbausteine „Zuteilungsverfahren und -schlüssel“ herangezogen werden<sup>240</sup>. Bei der Flächenkontingentierung weist die Wahl der Zuteilungskriterien einen hohen Grad an Komplexität auf<sup>241</sup>. Im vorliegenden Fall gestaltet sich dies allerdings insofern anders, als dass die Grundverteilung verhältnismäßig simpel ist, da die Einheitsgröße der Anzahl an potentiellen Pkw-Nutzern entspricht. Für einen ersten Schritt genügt es demnach, die Kontingentmenge auf diese simple Ebene herunterzubrechen. Die Komplexität erhöht sich jedoch, wenn man im Sinne einer gerechten Verteilung weitere Faktoren berücksichtigt und versucht, die tatsächliche Realität abzubilden. Denn es ließen sich zahlreiche Sondersituationen identifizieren, welche möglicherweise eine von dem Normalfall abweichende Kontingentierung erfordern. Zu beginnen wäre damit, den Normalfall zu bestimmen und dann im Verhältnis zu der Abweichung bei den Sonderfällen die Kontingentierung proportional zu modifizieren. Sogenannte Härtefallregelungen werden besonderen Belastungssituationen gerecht<sup>242</sup>. In der Praxis wären das z.B.

---

<sup>238</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 3.

<sup>239</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 3.

<sup>240</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf), S.4.

<sup>241</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 12 ff.

<sup>242</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 17.

Faktoren, wie die berufsbedingte Notwendigkeit oder pflegebedürftige Angehörige, die weiter entfernt wohnen und auch körperliche Behinderungen etc. Ebenfalls zu bedenken wäre die Behandlung von Familien im Vergleich zu Einzelpersonen oder die Versorgung von einkommensschwachen Haushalten und ihre Möglichkeiten für Energieeinsparungen<sup>243</sup>. Damit eine flächenübergreifende Einführung der Kontingentierung auch rechtmäßig ist, muss für all diese Fälle im jeweiligen Einzelfall eine gerechte und verhältnismäßige Handhabung gewährleistet sein. Eine solche Aufgabe kann nicht pauschalisierend gelöst werden. Vielmehr sollten im Vorfeld Vorgaben bestimmt werden, die dann (gegebenenfalls auf Antrag des jeweiligen Betroffenen) im Einzelfall angewandt werden können. So könnte bspw. könnte als Standardfall festgesetzt werden, dass von einem durchschnittlichen Arbeitsweg von 20 km am Tag ausgegangen wird. Angenommen, in einem solchen Regelfall erhält man als Normalnutzer 1 Kontingent mit einer festgesetzten Menge an zulässigem CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Sofern nun jemand nachweisbar vorbringen kann, dass er einen täglichen Arbeitsweg von 40 km hat, müsste geprüft werden, ob ihm ein im Verhältnis doppelt so hohes Kontingent, wie einem Normalnutzer zuzuteilen wäre. Hinzu kommt noch, dass es bestimmte, für die Gesellschaft sowie die öffentliche Sicherheit und Ordnung elementar wichtige Aufgabenträger gibt (Notarzt, Feuerwehr, Polizei,...), die zur Erfüllung ihrer Aufgaben unmittelbar auf eine flexible Pkw-Nutzung angewiesen sind. Hier wäre zu überlegen, ob diese Berufsgruppen nicht im Sinne der Verhältnismäßigkeit für alle berufsbezogenen Fahrten von einem etwaigen Kontingent befreit sein sollten (s. detaillierte Grundrechtsprüfung unter Kapitel B. I. 2.) b) ff) (3) (b) (gg)).

Mit dem „Handelsregime“ werden die Parameter für die Weitergabe der Einheiten bestimmt<sup>244</sup>. Dies erfordert die Bestimmung einer Vielzahl an Faktoren, wie die Organisation des Ablaufs des Handels (freier Markt oder Börse), die Übertragungsmöglichkeiten von Kontingenten (sog. „banking and borrowing“) und den Gültigkeitszeitrahmen, welcher bestimmt, in welchen zeitlichen Abständen neue Kontingente vergeben werden, was wiederum die Dauer der Handelsperioden ergibt<sup>245</sup>.

Für die Kontrolle mittels eines staatlich regulierten Bieterverfahrens spricht, dass der Staat einen Überblick darüber behält, wie viele Kontingente tatsächlich nicht vom jeweiligen Primärberechtigten

---

<sup>243</sup> Department for Environment Food and Rural Affairs (Hrsg.) (2008): Distributional Impacts of Personal Carbon Trading. March 2008, London, verfügbar unter: <https://www.flemingpolicycentre.org.uk/DistributionalImpacts.pdf>, S. 3, 56 ff.

<sup>244</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 3.

<sup>245</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 26.

verbraucht werden<sup>246</sup>. Außerdem könnte darüber eine unkontrollierte Preisentwicklung verhindert werden. Ein stets aktualisiertes System, in dem alle ausgegebenen und (zum Teil) eingelösten sowie ver- oder zugekauften Kontingente erfasst sind, ermöglicht eine Überprüfung des Systems. Im Anfangsstadium der Implementierung könnte noch damit gearbeitet werden, dass der jeweilige Nutzer seinen Kontingentverbrauch eigenverantwortlich registriert. Um Missbrauch und Fehleranfälligkeit vorzubeugen, sollte allerdings auf lange Sicht – sofern technisch möglich – ein System implementiert werden, über welches automatisch über das auf den Nutzer zugelassene Auto der Kontingent-Status gemeldet wird. Zwar kann die Zulassung von banking and borrowing zur Dämpfung spekulativer Marktbewegungen beitragen<sup>247</sup>, jedoch gestattet die Beschränkung auf einen Jahreszeitraum, nach welchem das Kontingent jeweils erlischt, dass eine adaptivere und flexiblere Regulierung möglich wird. Wäre den Bürgern eine Ansammlung über mehrere Jahre erlaubt, würde dies die Kontrolle sehr unübersichtlich machen. Außerdem sind die maßgeblichen CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele, die sich über die EU ergeben, ebenfalls in Jahresschritten festgesetzt<sup>248</sup>, sodass für die Kontingente jedes Jahr eine entsprechende Anpassung erfolgen kann, um immer weitere angemessene Schritte in Richtung Klimaschutz zu machen.

Ebenso, wie bei der Flächenkontingentierung, sollten von Beginn an mögliche Missverständnisse hinsichtlich des zentralen Wirkungsmechanismus der Kontingentierung ausgeräumt werden<sup>249</sup>. So kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass jene, die lediglich das kostenfrei vergebene Kontingent verfahren, ihr Fahrzeug gratis nutzen können und die anderen, die auf den Zukauf angewiesen sind, Kosten haben. Denn letztlich führt auch für die erste Personengruppe das Verzicht auf den Verkauf von kostenfreien Kontingenten zu Opportunitätskosten im Sinne eines entgangenen Gewinns<sup>250</sup>. Solche Klarstellungen sind wichtig, um die gesellschaftliche Akzeptanz für das gewählte Modell zu unterstützen.

---

<sup>246</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 51.

<sup>247</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 8.

<sup>248</sup> Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2019), Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, verfügbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

<sup>249</sup> Vgl. anhand der CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Pollytix (Hrsg.) (2021), Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, verfügbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S.31.

<sup>250</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 23.

Betrachtet man all diese Faktoren zusammen, lässt sich ein ausdifferenziertes Mehrebenensystem<sup>251</sup> erkennen, beginnend mit der Bestimmung des nationalen Mengenziels, woraus sich die Summe der Kontingente, die insgesamt im Bund pro Jahr zur Verfügung stehen, ergeben, bis hin zur Zuteilung als Einzelkontingente an die jeweiligen Nutzer. In Abgrenzung zu dem für die Flächenkontingentierung vorgeschlagenen Allokationsmodell<sup>252</sup>, beinhaltet der hier verfolgte Ansatz jedoch weniger Allokationsebenen, was den Tatsachen geschuldet ist, dass es sich bei dem kontingentierten Gut um etwas handelt, worauf der einzelne Bürger unmittelbar Zugriff hat, und dass die Anzahl an Nutzern gleichzeitig, die den Zuteilungsschlüssel mitbestimmende Größe ist.

Da auch die Idee der Flächenkontingentierung sich noch in den Kinderschuhen befindet<sup>253</sup>, kann sie keine Anhaltspunkte für den zu erwartenden Zeithorizont bis hin zur Umsetzung eines solchen Systems geben. Stattdessen kann gegebenenfalls die lange Geschichte der Implementierung des CO<sub>2</sub>-Emissionshandels (s.u. Kapitel B. I. 1. b cc)) einen Rahmen für den zu erwartenden Aufwand bilden, aber gleichzeitig auch die grundsätzliche Machbarkeit veranschaulichen<sup>254</sup>.

Im Hintergrund eines solchen Kontingentierungssystems gilt es überdies, diverse Rahmenbedingungen zu beachten, welche die Ausgestaltung und Implementierung beeinflussen<sup>255</sup>:

Relevanz haben insofern die ökologischen Auswirkungen<sup>256</sup>. Eine Klima-positive Entwicklung ist in dem vorliegenden Kontingentierungsansatz bereits dadurch angelegt, dass sich aus der Summe, der insgesamt zur

---

<sup>251</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 7.

<sup>252</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 7.

<sup>253</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2012), Projekt Forum: Handel mit Flächenzertifikaten, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4388.pdf>.

<sup>254</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 19.

<sup>255</sup> Brandt, Edmund/ Röckeisen, Susana (2000), Konzeption für ein Stoffstromrecht, UBA-Forschungsbericht 7/2000, UBA FB Nr. 000057; Betz, Regina (2003), Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts. Der Einfluss der Ausgestaltung auf die Transaktionskosten am Beispiel Deutschland, Stuttgart; Ziesing, Hans-Joachim in Umweltbundesamt (Hrsg.) (2007), Entwicklung eines nationalen Allokationsplans im Rahmen des Emissionshandels, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3254.pdf>.

<sup>256</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 26.

Verfügung stehenden Kontingente, eine Obergrenze für die umweltbelastende Pkw-Nutzung ergibt<sup>257</sup>.

Das Kriterium Effizienz zielt auf eine kostenminimierte Verteilung von Kontingenten ab<sup>258</sup>. Dies kann über das Handelssystem sowie den Marktmechanismus gesteuert werden<sup>259</sup>.

Mit dem Gerechtigkeitsaspekt hängen verschiedene Gesichtspunkte der Zuteilung zusammen. So geht es um Verteilungsneutralität sowie die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Gewährleistung von Leistungsfähigkeit<sup>260</sup>. Einer der zentralen, damit zusammenhängenden Begriffe ist aber der der Gleichbehandlung, welcher eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung untersagt, vgl. Art. 3 Abs. 1 GG und der, den Aspekt der Verhältnismäßigkeit in diesem Zusammenhang besonders beleuchtenden, Begriff der Verursachergerechtigkeit (vgl. Kapitel B. I. 2. b) ff) (3) (a)).

Die Marktfunktionalität zielt darauf ab, die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Handelssystems zu gewährleisten<sup>261</sup>. Ein stabiler Markt ist für den Erfolg des Systems elementar. Ist der Markt nicht liquide, treten funktionale Probleme auf, wie z.B. eine Unkalkulierbarkeit, oder ungleich verteilte Marktmacht<sup>262</sup>.

Die Anreizkompatibilität stellt sicher, dass die richtigen ökonomischen Verhaltensanreize gesetzt werden, um den strategischen Erfolg zu sichern<sup>263</sup>.

Der Begriff der Rechtssicherheit umschreibt die Sicherheit des Rechts zur Vermeidung von Unsicherheiten über die Rechtslage<sup>264</sup>. Hierzu gehören die Klarheit, Bestimmtheit und Beständigkeit rechtlicher Rahmenbedingungen<sup>265</sup>.

---

<sup>257</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 26.

<sup>258</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 27.

<sup>259</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 27.

<sup>260</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 27.

<sup>261</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 27 f.

<sup>262</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 28.

<sup>263</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 28.

<sup>264</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 28.

<sup>265</sup> Sachs in: Sachs, Michael (Hrsg.) (2021), Grundgesetz Kommentar München, 9. Aufl., Art. 20 Rn. 122.

Ein weiteres wichtiges Kriterium ist das der Praktikabilität zur einfachen und handhabbaren Ausgestaltung. Dabei sollte sich der Verwaltungsaufwand auf ein Mindestmaß reduzieren und das Erfordernis für Einzelfallentscheidungen sollte so gering wie möglich gehalten werden<sup>266</sup>.

Die aufgezeigten Rahmenbedingungen sind innerhalb der einzelnen Systemkriterien von unterschiedlich starker Bedeutung. So spielt bspw. der Effizienzgesichtspunkt innerhalb der Zielbestimmung eine gewichtige Rolle, während Gesichtspunkte der Gerechtigkeit z.B. bei der Primärallokation besonders wichtig sind<sup>267</sup>.

Die Implementierung von Zertifikatsmodellen im Zusammenhang mit umweltrechtlichen Aspekten ist auch in der Rechtswissenschaft schon seit geraumer Zeit ein heiß diskutiertes Thema<sup>268</sup>. Immer wieder werden derartige ökonomische Steuerungsansätze in Betracht gezogen und hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit kritisch beäugt<sup>269</sup>.

Für die Flächenkontingentierung wurde die generelle verfassungsrechtliche Zulässigkeit innerhalb der, vom Umweltbundesamt beauftragten Vorstudie intensiv untersucht<sup>270</sup>. Ein wichtiger verfassungsrechtlicher Aspekt ist dabei die Vereinbarkeit mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und den Grundrechten. Für die Flächenkontingentierung haben Untersuchungen die Vereinbarkeit mit den Grundrechten ergeben<sup>271</sup>. Von besonderer Relevanz ist die Erkenntnis, dass es bei der Vereinbarkeit mit Recht um das Ausloten des innerhalb verfassungsrechtlicher Grenzen Zulässigen geht<sup>272</sup>. Hierfür kann an sämtlichen Stellschrauben bzw. Designparametern des Kontingentierungsmodells gedreht werden.

---

<sup>266</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 28.

<sup>267</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 29.

<sup>268</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 943 ff.

<sup>269</sup> Spannowsky, Willy (2005), 25. Aufl., Rechtliche Steuerung der Freiraumentwicklung, Umwelt- und Planungsrecht, 6/2005, S. 201 ff.; Szczeall, Peter (2005): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale Flächenressourcenbewirtschaftung. Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen - Fachtagung des UFZ Leipzig-Halle, am 25./26.10.2004, DVBl. 2005, S. 354 ff.).

<sup>270</sup> Brandt, Edmund und Sanden, Joachim (2004): *Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs*. Forschungsbericht FKZ 363 01 053 im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin.

<sup>271</sup> Schmalholz, Michael (2005): Steuerung der Flächeninanspruchnahme - Defizite des Umwelt- und Planungsrechts sowie alternative Ansätze zur Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Siedlung und Verkehr, Diss. Universität Hamburg, Norderstedt, S. 216.

<sup>272</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 94.

Bei der Mobilität handelt es sich um eine essenzielle Leistung der Daseinsvorsorge<sup>273</sup>. Die Wichtigkeit hängt von dem Mobilitätsbedürfnis eines jeden einzelnen ab<sup>274</sup>. Dogmatisch stützt sich dies auf die, sich aus dem Sozialstaatsprinzip ergebende, Gewährleistungsverantwortung des Staates nach Art. 20 Abs. 1 GG. Überdies kann auf das grundrechtliche Teilhaberecht aus Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 3 Abs. 1 GG abgestellt werden, woraus sich ein Anspruch auf Gewährleistung von Mobilität abgeleitet werden kann<sup>275</sup>. Die detaillierte Grundrechtsprüfung zu der CO<sub>2</sub>-Kontingentierung bei der Pkw-Nutzung erfolgt unten in Kapitel B. I. 2. b).

#### bb) Europäische Emissionsstandards für Pkw

Die Schadstoffemissionen, wie bspw. die klimawirksamen CO<sub>2</sub>-Emissionen, werden europaweit durch Richtlinien und Verordnungen reguliert<sup>276</sup>. Darin werden Emissionsgrenzwerte in den Einheiten g/km oder g/kWh normiert und Vorgaben zur Überprüfung der Einhaltung dieser Werte bestimmt<sup>277</sup>.

Betrachtet man die historische Entwicklung der EU-Gesetzgebung, so begann die europaweite Schadstoffregulierung 1970 mit der Richtlinie 70/220/EWG, die Grenzwerte für Kohlenstoffmonoxid und Kohlenwasserstoff bei Pkw festsetzte<sup>278</sup>. Seit 1992 werden Emissionsgrenzwerte über die Emissionsnormen Euro 1 bis 6d reguliert<sup>279</sup>. Die Einhaltung dieser Werte wird mittels weltweit harmonisierter Testprozeduren überprüft<sup>280</sup>. Dabei hat die Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure (WLTP) die bisherige Methodik des Neuen

---

<sup>273</sup> Fehling, Michael (2020), Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente, ZUR 2020, 387, 389.

<sup>274</sup> Fehling, Michael (2020), Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente, ZUR 2020, 387, 389.

<sup>275</sup> Fehling, Michael (2020), Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente, ZUR 2020, 387, 389.

<sup>276</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionsmildernde Anforderungen im Verkehr, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionsmildernde-anforderungen-im-verkehr> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>277</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Emissionsmildernde Anforderungen im Verkehr, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionsmildernde-anforderungen-im-verkehr> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>278</sup> Richtlinie 70/220/EWG, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31970L0220&from=de%20>.

<sup>279</sup> Vgl. Tabelle unter: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2016), Grenzwerte für Schadstoffemissionen von Pkw verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/bilder/dateien/tabelle\\_grenzwerte\\_fuer\\_schadstoffemissionen\\_von\\_pkw.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/bilder/dateien/tabelle_grenzwerte_fuer_schadstoffemissionen_von_pkw.pdf).

<sup>280</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/emissionsstandards/pkw-leichte-nutzfahrzeuge#die-europaische-abgas-gesetzgebung> (aufgerufen am 02.07.2023).

Europäischen Fahr-Zyklus (NEFZ) ersetzt<sup>281</sup>. Für die Euro 6d werden seit 2019 im Rahmen der Prüfung der Fahrzeugzulassung auch Messungen im praktischen Betrieb auf der Straße mittels der Real Driving Emissions (RDE) vorgenommen<sup>282</sup>. Seit 2020 sind die Kraftfahrzeughersteller verpflichtet, mittels eines On-Board Fuel Consumption Monitoring Device (OBFCM) die fahrzeuginterne Überwachung des Kraftstoff- und Energieverbrauchs zu ermöglichen<sup>283</sup>. Dies ist eine Folge aus dem Dieslabgaskandal und soll den Vergleich zwischen den, auf dem Prüfstand gemessenen Werten mit den, im tatsächlichen Fahrbetrieb verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen ermöglichen<sup>284</sup>.

Die Regulierung der Emissionen funktioniert dabei so, dass ein gewichtsbasierter CO<sub>2</sub>-Flottenzielwert festgelegt wird, der den Durchschnitt der Emissionen eines neuen Kraftfahrzeugs (Kfz) eines Herstellers in einem Kalenderjahr abbildet<sup>285</sup>. Das heißt, dass keine einzelfahrzeugbezogenen Höchstwerte festgelegt werden. So gilt ab 2021 ein Zielwert von 95 g CO<sub>2</sub>/km<sup>286</sup>. Die Berechnungsformel (in g/km) lautet dabei:  $CO_2 [g/km] = 95 + a(M-M_0)$  ( $a = 0,0333$ ,  $M$  = Leergewicht des Pkw in kg,  $M_0 = 1379,88$  kg (ø-Gewicht)<sup>287</sup>. Der Durchschnitt aller in der EU zugelassenen Fahrzeuge in einem Jahr soll diesen Wert nicht überschreiten.

Der Vorteil bei dieser flottenbasierten Regulierung ist, dass eine Differenzierung nach der Art des Kfz erfolgt. Ein SUV-Fahrer muss sich an einen anderen CO<sub>2</sub>-Grenzwert halten als jemand, der einen Kleinwagen fährt. Denn alle Autos, die gleich viel wiegen, unterliegen der gleichen CO<sub>2</sub>-Grenze.

---

<sup>281</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/emissionsstandards/pkw-leichte-nutzfahrzeuge#die-europaische-abgas-gesetzgebung> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>282</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/emissionsstandards/pkw-leichte-nutzfahrzeuge#die-europaische-abgas-gesetzgebung> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>283</sup> Richtlinie (EU) 2018/1832, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1832&from=DE>.

<sup>284</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/emissionsstandards/pkw-leichte-nutzfahrzeuge#die-europaische-abgas-gesetzgebung> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>285</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/emissionsstandards/pkw-leichte-nutzfahrzeuge#die-europaische-abgas-gesetzgebung> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>286</sup> Verordnung (EG) 443/2009, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0001:0015:DE:PDF>; Verordnung (EU) 333/2014, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32014R0333>; Verordnung (EU) 510/2011, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:145:0001:0018:DE:PDF%20>; Verordnung (EU) 253/2014, verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0253>.

<sup>287</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Elemente der CO<sub>2</sub>-Regulierung für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge (LNF) ab 2020 verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/bilder/dateien/tabelle\\_elemente\\_co2\\_pkwlnf\\_3.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/bilder/dateien/tabelle_elemente_co2_pkwlnf_3.pdf).

Die Schwierigkeiten bei der Übertragbarkeit der Kriterien dieser europäischen Emissionsstandards liegen darin, dass sich die europäische Regulierungstechnik von der deutschen Emissionsbegrenzung stark unterscheidet, welche für den Verkehrssektor eine Maximalgrenze an CO<sub>2</sub>-Emissionen festsetzt, § 4 Abs. 1 Nr. 3 iVm. Anl. 2 KSG. Auf EU-Ebene wird damit auf Herstellungs- und Kfz-Zulassungsebene reguliert, auf inländischer Ebene wird bei der eigentlichen Nutzung der Kfz angesetzt, wie es auch mit dieser Arbeit getan werden soll. Die folgende Abbildung 13 gibt einen Überblick über die verschiedenen Emissionen sowie Gruppen an Emittenten.

Umweltbelastung - Luftverunreinigung - nach Art der Emissionen und Ermittlengruppen										
	Einheit	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
<b>Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>)<sup>1)</sup></b>	Mio. t	<b>902</b>	<b>864</b>	<b>849</b>	<b>770</b>	<b>797</b>	<b>811</b>	<b>773</b>	<b>762</b>	<b>692</b>
Verkehr	Mio. t	169	160	153	152	155	158	161	167	163
dar. Straßenverkehr	Mio. t	161	153	146	146	149	152	155	161	158
Energiewirtschaft	Mio. t	383	376	384	340	349	362	330	307	245
Verarbeitendes Gewerbe	Mio. t	118	115	127	109	122	118	126	130	124
Haushalte und Kleinverbraucher <sup>2)</sup>	Mio. t	171	158	130	143	132	144	129	127	128
Emissionen aus Brennstoffen	Mio. t	3	3	3	3	3	3	2	2	2
Industrieprozesse	Mio. t	54	52	51	41	46	45	43	49	46
Landwirtschaft	Mio. t	3	2	2	2	3	3	3	3	3
<b>Organische Verbindungen<sup>3)</sup></b>	kt	<b>1 537</b>	<b>1 486</b>	<b>1 421</b>	<b>1 245</b>	<b>1 273</b>	<b>1 212</b>	<b>1 147</b>	<b>1 147</b>	<b>1 121</b>
Verkehr	kt	253	205	170	138	121	107	100	96	92
dar. Straßenverkehr	kt	249	202	167	135	118	104	97	93	89
Energiewirtschaft	kt	10	10	12	11	11	11	11	10	8
Verarbeitendes Gewerbe	kt	11	11	10	10	10	8	10	10	9
Haushalte und Kleinverbraucher <sup>2)</sup>	kt	84	74	81	76	79	72	66	62	62
Emissionen aus Brennstoffen	kt	67	57	53	50	46	44	44	44	43
Industrieprozesse	kt	766	794	765	628	677	632	580	594	583
Landwirtschaft	kt	316	307	304	308	306	315	315	311	304
Abfall	kt	30	28	26	25	23	22	21	20	19
<b>Staub</b>	kt	<b>462</b>	<b>431</b>	<b>410</b>	<b>384</b>	<b>400</b>	<b>406</b>	<b>388</b>	<b>373</b>	<b>380</b>
Verkehr	kt	80	75	70	61	58	55	54	52	51
dar. Straßenverkehr	kt	64	61	57	50	48	45	44	43	41
Energiewirtschaft	kt	14	14	13	10	9	9	8	7	6
Verarbeitendes Gewerbe	kt	6	6	5	4	4	4	4	4	4
Haushalte und Kleinverbraucher <sup>2)</sup>	kt	33	31	33	33	35	36	29	27	25
Emissionen aus Brennstoffen	kt	14	15	15	15	16	16	15	14	12
Industrieprozesse	kt	245	224	205	190	208	214	206	198	213
Landwirtschaft	kt	59	58	59	60	60	63	62	62	60
Abfall	kt	10	9	9	9	9	9	9	9	9

VfZ 2021/2022 - 311

<sup>1)</sup> Einschl. Landnutzung, Forstwirtschaft. - <sup>2)</sup> Einschl. Militär, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen. - <sup>3)</sup> NMVOC - Flüchtige organische Verbindungen ohne Methan. Quelle: 7.

Abbildung 13: Umweltbelastung - Luftverunreinigung - nach Art der Emissionen und Emittentengruppe

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2021), *Verkehr in Zahlen 2021/2022*, [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile) (aufgerufen am 09.09.2023), S. 311.

Eigentlich muss doch an dieser Stelle angesetzt und noch einen Schritt weitergedacht werden: Sobald die Kfz, diese den Unternehmen auferlegte Zulassungshürde überwunden haben, findet bisher keine Kontrolle der tatsächlichen Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Belastung statt, weil es keine Beschränkung gibt, wie viel der Endverbraucher letztlich mit dem Pkw fahren kann. Dies ist Klimaschutz nicht konsequent zu Ende gedacht, denn die Nutzung von Pkw hat einen bedeutenden Einfluss auf die Gesamtbilanz und die Menge an Schadstoffen, die insgesamt in einem Kalenderjahr verursacht werden. Genau an dieser Stelle setzt die vorliegende Kontingentierung an und schließt somit eine Lücke im Maßnahmengeflecht der Klimaschutzinstrumente, indem sie auf der untersten Verursachungsebene – dem Pkw-Nutzer als Pflichtigem – reguliert.

### cc) Emissionshandel

Bei dem Emissionshandel handelt es sich um eine weitere Form des Zertifikatmodells<sup>288</sup> (s.o. Kapitel B. I. 1. a) bb) (2)). Eine der ersten weltweit waren die USA mit ihrem im Jahr 1994 eingeführten Luftreinhalteprogramm „Reclaim“ – „Regional Clean Air Incentives Market“<sup>289</sup>. In Europa wurde der Emissionshandel 2005 von der Europäischen Union zur Verbesserung des Klimaschutzes eingeführt<sup>290</sup>. Das Modell funktioniert nach dem Prinzip „cap and trade“ also „begrenzen und handeln“<sup>291</sup>. Das „cap“ bestimmt das jährlich vorhandene Kontingent an Emissionsberechtigungen für Kraftwerke und Industrieanlagen<sup>292</sup>. Es orientiert sich an den, von der Europäischen Union gemachten, Vorgaben in Bezug auf die zulässigen Gesamtemissionen<sup>293</sup>. Wenn die EU bspw. ein Ziel der Verringerung der Gesamtemissionen um 30% in 30 Jahren vorgibt, wird das cap jährlich nach unten hin angepasst, sodass es Jahr um Jahr weniger Berechtigungen bzw. Kontingente gibt. Dies führt dazu, dass Unternehmen zur klimafreundlichen Anpassung ihrer Produktionsweise gezwungen werden, weil zwangsläufig der Marktpreis für die Kontingente steigt, von denen es obendrein auch noch eine stetig schwindende Anzahl gibt<sup>294</sup>. Die Unternehmen müssen entsprechend ihres eigenen Verbrauchs Berechtigungen „traden“: Verursacht ein Unternehmen bspw. 100.000 Tonnen CO<sub>2</sub>, muss es eine entsprechende Anzahl an Berechtigungen erwerben und in diesem Jahr wieder abgeben. Hat es gegen Ende vom Jahr doch nicht so viel CO<sub>2</sub> ausgestoßen, kann es den überschüssigen Teil seiner Berechtigungen wieder am Markt anbieten<sup>295</sup>.

---

<sup>288</sup> Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2016), Duden Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag. 6. Aufl. Mannheim, Das Lexikon der Wirtschaft, Emissionshandel, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19127/emissionshandel/> (aufgerufen am 19.11.2023).

<sup>289</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 945.

<sup>290</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.), DEHSt, Emissionshandel – Volkswirtschaft und Klimaschutz, verfügbar unter: [http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos\\_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2\\_cid284?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2_cid284?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>291</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.), DEHSt, Emissionshandel – Volkswirtschaft und Klimaschutz, verfügbar unter: [http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos\\_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2\\_cid284?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2_cid284?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>292</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.), DEHSt, Emissionshandel – Volkswirtschaft und Klimaschutz, verfügbar unter: [http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos\\_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2\\_cid284?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2_cid284?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>293</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.), DEHSt, Emissionshandel – Volkswirtschaft und Klimaschutz, verfügbar unter: [http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos\\_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2\\_cid284?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2_cid284?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>294</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.), DEHSt, Emissionshandel – Volkswirtschaft und Klimaschutz, verfügbar unter: [http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos\\_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2\\_cid284?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2_cid284?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>295</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.), DEHSt, Emissionshandel – Volkswirtschaft und Klimaschutz, verfügbar unter: [http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos\\_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2\\_cid284?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf;jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2_cid284?__blob=publicationFile&v=1).

Auf deutscher Ebene bezieht sich der EU-Emissionshandel auf die Stromerzeugung, Anlagen energieintensiver Industrien sowie den innereuropäischen Luftverkehr<sup>296</sup>. Das deutsche Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) ist die Grundlage für den Emissionshandel von Brennstoffen und sorgt für eine Bepreisung, sofern dies nicht über den EU-Handel erfolgt, § 1 BEHG. Daneben regelt das Treibhaus-Emissionshandelsgesetz (TEHG)<sup>297</sup> den nationalen Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen in einem europäischen Emissionshandelssystem<sup>298</sup>.

Seit 2021 beschränkt sich die Kostenerhebung für die Erzeugung von Schadstoffen nicht mehr nur auf die Industrieebene und Energiewirtschaft, denn der Emissionshandel wurde nun auch auf den Straßenverkehrssektor ausgedehnt<sup>299</sup>. Dies basiert auf der Erkenntnis, dass das von der Europäische Kommission gesetzte Gesamtziel – die Emissionen bis 2030 im Verhältnis zu 1990 um 55% zu senken – nicht ohne verkehrsbezogene Maßnahmen erreicht werden kann<sup>300</sup>. Die Europäische Kommission hat für den Zeitraum ab 2026 die Einführung eines europäischen Emissionshandels für Brennstoffe in den Bereichen Straßenverkehr und Gebäude vorgesehen (vgl. „Fit for 55 Pakets“<sup>301</sup>).

Überdies spricht die Europäische Kommission selbst sich dafür aus, dass auf nationaler Ebene weiterhin Strategien zur Verringerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen gefahren werden, um dem Klimaschutz optimal Rechnung zu tragen<sup>302</sup>.

So bezieht die deutsche Bundesregierung vielmehr nun auch die Bereiche Wärme und Verkehr in den Emissionshandel mit ein und verpflichtet Unternehmen, die Stoffe in den Verkehr bringen, bei deren Verbrennung Treibhausgase entstehen (z.B. Heizöl, Erdgas, Flüssiggas, Benzin und Diesel), zum Erwerb von Emissionsrechten durch Entrichten eines CO<sub>2</sub>-Preises<sup>303</sup>. Durch Ausweitung des Anwendungsbereiches soll im Sinne des

---

<sup>296</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet\\_co2-bepreisung\\_in\\_deutschland\\_2019\\_08\\_29.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet_co2-bepreisung_in_deutschland_2019_08_29.pdf), S.1.

<sup>297</sup> Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) (2004), BGBl. I Nr. 35, S. 1578, verfügbar unter: [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&start=//%5B@attr\\_id=%27bgbl104s1578.pdf%27%5D#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl104s1578.pdf%27%5D\\_\\_1687109331066](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//%5B@attr_id=%27bgbl104s1578.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl104s1578.pdf%27%5D__1687109331066).

<sup>298</sup> Vgl. Kobes, Stefan (2004), Grundzüge des Emissionshandels in Deutschland, NVwZ 2004, S. 513 ff; Weidemann, Clemens (2004), Emissionserlaubnis zwischen Markt und Plan, DVBl. 2004, 727 ff.

<sup>299</sup> Vgl. Glattfeld, Eric H. (2022), Neuerungen im nationalen Brennstoffhandel, Enk-Aktuell 2022, 1095.

<sup>300</sup> Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.) (2021), Fragen und Antworten – Emissionshandel – CO<sub>2</sub>-Bepreisung, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda\\_21\\_3542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_3542) (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>301</sup> Europäischer Rat (Hrsg.) (2023), „Fit für 55“, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>302</sup> Europäische Kommission (Hrsg.) (2021), Fragen und Antworten – Emissionshandel – CO<sub>2</sub>-Bepreisung, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda\\_21\\_3542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_3542) (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>303</sup> Vgl. Glattfeld, Eric H. (2022), Neuerungen im nationalen Brennstoffhandel, Enk-Aktuell 2022, 1095.

Umwelt- und Klimaschutz eine weitere Reduktion des Treibhausgas-Ausstoßes erreicht werden<sup>304</sup>. Der CO<sub>2</sub>-Preis auf Heiz- und Kraftstoffe lag 2021 bei 25 €/t CO<sub>2</sub>, bis 2025 soll dieser auf 55 €/t CO<sub>2</sub> ansteigen, ab 2026 soll ein Preiskorridor zwischen 55 und 65 €/t CO<sub>2</sub> festgelegt und ab 2027 in eine von Angebot und Nachfrage bestimmte, unbeschränkte Preisbildung mittels Auktion übergegangen werden<sup>305</sup>. Es ist davon auszugehen, dass dieser CO<sub>2</sub>-Preisfad zu einer Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen iHv. rund 3 Mio. t im Jahr 2025 führt<sup>306</sup>.

Zur Erreichung der deutschen Klimaschutzziele im Verkehr müssten aber deutlich höhere Preise angesetzt werden. Laut dem Umweltbundesamt sollte der CO<sub>2</sub>-Preis mindestens doppelt so hoch sein, wie aktuell für die einzelnen Preisschritte vorgesehen<sup>307</sup>.

Obwohl durch die Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) nun auch die, durch den Verkehr entstehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen berücksichtigt werden, setzt das System immer noch nur auf der Verantwortungsebene der Unternehmen an, statt den einzelnen Verbraucher in den Blick zu nehmen, vgl. § 3 Nr. 3 BEHG. Die Anbieter erwerben entsprechend der, von ihnen in den Verkehr gebrachten, Mengen Emissionszertifikate und geben sie wiederum ab, vgl. § 8 BEHG. So wird den Anbietern ein Anreiz gegeben, durch die Dekarbonisierung ihrer Produkte Kosten im Rahmen des Emissionshandels einzusparen.

Jedoch suggeriert die Entwicklung der Kraftstoffpreise, dass es zu einer indirekten erhöhten Belastung der Verbraucher kommt, da die Unternehmen durch Erhöhung der Endpreise für Brenn- und Kraftstoffe die gesteigerten CO<sub>2</sub>-Kosten auf ihre Kunden abwälzen. So stiegen die Kosten von Benzin bzw. Diesel bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von 25 Euro/t CO<sub>2</sub> für 2021 um etwa 7 bzw. 8 Cent/l an<sup>308</sup>. Um eine Doppelbelastung bzw. Überkompensation im Verkehrssektor zu vermeiden, versucht die Regierung mittels ausgleichender Instrumente, wie z.B. einer

---

<sup>304</sup> Vgl. Deutsche Bundesregierung (Hrsg.) (2019), Klimaschutzprogramm 2030 beschlossen – Entlasten und investieren, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/massnahmenprogramm-klima-1679498> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>305</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr– CO<sub>2</sub>-Preis im Verkehrssektor, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_co2-preis\\_kliv.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_co2-preis_kliv.pdf).

<sup>306</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr– CO<sub>2</sub>-Preis im Verkehrssektor, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_co2-preis\\_kliv.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_co2-preis_kliv.pdf).

<sup>307</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgasminderung um 70 Prozent bis 2030: So kann es gehen!, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/21\\_12\\_29\\_uba\\_pos\\_treibhausgasminderung\\_um\\_70prozent\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/21_12_29_uba_pos_treibhausgasminderung_um_70prozent_bf.pdf).

<sup>308</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr– CO<sub>2</sub>-Preis im Verkehrssektor, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_co2-preis\\_kliv.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_co2-preis_kliv.pdf).

Klimaprämie oder der Senkung der EEG-Umlage oder der Rückverteilung der Einnahmen entgegenzuwirken<sup>309</sup>.

Bei dem Kontingenzierungsansatz geht es nicht um ein indirektes Instrument zur Verhinderung der Nutzung eines begrenzten Gutes durch die Steigerung der Preisstruktur, sondern darum, insgesamt die maximale Nutzbarkeit eines beschränkten Gutes zu limitieren. Es sollte erkannt werden, dass das Emissionshandelssystem und die CO<sub>2</sub>-Bepreisung flankiert werden müssen von anderen ergänzenden Instrumentarien („Policy Mix“<sup>310</sup>), um eine nachhaltige Transformation im Verkehrssektor zu erzielen<sup>311</sup>. Der Einfluss, den die CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf Nutzerebene haben kann, bleibt gering, da zum einen keine unmittelbare Inanspruchnahme erfolgt und zum anderen die Kraftstoffpreise für die Wahl des Verkehrsmittels einen verhältnismäßig geringen Einfluss auf die Kaufentscheidung haben<sup>312</sup>.

Ein solches flankierendes Instrument stellt die, in dieser Arbeit behandelte Kontingenzierungs-Idee dar. In Orientierung an das Emissionshandelssystem könnte man für den vorliegenden Fall berechnen, wie viel CO<sub>2</sub> bei der Nutzung von Pkw ausgestoßen werden dürfte, damit die von der EU vorgegebenen Emissionsziele eingehalten werden können. In einem nächsten Schritt wäre die Menge gerecht auf alle Nutzer zu verteilen, ggf. mit der Möglichkeit zum Ver- bzw. Zu-Kauf von Kontingenten.

Über den Obergrenzen-Ansatz kann insgesamt ein Kontingenz ermittelt werden, welches die Obergrenze für den maximalen CO<sub>2</sub>-Ausstoß (g) von Pkw in einem Kalenderjahr angibt. Dies sollte transparent und vor allem rechtmäßig erfolgen. Insbesondere wäre innerhalb des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu beachten, dass der mit der Festsetzung der Obergrenze verfolgte Klimaschutz die beeinträchtigten Interessen überwiegt. So kann man bspw. das Ziel der EU, die Emissionen um 55% zwischen 1990 und 2030 zu senken<sup>313</sup>, nehmen und ermitteln, welche CO<sub>2</sub>-Mengen 1990 erzeugt wurden, wie viel aktuell erzeugt wird

---

<sup>309</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr– CO<sub>2</sub>-Preis im Verkehrssektor, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_co2-preis\\_kliv.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_co2-preis_kliv.pdf).

<sup>310</sup> Gawel, Erik (1991), *Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz*, Berlin; Gawel, Erik/Lübbe-Wolf, Gertrude (Hrsg.) (2000), *Effizientes Umweltordnungsrecht*, Berlin, S. 251 ff.; Begriff so auch im Zusammenhang mit der Flächenkreislaufwirtschaft: Vgl. Spannowsky, Willy (2023), *Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung*, Kaiserslautern, Teil 7, Rn. 203.

<sup>311</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr– CO<sub>2</sub>-Preis im Verkehrssektor, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_co2-preis\\_kliv.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_co2-preis_kliv.pdf).

<sup>312</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr– CO<sub>2</sub>-Preis im Verkehrssektor, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_co2-preis\\_kliv.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_co2-preis_kliv.pdf).

<sup>313</sup> Europäische Kommission (Hrsg.) (2021), *Fragen und Antworten – Emissionshandel – CO<sub>2</sub>-Bepreisung*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda\\_21\\_3542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_3542) (aufgerufen am 02.07.2023).

und entsprechend errechnen, welches cap jedes Jahr bis 2030 gesetzt werden muss, damit man dieses Ziel erreicht. Eine Verteilung auf die Bevölkerung würde durch die Teilung des Gesamtkontingents mit der Anzahl an Bürgern, die führerscheinberechtigt sind, erfolgen. Als Ergebnis ergäbe sich das Kontingent, welches einer Einzelperson pro Jahr zustünde. Statt dem Einzelnen einfach ein Kontingent zur Verfügung zu stellen, könnte man, wie bei den Unternehmen im Emissionshandel-Modell verlangen, dass jeder die Anzahl an CO<sub>2</sub>-Kontingenten pro Jahr erwirbt, die er nutzen möchte. Es könnten so lange Kontingente nachgekauft werden, wie noch ungenutzte CO<sub>2</sub>-Kontingente bis zur festgesetzten Obergrenze vorhanden sind.

In einem nächsten Schritt müsste dann einzelfallbezogen, nach Stellung eines Härteantrags (vgl. § 11 Abs. 1 BEHG) die Möglichkeit zur Berücksichtigung von besonderen Bedürfnissen, (die genau und eindeutig gesetzlich geregelt sein sollten) bedacht werden. In einem staatlich regulierten Markt sollte dann für Pkw-Fahrer mit einem höheren oder geringeren Bedarf, als es das Kontingent hergibt, die Möglichkeit zum Zu- bzw. Verkauf von Kontingenten bestehen.

#### dd) Lärmkontingentierung

Der Begriff der Lärmkontingentierung oder auch Lärmobergrenze beschreibt das zulässige Höchstmaß einer Fluglärmbelastung<sup>314</sup>. Es werden durch einen Fluglärmindex Grenzwerte festgesetzt, bis zu denen Fluglärm unter Abwägung aller Belange tolerabel ist<sup>315</sup>. Interessanterweise wird die Kontingentierung nicht konkret durch das Gesetz geregelt. Es fehlt an einer spezifischen Rechtsgrundlage<sup>316</sup>. Vielmehr wird bei der Lärmkontingentierung zur Steuerung von Fluglärm rechtlich an das Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren angeknüpft, denn es geht hierbei um Betriebsregelungen, welche Bestandteil der Genehmigung nach § 6 LuftVG oder Teil der Planfeststellung nach § 8 LuftVG sind. Dabei entwickelt sich aus der Abwägungsentscheidung der zuständigen Behörde, welche konkrete Ausgestaltung die Kontingentierung erfährt<sup>317</sup>.

---

<sup>314</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), Rechtliche Rahmenbedingungen der Lärmkontingentierung, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-15\\_texte\\_122-2019\\_laermkontingentierung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-15_texte_122-2019_laermkontingentierung.pdf).

<sup>315</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), Rechtliche Rahmenbedingungen der Lärmkontingentierung, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-15\\_texte\\_122-2019\\_laermkontingentierung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-15_texte_122-2019_laermkontingentierung.pdf).

<sup>316</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), Rechtliche Rahmenbedingungen der Lärmkontingentierung, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-15\\_texte\\_122-2019\\_laermkontingentierung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-15_texte_122-2019_laermkontingentierung.pdf), S.35.

<sup>317</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), Rechtliche Rahmenbedingungen der Lärmkontingentierung, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-15\\_texte\\_122-2019\\_laermkontingentierung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-06-15_texte_122-2019_laermkontingentierung.pdf), S. 33 ff.

Nun stellt sich die Frage, inwiefern das Modell der Lärmkontingentierung Erkenntnisse für die vorliegende CO<sub>2</sub>-Kontingentierung liefern kann. Das verfolgte Ziel der CO<sub>2</sub>-Kontingentierung ist nicht der Lärmschutz, sondern der Klima- und Umweltschutz. Hinsichtlich der Übertragbarkeit von Erkenntnissen ergeben sich insofern Schwierigkeiten, als dass es bei der Pkw-Nutzung keine vergleichbare Regelungssystematik gibt, bei der wie nach § 6 LuftVG eine Genehmigung erforderlich ist. Allenfalls könnte an der nach § 3 FZV erforderlichen Zulassung für Kfz angeknüpft werden. In diesem Gesetz würde es sich ggf. anbieten, eine Regelung zur Kontingentierung aufzunehmen und sie als Bedingung an die Erteilung der Zulassung zu knüpfen. Allerdings ist fraglich, ob eine solche individualisierte Abwägungsentscheidung im Einzelfall im Bereich der Pkw-Nutzung praktikabel ist. Dann müsste die zuständige Behörde für jede neu beantragte Kfz-Zulassung jeweils abwägen, ob der Klima- und Umweltschutz die Festsetzung eines Kontingents erfordert. Im Vergleich zu Flugplätzen werden viel mehr Kfz-Zulassungen beantragt, sodass ein deutlich größerer Verwaltungsaufwand entstünde. Statt wie bisher rein tatsächliche Voraussetzungen (genehmigter Fahrzeugtyp und Vorliegen einer Kfz-Haftpflichtversicherung, vgl. § 3 FZV) zu prüfen, müsste die zuständige Behörde eine umfangreiche, im Einzelfall gerechte Abwägungsentscheidung treffen. Dies hätte allerdings auch wiederum den Vorteil, dass die Verhältnismäßigkeit im Einzelfall sichergestellt wäre und von Beginn an individuelle Umstände, wie regionale Unterschiede und Härtefälle, die einen berechtigten höheren Bedarf an Kontingenten aufweisen, berücksichtigt werden könnten.

#### ee) Heizungsgesetz

Das jüngst geänderte und kontrovers diskutierte Heizungsgesetz<sup>318</sup> zur finanziellen Förderung des Umstiegs auf klimaschonende Heizungen regelt den schrittweisen Austausch von alten Gas- und Ölheizungen durch neue Heizungen, die zu 65% mit erneuerbaren Energien betrieben werden<sup>319</sup>. Das Gesetz ist eingebettet in die aktuell herrschende Klimakrise und die nicht zuletzt aufgrund des Krieges in der Ukraine angezeigte Energiewende<sup>320</sup>. Das neue Gesetz erscheint nicht nur in klimapolitischer,

---

<sup>318</sup> Offiziell als Gebäudeenergiegesetz (GEG) bezeichnet.

<sup>319</sup> Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2023), Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung, Drucksache 20/6875, verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/068/2006875.pdf>.

<sup>320</sup> Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2023), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/Gebaeudeenergiegesetz-geg.html> (aufgerufen am 23.07.2023).

sondern auch in geopolitischer und ökonomischer Hinsicht sinnhaft<sup>321</sup>, denn der Wärmebereich ist in besonderem Maße von der Verfügbarkeit von Erdgas abhängig, da mehr als ein Drittel des gesamten Energiebedarfs in Deutschland zum Heizen von Gebäuden und zur Versorgung mit Warmwasser verbraucht wird<sup>322</sup>.

Die besondere Relevanz der Thematik für die vorliegende Untersuchung ergibt sich auch aus der Tatsache, dass das geplante Gesetz von seiner Belastungskonzeption her bei der Inanspruchnahme des Einzelnen zur Verfolgung des Klimaschutzes ansetzt. Es handelt sich folglich – genauso wie bei dem hiesigen Kontingenzierungsansatz – um eine hoheitliche Maßnahme, die sich auf der letzten Ebene der Verantwortungskette auswirkt, nämlich beim einzelnen Bürger. Verschiedene Aspekte wurden hinsichtlich der Konzeption des neuen Gesetzes besonders berücksichtigt: Um regionalen Unterschieden Rechnung zu tragen, wurde eine Gleichbehandlung von klimaneutralen Heizungssystemen vorgeschlagen<sup>323</sup>, außerdem sind verschiedene Beratungen und Aufklärungskampagnen in Planung, um für den Umwelt- und Klimaschutz zu sensibilisieren<sup>324</sup>. Nachgedacht wird auch über Ausnahme- und Befreiungsregelungen sowie Übergangsfristen, um die Bedürfnisse und soziale Härten in der Gesellschaft ausreichend zu berücksichtigen<sup>325</sup>. Besonders interessant ist die gesellschaftliche und politische Debatte, die sich in diesem Zusammenhang entfaltet hat. Der Parteivorsitzende der Grünen Robert Habeck spricht im Hinblick auf das Gesetz von Klimaschutz als „Kulturkampf“<sup>326</sup>.

---

<sup>321</sup> Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2023), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Prüfungsordnung, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/Gebaeudeenergiegesetz-geg.html> (aufgerufen am 23.07.2023).

<sup>322</sup> Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2023), Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Prüfungsordnung, Drucksache 20/6875, verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/068/2006875.pdf>.

<sup>323</sup> Merkur (Hrsg.) (2023), Fernwärme statt Wärmepumpe: Habeck denkt über Ausnahme für Hausbesitzer nach, <https://www.merkur.de/politik/fernwaerme-verfuegbarkeit-pruefen-waermepumpe-habeck-plant-ausnahme-im-heizungsgesetz-news-zr-92336074.html> (aufgerufen am 23.07.2023).

<sup>324</sup> Merkur (Hrsg.) (2023), Wesentliche Änderungen am Heizungsgesetz: auf diese „Leitplanken“ hat sich die Ampel geeinigt, <https://www.merkur.de/politik/ampel-habeck-lindner-scholz-gebäudeenergiegesetz-heizung-klimaschutz-waermepumpe-92339978.html> (aufgerufen am 23.07.2023).

<sup>325</sup> Merkur (Hrsg.) (2023), Wesentliche Änderungen am Heizungsgesetz: auf diese „Leitplanken“ hat sich die Ampel geeinigt, <https://www.merkur.de/politik/ampel-habeck-lindner-scholz-gebäudeenergiegesetz-heizung-klimaschutz-waermepumpe-92339978.html> (aufgerufen am 23.07.2023); mit Hinweis auf Aussage von SPD-Fraktionsvize Matthias Miersch: Merkur (Hrsg.) (2023), Mehr Geld für die Heizung: Ampel klärt letzte Details – Habeck beklagt „Kulturkampf“, <https://www.merkur.de/politik/beklagt-kulturkampf-heizungsgesetz-geg-ampel-klart-letzte-details-habeck-zr-92368687.html> (aufgerufen am 23.07.2023); Merkur (Hrsg.) (2023), Habecks Heizungsgesetz: Was wirklich drin steht und was sich ändern soll, <https://www.merkur.de/politik/heizungsgesetz-inhalt-robert-habeck-gruene-faq-heizung-austauschen-oel-gasheizung-verbot-92316606.html> (aufgerufen am 23.07.2023).

<sup>326</sup> Süddeutsche Zeitung (Hrsg.) (2023), Grüne gehen in die Offensive: Habeck warnt vor „Kulturkampf“, <https://www.sueddeutsche.de/politik/parteien-gruene-gehen-in-die-offensive-habeck-warnt-vor-kulturkampf-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-230321-99-37470> (aufgerufen am 23.07.2023); Merkur (Hrsg.) (2023),

Hieraus lassen sich auch für die Thematik dieser Arbeit wichtige Rückschlüsse auf die Umsetzbarkeit von individualisierten hoheitlichen Maßnahmen ziehen. Für die Kontingentierung auf der Ebene der Nutzung von Pkw ist folglich unter Umständen mit einem vergleichbaren Widerstand in der Bevölkerung zu rechnen, da das Konzept ebenfalls auf einer unmittelbaren Belastung des Einzelnen beruht. Auch in Bezug auf die einzelnen berücksichtigten Modalitäten bei der Gesetzes-Konzipierung finden sich hilfreiche Hinweise für die, in dieser Arbeit untersuchte Kontingentierung. Außerdem spielen die, für das Heizungsgesetz diskutierten Aspekte im Rahmen der Umsetzungsmodalitäten ebenso eine wichtige Rolle (s.u. Kapitel B. II.).

#### ff) Internationale Kontingentierungssysteme

Ein internationaler Vergleich mit anderen Ländern zeigt, dass es bereits eine Vielzahl an implementierten individuellen Emissionshandelssystemen in anderen Ländern gibt:

In der Schweiz existiert das „myclimate CO<sub>2</sub>-Kompensation“, bei welchem verursachte CO<sub>2</sub>-Emissionen ermittelt werden und die Möglichkeit eines Ausgleich durch die finanzielle Unterstützung von Klimaschutzprojekten besteht<sup>327</sup>.

In Kanada hat der Einzelne über das „Alberta Emissions Offset System“ die Möglichkeit, Emissionsgutschriften zu erhalten, sofern er in Projekte zur Emissionsreduktion investiert<sup>328</sup>. Ähnlich funktioniert das Projekt „National Carbon Offset Standard“ aus Australien<sup>329</sup>.

Durch das „Klimatkontot“ in Schweden erhält der Einzelne die Möglichkeit, seine Emissionen zu erfassen und durch den Kauf von CO<sub>2</sub>-Gutschriften auszugleichen, wobei auch hier das Geld in Klimaprojekte investiert wird<sup>330</sup>. Schweden hat außerdem ein sogenanntes „Bonus-Malus“-System, welches beim Kfz-Erwerb ansetzt und diesen für Autos mit hohem Emissionsausstoß verteuert, während es den Kauf von Autos mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß vergünstigt<sup>331</sup>.

---

Mehr Geld für die Heizung: Ampel klärt letzte Details – Habeck beklagt „Kulturkampf“, <https://www.merkur.de/politik/beklagt-kulturkampf-heizungsgesetz-geg-ampel-klaert-letzte-details-habeck-zr-92368687.html> (aufgerufen am 23.07.2023).

<sup>327</sup> My climate (Hrsg.), Über uns, <https://www.myclimate.org/de/informieren/ueber-uns/> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>328</sup> Alberta Government (Hrsg.), Alberta Emission Offset System, <https://www.alberta.ca/alberta-emission-offset-system.aspx> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>329</sup> Australian Government (Hrsg.) (2017), National Carbon Offset Standard for Buildings, verfügbar unter: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2017-09/apo-nid113756.pdf>.

<sup>330</sup> Swedish Environmental Institut (Hrsg.), Klimat Kontot, <https://www.klimatkontot.se/Default> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>331</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr – Umgestaltung der Kfz-Steuer: Bonus-Malus-System, verfügbar unter:

Norwegen hat mit dem „Klimakvoter“ ein Emissionshandelssystem implementiert, wodurch CO<sub>2</sub>-Emissionen erfasst und (für Unternehmen ab einer bestimmten Größe sogar verpflichtend) durch Emissionsrechte ausgeglichen werden<sup>332</sup>.

Die dargestellten Modelle aus dem internationalen Vergleich unterscheiden sich allerdings insofern maßgeblich, als dass sie auf freiwilliger Basis, ohne hoheitlichen Zwang die Möglichkeit geben, sich freiwillig Beschränkungen zu unterwerfen. Insbesondere im Hinblick auf die Frage der Vereinbarkeit mit Grundrechten ergibt sich mithin eine völlig andere Vergleichslage.

In Beijing, China gibt es seit 2008 Ansätze zur Reduzierung von Verkehr und Luftverschmutzung. So wird eine sogenannte „driving restriction policy“ – auch als „road space rationing“ bekannt<sup>333</sup> – verfolgt, wonach Autos mit einem bestimmten Kennzeichen (z.B. gerade Endziffer) an bestimmten Tagen nicht fahren und andere (z.B. ungerade Endziffer) an anderen Tagen. Die Studien haben ergeben, dass sich in kurzer Zeit eine deutliche Verringerung der CO<sub>2</sub>-Werte feststellen ließ (40%)<sup>334</sup>. Allerdings muss man beachten, dass in China ein anderer Umgang mit Grundrechten herrscht und die Hürden für eingreifende Maßnahmen in die Rechte Einzelner in diesem Land viel niedriger sind.

All die dargestellten, bereits existierenden Modelle sind zwar auf eine Kontingentierung von beschränkt-verfügbaren Gütern ausgerichtet. Sie unterscheiden sich jedoch maßgeblich von dem vorliegenden Kontingentierungsansatz, da es an einem unmittelbaren Bezug zur Pkw-Nutzung und den daraus entstehenden Emissionen fehlt. Insofern handelt es sich bei der Idee dieser Arbeit um einen neuen Denkansatz, der das Konzept eines individuellen Kontingentierungssystems mit dem Anknüpfungspunkt der fahrzeugnutzungsbezogenen Emissionsreduktion kombiniert.

### c) Ermächtigungsgrundlage

Grundsätzlich kommen für die Ermächtigung zu staatlichem Handeln verschiedene Rechtsgrundlagen in Betracht. Hierzu gehören Gesetze, Satzungen und Verordnungen<sup>335</sup>.

---

[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_bonus-malus-system\\_kliv.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_bonus-malus-system_kliv.pdf).

<sup>332</sup> Norwegian Environment Agency (Hrsg.) (2023), Klimakvoter, <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimakvoter/> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>333</sup> Science Direct (Hrsg.) (2014), Transportation Research Part A : Policy and Practice, Will a driving restriction policy reduce car trips? – The case study of Beijing, China, Volume 67, 279-290, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0965856414001797> (aufgerufen am 15.08.2023).

<sup>334</sup> Wikipedia (Hrsg.), Road space rationing in Beijing, [https://en.wikipedia.org/wiki/Road\\_space\\_rationing\\_in\\_Beijing](https://en.wikipedia.org/wiki/Road_space_rationing_in_Beijing) (aufgerufen am 15.08.2023).

<sup>335</sup> Vgl. Müller in: Huck, Winfried/Müller, Martin (Hrsg.) (2020), 3. Auflage, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, München, § 35 Rn. 15 f.

Als Konsequenz aus der Grundrechtsbetroffenheit ist sowohl der Gesetzesvorbehalt<sup>336</sup> als auch die Wesentlichkeitstheorie<sup>337</sup> zu beachten<sup>338</sup>. Dies führt dazu, dass die Zuteilungskriterien mittels eines förmlichen Gesetzes geregelt werden müssen, worin die wesentlichen Entscheidungen zu der Freiheitsbeeinträchtigung der Grundrechtsträger getroffen sind<sup>339</sup>. Beispielfhaft veranschaulicht der Beschluss des BVerfG vom 24.03.2021 (1 BvR 2656/18) den Gesetzesvorbehalt zu der Regelung von zulässigen Emissionsmengen: *„Der Gesetzgeber muss die erforderlichen Regelungen zur Größe der für bestimmte Zeiträume insgesamt zugelassenen Emissionsmengen selbst treffen. Eine schlichte Parlamentsbeteiligung durch Zustimmung des Bundestags zu Verordnungen der Bundesregierung kann ein Gesetzgebungsverfahren bei der Regelung zulässiger Emissionsmengen nicht ersetzen, weil hier gerade die besondere Öffentlichkeitsfunktion des Gesetzgebungsverfahrens Grund für die Notwendigkeit gesetzlicher Regelung ist. Zwar kann eine gesetzliche Fixierung in Rechtsbereichen, die ständig neuer Entwicklung und Erkenntnis unterworfen sind, dem Grundrechtsschutz auch abträglich sein. Der dort tragende Gedanke dynamischen Grundrechtsschutzes (grundlegend BVerfGE 49, 89 <137>) kann dem Gesetzeserfordernis hier aber nicht entgegengehalten werden. Die Herausforderung liegt nicht darin, zum Schutz der Grundrechte regulatorisch mit Entwicklung und Erkenntnis Schritt zu halten, sondern es geht vielmehr darum, weitere Entwicklungen zum Schutz der Grundrechte regulatorisch überhaupt erst zu ermöglichen.“* Da es vorliegend bei der Kontingentierung ebenfalls um eine, die Grundrechte (z.B. Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1, 14 GG etc., vgl. detaillierte Grundrechtsprüfung in Kapitel B. I. 2. b)) betreffende Festsetzung der zulässigen Obergrenze für durch die Nutzung von Pkw erzeugtes CO<sub>2</sub> geht, greift auch für den vorliegenden Fall der Parlamentsvorbehalt, sodass ein Parlamentsgesetz zu erlassen wäre.

Aus dem Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG folgt außerdem das Bestimmtheitsgebot<sup>340</sup>, wonach die Bürger hinreichend deutlich die Art und das Ausmaß ihrer Grundrechtsbeeinträchtigung erkennen können müssen. So formuliert das BVerfG in seinem Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18: *„... müssen weitere Jahresemissionsmengen und Reduktionsmaßgaben so differenziert festgelegt werden, dass eine hinreichend konkrete Orientierung entsteht. Erst dies erzeugt den erforderlichen Planungsdruck, weil nur so erkennbar wird, dass und welche Produkte und Verhaltensweisen im weitesten Sinne schon bald erheblich umzugestalten sind. Wenn im Einzelnen konkret*

---

<sup>336</sup> BVerfG, Urt. v. 01.07.1998 – 1 BvR 1640/97, in: juris.

<sup>337</sup> BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77, in: juris.

<sup>338</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>.

<sup>339</sup> BVerfG, Urt. v. 01.07.1998 – 1 BvR 1640/97, in: juris und BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77, in: juris.

<sup>340</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.06.2004 – 2 BvR 383/03, in: juris; Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (Hrsg.) (2018), 15. Auflage, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München, Art. 20, Rn. 84; vgl. BVerfG, Beschl. v. 03.09.2014 - 1 BvR 3353/13.

*erkennbar ist, dass, wann und wie die Möglichkeit endet, Treibhausgas zu emittieren, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass klimaneutrale Technologien und Verhaltensweisen diesem Entwicklungspfad entsprechend zügig etabliert werden.*“ Mittels Parlamentsgesetzes würde folglich die generelle Regulierung der Kontingentierung erfolgen, während die konkreten Umsetzungs- und Ausgestaltungsfragen per Rechtsverordnung geklärt werden könnten (s.u. Kapitel B. I. 1. d)).

Nachdem nun feststeht, welche Form die Ermächtigungsgrundlage haben muss, stellt sich als nächstes die Frage, ob bereits ein geeignetes Gesetz existiert und wenn ja, aus welchem Rechtsgebiet, bzw. ob ein neues Gesetz erlassen werden müsste.

#### aa) Untersuchung bereits erlassener Rechtsgrundlagen

Die Idee der Kontingentierung der Nutzung von Pkw zur Reduzierung der verkehrsinduzierten CO<sub>2</sub>-Emissionen berührt aufgrund ihrer Thematik eine Vielzahl an verschiedenen Rechtsgebieten:

##### (1) Polizei- und Ordnungsrecht

Sofern man davon ausgeht, dass es bei dem Kontingentierungsansatz auch um Gefahrenabwehr geht, da aufgrund der Nutzung von Fahrzeugen Emissionen entstehen, welche die Allgemeingüter der Umwelt und des Klimas beeinträchtigen, käme als Rechtsgrundlage das Polizei- und Ordnungsrecht in Betracht, vgl. § 1 PolG. Allerdings erfordert ein polizeirechtliches Einschreiten das Vorliegen einer konkreten Gefahr. Dies setzt voraus, dass in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden an der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung entsteht<sup>341</sup>. Dies ist abzugrenzen von der abstrakten Gefahr, welche kein unmittelbares polizeirechtliches Einschreiten rechtfertigt und bereits gegeben ist, wenn generell-abstrakt aufgrund von Verhaltensweisen oder Zuständen eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für einen Schaden im Einzelfall besteht und daher Anlass gegeben ist, diese Gefahr mit generell-abstrakten Mitteln zu bekämpfen<sup>342</sup>.

Für die vorliegende Situation geht es um eine abstrakte Gefahr für den Klimaschutz, denn es fehlt an der hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines konkreten Schadenseintritts in absehbarer Zeit. Der Klimawandel ist ein sich über Jahrzehnte hinweg entwickelndes Phänomen, welches auf einer Vielzahl an Ursachen basiert. Das Polizeirecht ist dafür

---

<sup>341</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.02.1974 – I C 31/72, in: juris; Schoch, Friedrich (2003), Die „Gefahr“ im Polizei- und Ordnungsrecht, Jura 2003, 472.

<sup>342</sup> Ibler, Martin in: Ennuschat, Jörg/Ibler, Martin/Remmert, Barbara (Hrsg.) (2022), 4. Auflage, Öffentliches Recht BW, München, § 2, Rn. 125 ff.

gemacht, akute und individuelle Gefahrensituationen aufzulösen und dementsprechend nicht anwendbar auf längerfristige Entwicklungen die abstrakt-generell zu lösen sind<sup>343</sup>. Entsprechend kommt eine Anwendung nach dem Sinn und Zweck des Gefahrenabwehrrechts nicht in Betracht. Die öffentliche Sicherheit als Schutzgut des Gefahrenabwehrrechts umfasst die gesamte Rechtsordnung des Staates und auch die Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen. Solange es unter Berücksichtigung der Gefahrenlage für Staat und Bürger keine Normen gibt, welche die Höchstmenge an zulässigem CO<sub>2</sub> pro Fahrer festsetzen, kann nicht von einer entsprechenden Gefährdung ausgegangen werden. Zwar ergeben sich aus § 4 KSG iVm. Anl. 2 konkrete zulässige Jahresemissionsmengen spezifisch auch für den Verkehrssektor. Jedoch fehlt es an einem regulatorischen Bezug zu einer Verpflichtung des einzelnen Pkw-Nutzers, da kein individuelles Kontingent für den Einzelnen festgelegt ist, sondern vielmehr lediglich ein Gesamtziel bestimmt wurde. Mithin kann nicht von einer Gefährdung der Rechtsordnung ausgegangen werden, wenn die Jahresemissionsmenge des Verkehrs die im Anhang des KSG regulierten Werte überschreitet und es kann auch keine Gefahrenabwehrmaßnahmen begründet werden.

Eine Dauermaßnahme wie die Kontingentierung der Nutzung von Pkw kann sich somit nicht auf die, zum situativen und akuten Einschreiten ermächtigende, polizeirechtliche Generalklausel stützen.

## (2) Straßen(-verkehrs)recht

Dadurch, dass es um die Beschränkung der Nutzung von Pkw geht, kämen Ermächtigungsgrundlagen aus dem Straßen(-verkehrs)recht in Betracht.

### (a) Straßenrecht (StrG)

Das Straßenrecht scheidet allerdings als Grundlage aus, da es lediglich das Recht der Freigabe und Widmung von öffentlichen Wegen regelt – das Recht an der Straße<sup>344</sup>. Vorliegend geht es nicht um die Nutzung der Straße, sondern um die Nutzung von Pkw.

### (b) Straßenverkehrsgesetz (StVG)

Das Straßenverkehrsgesetz (StVG) scheidet aus, da es sich auf die Normierung von Verkehrsvorschriften bezieht, welche konkretes

---

<sup>343</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.02.1974 – I C 31/72, in: juris.

<sup>344</sup> Vgl. Schoch in: Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.) (2022), Verwaltungsrecht Kommentar, 2. EL, Band 3 VwVfG, München, § 49 Rn. 34.

Verhalten auf der Straße regeln und ggf. sanktionieren, vgl. §§ 2, 7, 21 ff. StVG. Die Kontingentierung verfolgt jedoch einen übergeordneten Ansatz, bei dem es um das grundsätzliche Beschränken bzw. Untersagen der Nutzung an sich geht. Hierfür findet sich keine Regelung im StVG.

#### (c) Straßenverkehrsrecht (StVO)

Das Straßenverkehrsrecht hingegen bezieht sich auf die verkehrsbezogenen Verhaltensweisen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, vgl. § 1 StVO. Zunächst besteht ein Bezug zur Benutzung von Fahrzeugen, jedoch muss auch der Sinn und Zweck der Regelungen stets die Gefahrenvorsorge iSd. speziellen Polizei- und Ordnungsrechts erfüllen. Mit der Kontingentierung wird keine polizeiliche Gefahrenabwehr verfolgt. Insbesondere ist auch keine hinreichende Gefahr für einen Schaden der öffentlichen Sicherheit in Form der Rechtsordnung durch Verstoß gegen das Sektorenziel Verkehr gemäß § 4 KSG iVm. Anl. 2 gegeben (s.o. Kapitel B. I. 1. c) aa) (1)).

Etwas anderes könnte sich aber durch die Ermächtigung „zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen“ aus § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO ergeben. Dieser erscheint auf den ersten Blick geeignet, weil ein Bezug zur Benutzung der Straße besteht und die Norm im Sinne der effektiven Gefahrenvorsorge eine Beschränkung der Rechte der Pkw-Fahrer zur Benutzung von Straßen ermöglicht. Dies könnte auch dahingehend ausgelegt werden, dass die Auferlegung eines Kontingents zur Beschränkung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes letztlich auch die Benutzbarkeit der Straße beschränkt, da ohne Kontingent nicht mehr gefahren werden darf. Nun könnte man aber argumentieren, dass es bei dem Kontingentierungsansatz auch um Gefahrenabwehr geht, da je mehr Fahrzeuge genutzt werden, umso mehr Emissionen entstehen und die Allgemeingüter der Umwelt und des Klimas beeinträchtigt werden. Aus § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO wird erkennbar, dass auch der verfolgte Schutz der Bevölkerung vor Abgasen ein legitimer Zweck iSd. Norm ist.

Für den vorliegenden Kontingentierungsansatz fehlt es aber an einer hinreichend konkreten Gefahr, wonach eine direkte Kausalität zwischen Schutzgutgefährdung und Pkw-Nutzung als Ursache erforderlich ist (s.o.). Vorliegend kann, mangels hinreichender Wahrscheinlichkeit eines konkreten Schadenseintritts in absehbarer Zeit allenfalls von einer abstrakten Gefahr ausgegangen werden (vgl. oben Kapitel B. I. 1. c) aa) (1)).

Letztlich scheidet eine Anwendbarkeit jedoch bereits aufgrund des reinen Wortlauts des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO aus. Denn die Norm

ermächtigt dazu, die Benutzung bestimmter Straßen, oder Straßenstrecken zu beschränken, oder zu verbieten, oder den Verkehr umzuleiten. Nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO iVm § 45 Abs. 1 S. 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken auch zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen regeln, sofern „die Verkehrsimmissionen Beeinträchtigungen mit sich bringen, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen und damit zugemutet werden muss (vgl. BVerwGE 74, 234 = NJW 1986, 2655; OVG Münster, NJOZ 2009, 1737 = DVBl 2009, 458, sowie Beschl. v. 28.3.2018 – 8 A 1247/16)“<sup>345</sup>. Aus der Referenz zur Ortsüblichkeit wird deutlich, dass die Befugnis zur Beschränkung der Nutzbarkeit sich insbesondere räumlich auf gewisse (besonders gefährdete) Bereiche beschränkt. Die Gefahrenlage muss sich aus den besonderen räumlichen Gegebenheiten ergeben und auch bezogen hierauf wiederum aufgelöst werden<sup>346</sup>. Die Kontingentierung würde den gesetzlichen Anwendungsbereich überdehnen, denn sie verfolgt ein völlig anderes Ziel und soll auch mit einem anderen Mechanismus implementiert werden. Es geht hier um die generelle Einschränkung der Nutzung von Pkw, nicht um den Schutz gewisser Straßen-(bereiche). Hierfür kommt die Straßenverkehrsordnung nicht als Ermächtigungsgrundlage in Frage. Ein klassischer Anwendungsfall für § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO wäre vielmehr, die zeitweise Sperrung eines Streckenabschnitts an einem gewissen Knotenpunkt in einer Stadt, an welchem bspw. aufgrund von Kreuzungen und Ampelschaltungen eine besonders hohe Schadstoffbelastung für die Anwohner herrscht<sup>347</sup>.

Ob regionale Besonderheiten zu berücksichtigen und besonders schutzwürdige Gebiete zu schützen Sinn und Zweck der Kontingentierung ist, wird innerhalb der Grundrechtsprüfung explizit untersucht (vgl. unten in Kapitel B. I. 2.) b) ff) (3) (b) (ii)).

### (3) Umweltrecht

Aufgrund des mit der Kontingentierung verfolgten Schutzzwecks des Umwelt- und Klimaschutzes kommt das Umweltrecht als Rechtsgebiet in Betracht, aus dem sich eine Ermächtigungsgrundlage ergeben

---

<sup>345</sup> Vgl. OVG Münster, Beschl. V. 06.06.2019 – 8 B 821/18, in: juris.

<sup>346</sup> Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2019), Verkehrseinschränkungen auf übergeordneten Straßen und Ortsdurchfahrten, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/654308/867c21bb6387410ee28c90e1e0c4587d/WD-7-105-19-pdf-data.pdf>

<sup>347</sup> OVG Münster, Beschl. V. 06.06.2019 – 8 B 821/18, in: juris.

könnte. Insbesondere könnten die Rechtsquellen aus dem BNatSchG und dem BImSchG, oder dem KSG eine passende Norm bieten.

(a) Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

Gemäß § 1 BNatSchG wird mit dem Gesetz der Schutz von Natur und Landschaft verfolgt.

Ganz abstrahiert geht es vorliegend mit der Kontingentierung auch um Umweltschutz, jedoch ist die Zielrichtung eine deutlich spezifischere, nämlich die Schadstoffreduzierung zur Verfolgung des Klimaschutzes, sodass als speziellere Vorschrift das BImSchG in Betracht kommt. Im Übrigen fehlt es an einer Ermächtigungsgrundlage aus dem BNatSchG, welche das Instrument einer Kontingentierung der Fahrzeugnutzung tragen würde. Denn die Gesetzessystematik des BNatSchG basiert vielmehr auf einem primären Vermeidungs- sowie sekundärem Kompensationsgebot im Hinblick auf die Beeinträchtigung der Natur, vgl. §§ 20 ff. und 69 BNatSchG. Eine Eingriffsgrundlage, welche ein Verbot im Sinne eines maximal verfügbaren Kontingents festsetzt, findet sich nicht im BNatSchG. Denn es ist keine Norm ersichtlich, die bestimmt genug wäre, um das Bestimmtheitsgebot aus Art. 20 Abs. 3 GG zu erfüllen. Es lässt sich keine Norm aus dem BNatSchG finden, auf welche sich eine Kontingentierung stützen könnte.

(b) Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)

Das BImSchG regelt die Luftreinhaltung, § 1 BImSchG. Somit besteht auch ein unmittelbarer Bezug zu Treibhausgasemissionen, wie sie bspw. im Verkehr entstehen.

In Betracht käme § 38 Abs. 1 S. 2 BImSchG als Ermächtigungsgrundlage, welche dazu verpflichtet, Fahrzeuge so zu betreiben, dass vermeidbare Emissionen gänzlich verhindert und unvermeidbare Emissionen auf ein Mindestmaß reduziert werden. Es handelt sich um eine direkt anwendbare Grundpflicht, die unmittelbar den Fahrzeugbetreiber adressiert<sup>348</sup>. Jedoch geht die Regelungswirkung der Norm nie so weit, dass sie den bestimmungsgemäßen Betrieb, wenn auch nur zeitweise, gänzlich unmöglich macht<sup>349</sup>. Eine Kontingentierung hätte aber zur Folge,

---

<sup>348</sup> Jarass, Hans D. (Hrsg.) (2022), Bundesimmissionsschutzgesetz: BImSchG, 14. Aufl., München, § 38, Rn. 15 f.

<sup>349</sup> Vgl. BayVGH, Urt. v. 19.08.2014 - 22 B 11.2608, in: juris; Jarass, Hans D. (Hrsg.) (2022), Bundesimmissionsschutzgesetz: BImSchG, 14. Aufl., München, § 38 Rn. 17.

dass bei Überschreitung des Kontingents das Fahrzeug nicht mehr bestimmungsgemäß genutzt werden könnte, sodass sich der vorliegende Kontingentierungsansatz nicht auf diese Norm stützen kann.

§§ 38, 39 BImSchG iVm. §§ 47 ff. StVZO stellen Anforderungen an die Produktzulassung von Fahrzeugen, bei denen eine Abgasuntersuchung vorzunehmen ist. Jedoch geht es bei der vorliegenden Kontingentierung nicht um die Beschränkung der Zulassung an sich, sondern die Limitierung der insgesamten Nutzung von bereits zugelassenen Fahrzeugen, sodass auch hier kein Anhaltspunkt für eine geeignete Ermächtigungsgrundlage gegeben ist.

Ebenso scheidet die Heranziehung des § 40 BImSchG aus. Es existiert weder ein Luftreinhalteplan noch ein Plan für kurzfristige Maßnahmen nach § 47 Abs. 1 oder 2 BImSchG, welcher eine Beschränkung des Pkw-Verkehrs in Form einer Kontingentierung vorsieht, vgl. § 40 Abs. 1 BImSchG. Es scheidet auch § 40 Abs. 2 BImSchG als Ermächtigungsgrundlage aus, denn ebenso wie § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO bezieht sich die Ermächtigung auf eine räumliche Beschränkung der Nutzbarkeit von Straßen<sup>350</sup>. Es muss in der Regel von der Behörde die Erforderlichkeit der Verkehrsbeschränkung für jede einzelne Straße überprüft werden<sup>351</sup>. Mithin ist die Vorschrift überdies auch völlig unpraktikabel bzw. ungeeignet zur Realisierung des Regelungsziels der Kontingentierung, auch wenn durchaus eine Berücksichtigung regionaler Unterschiede angezeigt sein kann (vgl. Kapitel B. I. 2.) b) ff) (3) (b) (ii)). Im Übrigen verweist § 40 BImSchG auf die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften. Wie aufgezeigt finden sich dort keine Instrumente zur Implementierung der Kontingentierung, sodass sich hieraus auch keine Anhaltspunkte für die Art und Weise der Umsetzung der Verkehrsbeschränkung ergeben, was ebenfalls gegen eine Anwendbarkeit des § 40 BImSchG spricht. Eine deutschlandweite Kontingentierung hat somit einen viel größeren Anwendungsbereich und kann sich nicht auf § 40 BImSchG stützen.

Nicht unmittelbar im BImSchG geregelt, aber auf dessen Grundlage erlassen, sind eine Vielzahl an spezifischen Richtlinien und Verordnungen, welche sich auch mit durch Verkehr induzierten Schadstoffen befassen (z.B.: Verordnung über Emissionsgrenzwerte

---

<sup>350</sup> Jarass, Hans D. (Hrsg.) (2022), Bundesimmissionsschutzgesetz: BImSchG, 14. Aufl., München, § 40, Rn. 7.

<sup>351</sup> Jarass, Hans D. (Hrsg.) (2022), Bundesimmissionsschutzgesetz: BImSchG, 14. Aufl., München, § 40, Rn. 7.

für Verbrennungsmotoren (28. BImSchV) oder § 27 oder 48a Luftqualitätsrahmenrichtlinie 96/62/EG und zweier Tochterrichtlinien durch die Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV; TA Luft (2002)). Allerdings sind die Bundesimmissionsschutzverordnungen nicht als Ermächtigungsgrundlage geeignet, denn sie beinhalten keine individuelle Verpflichtung für einzelne Grundrechtsträger und erfüllen im Übrigen nicht den Gesetzesvorbehalt.

### (c) Klimaschutzgesetz (KSG)

Das Klimaschutzgesetz befasst sich intensiv mit der Verfolgung des Klimaschutzes durch die Reduzierung von Schadstoffen.

Das Klimaschutzgesetz kommt als Rechtsquelle für die Kontingentierung in Betracht, da es ebenso wie das Kontingentierungsinstrument den Zweck des Klimaschutzes verfolgt, vgl. § 1 KSG. Durch die Festsetzung von laufenden Emissionsreduktionszielen und der transparenten Kontrolle der Erreichung dieser Ziele soll das deutsche Klimaschutzziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 Schritt für Schritt erreicht werden<sup>352</sup>.

Fraglich ist, ob sich in dem Regelwerk des KSG eine Rechtsnorm findet, welche die Ermächtigung für die Kontingentierung darstellen kann.

In Bezug auf den Verkehrssektor beinhaltet das KSG die CO<sub>2</sub>-Preis-Verpflichtung zur Reduzierung der Schadstoffemissionen. Allerdings hat die deutsche Bundesregierung erkannt, dass zur Erreichung der deutschen (vgl. §§ 3 f. KSG iVm. Anl. 4) und europäischen Klimaschutzziele (Reduktion um mindestens 40% gegenüber 1990 bis 2030 gemäß dem Klimaschutzplan<sup>353</sup>) zusätzliche Hebel bewegt werden müssen. Entsprechend wurden auch speziell für den Verkehrssektor diverse Instrumente entwickelt, welche zur Reduktion der Schadstoffproduktion durch den Verkehr beitragen sollen: Gemäß § 9 KSG beschließt die Bundesregierung nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm, welches differenziert nach Sektoren unterschiedliche Maßnahmen formuliert. Hierbei handelt es sich um ein schlichtes Verwaltungshandeln, bei dem die eigenen hoheitlichen Aktivitäten prozedural und materiell gesteuert

---

<sup>352</sup> Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Einleitung, Rn. 78.

<sup>353</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016), Klimaschutzplan 2050, verfügbar unter: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

werden<sup>354</sup>. Aus dem Maßnahmenkatalog lässt sich erkennen, dass die Stoßrichtung, der sich aus dem KSG ergebenden Instrumente, unterstützender Natur sind (sog. „Pull-Maßnahmen“<sup>355</sup>). Sie wollen durch positive Anreize fördern, unterstützen und Alternativen schaffen (z.B. Förderung alternativer Fortbewegungsmethoden, Kraftstoffe, Antriebe).

Aus diesem Maßnahmenkatalog fällt der vorliegende Kontingenzierungsansatz heraus. Denn er stellt in seinem Schwerpunkt eine Beschränkung bzw. Belastung der Gruppe der Verkehrsnutzer dar (sog. „Push-Maßnahme“<sup>356</sup>). Es werden Verpflichtungen auferlegt, anstatt die Mobilitätsoptionen zu erweitern. Somit handelt es sich um eine diametrale Herangehensweise zur Verfolgung des Umwelt- und Klimaschutzziels.

Es stellt sich die Frage, ob die Ermächtigung in § 9 KSG auch zum Erlass von Maßnahmen ermächtigt, die einen Eingriff in die Rechte der Betroffenen darstellt. Aus dem Wortlaut des Gesetzes lässt sich keine solche Einschränkung entnehmen. Problematisch insbesondere im Hinblick auf den Parlamentsvorbehalt könnte aber sein, dass ein etwaiger Grundrechtseingriff sich nicht unmittelbar aus einem Gesetz, sondern vielmehr aufgrund eines auf das Gesetz gestützte Klimaschutzprogramm ergibt. Es ist zu erkennen, dass Maßnahmen keine unmittelbare Verpflichtung der Bürger bewirken, eine Kontingenzierung schon. In Anbetracht der Wirkung der Kontingenzierung bedarf es ihrer Regulierung, unmittelbar in Form eines Gesetzes und nicht in einem Maßnahmenprogramm, basierend auf einem Gesetz. Denn die Kontingenzierung zielt darauf ab, den Bürger unmittelbar zu verpflichten und in seinen Rechten zu beschränken und geht damit weit über ein schlichtes verwaltungsinternes Handeln hinaus.

Erst recht ungeeignet wäre § 5 Abs. 4 KSG, denn hierbei handelt es sich um eine bloße Verordnungsermächtigung zur Datenerhebung. Außerdem erfordert der Parlamentsvorbehalt, wie oben dargestellt, ein Parlamentsgesetz, sodass eine Verordnung zur Regelung der Kontingenzierung nicht ausreicht.

---

<sup>354</sup> Schink, in: Burgi, Martin/Waldhoff, Christian (Hrsg.) (2022), Festschrift für Hans-Günter Henneke zum 65. Geburtstag, S. 241 ff.

<sup>355</sup> Bund für Umwelt- und Naturschutz Landesverband Baden-Württemberg (Hrsg.) (2022), Bund-Katalog Push-Maßnahmen, Stuttgart, verfügbar unter: [https://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/Dokumente/Themen/Mobilitaet/BUND\\_Katalog\\_push-Massnahmen\\_Verkehr.pdf](https://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/Dokumente/Themen/Mobilitaet/BUND_Katalog_push-Massnahmen_Verkehr.pdf).

<sup>356</sup> Bund für Umwelt- und Naturschutz Landesverband Baden-Württemberg (Hrsg.) (2022), Bund-Katalog Push-Maßnahmen, Stuttgart, verfügbar unter: [https://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/Dokumente/Themen/Mobilitaet/BUND\\_Katalog\\_push-Massnahmen\\_Verkehr.pdf](https://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/Dokumente/Themen/Mobilitaet/BUND_Katalog_push-Massnahmen_Verkehr.pdf).

Mithin kann das KSG nicht als Rechtsgrundlage für die Kontingentierung herangezogen werden, da es bisher kein individuelles Emissionshandelssystem vorsieht.

Das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG-BW) eröffnet über § 7 f einen interessanten Ansatz zur Aufstellung von Klimamobilitätsplänen, welche Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Treibhausgasemissionen unter Berücksichtigung der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft festlegen. Auch hierbei handelt es sich um ein Maßnahmenpaket, welches aber auch sogenannte Push-Maßnahmen beinhalten kann<sup>357</sup>. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass keine Maßnahmen darunter gefasst werden können, die in die Zuständigkeit des Bundes oder Landes fallen. Denn die Norm ermächtigt lediglich die Gemeinden im Rahmen ihrer Zuständigkeit. Bei der Kontingentierung handelt es sich um ein System, welches bundeseinheitlich implementiert werden sollte, da es vorerst primär nicht um die Einhaltung regionaler Ziele, sondern um die CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele von Deutschland geht. Entsprechend sollte über eine Regelung auf Bundesebene nachgedacht werden<sup>358</sup>.

#### (4) Bauplanungs- und Bauordnungsrecht

##### (a) Bauplanungsrecht (BauGB)

Die Luftreinhaltung, insbesondere auch die Reduzierung der Schadstoffbelastung im Verkehrsbereich, wird zwar als zum Aufgabengebiet der Bauleitplanung (z.B. § 9 Abs. 1 Nr. 23a und Nr. 24 BauGB) gehörend gesehen<sup>359</sup>. Aus dem Nachhaltigkeitsprinzip wurden auch für die städtebauliche Planung eine Vielzahl an Vorgaben abgeleitet<sup>360</sup>. Jedoch ergibt sich aus § 1 BauGB, dass es Sinn und Zweck des Bauplanungsrechts ist, die bauliche Nutzung von Grundstücken zu regeln<sup>361</sup>.

Ein Bezug der Kontingentierung zu Raum und Planung lässt sich lediglich anhand der regionalen Unterschiede der

---

<sup>357</sup> Stuttgart (Hrsg.), Mobilitätskonzepte, <https://www.stuttgart.de/klimamobilitaetsplan> (aufgerufen am 30.08.2023).

<sup>358</sup> Freiburg im Breisgau (Hrsg.), Klimamobilitätsplan, <https://www.freiburg.de/pb/1829129.html> (aufgerufen am: 30.08.2023).

<sup>359</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 9, Nr. 55 mit Verweis auf EuGH, Urt. v. 03.06.2021 – C-635/18, in: Celex-Nr. 62018CJ0635; Birk, Hans-Jörg (2015), 6. Auflage, Bauplanungsrecht in der Praxis, Stuttgart/ München, Rn. 508, 511.

<sup>360</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 9, Rn. 28.

<sup>361</sup> Dirnberger, Franz in: Spannowsky, Willy/ Uechtritz, Michael (Hrsg.) (2021), 59. Edition, Beck'scher Online-Kommentar, Baugesetzbuch, München, § 1 Rn. 5.

Klimaschutzbedürftigkeit erkennen (z.B. Biotop<sup>362</sup> oder Ballungsraum<sup>363</sup>). Jedoch ist es nicht Aufgabe der Kontingentierung die regionalen Divergenzen zu regulieren, es ist vielmehr ein Aspekt, welcher innerhalb der Frage der Rechtmäßigkeit der Kontingentierung (Vereinbarkeit mit Grundrechten; Verhältnismäßigkeit) indirekt eine Rolle spielt (vgl. Ausführungen unten in Kapitel B. I. 2.) b) ff) (3) (b) (ii)). Jedoch wirkt sich dies jedenfalls nicht in der Wahl der Ermächtigungsgrundlage aus.

#### (b) Bauordnungsrecht (LBO)

Für das Bauordnungsrecht beschränkt § 1 LBO den Anwendungsbereich auf bauliche Anlagen.

Die vorliegende Kontingentierung weist keinen Bezug zu baulichen Anlagen auf. Sie ist vielmehr fahrzeugnutzungsbezogen. Es sind auch keine Regelungen aus dem Baurecht ersichtlich, welche zur Umsetzung der Kontingentierung geeignet wären.

#### (5) Bereits vorhandene Kontingentierungen

Da sich einige Anhaltspunkte für die grundsätzliche Gestaltung von Kontingentierungsmechanismen aus der Flächen- und Lärmkontingentierung sowie dem Zertifikatshandel haben ableiten lassen, könnte man hieran auch bei der Bestimmung der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage denken.

#### (a) Flächenkontingentierung

Die Flächenkontingentierung stützt sich auf Vorschriften aus dem BauGB und der BauNVO (insbesondere § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB, § 16 Abs. 4 BauNVO und § 17 Abs. 2 BauNVO). Der vorliegende Kontingentierungsansatz hat zwar einen Raumbezug, jedoch liegt der primäre Steuerungsansatz in der Raum-unabhängigen Beschränkung der maximalen Schadstofferezeugung. Mithin ist der Flächenkontingentierungsansatz untauglich zur Bestimmung einer passenden Ermächtigungsgrundlage. Dem regionalen Bezug kann auf andere Weise Geltung verschafft werden, indem über den Aspekt der Verhältnismäßigkeit und den Gleichbehandlungsgrundsatz regionale Unterschiede bei den Nutzern (Land-, oder Stadtbewohner) und bei der Schutzwürdigkeit der Umwelt

---

<sup>362</sup> Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 8, Rn. 59.

<sup>363</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 7, Rn. 58.

(besonders belastete Ballungsräume, oder besonders schutzbedürftige Biotope) berücksichtigt werden, vgl. Kapitel B. I. 2.) b) ff) (3) (b) (ii).

#### (b) Lärmkontingentierung

Bei der Lärmkontingentierung geht es um die Steuerung von Fluglärm, indem an das Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren angeknüpft wird, denn sie stellen Betriebsregelungen dar, welche Bestandteil der Genehmigung nach § 6 LuftVG oder Teil der Planfeststellung nach § 8 LuftVG sind. Eine vergleichbare Norm wäre für Kfz die Zulassung nach § 3 FZV. Den Mechanismus der Kontingentierung an die grundsätzliche Zulassung von Fahrzeugen zu knüpfen, wäre untauglich, denn die Kontingentierung verfolgt lediglich das Ziel die Nutzbarkeit abhängig von den erzeugten CO<sub>2</sub>-Emissionen zu beschränken und nicht die grundsätzliche Frage der Inbetriebsetzung eines Fahrzeugs auf der Straße. Es wäre äußerst unpraktikabel, wenn ein Fahrzeug jedes Mal seine Zulassung verlieren würde, wenn das Kontingent überschritten ist.

Grundsätzlich wäre ein solcher Regelungsmechanismus zwar denkbar, jedoch müssten dann die bürokratischen und organisatorischen Modalitäten der Kfz-Zulassung optimiert werden, damit darauf reagiert werden kann, wenn der jeweilige Pkw-Nutzer ein neues Kontingent erhält (entweder, weil der Verteilungszeitraum neu beginnt, oder weil eine Aufstockungsmöglichkeit besteht und zusätzliche Kontingente erworben werden). In ihrem aktuellen Zustand wäre die Kfz-Zulassung jedoch aufgrund ihrer Verknüpfung an statische Faktoren, wie die Kfz-Schilder und die Zulassungsbescheinigung zu unflexibel, um auf die Schnellebigkeit der Kontingentierungsrealität adäquat reagieren zu können.

Im Übrigen passt der Sinn und Zweck der Zulassungsregelungen nicht auf den hiesigen Kontingentierungsansatz, denn über die Zulassungsregelungen soll sichergestellt werden, dass das Kfz fahrtauglich, technisch sicher und auch versichert ist, vgl. § 3 FZV. Bei der CO<sub>2</sub>-Kontingentierung für die Nutzung von Pkw geht es um keinen sicherheitstechnischen Aspekt, sondern um die Beschränkung der Nutzbarkeit zugunsten des Umwelt- und Klimaschutzes. Im Übrigen passt eine Orientierung an der Anzahl an zugelassenen Fahrzeugen nicht zu dem hiesigen Kontingentierungsmechanismus, denn es soll pro Bürger ein jährliches Kontingent geben, jedoch kann ein Bürger mehr als ein Fahrzeug auf sich zulassen. Bei einer Orientierung am Zulassungsmodell bestünde das Risiko, dass ein einzelner Bürger ein

größeres Kontingent zur Verfügung hätte, wenn er mehrere Fahrzeuge auf sich zulassen würde. Solange keine entsprechende Anpassung der Zulassungsregelungen erfolgt, die verhindert, dass bei mehreren Zulassungen mehrere Kontingente erlangt werden können, kommt ein zulassungsorientiertes Modell nicht in Frage.

(c) Emissionshandel mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten

Die Kontingentierung der CO<sub>2</sub>-Zertifikate im Emissionshandel auf EU-Ebene regelt auf vergleichbare Weise die Beschränkung der Schadstoffherzeugung. Überdies sind durch die Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) nun auch die, durch den Verkehr entstehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen berücksichtigt. Jedoch knüpft das System bisher noch nur auf der Verantwortungsebene der Unternehmen an, anstatt den einzelnen Verbraucher in den Blick zu nehmen, vgl. § 3 Nr. 3 BEHG. So kommt es zwar zu einer indirekten erhöhten Belastung der Verbraucher, da die Unternehmen durch Erhöhung der Endpreise für Brenn- und Kraftstoffe die gesteigerten CO<sub>2</sub>-Kosten auf ihre Kunden abwälzen (so stiegen die Kosten von Benzin bzw. Diesel bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von 25 Euro/t CO<sub>2</sub> für 2021 um etwa 7 bzw. 8 Cent/l an<sup>364</sup>). Jedoch geht es für den hiesigen Ansatz nicht um ein indirektes Instrument, mit dem Ziel durch die Steigerung der Preisstruktur von der Nutzung eines begrenzten Gutes abzuhalten, sondern insgesamt die maximale Nutzbarkeit eines beschränkten Gutes zu limitieren. Mithin bedürfte es eines Gesetzes, welches unmittelbar an der Verantwortungsebene des Einzelnen anknüpft.

(d) Windflächenbedarfsgesetz (WindBG)

Ein weiterer Ansatz könnte sich aus dem Windflächenbedarfsgesetz (WindBG) ergeben, da es hierbei auch um mengenmäßige Vorgaben zur Verfolgung des Klima- und Umweltschutzes geht. Das WindBG wurde aufgrund des Wind-an-Land-Gesetzes als „strategisch grundlegendes Steuerungselement“ geschaffen<sup>365</sup>. Das Gesetz macht den Ländern verbindliche Vorgaben iSv. Flächenzielen zur Vorhaltung von Flächen für die Nutzung von Windenergie<sup>366</sup>.

---

<sup>364</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr – CO<sub>2</sub>-Preis im Verkehrssektor, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_co2-preis\\_kliv.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_co2-preis_kliv.pdf).

<sup>365</sup> Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 7, Rn. 303.

<sup>366</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Hrsg.) (2022), Entwurf einer Formulierungshilfe der Bundesregierung Für die Fraktionen der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen und der FDP Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-einer-formulierungshilfe-der-bundesregierung-wind-an-land-gesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-einer-formulierungshilfe-der-bundesregierung-wind-an-land-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (aufgerufen am 30.08.2023).

Hierbei handelt es sich allerdings um eine zu dem hiesigen Kontingentierungsansatz umgekehrte Regelungssystematik. So wird keine Maximalmenge als Obergrenze festgelegt, sondern eine Mindestmenge, die als Verpflichtung im Gesetz verankert wird. Mithin eignet sich keine Regelung aus dem WindBG als Rechtsgrundlage für die Kontingentierung der Nutzung von Pkw.

Es wird deutlich, dass in den untersuchten Rechtsgebieten keine passende Norm existiert, die als Grundlage für eine CO<sub>2</sub>-Kontingentierung herangezogen werden kann. Insbesondere im Hinblick auf den inhaltlichen Regelungsmechanismus, den Parlamentsvorbehalt und den sich aus Art. 20 Abs. 3 GG ergebenden Bestimmtheitsgrundsatz, fehlt es an einem einschlägigen Gesetz, welches konkret genug in seiner Regelungstiefe und Eingriffsintensität die hiesige Kontingentierung abdeckt.

#### bb) Ermittlung eigener Ermächtigungsgrundlage

Die vorangegangene Darstellung lässt erkennen, dass der vorliegende Kontingentierungsgedanke derart komplex ist und besondere Anforderungen mit sich bringt, dass die Ermittlung einer eigenen, speziell angepassten Ermächtigungsgrundlage angezeigt ist.

##### (1) Gesetzgebungskompetenz

Für den Neuerlass eines Parlamentsgesetzes bedarf es zunächst einer Gesetzgebungskompetenz, vgl. Art. 20 Abs. 3 GG. Diese kann entweder dem Bund oder den Ländern gebühren. Gemäß Art. 70 GG sind grundsätzlich die Länder für den Erlass von Gesetzen zuständig, es sei denn das Grundgesetz überträgt die Zuständigkeit explizit dem Bund. Dies kann sich aus Art. 72-74 GG ergeben.

Es gibt keinen Anhaltspunkt für die Einschlägigkeit einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 GG.

In Betracht kommt aber eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, 24 oder 29 GG. Sofern einer der Tatbestände einschlägig ist, wären primär die Länder zuständig, solange der Bund nicht von seiner Zuständigkeit Gebrauch macht, vgl. Art. 72 Abs. 1 GG.

##### (a) Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 1 GG

Unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 1 GG fällt der Straßenverkehr und damit das Ordnungsrecht zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit von Verkehr durch die Regulierung von

verkehrsbezogenen Verhaltensweisen<sup>367</sup>. Es ist abzugrenzen vom Straßen- und Wegerecht, welches sich primär mit der Entstehung und Widmung von Straßen zu Verkehrszwecken beschäftigt, vgl. § 1 StrG.

In Anbetracht des mit der Kontingentierung verfolgten Zwecks lässt sich die Gesetzgebungsgrundlage folglich nicht heranziehen, da es bei der Kontingentierung nicht um die Regulierung gefährlicher, verkehrsbezogener Verhaltensweisen geht.

(b) Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 2 GG

Art. 72 Abs. 1 Nr. 22 Var. 2 GG bezieht sich auf das Kraftfahrwesen, worunter alle, auf den Bau bzw. Herstellung und Betrieb bzw. Nutzung von Kfz bezogene, Regelungen fallen<sup>368</sup>. Hierzu zählt bspw. auch die Straßenverkehrszulassungsordnung<sup>369</sup>.

Dieser Kontingentierungsansatz bezieht sich auf die Beschränkung der Nutzung von Pkw, sodass ein entsprechendes Gesetz auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 2 GG erlassen werden könnte.

(c) Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG umfasst die konkurrierende Gesetzgebung auch den Erlass von Regelungen zur Luftreinhaltung mit dem Sinn und Zweck des Schutzes vor Verunreinigungen<sup>370</sup>. Hierin besteht ein enger Zusammenhang zum Klimaschutz, sodass bspw. auch das Instrument des Emissionshandels hierauf gestützt werden kann<sup>371</sup>.

Entsprechend könnte auch der hiesige Kontingentierungsansatz unter diese Ziffer fallen, denn er verfolgt das vergleichbare Ziel der Reduzierung der Schadstoffentstehung iSd. Luftreinhaltung, indem die Nutzbarkeit von Pkw beschränkt wird.

(d) Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG

---

<sup>367</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 10.12.1975 - 1 BvR 118/71, in: juris.

<sup>368</sup> Seiler in: Epping, Volker/ Hillgruber, Christian (Hrsg.) (2022), 52. Edition, Beck'scher Onlinekommentar, Grundgesetz, München, Art. 74, Rn. 83, 85; Kment in: Jarass, Hans D./Pieroth, Martin (Hrsg.) (2022), 17. Auflage, Grundgesetz Kommentar, München, Art. 74 Rn. 64; Seiler in: Epping, Volker/ Hillgruber, Christian (Hrsg.) (2022), BeckOK Grundgesetz Kommentar, München, 52. Ed., Art. 74 Rn. 83, 85.

<sup>369</sup> Seiler in: Epping, Volker/ Hillgruber, Christian (Hrsg.) (2022), 52. Edition, Beck'scher Onlinekommentar, Grundgesetz, München, Art. 74 Rn. 83.

<sup>370</sup> Vgl. Kment in: Jarass, Hans/ Kment, Martin (Hrsg.) (2022), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage, Art. 74 Rn. 69.

<sup>371</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 05.03.2018 – 1 BvR 2864/13, in: juris.

Schließlich kommt Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG, welcher sich ganzheitlich auf den Schutz des Öko-Systems bezieht<sup>372</sup>, nicht für die vorliegende Kontingentierung in Betracht, da bspw. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG die spezieller anwendbare Vorschrift für die Luftreinhaltung ist. Die Kontingentierung der Nutzung von Pkw bezieht sich in ihrem Regulierungszweck auch lediglich auf den Aspekt der Schadstoffreinhaltung, sodass andere Aspekte des Naturschutzes außenvor bleiben.

Somit liegt die Einführung eines individuellen Emissionshandelssystems mit seinem Bezug zum Umwelt- und Klimaschutz letztlich in der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, da Art. 74 GG einschlägig ist. Das bedeutet, dass der Bund im Bereich dieser Materie ein Gesetz erlassen kann, sodass die Zuständigkeit dort und nicht bei den Ländern liegt.

## (2) Konkurrierende Gesetzgebung

Art. 72 GG regelt die Einzelheiten der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz. Aus Art. 72 Abs. 2 GG ergibt sich, dass keine Notwendigkeit für den Nachweis der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung besteht.

## (3) Gesetzgebungsverfahren

Für das Gesetzgebungsverfahren wären entsprechend die Art. 76 ff. GG zu beachten.

## (4) Inhaltsbestimmung

Die inhaltlichen Anforderungen an ein Gesetz zur Einführung einer Kontingentierung der Pkw-Nutzung beziehen sich auf das mit der Regelung verfolgte Ziel und die wesentlichen Grundsätze der Umsetzung und Durchführung.

Innerhalb der Zielsetzung würde der mit der Kontingentierung verfolgte Sinn und Zweck dahingehend bestimmt werden, dass zur Erreichung des übergeordneten Klima- und Umweltschutzes die individuellen CO<sub>2</sub>-Emissionen beschränkt werden sollen, um insgesamt die Belastung durch verkehrsinduzierte Treibhausgase zu reduzieren.

Des Weiteren müsste der Anwendungsbereich der Regelung (zeitlich, räumlich, sachlich) bestimmt werden. In räumlicher Hinsicht muss ein flächendeckender Ansatz verfolgt werden, der bundesweite Geltung

---

<sup>372</sup> Vgl. Kment in: Jarass, Hans/ Kment, Martin (Hrsg.) (2022), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage, Art. 74 Rn.79.

beansprucht. In zeitlicher Hinsicht muss der Zeitrahmen bestimmt werden, für den jeweils ein Kontingent zur Verfügung steht – praktikabel erscheint als zeitlicher Horizont ein Jahr anzusetzen (vgl. obige Ausführungen zur Orientierung an den jährlich festgesetzten Grenzwerten aus Anl. 2 zu § 4 KSG). Der sachliche Anwendungsbereich bezieht sich auf die Nutzung von Pkw. Die betroffenen Adressaten sind entsprechend alle Pkw-Nutzer (auch die Nutzer von Elektroautos fallen in den Anwendungsbereich, werden aber faktisch nicht von der Kontingentierung beschränkt, s.o. Kapitel A. II. 2.). Diese Gruppe könnte man über die Kfz-Zulassung erfassen, oder über den Erwerb eines Führerscheins. Da Ersteres nicht berücksichtigen kann, wenn jemand ein fremdes Auto nutzt, leased oder carsharing betreibt bzw. mehrere Fahrzeuge besitzt, sollte an das Innehaben eines Führerscheins angeknüpft werden. Dies würde im Übrigen dazu führen, dass auch jemand, der zwar einen Führerschein hat, aber kein Auto fährt, dennoch ein Kontingent erhalten würde, das er ggf. gewinnbringend verkaufen kann.

Sodann müsste der Regelungsmechanismus festgelegt werden. So stellt die Kontingentierung gleichzeitig ein Gebot und Verbot dar. Das Gesetz gebietet dem Adressaten, sich an die Kontingentierungsvorgaben zu halten und verbietet es ihm gleichzeitig, das zur Verfügung stehende Kontingent zu überschreiten.

Auf der Umsetzungsebene wäre die konkrete Verteilung der Kontingente zu regeln – nicht nur bezogen auf die zur Verfügung stehende Anzahl an Kontingenten, sondern auch auf den konkreten Umfang eines jeden Kontingents. Um (parallel zum KSG) die Klimaschutzziele zu verfolgen, sollte etappenweise bzw. jährlich ein reduzierter Kontingentumfang festgelegt werden. Dies ließe sich durch einen Verweis auf die Vorgaben des KSG erreichen, um einen Gleichschritt zu erzielen.

Ebenfalls Bestandteil der Regelung müssten relevante Ausnahmetatbestände sowie Härtefallregelungen und Befreiungsmöglichkeiten sein.

Außerdem zu bestimmen, wären Aspekte des Emissionshandels (die Frage, ob und wie die individuellen Emissionsrechte übertragen werden können) und die Gesichtspunkte der Zuständigkeit für die Überwachung und Kontrolle sowie Einzelheiten zur Sanktionierung bei Verstößen (s.u. Kapitel B. II.).

Die Einzelheiten der Um- und Durchsetzung würden die Länder bzw. jeweils zuständige Behörden regeln. Insofern würde das Gesetz auch eine Ermächtigung der Exekutive darstellen. Hierzu gebietet das Bestimmtheitsgebot, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sind, sodass ein jeweiliges Verwaltungshandeln messbar und

für den Einzelnen auch voraussehbar wird, vgl. Art. 20 Abs. 3 GG<sup>373</sup>. So wäre, als mit dem Gesetz verfolgter Zweck, der Umwelt- und Klimaschutz zur Beschränkung und Reduzierung des durch die Nutzung von Pkw ausgelösten Schadstoff- bzw. CO<sub>2</sub>-Ausstoßes zu bestimmen. Da die Frage, ob eine Kontingentierung tatsächlich erlassen wird, zur Sicherstellung eines effektiven Umwelt- und Klimaschutzes nicht zur Debatte stehen sollte, wäre der Behörde insofern kein Ermessen iSv. § 114 VwGO einzuräumen. Bezüglich des Inhalts muss erkennbar sein, was auf Exekutivebene geregelt werden soll. Dies wären die konkrete Festsetzung, Umsetzung und Kontrolle des jährlich verfügbaren Kontingents und die Berücksichtigung besonderer Ausnahme- und Befreiungsfälle. Unter dem Ausmaß versteht sich der Umfang bzw. die Regelungsreichweite, was überwiegend deckungsgleich mit dem sachlichen Anwendungsbereich ist.

#### d) Gesetzesvollzug

Als nächsten Schritt kommt es auf der Umsetzungsebene auf die Frage des Gesetzesvollzugs an. Bundesgesetze können unterschiedlich vollzogen werden. Es herrscht ein Regel-Ausnahmeverhältnis, wonach die Länder grundsätzlich zuständig sind (vgl. auch Art. 30 GG), es sei denn, das Grundgesetz sieht ausdrücklich die Zuständigkeit des Bundes vor. Somit kommt es in der Regel zur Verwaltung durch die Länder als eigene Angelegenheit gemäß Art. 83 GG. Alternativ verwalten die Länder den Vollzug im Auftrag des Bundes nach Art. 85 GG (z.B. bei Bundesfernstraßen gemäß Art. 90 Abs. 3 GG). Deutlich seltener kommt es zum Vollzug von Bundesgesetzen durch eine eigene Bundesverwaltung nach Art. 86 GG (z.B. bei der Bundesfinanzverwaltung gemäß Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG). Voraussetzung für eine Zuständigkeitsverschiebung hinsichtlich der Ausführung von Bundesgesetzen ist das Vorliegen eines verfassungsrechtlichen Regelungsvorbehalts, wie er sich aus Art. 83 ff., 91 a ff., 104a, 108 GG ergibt<sup>374</sup>. Überdies kann sich eine Verbandskompetenz des Bundes aus sogenannten ungeschriebenen Regelungsvorbehalten, wie dem Sachzusammenhang<sup>375</sup>, dem Annex<sup>376</sup> und der Natur der Sache<sup>377</sup>, ergeben.

Für die vorliegende Kontingentierung der Pkw-Nutzungs-induzierten Schadstoffe gibt es keine Zuweisung, welche zu einer ausnahmsweisen Zuständigkeit des Bundes führen würde. Mithin wäre das Kontingentierungsgesetz durch die Länder auszuführen. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der – bezüglich der

---

<sup>373</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.06.2004 – 2 BvR 383/03, in: juris; Jarass in: Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (Hrsg.) (2018), 15. Auflage, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München, Art. 20, Rn. 84; vgl. BVerfG, Beschl. v. 03.09.2014 - 1 BvR 3353/13, in: juris.

<sup>374</sup> Vgl. Dittmann in: Sachs, Michael (Hrsg.) (2011), Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, München, Art. 83, Rn. 10 ff.

<sup>375</sup> BVerfG, Urt. v. 27.10.1998 – 1 BvR 2306/96, in: juris.

<sup>376</sup> BVerwG, Urt. v. 20.02.2013 – 6 A 2.12, in: juris.

<sup>377</sup> BVerfG, Rechtsgutachten v. 26.05.2022 – 1 PBvV 2/52, in: juris.

Flächenkontingentierung geführten – Diskussion, wonach Bestrebungen erkennbar sind, die Flächenkontingentierung auf Bundesebene zu etablieren, mit dem Argument, auf Länderebene sei ein adäquater Gerechtigkeitsmaßstab noch nicht etabliert<sup>378</sup>. Hier wird dafür argumentiert, dass zum Teil eine Umsetzung auf Bundesebene angezeigt/erforderlich sein kann, wenn andernfalls den besonderen Gegebenheiten der Materie nicht Rechnung getragen werden kann. Bei der Kontingentierung der Nutzung von Pkw macht im Gegenteil eine Durchführung auf Landes- bzw. Kommunalebene Sinn, da auf untergeordneter Ebene viel spezifischer auf die individuellen Gegebenheiten (z.B. regionale Unterschiede), die im Rahmen der Verhältnismäßigkeit eine Rolle spielen können, eingegangen werden kann. Der Vollzug auf Gemeindeebene ermöglicht eher, den individuellen Gegebenheiten gerecht zu werden. Insbesondere Einzelheiten im Bereich von Raum und Planung, wie ein gesteigerter Bedarf an Kontingenten mangels ausreichendem Nahverkehrsangebot in ländlichen Regionen, oder wie eine besondere Schutzwürdigkeit der Umgebung aufgrund von Biotopen, können adäquat mittels einer adaptiven gemeindlichen Verkehrspolitik abgebildet werden<sup>379</sup>.

In einem nachfolgenden Schritt kann es sodann auf die einzelnen Verwaltungsinstrumente ankommen (u.a. Rechtsverordnung, Satzung, Verwaltungsakt, öffentlich-rechtlicher Vertrag etc.)<sup>380</sup>. Man unterscheidet bei den Handlungsformen der Verwaltung insbesondere zwischen abstrakt-generellen (Rechtsverordnung oder Satzung) und konkret-individuellen (Verwaltungsakte) Instrumenten – abhängig davon, wie die Regelungssystematik konzipiert ist<sup>381</sup>. Rechtsverordnungen sind darauf ausgelegt, eine Vielzahl von Fällen zu regeln, während Verwaltungsakte (sofern es sich um keine Allgemeinverfügungen iSv. § 35 S. 2 VwVfG handelt) Regelungen im Einzelfall darstellen<sup>382</sup>.

Da das tatsächlich vergebene Kontingent von Jahr zu Jahr entsprechend den CO<sub>2</sub>-Minderungszielen angepasst werden soll, bedarf es über die gesetzliche Regelung hinaus, welche lediglich die nationalen Ziele und den Rahmen des

---

<sup>378</sup> Quelle angeben vgl. zur Erforderlichkeit eines Bund-Länder Dialogs: LABO (Hrsg.) (2020), LABO Statusbericht 2020, München, verfügbar unter: [https://www.labo-deutschland.de/documents/LABO\\_Statusbericht\\_2020\\_Flaechenverbrauch\\_.pdf](https://www.labo-deutschland.de/documents/LABO_Statusbericht_2020_Flaechenverbrauch_.pdf) S.47; Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung: Kommuner Praxistest, Schlussfolgerungen für Akteure in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden & Kommunikation der Ergebnisse, Dessau-Roßlau, S. 113 ff., verfügbar unter: [https://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Veroeffentlichungen/uba\\_158-2020\\_innovative\\_instrumente\\_zum\\_flaechensparen.pdf](https://www.raum-energie.de/fileadmin/Downloads/Veroeffentlichungen/uba_158-2020_innovative_instrumente_zum_flaechensparen.pdf).

<sup>379</sup> Zur wesentlichen Vorbildfunktion von Kommunen: Brahms, Florian in: polis (Hrsg.) (2022), Vorbild Kommune – wo liegt der rechtliche Rahmen kommunaler Förderungsmöglichkeiten als Teil der Mobilitätswende?, <https://polis-magazin.com/2022/01/vorbild-kommune-wo-liegt-der-rechtliche-rahmen-kommunaler-foerdermoeglichkeiten-als-teil-der-mobilitaetswende/> (aufgerufen am 01.09.2023).

<sup>380</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.12.2002 – 1 BvL 28/95, in: juris.

<sup>381</sup> Pietzcker, Jost/Marsch, Nikolaus in: Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.) (2022), 43. EL, Verwaltungsrecht, VwGO, München, § 42, Rn. 23 f.

<sup>382</sup> Pietzcker, Jost/Marsch, Nikolaus in: Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter (Hrsg.) (2022), 43. EL, Verwaltungsrecht, VwGO, München, § 42, Rn. 23 f.

Handelssystems bestimmt, auf Landesebene eine feingliedrige und konkrete Allokation der Kontingente<sup>383</sup>.

Hier bietet es sich an, auf abstrakt-genereller Ebene mittels Rechtsverordnung den Rahmen der Kontingentierung abzustecken und auf der untersten Durchsetzungsebene von der zuständigen Behörde die konkrete Kontingentierung mittels Verwaltungsakts zu regeln. Auch innerhalb einiger der oben untersuchten Rechtsbereiche finden sich entsprechende Verordnungsermächtigungen zur Umsetzung auf nachgelagerter Ebene (z.B. § 4 KSG, § 7 WindBG, § 7 BImSchG etc.). So sollten die Länder bei der Umsetzung und dem Monitoring des individuellen Emissionshandelssystems eine wesentliche Rolle spielen. Im Einzelfall werden abstrakt-generelle Regelungen durch konkret-individuelle Verwaltungsakte iSd. § 35 S. 1 VwVfG auf kommunaler Ebene von der zuständigen Behörde vollzogen. So wäre für jedes Jahr ein neuer Bescheid zu erlassen, in welchem die, für jeden einzelnen Bürger jährlich verfügbare, CO<sub>2</sub>-Menge festgehalten ist. Da es sich bei dem Kriterium der Pkw-Nutzung um ein allgemeines Merkmal handelt, anhand dessen der von dem Verwaltungsakt adressierten Personenkreis bestimmt werden kann, käme sogar eine Allgemeinverfügung iSv. § 35 S. 2 VwVfG in Betracht.

#### e) Rechtsnatur der Kontingentierung

Nachdem nun die Aspekte der Rechtsgrundlage für die Kontingentierung untersucht wurden, ist zur genaueren Bestimmung der weiteren Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Rechtscharakter der Kontingentierung als Eingriffsmaßnahme zu bestimmen. Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Implementierung der Kontingentierungsidee (bspw. mittels einer Verordnung bzw. eines Verwaltungsaktes) nicht unmittelbar auf der Umsetzungsebene erfolgen kann, sondern vielmehr in einem vom Bund zu erlassenden Parlamentsgesetz zu regeln wäre und entsprechend erst in einem nachgelagerten Schritt mittels Rechtsverordnung detailliert Umsetzungsfragen geklärt werden können. So formuliert das BVerfG in seinem Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18: *„Nach Art. 80 Abs. 1 GG kann die Bundesregierung durch Gesetz ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen aber Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Der Grad der jeweils zu fordernden Bestimmtheit einer Regelung hängt auch von der Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen ab. Je schwerwiegender die Auswirkungen sind, desto höhere Anforderungen werden an die Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen sein. Insoweit berührt sich das Bestimmtheitsgebot mit dem Verfassungsgrundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, der fordert, dass der Gesetzgeber die entscheidenden Grundlagen des zu regelnden Rechtsbereichs, die den Freiheits- und Gleichheitsbereich des Bürgers*

---

<sup>383</sup> Vgl. zu Flächenkontingentierung: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 5.

*wesentlich betreffen, selbst festlegt und dies nicht dem Handeln der Verwaltung überlässt (BVerfGE 56, 1 <13>; vgl. BVerfGE 141, 143 <170 Rn. 59>; 147, 253 <309 f. Rn. 116>; 150, 1 <99 ff. Rn. 199 ff.> m.w.N.).*

*Sollen Regelungen ergehen, die Freiheits- und Gleichheitsrechte der Betroffenen wesentlich betreffen, ist die Einbindung des Verordnungsgebers in die Regelungsaufgabe nicht schlechthin ausgeschlossen (vgl. BVerfGE 147, 310 <311 f. Rn. 120>). Die wesentlichen Fragen sind dann aber, sofern nicht funktionale Grenzen der Gesetzgebung entgegenstehen, entweder unmittelbar durch den Gesetzgeber oder durch entsprechend bestimmte Regelung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung in einem formellen Gesetz zu klären.“*

Die zitierte Passage verdeutlicht die vom BVerfG vorausgesetzte Regelungssystematik und das Zusammenspiel zwischen Parlamentsgesetz und Rechtsverordnung. Soll in dem Gesetz eine Möglichkeit der Exekutive zur Regelung der Einzelheiten mittels Rechtsverordnung eingeräumt werden, muss gemäß Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG in dem Gesetz der Ermächtigungsadressat genannt sowie die Bestimmtheitstrias (Inhalt, Zweck und Ausmaß) gewahrt werden und die Regelung muss eindeutig als Verordnungsermächtigung erkennbar sein<sup>384</sup>. Die Rechtsverordnung muss wiederum die gesetzliche Ermächtigungsnorm angeben, um das in Art. 80 Abs. 1 S. 3 GG verankerte Zitiergebot zu wahren. Daran anknüpfend können die Einzelverwaltungsakte zur konkreten Vergabe der Kontingente wiederum auf die Verordnung als Ermächtigung gestützt werden<sup>385</sup> und müssen darüber hinaus formell und materiell rechtmäßig sein.

## 2. Grenzen der Einführung eines Systems zur Kontingentierung

Grundsätzlich ergeben sich die rechtlichen Grenzen einer, in die individuellen Rechte Einzelner eingreifenden, Regelung aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG, wonach die verfassungsmäßige Ordnung, Gesetz und Recht den Maßstab der Rechtmäßigkeit bilden.

### a) Formelle Rechtmäßigkeit

Die Zuständigkeit der vollziehenden Gewalt ergibt sich entweder unmittelbar aus der, für das Verwaltungshandeln einschlägigen Regelung, oder jedenfalls aus dem allgemeinen Verwaltungsorganisations- bzw. Verwaltungsverfahrenrecht (vgl. z.B. § 3 VwVfG). Für die vorliegende Kontingentierung wäre die Zuständigkeit für den konkreten Erlass der Einzelmaßnahmen auf kommunaler Ebene anzusiedeln (s.o. Kapitel B. I. 1. d) und e)).

---

<sup>384</sup> Vgl. Mann in: Sachs, Michael (Hrsg.) (2014), 7. Auflage, Grundgesetz Kommentar, München, Art. 80, Rn. 23 ff.; bspw. mittels konkreter Begriffsverwendung und durch Bezeichnung als Verordnungsermächtigung in der Überschrift.

<sup>385</sup> Vgl. Ennuschat, Jörg (1998), Der Verwaltungsakt und seine Rechtsgrundlagen, JuS 1998, 905.

In formeller Hinsicht muss aufgrund des Rechtsstaatsprinzips das Bestimmtheitsgebot gewahrt werden (Art. 20 Abs. 3 GG), welches dem einzelnen Bürger die Möglichkeit gibt, genau abschätzen zu können, ob er von der Regelung betroffen ist und wie er sein Verhalten ausrichten muss, damit er sich regelkonform verhält<sup>386</sup>.

Betrachtet man die letzte Stufe der Umsetzungsebene, so sind überdies formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen gemäß §§ 28 und 37 VwVfG zu wahren, welche für Verwaltungsakte gemäß § 35 VwVfG gelten. Entsprechend erfordert der Erlass eine vorherige Anhörung der Betroffenen, § 28 Abs. 1 VwVfG. Für den vorliegenden Fall greift aber die Besonderheit, dass die Kontingentierung bundesweit erlassen werden soll, sodass die Behörde gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl erlassen wird, sodass eine Anhörung entbehrlich wäre. Die Form des § 37 VwVfG ist zu beachten. Um sicher zu stellen, dass die Rechtsmittelfristen zu laufen beginnen, müssten die Bescheide mit einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung gemäß § 58 VwGO versehen werden.

## b) Materielle Rechtmäßigkeit

Abgesehen von der Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen – welche von der Konzipierung des entsprechend zu erlassenden Gesetzes abhängt – muss die Kontingentierung mit den zahlreichen, durch sie berührten, wichtigsten Grundrechten vereinbar sein.

### aa) Eigentum

#### (1) Schutzbereich

Das Grundrecht auf Eigentum aus Art. 14 GG umfasst alle vermögenswerten Rechte und Güter, die dem Einzelnen von der Rechtsordnung zur privatnützigen Verwendung zugewiesen sind<sup>387</sup>. Aufgrund der Sozialpflichtigkeit des Eigentums handelt es sich um ein normgeprägtes Grundrecht, dessen Umfang sich aus der Gesamtheit der verfassungsmäßigen Gesetze ergibt<sup>388</sup>.

Unter den Schutzbereich dieses Grundrechts fällt folglich auch das Eigentum am eigenen Auto.

#### (2) Eingriff

---

<sup>386</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.06.2004 – 2 BvR 383/03, in: juris; Jarass in: Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (Hrsg.) (2018), 15. Auflage, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München, Art. 20, Rn. 84; vgl. BVerfG, Beschl. v. 03.09.2014 – 1 BvR 3353/13, in: juris.

<sup>387</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.01.2006 – 2 BvR 2194/99, in: juris.

<sup>388</sup> BVerfG, Beschl. v. 14.01.2010, 1 BvR 1627/09, Rn. 25, in: juris.

Von einer Beeinträchtigung des Eigentums ist dann auszugehen, wenn die private Nutzbarkeit und die Ausübung der aus dem Eigentum folgenden Rechte eingeschränkt werden<sup>389</sup>. Es wird zwischen der konkret-individuellen Enteignung und den abstrakt-generell wirkenden Inhalts- und Schrankenbestimmung unterschieden<sup>390</sup>.

Die Kontingentierung der Nutzung von Pkw stellt einen unmittelbaren Eingriff in das Grundrecht auf Eigentum dar, da unmittelbar die grundrechtliche Freiheit beschränkt wird<sup>391</sup>. Denn sie betrifft die Nutzbarkeit des Eigentums an den Pkw, da sobald das jeweilige Kontingent aufgebraucht ist, das Auto nicht mehr fortbewegt bzw. benutzt werden soll. Die Kontingentierung kann insofern auch mittelbar wirken, als dass sie den Einzelnen dazu bringt, noch während das Kontingent vorhanden ist, das Auto weniger oft zu nutzen, damit das zur Verfügung stehende CO<sub>2</sub>-Kontingent noch länger über das Jahr reicht. Da lediglich die Nutzungsmöglichkeit der Pkw eingeschränkt wird, liegt keine Enteignung iSv. Art. 14 Abs. 3 GG vor, sodass es sich um eine bloße Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG handelt.

### (3) Rechtfertigung

Hinsichtlich der Rechtfertigung sind die Schranken-Schranken zu beachten. Hierunter fällt insbesondere der einfache Gesetzesvorbehalt aus Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Mithin ist erforderlich, dass die Inhalts- und Schrankenbestimmung im Wege eines Gesetzes im materiellen Sinne erfolgt, welches die Sozialbindung des Eigentums sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachtet, vgl. Art. 14 Abs. 1 S. 2 iVm. Abs. 2 GG. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist gewahrt, wenn der Grundrechtseingriff ein legitimes Ziel verfolgt und zur Verfolgung dieses Ziels geeignet, erforderlich und angemessen ist<sup>392</sup>.

Als mit der Kontingentierung verfolgter legitimer Zweck darf die Staatszielbestimmung des Umweltschutzes (Art. 20a GG) Berücksichtigung finden.

Die Kontingentierung ist auch geeignet, den das Ziel des Umweltschutzes zu verfolgen.

Es liegt außerdem kein gleich-geeignetes milderes Mittel vor. Milder wäre bspw. die Einführung von Gebühren für die Verursachung von CO<sub>2</sub>-Emissionen beim Autofahren. Diese Maßnahme wäre jedoch im

---

<sup>389</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.01.2006 – 2 BvR 2194/99, in: juris.

<sup>390</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.07.1981 – 1 BvL 77/78, in: juris.

<sup>391</sup> BVerfG, Beschl. v. 26.06.2002 – 1 BvR 670/91, in: juris.

<sup>392</sup> BVerfG, Urt. v. 10.10.2007 – 1 BvR 370/07, in: juris.

Vergleich zu einer Kontingentierung deutlich weniger geeignet, das gewünschte Ergebnis zu erzielen, da die Folgen einer Inanspruchnahme der Umwelt für den Bürger erst im Nachhinein deutlich würden, so dass ein präventives Umdenken und entsprechendes Handeln auf Verursacherebene erst zeitverzögert zu erwarten wäre. Das Besondere an dem Kontingentierungsansatz ist, dass zur Verfolgung des Klima- und Umweltschutzes eine absolute Obergrenze geschaffen wird, über die hinaus durch die Nutzung von Pkw kein weiteres CO<sub>2</sub> mehr erzeugt werden darf.

Innerhalb der Angemessenheit wird das verfolgte Ziel dem betroffenen Grundrecht gegenübergestellt und im Wege der praktischen Konkordanz zu einem gerechten Interessenausgleich gebracht<sup>393</sup>. Dabei ist die Intensität der Betroffenheit sowie die Gewichtigkeit der relevanten Rechte zu berücksichtigen<sup>394</sup>. Je schwerer der Eingriff desto gewichtiger müssen die damit verfolgten Interessen sein<sup>395</sup>. In qualitativer Hinsicht geht es darum, wie schwer der Grundrechtseingriff wiegt. In quantitativer Hinsicht können Aspekte berücksichtigt werden, wie z.B. die Anzahl an Menschen, die aufgrund der Kontingentierung betroffen sind sowie die Dauer der Betroffenheit. Zunächst sind eine Vielzahl an Grundrechtsträgern, nämlich alle Pkw-Nutzer uneingeschränkt in die Zukunft betroffen. Sofern mittels Kontingentierung eine absolute Obergrenze eingeführt wird, die auch nicht mittels Zukaufs oder Sanktionszahlungen überschritten werden kann, läge jedenfalls in dem Moment eine intensive Grundrechtsbeeinträchtigung vor, in dem insgesamt in Deutschland der Maximalwert an CO<sub>2</sub>-Ausstoß erreicht wäre. Bis zu diesem Zeitpunkt unterlägen die Kraftfahrnutzer allerdings keinem umfänglichen Nutzungsverbot und könnten ihr Eigentum innerhalb des ihnen zustehenden Kontingents ungehindert benutzen. Um die Beeinträchtigung des Grundrechts auf Eigentum verhältnismäßig gering zu halten, sollte die Kontingentierungsmaßnahme bspw. durch Zukaufmöglichkeiten, Überschreitungs- und Sanktionsmöglichkeiten sowie Härtefallanträgen relativiert werden, damit es nicht zu einem zeitweise gänzlichen Entzug des Eigentums käme.

Dem gegenüber ist der Umweltschutz ein elementar (ge-)wichtiges Gut, welches ohne Kontingentierung stark und irreversibel beeinträchtigt wird. Zwar genießt der Klimaschutz als Verfassungsgut keinen per se Vorrang, jedoch handelt es sich um ein verfassungsrechtlich verankertes (Art. 20a GG) gewichtiges Allgemeingut<sup>396</sup>. Die Umwelt und das Klima sind elementare Bestandteile der Existenzgrundlage der

---

<sup>393</sup> Jarass, Hans D./Pieroth, Martin Kment (Hrsg.) (2022), 17. Auflage, Grundgesetz Kommentar, München, Art. 12, Rn. 40-57.

<sup>394</sup> Klatt, Matthias/Meister, Moritz (2014), Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, JuS 2014, 193, 196.

<sup>395</sup> Klatt, Matthias/Meister, Moritz (2014), Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, JuS 2014, 193, 196.

<sup>396</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18.

Menschheit, ohne welche der Erhalt der Erde und aller Lebensformen auf ihr unmöglich ist<sup>397</sup>. Außerdem nimmt das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu<sup>398</sup> (s.o. Kapitel B. I. 1. a) cc)). Mittels Variierung der Modalitäten, wie der Möglichkeit zum An- und Verkauf sowie dem Überschreiten mit Sanktion, der Einführung von Härteklauseln und Übergangsregelungen sowie Ausnahme- und Befreiungsvorschriften<sup>399</sup> kann die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs ausreichend sichergestellt werden, sodass die Kontingentierung in Einklang mit der Eigentumsfreiheit gebracht werden kann. Schließlich liegt auch keine Sonderopfersituation<sup>400</sup> vor, in der die Betroffenen unvorhergesehen und unverhältnismäßig stark belastet werden. Besonders intensive Belastungen und Härtefälle können vorhergesehen und vorbeugend berücksichtigt werden (z.B. durch Befreiungen), sodass keine unzumutbare Belastung entsteht. Somit ist vorliegend die kontingentierende Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht ausnahmsweise unverhältnismäßig und es bedarf keiner ausgleichenden Sonderentschädigung.

## bb) Berufsfreiheit

### (1) Schutzbereich

Die Berufsfreiheit gemäß Art. 12 GG umfasst jede erlaubte, auf gewisse Dauer ausgeübte Tätigkeit, die der Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage dient (Erwerb)<sup>401</sup>. Es handelt sich um einen sogenannten „einheitlichen Schutzbereich“, da sowohl die Berufswahl als auch die Berufsausübung geschützt sind<sup>402</sup>.

Vorliegend kommt allenfalls die Berufsausübung als betroffenes Recht in Betracht. Sie umfasst Form, Mittel, Umfang und Ausgestaltung der beruflichen Tätigkeit<sup>403</sup>.

Die einzelnen Arbeitnehmer könnten durch das Kontingent in ihrer Berufsausübungsfreiheit beschränkt sein, wenn sie ihren Pkw nutzen,

---

<sup>397</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18; Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Einleitung, Rn. 94 und Teil 3, Rn. 25.

<sup>398</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18.

<sup>399</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.07.1981 – 1 BvL 24/78, in: juris; BVerfG, Beschl. v. 02.03.1999 – 1 BvL 7/91; Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 120.

<sup>400</sup> Mayen, Thomas (2022), Verhältnismäßigkeitsausgleich bei privatnütziger Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums?, NVwZ 2022, 433, 434.

<sup>401</sup> Jarass in: Jarass, Hans D./Pieroth, Martin (Hrsg.) (2022), 17. Auflage, Grundgesetz Kommentar, München Art. 12 Rn. 6; BVerfG, Beschl. V. 20.04.2004 – 1 BvR 838/01.

<sup>402</sup> Vgl. Scholz in: Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.) (2023), 100. EL, Grundgesetz-Kommentar, München, Art. 12 Rn. 22.

<sup>403</sup> BGH, Urt. v. 29.03.2017 – VIII ZR 45/16, in: juris.

um zur Arbeit zu gelangen. Fraglich ist mithin, ob der Weg zur Arbeit (Pendeln) bereits in den sachlichen Schutzbereich der Berufsfreiheit fällt. Auf der einen Seite könnte man argumentieren, dass die Kontingentierung im Einzelfall dazu führen kann, dass Berufstätiger nur noch erschwert ihre Arbeitsstelle erreichen. Wenn ein Kontingent aufgebraucht ist, muss entweder ein neues dazu gekauft, oder auf Ersatztransportmittel zurückgegriffen werden. Auf der anderen Seite berührt die Kontingentierung (mit der Ausnahme der Berufsfahrer sowie den Tankstellenbetreibern und Kraftstoffherstellern s.u.) nicht die Tätigkeit der Arbeit an sich. Eine Auffassung, die den Weg zur Arbeit mit in den Schutzbereich einbezieht, würde diesen sowohl in zeitlicher als auch in räumlicher Hinsicht zu weit ausdehnen.

Jedenfalls betroffen in ihrem Schutzbereich sind Personengruppen, welche in ihrer Arbeit auf die Nutzung eines Kfz angewiesen sind, bzw. bei denen die Autonutzung integraler Bestandteil ihres Berufes ist. Dies ist bspw. bei Handwerkern, oder Taxifahrern, Lieferdiensten und auch Streifenpolizisten der Fall.

Ebenfalls betroffen sind Tankstellen und Kraftstoffhersteller, da aufgrund der Kontingentierung weniger Treibstoff benötigt und gekauft wird, sodass auch diese Gruppe in ihrem freien Erwerb beeinträchtigt sein können.

## (2) Eingriff

In Bezug auf die Berufsfreiheit ist nur dann von einem Eingriff auszugehen, wenn die hoheitliche Maßnahme berufsregelnde Tendenz hat<sup>404</sup>. Dies setzt voraus, dass die Regelung ihrem Inhalt nach in der Regel schwerpunktmäßig Tätigkeiten betrifft, die typischerweise beruflich ausgeübt werden<sup>405</sup>. Dabei genügt es, dass es aufgrund der Regelung zu tatsächlichen Auswirkungen kommt, die geeignet sind, die Freiheit des Berufes mittelbar zu beeinträchtigen, obwohl sie keinen unmittelbar berufsregelnden Charakter tragen<sup>406</sup>. So genügt auch, dass die Beeinträchtigung zwar außerhalb der eigentlichen Berufsausübung liegt, aber Rückwirkungen auf die Berufsausübung hat<sup>407</sup>.

Für die Energiebesteuerung hat die Rechtsprechung eine berufsregelnde Tendenz abgelehnt, da sie sämtliche Verbraucher gleichermaßen belasten und den Markt insgesamt lenken würde<sup>408</sup>. Ein Eingriff wurde auch für den Emissionshandel in der TEHG-

---

<sup>404</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 06.07.2005 - 2 BvR 2335/95 u. 2391/95, in: juris.

<sup>405</sup> BVerfG, Urt. v. 17.02.1998 - 1 BvF 1/91, in: juris.

<sup>406</sup> BVerfG, Beschl. v. 30.10.1961 - 1 BvR 833/59, in: juris.

<sup>407</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.06.2002 - 1 BvR 670/91, in: juris.

<sup>408</sup> BVerfG, Beschl. v. 25.07.2007, 1 BvR 1031/07, in: juris.

Entscheidung des BVerwG<sup>409</sup> abgelehnt, da die hoheitliche Maßnahme nicht die Regelung der Berufe bezwecken sollte, sondern den Klimaschutz verfolgt.

Insofern ist die vorliegende Kontingentierung vergleichbar, als dass Sinn und Zweck des Instruments nicht in der Regelung der Berufe liegt, sondern in der Reduzierung des verkehrsinduzierten Schadstoffausstoßes.

Ein relevanter Unterschied besteht aber darin, dass die Grundrechtsträger, deren Berufsausübung unmittelbar über die Nutzung von Pkw erfolgt sowie die Hersteller und Vertreiber von Kraftstoff besonders stark von der Kontingentierung betroffen sind. Somit steht die Regelung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung bestimmter Berufe, sodass die berufsregelnde Tendenz in diesen Fällen zu bejahen ist.

### (3) Rechtfertigung

Aus dem Schrankenvorbehalt aus Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG ergibt sich die Anforderung an die Eingriffsmaßnahme als Gesetz.

Als Schranke gilt überdies der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – je stärker die Berufsfreiheit eingeschränkt wird, desto gewichtiger müssen die mit der Einschränkung verfolgten Gründe sein<sup>410</sup>. Zur Bewertung der Eingriffsintensität hat das Bundesverfassungsgericht die sogenannte Stufentheorie entwickelt<sup>411</sup>. Nach diesem Schrankensystem unterscheidet sich die Anforderung an den rechtfertigenden öffentlichen Belang, je nachdem welcher Aspekt der Berufsfreiheit betroffen ist<sup>412</sup>.

Vorliegend handelt es sich bei der Kontingentierung um einen Eingriff auf der Ebene mit der geringsten Eingriffsintensität (Berufsausübungsebene), für dessen Rechtfertigung es genügt, dass vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls ihn zweckmäßig erscheinen lassen<sup>413</sup>. Hierzu gehört auch der mit der Kontingentierung verfolgte Umwelt- und Klimaschutz als legitimer Zweck<sup>414</sup>.

Die Kontingentierung ist auch geeignet, den Umwelt- und Klimaschutz zu fördern. Innerhalb der Erforderlichkeit erscheint als milderes Mittel, die betroffenen Berufsgruppen von der Kontingentierung auszunehmen. Allerdings wäre die Maßnahme dann nicht gleich-

---

<sup>409</sup> BVerwG Urt. v. 30.6.2005 - 7 C 26.04, in: juris.

<sup>410</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 03.03.2004 – 1 BvR 2378/98, in: juris; BVerfG, Beschl. v. 07.04.2006 – 1 BvR 518/02, in: juris; BVerfG, Beschl. v. 13.06.2007 – 1 BvR 1550/03, in: juris.

<sup>411</sup> BVerfG, Urt. v. 11.06.1958 - 1 BvR 596/56, in: juris.

<sup>412</sup> BVerfG, Urt. v. 11.06.1958 - 1 BvR 596/56, in: juris.

<sup>413</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 11.06.1958 - 1 BvR 596/56, in: juris.

<sup>414</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, in: juris.

geeignet, den Umweltschutz zu bewirken, da die Nutzgruppe der Berufstätigen einen beträchtlichen Anteil bei der Entstehung von verkehrsinduzierten Schadstoffen ausmacht.

Hinsichtlich der Angemessenheit ist zu beachten, dass es sich um einen Grundrechtseingriff auf der niedrigsten Eingriffsstufe der Berufsausübung handelt. Den Arbeitern, bei denen die Fahrzeugnutzung integraler Bestandteil ihres Berufes ist, bleibt weiterhin die Möglichkeit, diesen Beruf auszuüben. Es ergibt sich lediglich eine Erschwernis durch die Kontingentierung. Außerdem könnte die Möglichkeit bestehen, weitere Kontingente dazu zu kaufen, sodass es lediglich zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung käme. Die weniger gewichtigen wirtschaftlichen Interessen<sup>415</sup> stehen jedoch in Anbetracht der gewichtigen entgegenstehenden Allgemeingüter zurück, denen andernfalls (ohne Kontingentierungsmaßnahme) ein massiver Schaden droht. Dies gilt umso mehr für die Betroffenengruppe der Kraftstoffhersteller und -vertreiber, denn auch bei ihnen führt die Kontingentierung letztlich lediglich zu einem finanziellen Absatzverlust. Eine weitere wichtige Rolle zur Abschwächung der negativen Folgen einer Kontingentierung für die Gruppe der Berufstätigen kann auch die rechtzeitige und eindeutige Kommunikation der geplanten Kontingentierung sein, mit der eine den Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit abschwächende Planbarkeit der Beschränkung erreicht werden kann. So formuliert das BVerfG in seinem Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18:

*„Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung CO<sub>2</sub>-relevanter Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten. Würde dann der festgelegte Zeitpunkt erreicht, könnte das CO<sub>2</sub>-Budget des Verkehrssektors verringert werden, ohne damit Freiheiten erheblich zu verkürzen.“*

Einschränkend sei an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, dass innerhalb der Regelung zur Kontingentierung eine Härtefallregelung für die Berufsgruppe mit berufsbezogenem Pkw-Bedarf vorgesehen werden sollte. Denn innerhalb der Interessensabwägung könnte die Tatsache, dass ohne hinzugekauftes Kontingent die Berufsausübung letztlich unmöglich wird, als besonders intensive Beeinträchtigung gewertet werden, die auch in Anbetracht der verfolgten Interessen als unverhältnismäßig zu bewerten wäre. Denn in der Regel hat das Aufbrauchen eines Kontingents nur die Auswirkung,

---

<sup>415</sup> Vgl. Kluckert, Sebastian (2015), Die Gewichtung von öffentlichen Interessen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung, JuS 2015, 116, 117.

dass der Nutzer, der sich kein zusätzliches Kontingent leisten kann, auf alternative Transportmittel umsteigen muss. Dies ist allerdings für Berufsgruppen mit Pkw-Bedarf unzumutbar bzw. unmöglich. So könnte bspw. ein Handwerker seine schweren Maschinen und Werkzeuge nicht im Bus oder der Bahn transportieren und könnte damit seinen Beruf zwangsläufig nicht ausüben.

Um dem Vorwurf der Unverhältnismäßigkeit vorzubeugen, sollte es eine Befreiungsmöglichkeit von der Kontingentierung geben, wenn es andernfalls zur Vernichtung des Betriebs käme. Denn in einem solchen Fall erlangen die eigentlich als weniger gewichtig einzustufenden wirtschaftlichen Interessen ein stärkeres Gewicht<sup>416</sup>. Sofern eine Befreiungsmöglichkeit in Erwägung gezogen wird, sollte allerdings beachtet werden, dass diese Personengruppe für den Anteil an Privatfahrten einer Kontingentierung unterliegen.

### cc) Allgemeine Handlungsfreiheit

Bei dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG, welches die Handlungsfreiheit umfasst, handelt es sich um ein Auffanggrundrecht, welches subsidiär nur greift, solange das betroffene Recht nicht von einem anderen spezielleren Grundrecht erfasst ist<sup>417</sup>.

#### (1) Schutzbereich

Der sachliche Schutzbereich umfasst grundsätzlich jedes menschliche Verhalten, ohne Rücksicht auf das Gewicht der Persönlichkeitsbetätigung<sup>418</sup>. So fällt auch der Gemeingebrauch von öffentlichen Sachen, wie das Autofahren auf öffentlichen Straßen unter den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit<sup>419</sup>. Überdies wird teilweise sogar davon ausgegangen, dass es im Speziellen ein Grundrecht auf Mobilität und Autofahren gibt<sup>420</sup>. Mobilität wird zum Teil als „Grundbedürfnis für uns Menschen“ beschrieben<sup>421</sup>. Denn

---

<sup>416</sup> Vgl. vergleichbaren Gedanken bei Urteil zum Rauchverbot in Gaststätten: BVerfG, Urt. v. 30.07.2008 - 1 BvR 3262/07, Rn. 128, in: juris.

<sup>417</sup> Rixen, Stephan in: Sachs, Michael (Hrsg.) (2021), 9. Aufl., Grundgesetz Kommentar, München, Art. 2 Rn. 10.

<sup>418</sup> BVerfG, Beschl. v. 06.06.1989 – 1 BvR 921/85, in: juris.

<sup>419</sup> BVerfG, Urt. v. 25.09.1968 - IV C 195/65, in: juris; BVerfG, Urt. v. 20.05.1987 - 7 C 60/85, in: juris.

<sup>420</sup> Vgl. Sendler, Horst (1995), Wundersame Vermehrung von Grundrechten - insbesondere zum Grundrecht auf Mobilität und Autofahren, NJW 1995, 1468; Ronellenfitsch, Michael (1992), Mobilität: Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht, DAR 1992, 321; Ronellenfitsch, Michael (1994), Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Betrachtungen zur Mobilität mit dem Auto, DAR 1994, 7; von einem Teilhaberecht aus Art. 2 Abs. 1 iVm. Art. 3 Abs. 1 GG sprechend: Fehling, Michael (2020), Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente, ZUR 2020, 387, 389.

<sup>421</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2019), Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, verfügbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?__blob=publicationFile&v=3); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

durch sie können wir Menschen uns frei fortbewegen, an der Gesellschaft teilhaben und unseren Wohlstand durch Beschäftigung sichern. Mobilität bedeutet Freiheit und Erreichbarkeit.

## (2) Eingriff

Ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit liegt bei jeder Belastung des Einzelnen durch eine staatliche Maßnahme vor<sup>422</sup>.

Die Kontingentierung beschränkt die allgemeine Handlungsfreiheit der Bürger, da die Grundrechtsträger nicht mehr unbegrenzt nach ihrem freien Belieben Autofahren können.

## (3) Rechtfertigung

Die Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 2 Abs. 1 GG richtet sich nach der in diesem Grundrecht verankerten Schrankentrias. Denn die allgemeine Handlungsfreiheit wird nur unter dem Vorbehalt gewährleistet, dass der Einzelne bei der Ausübung dieses Rechts nicht die Rechte anderer, die verfassungsmäßige Ordnung, oder das Sittengesetz verletzt, vgl. Art. 2 Abs. 1 HS 2 GG. Die verfassungsmäßige Ordnung umfasst sämtliche Normen, die verfassungsmäßig sind<sup>423</sup>. Dies setzt insbesondere die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips voraus<sup>424</sup>.

Da die Kontingentierung mittels Gesetzes implementiert werden soll, ist diese Schrankenvoraussetzung erfüllt.

Hinsichtlich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes stellt abermals der Umwelt- und Klimaschutz den verfolgten legitimen Zweck dar. Die Kontingentierung ist auch geeignet, dieses Ziel zu fördern, da sie die durch die Nutzung von Pkw entstehenden Schadstoffe reduziert. Mildere Mittel, die gleichermaßen geeignet wären, sind nicht ersichtlich. Im Rahmen der Angemessenheit steht die Intensität der Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit nicht außer Verhältnis zu der Gewichtigkeit des verfolgten Gemeinwohls. Denn die Belastung des Einzelnen hält sich bereits dadurch in Grenzen, dass grundsätzlich weiter die Möglichkeit zur Nutzung des Autos bestehen

---

(Hrsg.) (2016), Klimaschutzplan 2050, verfügbar unter:  
[https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

<sup>422</sup> Rixen, Stephan in: Sachs, Michael (Hrsg.) (2021), 9. Aufl., Grundgesetz Kommentar, München, Art. 2 Rn. 79.

<sup>423</sup> Schmidt in: Schmidt, Ingrid/Preis, Ulrich/Müller-Glöge, Rudi (Hrsg.) (2022), 22. Auflage, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, München, Art. 2 Rn. 13.

<sup>424</sup> Schmidt in: Schmidt, Ingrid/Preis, Ulrich/Müller-Glöge, Rudi (Hrsg.) (2022), 22. Auflage, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, München, Art. 2 Rn. 15.

bleibt und – abgesehen von der Motivation, das Kontingent sparsam zu verbrauchen – eine absolute Einschränkung (sofern keine Überschreitungsmöglichkeiten eingeräumt werden) erst ab der Erreichung der Kontingentobergrenze erfolgt. Überdies bleibt die Möglichkeit, sich mittels alternativer Verkehrsmittel fortzubewegen oder ein weiteres Kontingent hinzuzukaufen. In Anbetracht des besonderen Gewichts und der massiven Bedeutung für das Gemeinwohl ist die Beschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Denn die Umwelt und das Klima sind unverzichtbare Grundbausteine für das Leben, die eine Vielzahl von Interessen und Rechten des Einzelnen berühren.

Ein Rückgriff auf Art. 2 Abs. 1 GG scheidet letztlich jedenfalls ohnehin aufgrund der Betroffenheit von spezielleren Grundrechten aus (s.o. zur Subsidiarität).

#### dd) Fortbewegungsfreiheit

##### (1) Schutzbereich

Aus Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG folgt die Freiheit der Person, mithin das Recht, einen Ort aufzusuchen und/oder sich dort aufzuhalten, der einem an sich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht auch zugänglich ist<sup>425</sup>.

##### (2) Eingriff

Demnach liegt ein Eingriff vor, wenn die Bewegungsfreiheit durch eine hoheitliche Maßnahme beschränkt wird.

Vorliegend wird lediglich eine bestimmte Fortbewegungsart beschränkt, nämlich die Pkw-Nutzung. Die Freiheit, nach freiem Willen einen Ort aufzusuchen, wird mit der Kontingentierung nicht bezweckt. Sie kann uneingeschränkt mit anderen Fortbewegungsmitteln ausgeübt werden. Somit ist die Beeinträchtigung der Fortbewegungsfreiheit lediglich Folge eines anderen verfolgten Primärzwecks – des Klima- und Umweltschutzes, sodass die Fortbewegungsfreiheit der Kontingentierung nicht entgegensteht<sup>426</sup>.

#### ee) Körperliche Gesundheit

##### (1) Schutzbereich

---

<sup>425</sup> BVerfG, Urteil vom 14.05.1996 - 2 BvR 1508/93, in: juris.

<sup>426</sup> Vgl. Gusy, Christoph (1992), Freiheitsentziehung und Grundgesetz, NJW 1992, 457.

Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG schützt das Grundrecht auf das Leben und die körperliche Unversehrtheit. So formuliert das BVerfG in seinem Beschluss vom 24.03.2021 (1 BvR 2656/18): „Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen (vgl. auch VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019 - 10 K 412.18 - Rn. 70; Groß, EurUP 2019, 353 <361>; Bickenbach, JZ 2020, 168 <170 f.>; Meyer, NJW 2020, 894 <897>; Buser, DVBl 2020, 1389 <1390>; Spieth/Hellermann, NVwZ 2020, 1405 <1406 f.>; Stürmlinger, EurUP 2020, 169 <176>; Kahl, JURA 2021, 117 <126>). Angesichts der großen Gefahren, die ein immer weiter voranschreitender Klimawandel auch für die durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtsgüter etwa durch Hitzewellen, Überschwemmungen oder Wirbelstürme mit sich bringen kann (oben Rn. 22 ff.), ist der Staat hierzu sowohl den heute lebenden Menschen als auch objektivrechtlich im Hinblick auf künftige Generationen verpflichtet.“

## (2) Eingriff

Ein relevanter Eingriff kann bereits vorliegen, wenn durch die staatliche Maßnahme ein erhöhtes Risiko für die Beeinträchtigung des Grundrechts geschaffen wird<sup>427</sup>.

Die Kontingentierung betrifft nicht unmittelbar die Rechtsgüter Leben und Gesundheit. Jedoch sollte dieses Grundrecht, insbesondere in Anbetracht der gesellschaftlichen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, in den Blick genommen werden. Denn, wenn die Möglichkeit kontingentiert wird, im eigenen Auto alleine zu reisen, um potentiellen Krankheitserregern anderer Mitreisender nicht ausgesetzt zu sein, wird man, wenn die zugeteilten Kontingente aufgebraucht sind, zwangsläufig auf öffentliche Verkehrsmittel umsteigen müssen, wo allgemein das Ansteckungsrisiko höher ist<sup>428</sup>. Einschränkend zu beachten ist allerdings, dass nicht jedes Risiko automatisch eine unzulässige Grundrechtsverletzung bedeutet. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Eingriffsrechtfertigung zu betrachten<sup>429</sup>.

---

<sup>427</sup> Rixen, Stephan in: Sachs, Michael (Hrsg.) (2021), 9. Aufl., Grundgesetz Kommentar, München, Art. 2 Rn. 161.

<sup>428</sup> Sich mit dem Ansteckungsrisiko in öffentlichen Verkehrsmitteln beschäftigend: Deutsches Zentrum für Schienenverkehrsforschung beim Eisenbahn-Bundesamt (Hrsg.) (2021), Risikoeinschätzung zur Ansteckungsgefahr mit COVID-19 im Schienenpersonen- sowie im Straßenpersonennah- und -fernverkehr, Dresden, [https://www.dzsf.bund.de/SharedDocs/Downloads/DZSF/Veroeffentlichungen/Forschungsberichte/2021/ForBe\\_12\\_2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.dzsf.bund.de/SharedDocs/Downloads/DZSF/Veroeffentlichungen/Forschungsberichte/2021/ForBe_12_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (aufgerufen am: 21.08.2023).

<sup>429</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 02.08.1978 - 2 BvK 1/77, in: juris.

### (3) Rechtfertigung

Der Eingriff in die körperliche Unversehrtheit steht gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG unter einem einfachen Gesetzesvorbehalt, sodass nur aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden kann.

Bei der Beeinträchtigung des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit handelt es sich um eine unbeabsichtigte indirekte Folge staatlichen Handelns. Die Risikoverursachung durch staatliches Handeln kann allerdings gerechtfertigt sein, wenn gleichzeitig ein gewisser Schutz gegen Risiken, also ein gewisses Maß an Sicherheit gewährleistet ist<sup>430</sup>. Sobald aber das Risiko die Gefahrenschwelle überschreitet, kann ein Eingriff voraussichtlich nicht gerechtfertigt werden, sodass das Grundrecht verletzt wäre<sup>431</sup>.

Vorliegend hatte der Gesetzgeber zur Eindämmung der Corona-Krise und zum Schutz der Bevölkerung vor Ansteckung und den Gesundheitsgefahren diverse Maßnahmen implementiert, wie bspw. die Pflicht zur Maskentragung in öffentlichen Verkehrsmitteln (vgl. § 3 Abs.1 Nr.1 Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung – CoronaVO) vom 27. September 2022). So konnte nicht nur der Einzelne seine Gesundheit selbst durch Tragen einer Maske schützen, sondern wurde auch dadurch geschützt, dass andere eine Maske tragen (mussten). Hierdurch wurde das Ansteckungsrisiko erheblich gesenkt, was gegen das Überschreiten der Gefahrenschwelle spricht. Außerdem befinden wir uns mittlerweile nicht mehr in einer akuten Corona-Pandemie, sodass auch seit Frühling 2023 die letzten Maßnahmen ausgelaufen sind<sup>432</sup>. Insofern ist auch das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit inzwischen weit weniger intensiv betroffen.

Im Übrigen spielt auf der anderen Seite der Interessenabwägung der Aspekt des, mit dem Klima- und Umweltschutz zusammenhängenden und dem, mit der Kontingentierung verfolgten Gesundheitsschutzes insofern sogar eine stärkere Rolle. So wird unter dem Begriff „Umweltgerechtigkeit“ oftmals auch die bestmögliche gerechte Verteilung von umweltbezogenen gesundheitlichen Beeinträchtigungen verstanden<sup>433</sup>. Durch die Nutzung von Pkw

---

<sup>430</sup> Vgl. BVerfG, Besch. V. 19.06.1979 – 2 BvL 14/75, in: juris.

<sup>431</sup> Rixen, Stephan in: Sachs, Michael (Hrsg.) (2021), 9. Aufl., Grundgesetz Kommentar, München, Art. 2 Rn. 161, Art. 2 Rn. 176.

<sup>432</sup> Vgl. Tagesschau (Hrsg.) (2023), So endet die Pandemie, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/corona-massnahmen-ende-101.html> (aufgerufen am 03.12.2023).

<sup>433</sup> Bunge, Christiane und Böhme, Christa in: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hrsg.) (2019), Umweltgerechtigkeit, <https://leitbegriffe.bzga.de/alphabetisches-verzeichnis/umweltgerechtigkeit/#:~:text=Definition%20und%20Dimensionen%3A%20Umweltgerechtigkeit%20integriert,2012%2C%2023> (aufgerufen am 29.07.2023).

entstehen gesundheitsschädliche Schadstoffe, welche insbesondere regional jene Individuen besonders beeinträchtigen, die sich in der Nähe der Emissionsquelle befinden. Auch in diesem Zusammenhang würde die Kontingentierung greifen.

Insofern ist, in Anbetracht der geringen Beeinträchtigung des Grundrechts und dem starken Gewicht der verfolgten öffentlichen Interessen, auch der Verhältnismäßigkeitsaspekt gewahrt.

#### ff) Allgemeiner Gleichbehandlungsgrundsatz

Art. 3 Abs. 1 GG verbietet, ohne Rechtfertigung wesentlich Gleiches ungleich und Ungleiches gleich zu behandeln.<sup>434</sup>

Zunächst ist folglich zu bestimmen, ob im Falle der CO<sub>2</sub>-Kontingentierung Gleiches ungleich, oder Ungleiches gleichbehandelt wird. Dieser Schritt stellt den Ausgangspunkt für die Grundrechtsprüfung dar. Vorliegend kommt eine Verletzung durch die Ungleichbehandlung eines in wesentlicher Hinsicht vergleichbaren Sachverhalts ebenso in Betracht, wie die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichen. Es gilt zu beachten, dass oftmals für einen betrachteten Rechtsgegenstand eine Vielzahl an Vergleichsgegenständen in Betracht kommen, für die sich jeweils unterschiedliche gleiche und ungleiche Eigenschaften ergeben<sup>435</sup>.

#### (1) Vergleichsgruppe

Mithin ist in einem ersten Schritt eine Vergleichsgruppe zu bilden, welche den maßgeblichen Ausgangspunkt darstellt<sup>436</sup>. Hierfür bedarf es einer gewissen Typisierung<sup>437</sup>. Des Weiteren sind maßgeblich die Eigenschaften zu bestimmen, welche charakteristisch den jeweils zu beurteilenden Regelungsgegenstand prägen<sup>438</sup>. Hinzu kommt sodann das wertende Element der „Wesentlichkeit“, welches sich letztlich in der Rechtfertigungsprüfung auswirkt: Denn ein Unterschied ist wesentlich, wenn er die unterschiedliche Behandlung zu rechtfertigen vermag<sup>439</sup>. Es zeigt sich, dass das Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG ein von dem üblichen Aufbau der Grundrechtsprüfung leicht abweichendes

---

<sup>434</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 23.10.1951 – 2 BvG 1/51, in: juris.

<sup>435</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 11. 4. 1967 - 1 BvL 25/64, in: juris.

<sup>436</sup> Schmidt in: Schmidt, Ingrid/Preis, Ulrich/Müller-Glöge, Rudi (Hrsg.) (2022), 22. Auflage, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, München, GG Art. 3 Rn. 33.

<sup>437</sup> Vgl. BVerfG Urt. v. 27.07.2004 – 2 BvF 2/02, in: juris.

<sup>438</sup> Kischel in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.) (2022), 52. Edition, Beck'scher Onlinekommentar, Grundgesetz, München Art. 3, Rn. 15.

<sup>439</sup> Kischel in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.) (2022), 52. Edition, Beck'scher Onlinekommentar, Grundgesetz, München Art. 3, Rn. 17.

Prüfprogramm erfordert, welches sich dennoch unter die gewohnten Prüfungsschritte subsumieren lässt<sup>440</sup>.

Die naheliegendste Vergleichsgruppe, welche den Ausgangspunkt der Prüfung darstellt, sind alle Nutzer von Pkw. Denn hierauf bezieht sich die Kontingentierungsregelung. Jeder Pkw-Nutzer erhält ein bestimmtes Kontingent. Man könnte allerdings auch eine kleinteiligere Betrachtung anstellen, wonach sich das Kontingent lediglich auf die Nutzer von Pkw bezieht, bei deren Betrieb Schadstoffe entstehen. Dies hätte den Vorteil, dass dem Risiko einer ungerechtfertigten Gleichbehandlung von Nutzern von Elektrofahrzeugen vorgebeugt wird. Da sich die hiesige Kontingentierung in ihrem Anwendungsbereich jedoch grundsätzlich auf alle Pkw-Fahrer bezieht (s.o. Kapitel A. II. 2.), erfolgt die Berücksichtigung der Unterschiede zu den Nutzern von Elektrofahrzeugen erst im Rahmen der Prüfung der Rechtfertigung.

## (2) Ungleichbehandlung

Der Eingriff konstituiert sich in der Ungleichbehandlung, aus der ein Nachteil für den Grundrechtsträger resultiert<sup>441</sup>.

Bei der Kontingentierung kommt es zu einer Gleichbehandlung aller Pkw-Nutzer. Sofern sich Individuen aus dieser Gruppe wesentlich unterscheiden, kann die Gleichbehandlung mit dem Rest der Gruppe eine Verletzung darstellen.

## (3) Rechtfertigung

Von einer ungerechtfertigten Verletzung des Grundrechts ist auszugehen, wenn Individuen aus ein und derselben Vergleichsgruppe anders behandelt werden, obwohl zwischen ihnen keine wesentlichen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten<sup>442</sup>. Maßstab für die Bewertung ist sowohl das sogenannte „Willkürverbot“, welches eine Differenzierung ohne vernünftigen, aus der Natur der Sache folgenden, oder sonst wie sachlich einleuchtenden Grund<sup>443</sup> untersagt, als auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, welcher verlangt, dass die Ungleichbehandlung zur Erreichung des, mit der Regelung verfolgten

---

<sup>440</sup> Kischel in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.) (2022), 52. Edition, Beck'scher Onlinekommentar, Grundgesetz, München, Art. 3, Rn. 14.2.

<sup>441</sup> Schmidt in: Schmidt, Ingrid/Preis, Ulrich/Müller-Glöge, Rudi (Hrsg.) (2022), 22. Auflage, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, München, GG Art. 3 Rn. 34.

<sup>442</sup> BVerfG, Beschl. 07.10.1980 – 1 BvR 1289/78, in: juris; BVerfG, Beschl. v. 23.06.2004 – 1 BvL 2/98, in: juris; BVerfG, Beschl. v. 27.02.2007 – 1 BvL 10/00, in: juris.

<sup>443</sup> BVerfG, Beschl. v. 27.02.2007 – 1 BvL 10/00, in: juris.

Ziels geeignet, erforderlich und angemessen ist (sog. „Neue Formel“)<sup>444</sup>. Die Typisierung und Generalisierung von Sachverhalten ermöglichen einen ausreichenden Differenzierungsgrund<sup>445</sup>.

Die Einführung einer Kontingentierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes bei der Pkw-Nutzung ist differenziert unter dem Gesichtspunkt einzelner Fragestellungen zu betrachten. So lässt sich bei Regelungen mit unterschiedlichen Adressaten eine Vielzahl von Konstellationen und Vergleichsgruppen bilden, bei denen entweder vergleichbare Adressaten von der Regelung unterschiedlich behandelt werden oder nicht vergleichbare Adressaten gleichermaßen behandelt werden – was jeweils einen sachlichen Rechtfertigungsgrund voraussetzt, damit die Kontingentierung nicht gegen Art. 3 GG verstößt.

Für die Untersuchung der Vergleichsgruppen ergibt sich folgende nähere Betrachtung:

Grundsätzlich kommt es zur Gleichbehandlung gleicher Verursachungsbeiträge, weil die Kontingente für jeden gleich sind und jedes Kontingent eine gleiche Menge an ausgestoßenen Schadstoffen erlaubt. Betrachtet man die Ebene der Verursachung von Schadstoffen, so lassen sich eine Vielzahl an Vergleichsgruppen identifizieren, die ebenfalls Schadstoffe verursachen. Jedoch ist der vorliegende Kontingentierungsansatz derart konzipiert, dass lediglich die individuelle Verbrauchsgruppe mit fahrzeugbezogener Nutzung erfasst sein soll. Der Ansatz beschränkt sich auf die unterste Stufe in der Verursachungskette.

Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit drängt sich folglich die Frage auf, ob das alleinige Heranziehen der Pkw-Nutzer als Verursacher – unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es noch andere CO<sub>2</sub>-Emittenten gibt – überhaupt gerechtfertigt ist.

#### (a) Verursachergerechtigkeit

Die Verursachergerechtigkeit beschreibt die gerechte Inanspruchnahme von Verursachern<sup>446</sup>. Eng verwoben mit dem Gedanken der Verantwortungsgerechtigkeit<sup>447</sup> soll hierdurch sichergestellt werden, dass die jeweiligen Verantwortlichen auch nur

---

<sup>444</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 03.03.2004 – 1 BvR 2378/98, in: juris; BVerfG, Beschl. v. 07.04.2006 – 1 BvR 518/02, in: juris; BVerfG, Beschl. v. 13.06.2007 – 1 BvR 1550/03, in: juris; zur neuen Formel vgl. auch Sachs, Michael (Hrsg.) (1987), Grenzen des Diskriminierungsverbots, München, S. 483 ff.

<sup>445</sup> Jarass in: Jarass, Hans D./Pieroth, Martin Kment (Hrsg.) (2022), 17. Auflage, Grundgesetz Kommentar, München, Art. 3, Rn. 25 ff.

<sup>446</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 4 Rn. 44.

<sup>447</sup> Vgl. auch allgemein zur Beschädigtengrundrente beim Militär: BVerfG, Urt. v. 14.03.2000 – 1 BvR284/96, in: juris.

in dem Anteil in die Verantwortung genommen werden, wie sie für die Beeinträchtigung der Umwelt (bspw. durch den Ausstoß von Schadstoffen) tatsächlich verantwortlich waren.

Die Rechtsprechung verlangt grundsätzlich ausgehend von dem Verursacherprinzip eine „fundierte Ursachenanalyse“<sup>448</sup> zur exakten Feststellung der einzelnen Verursacheranteile aller Verantwortlichen, gegen welche die Maßnahme potenziell gerichtet werden soll. Eine entsprechende dezidierte Ursachenanalyse wurde für die vorliegende Maßnahme der Kontingentierung in Kapitel A. III. vorgenommen. Darüberhinausgehend erfordert die Bestimmung der konkret in Betracht kommenden Maßnahme allerdings auch die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit<sup>449</sup>, wobei einschränkend gilt, dass das Verursacherprinzip trotz Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in der Regel zum Einsatz kommen und seine Bedeutung gewahrt – sprich nicht ausgehebelt werden – soll<sup>450</sup>. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besagt in Bezug auf die Verursachergerechtigkeit, dass zum einen Verursacher entsprechend des, von ihnen erzeugten Anteils an Schadstoffen, in Anspruch genommen werden<sup>451</sup> und zum anderen keine im Verhältnis zur Verursachung bzw. Effektivität der Beseitigung der Belastung ungerechtfertigte Inanspruchnahme erfolgen darf<sup>452</sup>. Hieraus folgt bspw., dass von einer, dem Verursachungsanteil entsprechenden Maßnahme gegenüber einem Verursacher abgesehen werden kann, wenn sie zu einer völlig unangemessenen bzw. unzumutbaren<sup>453</sup> Belastung führen, oder sich als zur Verfolgung des Umweltschutzes völlig ungeeignet oder undurchsetzbar erweisen würde<sup>454</sup>. Innerhalb der Verhältnismäßigkeitserwägungen können außerdem Aspekte berücksichtigt werden, wie jüngst erfolgte erhebliche Anstrengungen des Verursachers in Richtung Umweltschutz, oder auch das Verhältnis zwischen dem Aufwand der Durchführung der Maßnahme und dem damit erreichbaren Maß an Umweltschutz –

---

<sup>448</sup> BVerwG, Beschl. v. 29.03.2007 – 7 C 9/06, in: juris.

<sup>449</sup> Spannowsky, Willy (2023), *Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung*, Kaiserslautern, Teil 4 Rn. 44; Jarass, Hans D. (Hrsg.) (2022), *Bundesimmissionsschutzgesetz: BImSchG*, 14. Aufl., München, § 47, Rn. 34; Röckinghausen, Marc in: Landmann, Robert/ Rohmer, Gustav (2023), *Umweltrecht*, Band III, 101. Ergänzungslieferung, München, § 47 BImSchG, Rn. 48.

<sup>450</sup> BVerwG, Urt. v. 27.09.2007 – 7 C 36/07, in: juris.

<sup>451</sup> Vgl. hinsichtlich der Luftreinhaltung: BVerfG, Beschl. v. 11.07.2012 – 3 B 79/22, in: BeckRS 2012, 55003.

<sup>452</sup> Vgl. OVG NRW, Urt. v. 25.01.2011 – 8 A 2751/09, in UPR 2011, 192 Rn. 52.

<sup>453</sup> Vgl. hierzu auf Lärminderungspläne verweisend: Spannowsky, Willy (2023), *Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung*, Kaiserslautern, Teil 8 Rn. 27.

<sup>454</sup> Jarass, Hans D. (Hrsg.) (2022), *Bundesimmissionsschutzgesetz: BImSchG*, 14. Aufl., München, § 47, Rn. 34.

insbesondere im Hinblick auf die alternative Inanspruchnahme sonstiger Verursacher<sup>455</sup>.

Mit der Verursachergerechtigkeit eng verknüpft ist der, aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz abgeleitete, Aspekt der Belastungsgerechtigkeit<sup>456</sup>. Sie entfaltet besondere Relevanz, wenn jemand über die Maße in Anspruch genommen wird, denn sie vereint den Aspekt der Gleichheit als Gewährleistung mit der Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit als Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung<sup>457</sup>. Aus der Belastungsgerechtigkeit folgt, dass keine Gleichbehandlung in dem Sinne erfolgen darf, dass eine Nutzergruppe, die viel weniger CO<sub>2</sub> verursacht, gleichermaßen oder sogar mehr belastet wird als Verursacher mit einem größeren Anteil an der CO<sub>2</sub>-Belastung. Somit soll die Belastung durch die Kontingentierung proportional zu der Belastung der Umwelt erfolgen und verhältnismäßig sein.

Ein weiterer, besonders im Zusammenhang mit grundrechtsbeeinträchtigenden Maßnahmen des Umweltschutzes, interessanter Begriff ist die sogenannte „Umweltgerechtigkeit“, womit ein *„Verständnis von Umwelt als Risiko über die Nutzungschancen von Umwelt als Ressource bis hin zur gerechten beziehungsweise ungerechten Verteilung der Vor- und Nachteile, die aus der Umweltnutzung hervorgehen“*<sup>458</sup> gemeint ist. Die Umweltgerechtigkeit kann in drei Dimensionen untergliedert werden: Verteilungsgerechtigkeit, Zugangsgerechtigkeit und Verfahrensgerechtigkeit<sup>459</sup>. Besonders maßgeblich für den vorliegenden Kontingentierungsansatz ist der Gedanke der gerechten und fairen Verteilung von Umweltbelastungen und -ressourcen, da die Kontingentierung der Nutzung von Pkw an dieser Stelle ansetzt und eine gerechte Verteilung von Belastung bzw. Ressourcen sicherstellen muss. Entsprechend müssen diese

---

<sup>455</sup> Vgl. Röckinghausen, Marc in: Landmann, Robert/ Rohmer, Gustav (2023), Umweltrecht, Band III, 101. Ergänzungslieferung, München, § 47 BImSchG, Rn. 48 m.w.N.

<sup>456</sup> Vgl. zur Belastungsgerechtigkeit bei der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund des Klimabeschlusses des BVerfG: Koop, Thorsten (2022), Der Klimabeschluss des BVerfG vom 24.03.2021 und seine Bedeutung für die gesetzliche Rentenversicherung, NVwZ 2022, 519, 521; zur Belastungsgerechtigkeit auf dem Weg zur Nachhaltigkeitstransformation: Köck, Wolfgang (2023), Auf dem Weg zur Nachhaltigkeitstransformation?, ZUR 2023, 321, 322.

<sup>457</sup> Vgl. zur Belastungsgerechtigkeit bei der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund des Klimabeschlusses des BVerfG: Koop, Thorsten (2022), Der Klimabeschluss des BVerfG vom 24.03.2021 und seine Bedeutung für die gesetzliche Rentenversicherung, NVwZ 2022, 519, 521; zur Belastungsgerechtigkeit auf dem Weg zur Nachhaltigkeitstransformation: Köck, Wolfgang (2023), Auf dem Weg zur Nachhaltigkeitstransformation?, ZUR 2023, 321, 322.

<sup>458</sup> Bolte, Gabriele (Hrsg.) (2012), Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit - Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven, Bern, S. 23.

<sup>459</sup> Maschewsky, Werner in: Bundesgesundheitsblatt (Hrsg.) (2008), Umweltgerechtigkeit als Thema für Public Health-Ethik, 51, 2008, 200-210.

Gerechtigkeitsaspekte bei der Festsetzung der konkreten Zielwerte der Kontingentierung als Obergrenze für die maximale Menge an CO<sub>2</sub> berücksichtigt werden. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass der individuelle Verbraucher auch nur anteilig zu seinem Verursachungsbeitrag belastet wird. Die Kontingentierung muss so ausgestaltet werden, dass die Belastung der Individuen auch nur so hoch ist, wie sie im Vergleich zu anderen Verursachungsgruppen Schadstoffe erzeugen. Somit soll eine Gleichbehandlung von gleichen Emissionsmengenverursachern erfolgen. Über Förderungsmaßnahmen und parallele Entlastung (z.B. Mobilitätsprämie und Umlage von Einnahmen durch Kontingente) kann sichergestellt werden, dass es trotz der erhöhten Einschränkungen zu keiner unzumutbaren Mehrbelastung kommt<sup>460</sup>.

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass der hiesige Kontingentierungsansatz parallel und getrennt zu anderen CO<sub>2</sub>-Verursachungsgruppen, oder auch bereits implementierten Zertifikatssystemen funktioniert, aber auch – zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – entsprechend anzupassen ist. Mithin können bei der Entwicklung dieses Kontingentierungsansatzes die vorgelagerten Verursachungsstufen nicht gänzlich ausgeblendet werden. Denn sie bestimmen die konkreten Modalitäten, unter denen die Kontingente festzusetzen sind. Die verschiedenen Ansätze knüpfen zwar an anderer Stelle an, verfolgen aber das gleiche Ziel des Klimaschutzes. Was der vorliegende Kontingentierungsansatz allerdings nicht verfolgt, ist die Miteinbeziehung von sämtlichen Verursachungsebenen. Denn er fokussiert sich ausschließlich auf den Endnutzer. Mit der Kontingentierung wird eher ein „Belastungsausgleich“ geschaffen, indem ein Verantwortungszusammenhang hergestellt wird und die Individuen besonders belastet werden, die sich besonders umweltschädlich verhalten, bzw. umgekehrt jene Individuen entlastet werden, die wenig zur Belastung der Umwelt beitragen.

#### (b) Vergleichsgruppen der Kontingentierung

Nachdem der Maßstab der Rechtfertigung unter besonderem Fokus auf den zentralen Aspekt der Verursachergerechtigkeit abgesteckt ist, folgt nun eine detaillierte Untersuchung einzelner Vergleichsgruppen, bei denen sich die Frage der Verursachergerechtigkeit in besonderem Maße stellt:

---

<sup>460</sup> Deutsche Bundesregierung (Hrsg.) (2023), Reform des EU-Emissionshandels, Gebäude und Verkehr beim Klimaschutz stärker in der Pflicht, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/eu-emissionshandel-1684508> (aufgerufen am 02.07.2023).

(aa) Vergleich mit dem CO<sub>2</sub>-Ausstoß anderer Länder

Unter dem Gesichtspunkt des Verantwortungszusammenhangs und der Wirkung von Maßnahmen muss die Frage gestellt werden, ob es gerechtfertigt ist, auf deutscher Ebene so intensive Maßnahmen gegenüber den einzelnen Bürgern zu ergreifen, wenn gemessen an der gesamten Welt nur ein geringer Beitrag zur Reduzierung der Erderwärmung geleistet werden kann, da das Bewusstsein in Bezug auf die Notwendigkeit des Schutzes der Umwelt in anderen Staaten teilweise einen ganz anderen Stellenwert hat.<sup>461</sup> Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf den pro Kopf CO<sub>2</sub>-Ausstoß:

Energiebedingte CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kopf weltweit nach ausgewählten Ländern im Jahr 2021

(in Tonnen)

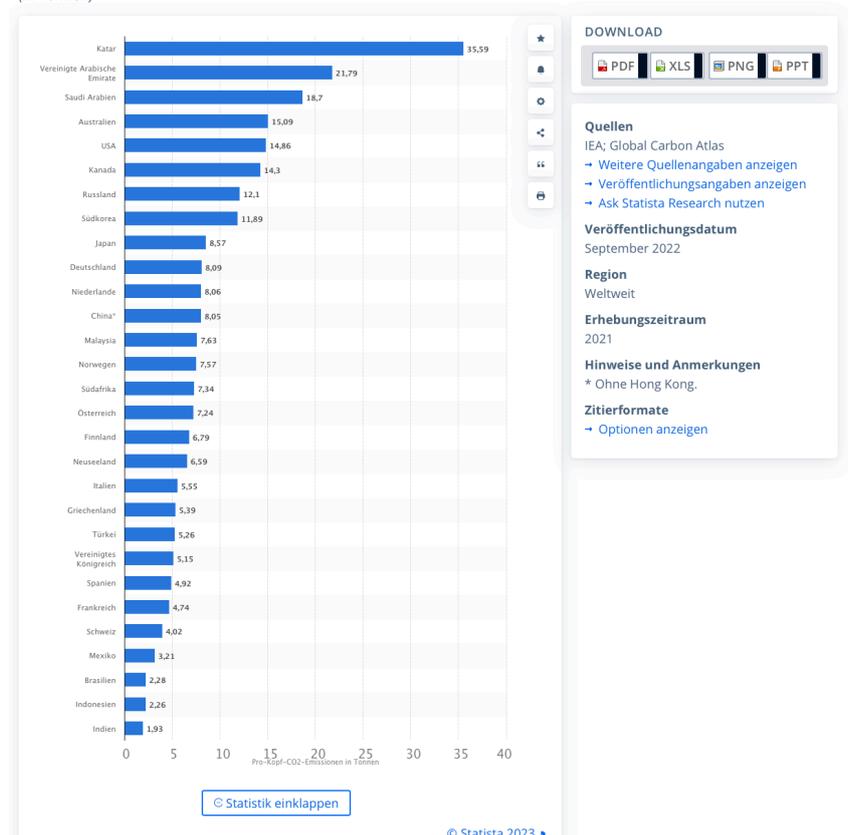


Abbildung 14: Energiebedingte CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kopf weltweit nach ausgewählten Ländern im Jahr 2021

Quelle: Statista (Hrsg.) (2023), Energiebedingte CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kopf weltweit nach ausgewählten Ländern im Jahr 2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/167877/umfrage/co-emissionen-nach-laendern-je-einwohner/> (aufgerufen am 08.09.2023).

<sup>461</sup> Deutschland auf Rang 13 von 180 Staaten: Environmental Performance Index (Hrsg.) (2022), 2022 EPI Results Overview, <https://epi.yale.edu/epi-results/2022/component/epi> (aufgerufen am 29.08.2023).

Dem ist entgegenzuhalten, dass Deutschland für sich genommen bereits aufgrund der EU-Ziele für den Klimaschutz und den damit einhergehenden deutschen Verpflichtungen zur Treibhausemissionsreduktion eine originäre Handlungspflicht zufällt<sup>462</sup>. Im Übrigen würde mit einer solchen Argumentation, der Betrachtungsblickwinkel derartig ausgeweitet, dass die Sinnhaftigkeit sämtlicher Maßnahmen und in der Folge die Übernahme von Verantwortung gänzlich in Frage gestellt wären. Es muss viel mehr eine Beschränkung des Betrachtungsrahmens vorgenommen werden und jeder Staat für sich die Minderungsziele in einem Maß verfolgen, wie es unter Berücksichtigung des individuell Machbaren und dem Verhältnis des Verursachungsbeitrags angemessen ist. So formuliert das BVerfG in seinem Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18: *„Das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot hat so von vornherein auch eine „internationale Dimension“ (Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 11). Es verlangt vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichtet insbesondere die Bundesregierung, im Rahmen internationaler Abstimmung (zum Beispiel durch Verhandlungen, in Verträgen oder in Organisationen) auf Klimaschutz hinzuwirken (siehe dazu bereits am Rande BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 26. Mai 1998 - 1 BvR 180/88 -, Rn. 23; vgl. Groß, ZUR 2009, 364 <366 f.> m.w.N.; ders., NVwZ 2011, 129 <130>; Dederer, in: Isensee/Kirchhof, HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 248 Rn. 72 m.w.N.; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 64; Wolff, in: Hömig/Wolff, GG, 12. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 5; Gärditz, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 93. EL August 2020, Art. 20a GG Rn. 18; Sommermann, in: v.Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 20a Rn. 24).“* und

*„Dabei könnte sich der Staat seiner Verantwortung auch nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen (vgl. VG Berlin, Urteil vom 31. Oktober 2019 - 10 K 412.18 -, Rn. 74; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 30. Juni 2005 - 7 C 26/04 -, Rn. 35 f.; High Court of New Zealand, Judgement of 2. November 2017, CIV 2015-485-919 [2017] NZHC 733, Rn. 133 f.; Gerechthof Den Haag, Urteil vom 9. Oktober 2018, 200.178.245/01, Ziffer 64; Hoge Raad der Niederlande, Urteil vom 20. Dezember 2019, 19/00135,*

---

<sup>462</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgasemissionsziele Deutschlands, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasemissionsziele-deutschlands> (aufgerufen am 04.03.2023).

*Ziffer 5.7.7; United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, Urteil vom 17. Januar 2020, No. 18-36082, S. 19 f.).“*

(bb) Vergleich mit der Industrie

Des Weiteren kommt als mögliche Vergleichsgruppe die Industrie als Verursachungsträger in Betracht. Allerdings unterscheiden sich die vorgelagerten Stufen, wie die Herstellung des Fahrzeugs oder des Kraftstoffes von der letzten Verursachungsstufe der Fahrzeugnutzung. Denn sie bezieht sich auf einen anderen Verursachungszeitpunkt, eine andere Verursachungsquelle und andere Verursachungsakteure. Hierin liegt ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung. Es fällt auf, dass in den beiden anderen Vergleichsfällen – der Herstellung von Fahrzeug und Kraftstoff – die Akteure Unternehmen sind, welche letztlich die Verbrauchsprodukte herstellen, die von der hier untersuchten Adressatengruppe genutzt und verbraucht werden. Diese Gruppe wird bereits über das Instrument der CO<sub>2</sub>-Kontingente/Zertifikate für Unternehmen (s.o. Kapitel B. I. 1. b cc)) kontingentiert, sodass es auch nicht erforderlich ist, die Vergleichsgruppe ebenfalls mit der vorliegenden Kontingentierung zu erfassen. Außerdem liegt die Industrie mit ihrem Anteil an den CO<sub>2</sub>-Emissionen (181 Mio. Tonnen im Jahr 2017) in Deutschland auch nur knapp über dem Anteil des Straßenverkehrs (165 Mio. Tonnen)<sup>463</sup>. In Anbetracht dieses geringen Unterschieds und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass über die CO<sub>2</sub>-Zertifikate für die Industrie bereits eine Kontingentierung stattfindet, ist nicht von einem Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz auszugehen.

Im Zusammenhang mit dem Emissionshandelssystem ist darüber hinaus die mittelbare Auswirkung auf die Endverbraucher zu beachten. Dadurch, dass eine Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Kraftstoffe in einer Erhöhung des Verkaufspreises von Benzin und Diesel resultiert, findet bereits eine Belastung der Bevölkerung statt<sup>464</sup>. Im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes wäre eine Doppelbelastung des einzelnen Bürgers im Bereich des Verkehrssektors, im Vergleich zu anderen Akteuren, unzulässig. Hiergegen ist

---

<sup>463</sup> Mitteldeutscher Rundfunk (Hrsg.) (2020), Die Top 5 der CO<sub>2</sub>-Verursacher Deutschlands nach Sektoren, <https://www.mdr.de/wissen/deutschland-top-fuenf-klima-emissionen-100.html> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>464</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr – CO<sub>2</sub>-Preis im Verkehrssektor, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_co2-preis\\_kliv.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_co2-preis_kliv.pdf).

jedoch einzuwenden, dass es sich zunächst lediglich um eine mittelbare Belastung des Einzelnen handelt. Überdies erfolgt über verschiedene Maßnahmen der Regierung, wie z.B. Klimaprämien, eine Entlastung der Bürger<sup>465</sup>. Außerdem führt die Kontingentierung in erster Linie zu keiner finanziellen Mehrbelastung und basiert nicht auf einem Preisstruktursystem. Vielmehr handelt es sich um ein Instrument, welches auf anderer Ebene und mit einer anderen Zielrichtung anknüpft, da es lediglich eine Obergrenze für die verkehrsbasierte Produktion von CO<sub>2</sub> setzt. Insofern werden die Verbraucher im Vergleich zu anderen Verursachungsgruppen nicht unberechtigt doppelt belastet.

Im Sinne des Umwelt- und Klimaschutzes muss erkannt werden, dass es notwendig ist, mit einem Bündel an Instrumenten auf allen Verursachungsebenen unmittelbar anzuknüpfen. Da es sich bei dieser Kontingentierung um eine andere Verantwortungsebene und eine andere Regulierungswirkung handelt als bei einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung, kann nicht von einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung ausgegangen werden.

#### (cc) Vergleich mit der Nutzung von Flugzeugen

Eine weitere, näher zu betrachtende Vergleichsgruppe ist der Flugverkehr. Denn das Fliegen ist als die klimaschädlichste Fortbewegungsart bekannt<sup>466</sup>. Bei der Nutzung eines Flugzeugs entstehen pro zurückgelegtem Kilometer 230 g CO<sub>2</sub>, während beim Pkw Verkehr lediglich 147 g CO<sub>2</sub> entstehen<sup>467</sup>. Eine Kontingentierung der Pkw-Nutzung lässt die Fortbewegung mittels anderer Verkehrsmittel (bewusst) unberührt, denn Kern dieses Kontingentierungsansatzes ist, dass er sich auf eine bestimmte Nutzungsart beschränkt. Eine primäre Inanspruchnahme des Pkw-Verkehrs gegenüber dem Flugzeugverkehr scheint auch insofern verhältnismäßig, als dass der Grund für die Ungleichbehandlung in dem massiv

---

<sup>465</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr– CO<sub>2</sub>-Preis im Verkehrssektor, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_co2-preis\\_kliv.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_co2-preis_kliv.pdf).

<sup>466</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Flugreisen, <https://www.umweltbundesamt.de/umwelttipps-fuer-den-alltag/mobilitaet/flugreisen#gewusst-wie> (aufgerufen am 02.07.2023); auch zu der ebenfalls als sehr klimaschädlich bekannte Fortbewegungsart der Kreuzschiffahrt: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Wie klimaschädlich sind Flugreisen und Kreuzfahrten?, <https://www.umweltbundesamt.de/service/uba-fragen/wie-klimaschaedlich-sind-flugreisen-kreuzfahrten> (aufgerufen am 21.09.2023).

<sup>467</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Hrsg.), CO<sub>2</sub> durch Verkehrsmittel im Vergleich, <https://www.mein-klimaschutz.de/unterwegs/a/einkauf/welches-verkehrsmittel-verursacht-im-vergleich-mehr-co2/> (aufgerufen am 02.07.2023).

unterschiedlichen Anteil liegt, den die jeweilige Verkehrsart an den CO<sub>2</sub>-Emissionen hat. So macht der Luftverkehr Stand 2019 lediglich 0,33 % der CO<sub>2</sub> Emissionen aus, während der Anteil des Straßenverkehrs bei 23,8 % liegt<sup>468</sup>.

(dd) Vergleich mit der Nutzung von Elektrofahrzeugen

Als weitere Vergleichsgruppe ist das Augenmerk auf eine Vergleichsposition zu richten, welche bei einer pauschalen Kontingentierung der Pkw-Nutzung insofern ungleich behandelt wird, als dass sie von der Kontingentierung letztlich nicht beschränkt wird. Hierbei handelt es sich um die Nutzer von Elektrofahrzeugen. Denn bei der Nutzung von E-Autos entsteht keinerlei CO<sub>2</sub>, sondern nur Feinstaub<sup>469</sup>.

Somit würde es für diese Personengruppe faktisch zu keiner Einschränkung kommen, da sie nie die Obergrenze ihres Kontingents erreichen könnten. Im Normalfall einer undifferenzierten Kontingentierung würden also Nutzer von Pkw mit Verbrennungsmotoren ungleich behandelt im Vergleich zu solchen mit Elektromotor. Dies ergibt sich daraus, dass die vorliegende Kontingentierung lediglich auf die Regulierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes während des Fahrvorgangs abzielt, was bei der Nutzung von Elektroautos nicht relevant ist<sup>470</sup>.

Nun könnte eingewandt werden, dass aber bei der Herstellung des Elektroautos an sich und auch bei der Erzeugung des Stroms (es sei denn es handelt sich ausschließlich um 100% grünen Strom, denn die Erzeugung von Ökostrom ist klimaneutral und erzeugt im Gegensatz zu der Stromerzeugung mit fossilen Brennstoffen kein CO<sub>2</sub><sup>471</sup>), der hergestellt wird, genauso

---

<sup>468</sup> Bundesverband der deutschen Luftverkehrswirtschaft (Hrsg.) (2022), Analyse der Klimaschutzinstrumente im Luftverkehr zur CO<sub>2</sub>-Reduktion, <https://www.bdl.aero/de/publikation/analyse-der-klimaschutzinstrumente-im-luftverkehr-zur-co2-reduktion/> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>469</sup> Vgl. Auto, Motor, Sport (Hrsg.) (2020), E-SUVs laut OECD teils schädlicher als Verbrenner, <https://www.auto-motor-und-sport.de/tech-zukunft/alternative-antriebe/oecd-studie-feinstaub-luftverschmutzung-elektroauto-reifenabrieb-suv/> (aufgerufen am 02.07.2023); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2022), Elektroautos sind so sauber wie der Strom mit dem sie fahren <https://www.bmvv.de/themen/verkehr/elektromobilitaet/klima-und-energie> (aufgerufen am 28.11.2023).

<sup>470</sup> Vgl. Auto, Motor, Sport (Hrsg.) (2020), E-SUVs laut OECD teils schädlicher als Verbrenner, <https://www.auto-motor-und-sport.de/tech-zukunft/alternative-antriebe/oecd-studie-feinstaub-luftverschmutzung-elektroauto-reifenabrieb-suv/> (aufgerufen am 02.07.2023); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2022), Elektroautos sind so sauber wie der Strom mit dem sie fahren <https://www.bmvv.de/themen/verkehr/elektromobilitaet/klima-und-energie> (aufgerufen am 28.11.2023).

<sup>471</sup> Zu Ökostrom vgl.: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), Marktanalyse Ökostrom II, Dessau-Roßlau, S. 67 ff., verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-15\\_cc\\_30-2019\\_marktanalyse\\_oekostrom\\_ii.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-15_cc_30-2019_marktanalyse_oekostrom_ii.pdf).

Schadstoffe entstehen, wie auch bei Verbrennungsmotoren. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass selbst wenn man die Erzeugung des Kraftstoffs bzw. Stroms mitrechnen würde, die Menge an ausgestoßenem CO<sub>2</sub> bei Elektrofahrzeugen immer noch erheblich geringer wäre als bei Verbrennerautos. Bei Elektroautos wären es ca. 80 Gramm CO<sub>2</sub> pro gefahrenem Kilometer<sup>472</sup> und bei Diesel und Benzinern ungefähr das Doppelte mit ca. 160 g/km<sup>473</sup>. Berücksichtigt man darüber hinaus noch, dass die Elektroautos aktuell nur knapp über 2% aller Pkw in Deutschland ausmachen<sup>474</sup>, wäre der Einfluss verhältnismäßig beschränkt, den eine Kontingentierung, die auch die Ebene der Fahrzeug- und Kraftstoffherstellung berücksichtigen würde, auf den Umwelt- und Klimaschutz haben könnte.

Im Übrigen ist bereits für die darüberliegenden Verursachungsebenen eine Regulierung über die Einführung der CO<sub>2</sub>-Zertifikate für die Hersteller der Energieträger<sup>475</sup> implementiert (s.o. Kapitel B. I. 1. b cc)). Des Weiteren kann dem entgegnet werden, dass der Regulierungsbereich der Kontingentierung bewusst auf die unterste Stufe der Schadstoffverursachung – der Pkw Nutzung – beschränkt ist. Mithin begründet sich der Unterschied in dem konkret festgelegten Untersuchungsrahmen. Als Gesetzgeber steht es dem Staat frei, den Anwendungsbereich – insbesondere auch zur vereinfachten Kontrolle und Umsetzung – so weit oder eng zu fassen, wie er es für angemessen hält<sup>476</sup>. So sprechen auch vorliegend Praktikabilitäts Gesichtspunkte gegen die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Kontingentierung, denn es ließe sich überhaupt nicht kontrollieren, mit was für einem Strommix das jeweilige Elektroauto betankt wird und wie hoch entsprechend die CO<sub>2</sub>-Belastung wäre. Hinzu kommt noch, dass mit fortschreitendem Ökostromausbau auch diese Verursachungsebene weniger relevant wird, da bei der

---

<sup>472</sup> Auto, Motor, Sport (Hrsg.) (2021), Warum E-Autos nicht nur Kohlestrom laden, <https://www.auto-motor-und-sport.de/tech-zukunft/alternative-antriebe/elektroauto-co2-stromerzeugung-rechenfehler-bilanz-kwh-grenzkosten/> (aufgerufen am 02.12.2023).

<sup>473</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Klimaschutz geht auch mit Benzinern – Diesel überschätzt, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klimaschutz-geht-auch-benzinern-diesel#:~:text=anklicken%20Benziner%20haben%20im%20Schnitt%20einen%20niedrigeren%20CO2%2DAussto%C3%9F%20als%20Diesel.&text=2019%20lagen%20Neuzulassungen%20von%20Benzin,6%20Gramm%20CO2%20pro%20Kilometer> (aufgerufen am 02.12.2023).

<sup>474</sup> Statista (Hrsg.) (2023), Verteilung der Personenkraftwagen in Deutschland nach Kraftstoffarten von 2019 bis 2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/994393/umfrage/verteilung-der-kraftstoffarten-zugelassener-pkw-in-deutschland/#:~:text=Am%201.,Pkw%20wurden%20mit%20Diesel%20betrieben.> (aufgerufen am 04.12.2023) (Tendenz steigend).

<sup>475</sup> Vgl. Glattfeld, Eric H. (2022), Neuerungen im nationalen Brennstoffhandel, Enk-Aktuell 2022, 1095.

<sup>476</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.12.2015 – 2 BvL 1/12, in: juris.

Herstellung und mittelbar auch dem Verbrauch von grünem Strom keine Schadstoffe entstehen<sup>477</sup>.

Dadurch, dass nach dem vorliegenden Modell Kontingente flächendeckend an alle Pkw-Nutzer ausgegeben würden, wäre als weitere Konsequenz zu bedenken, dass auch die Eigentümer von Elektroautos die Möglichkeit hätten, ihre Kontingente auf dem Markt zu verkaufen und damit im Vergleich zu Nutzern von regulären Pkw einen finanziellen Gewinn zu erzielen. Dieser Ungleichbehandlung könnte begegnet werden, indem die Nutzer von Elektroautos bei der Vergabe von Kontingenten außenvor gelassen werden, oder indem ein Verkauf von Kontingenten durch Elektroautoinhabern gezielt untersagt wird. Stattdessen könnte diese mittelbare Auswirkung jedoch auch durch den sachlichen Grund gerechtfertigt sein, dass die Nutzung von Elektroautos bewusst privilegiert werden soll, um einen Anreiz für den vermehrten Kauf von umweltfreundlicheren Elektroautos<sup>478</sup> zu schaffen. Die privilegierte Ungleichbehandlung von Elektroautos im Vergleich zu Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor gibt es bereits auf EU-Ebene. So soll mithilfe der Verordnung (EU) 2019/631 ein Anreiz für mehr Elektromobilität gesetzt werden und der Absatz von batterieelektrischen Fahrzeugen und Plug-In-Hybriden, welche weniger als 50 g CO<sub>2</sub>/km erzeugen (sog. „Zero- and Low-Emission Vehicles (ZLEV)“) gefördert werden<sup>479</sup>.

#### (ee) Vergleich unterschiedlicher Pkw-Nutztypen

Ebenfalls zu betrachten ist der Vergleich im Hinblick auf die individuelle Pkw-Nutzung. Indem die Ausgangsgruppe pauschal alle Pkw-Nutzer, unabhängig von Motor, oder Fahrzeugtyp erfasst, reguliert sich das System von selbst und es kommt zu einer gerechten Verteilung, abhängig von der verursachten Schadstoffmenge. Denn wenn jemand mit einem verschwenderischen und rasanten Fahrstil, oder einem besonders verbrauchsstarken Motor, oder einer großen

---

<sup>477</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), Marktanalyse Ökostrom II, Dessau-Roßlau, S. 67 ff., verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-15\\_cc\\_30-2019\\_marktanalyse\\_oekostrom\\_ii.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-15_cc_30-2019_marktanalyse_oekostrom_ii.pdf).

<sup>478</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2022), Elektroautos sind so sauber wie der Strom mit dem sie fahren, <https://www.bmu.de/themen/luft-laerm-mobilitaet/verkehr/elektromobilitaet/klima-und-energie> (aufgerufen am 23.08.2023).

<sup>479</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020), Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/emissionsstandards/pkw-leichte-nutzfahrzeuge#die-europaische-abgas-gesetzgebung> (aufgerufen am 02.07.2023).

Karosserie (z.B. SUV) fährt, wird er sein Kontingent schneller verbrauchen als ein sparsamer Fahrer. Indem alle Individuen Eingangs ein gleich großes Kontingent mit der gleichen Menge an CO<sub>2</sub>-Einheiten erhalten, wird ein Anreiz für sparsames und umweltverträgliches Verhalten gesetzt. Die nachfolgende Übersicht zeigt das Mengengerüst an unterschiedlichen Pkw zwischen 2015 und 2021:

Kraftfahrzeugverkehr - Personenkraftwagen <sup>1)</sup> - Bestand und Neuzulassungen nach Segmenten <sup>2)</sup>										
Segmente	2015		2017		2019		2020		2021	
	1 000	vH								
<b>Bestand <sup>3)</sup></b>										
Mini	2 930	6,6	3 109	6,8	3 284	7,0	3 345	7,0	3 344	6,9
Kleinwagen	8 853	19,9	8 917	19,5	8 958	19,0	8 934	18,7	8 907	18,5
Kompaktklasse	11 738	26,4	12 003	26,2	12 048	25,6	11 983	25,1	11 926	24,7
Mittelklasse	7 229	16,3	6 925	15,1	6 497	13,8	6 287	13,2	6 135	12,7
Obere Mittelklasse	2 115	4,8	2 032	4,4	1 960	4,2	1 924	4,0	1 894	3,9
Oberklasse	263	0,6	276	0,6	286	0,6	269	0,6	276	0,6
SUV <sup>4)</sup>	3 204	7,2	4 225	9,2	5 545	11,8	6 360	13,3	7 071	14,7
VANs <sup>5)</sup>	4 024	9,1	4 125	9,0	4 087	8,7	4 021	8,4	3 923	8,1
Utilities	1 575	3,5	1 703	3,7	1 846	3,9	1 932	4,0	2 008	4,2
Sonstige <sup>6)</sup>	2 472	5,6	2 490	5,4	2 585	5,5	2 662	5,6	2 764	5,7
<b>Insgesamt</b>	<b>44 403</b>	<b>100</b>	<b>45 804</b>	<b>100</b>	<b>47 096</b>	<b>100</b>	<b>47 716</b>	<b>100</b>	<b>48 249</b>	<b>100</b>
<b>Neuzulassungen</b>										
Mini	245	7,7	232	6,7	230	6,4	145	5,0	.	.
Kleinwagen	469	14,6	499	14,5	486	13,5	440	15,1	.	.
Kompaktklasse	848	26,5	803	23,3	738	20,5	598	20,5	.	.
Mittelklasse	424	13,2	411	11,9	371	10,3	313	10,7	.	.
Obere Mittelklasse	114	3,6	137	4,0	131	3,6	96	3,3	.	.
Oberklasse	31	1,0	29	0,8	28	0,8	23	0,8	.	.
SUV <sup>4)</sup>	599	18,7	821	23,8	1 128	31,3	928	31,8	.	.
VANs <sup>5)</sup>	264	8,2	249	7,2	205	5,7	110	3,8	.	.
Utilities	130	4,0	167	4,9	178	4,9	142	4,9	.	.
Sonstige <sup>6)</sup>	82	2,6	94	2,7	112	3,1	122	4,2	.	.
<b>Insgesamt</b>	<b>3 206</b>	<b>100</b>	<b>3 441</b>	<b>100</b>	<b>3 607</b>	<b>100</b>	<b>2 918</b>	<b>100</b>	.	.

<sup>1)</sup> M1-Fahrzeuge. Einschl. Fahrzeuge mit besonderer Zweckbestimmung (z.B. Wohnmobile, Krankenwagen).- <sup>2)</sup> Die Gliederung der Pkw-Modelle nach Segmenten wird vom Kraftfahrt-Bundesamt aufgrund optischer, technischer und marktorientierter Merkmale für Fahrzeuge ab Zulassung 1990 vorgenommen. <sup>3)</sup> Stand 1.1., ohne vorübergehend abgemeldete Fahrzeuge.- <sup>4)</sup> Einschl. Geländewagen.- <sup>5)</sup> Mini- und Großraum-Vans.- <sup>6)</sup> Einschl. Sportwagen und Wohnmobile. Quelle: 4.

Abbildung 15: Kraftfahrzeugverkehr - Personenkraftwagen - Bestand und Neuzulassungen

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2021), *Verkehr in Zahlen 2021/2022*, [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile) (aufgerufen am 09.09.2023), S. 145.

## (ff) Vergleich unterschiedlicher finanzieller Situationen

Ein weiterer Vergleich ist unter Beachtung der Belastungsgerechtigkeit im Hinblick auf die individuelle finanzielle Situation der einzelnen Pkw-Nutzer anzustellen. Die Art und Weise, wie die Ausgangsgruppe für die Kontingentierung gebildet ist, führt dazu, dass die Belastungswirkung für den Einzelnen, abhängig von seinen finanziellen Möglichkeiten, unterschiedlich ist<sup>480</sup>. Denn wohlhabende Pkw-Nutzer haben gegebenenfalls die Möglichkeit, sich weitere Kontingente hinzuzukaufen. So können sie theoretisch im Vergleich zu einer Person mit beschränkten finanziellen Mitteln ein Vielfaches an CO<sub>2</sub> verursachen. Dies ist im Hinblick auf die soziale Gerechtigkeit

<sup>480</sup> Fehling, Michael, Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente, ZUR 2020, 387, 390.

problematisch, vgl. Art. 20 GG. Autofahren würde zu einem Luxus, den sich ab einer bestimmten CO2-Menge nur noch reichere Menschen leisten können. Dieser Missstand wird noch deutlicher, wenn man eine Betrachtung der regionalen Unterschiede anstellt und die dadurch gesteigerte Komplexität ergänzend berücksichtigt. So führen kürzere Wege in der Stadt, die bessere Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel und ein etwaiges Wohlstandsgefälle von ländlichem zu städtischem Lebensraum unter Umständen zu einer ungerechtfertigten Doppelbelastung bzw. -privilegierung. Zur Veranschaulichung dieser Problematik soll ein Beispiel dienen: Person A hat ein hohes Durchschnittseinkommen und kann sich deshalb eine Wohnung in der Stadt in unmittelbarer Nähe zu ihrer Arbeit leisten. Sie ist nahverkehrstechnisch gut angebunden und benötigt nur einen Bruchteil ihres Kontingents. Sofern ein Handelssystem implementiert ist, kann sie sogar noch mehr Geld durch den Verkauf ihres Kontingents generieren. Demgegenüber hat Person B kein hohes Einkommen und wohnt außerhalb eines gut angebundenen Ballungsbereichs. Um an alternative Nahverkehrsangebote zu gelangen, muss sie viele Kilometer mit dem Auto zurücklegen. Das verteilte Grundkontingent reicht ihr hierfür nicht, sodass sie darauf angewiesen ist, mit zusätzlichem finanziellem Aufwand, weitere Kontingente zu kaufen. Die folgende Darstellung veranschaulicht die Anzahl an potenziell betroffenen Pendelnden:

**Erwerbstätige, Schüler und Studierende - nach Pendlereigenschaft - 2016 und 2020 <sup>1)</sup>**

	Erwerbstätige <sup>2)</sup>				Schüler und Studierende <sup>3)</sup>				Erwerbstätige, Schüler und Studierende <sup>2)</sup>			
	2016		2020*		2016		2020*		2016		2020*	
	in 1 000	in vH	in 1 000	in vH	in 1 000	in vH	in 1 000	in vH	in 1 000	in vH	in 1 000	in vH
<b>Männlich</b>												
Innergemeindlich Pendelnde	10 555	48,6	9 575	46,6	3 792	68,0	4 258	66,2	14 347	52,6	13 833	51,3
Pendelnde zwischen Gemeinden des Landes	9 603	44,2	9 475	46,1	1 603	28,8	1 948	30,3	11 206	41,1	11 423	42,4
Pendelnde über die Landesgrenze	1 549	7,1	1 487	7,2	178	3,2	227	3,5	1 727	6,3	1 714	6,4
<b>Insgesamt</b>	21 706	100	20 539	100	5 573	100	6 433	100	27 279	100	26 972	100
<b>Weiblich</b>												
Innergemeindlich Pendelnde	10 553	55,4	9 761	53,3	3 493	68,3	4 008	67,7	14 046	58,1	13 769	56,8
Pendelnde zwischen Gemeinden des Landes	7 596	39,9	7 653	41,8	1 450	28,4	1 734	29,3	9 046	37,4	9 387	38,7
Pendelnde über die Landesgrenze	905	4,7	910	5,0	171	3,3	178	3,0	1 076	4,5	1 088	4,5
<b>Insgesamt</b>	19 054	100	18 323	100	5 114	100	5 920	100	24 168	100	24 243	100
<b>Pendelnde insgesamt</b>												
Innergemeindlich Pendelnde	21 108	51,8	19 335	49,8	7 285	68,2	8 266	66,9	28 393	55,2	27 601	53,9
Pendelnde zwischen Gemeinden des Landes	17 199	42,2	17 128	44,1	3 053	28,6	3 682	29,8	20 252	39,4	20 810	40,6
Pendelnde über die Landesgrenze	2 453	6,0	2 397	6,2	349	3,3	405	3,3	2 802	5,4	2 802	5,5
<b>Insgesamt</b>	40 760	100	38 862	100	10 687	100	12 352	100	51 447	100	51 214	100

<sup>1)</sup> Die Daten für 2016 und 2020 sind aufgrund der methodischen Neugestaltung des Mikrozensus nur eingeschränkt vergleichbar. Daten für 1994 und 2000 siehe „Verkehr in Zahlen 2004/2005“, für 2004 und 2008 siehe „Verkehr in Zahlen 2013/2014“, für 2012 siehe „Verkehr in Zahlen 2016/2017.“ <sup>2)</sup> Ohne Personen, die keine Angaben zum Pendlerverhalten oder zur Lage der Arbeitsstätte/Hochschule gemacht haben (2016: 3 877, 2020: 3 710).- <sup>3)</sup> \* Erstergebnisse. Quellen: 1, 3.

*Abbildung 16: Erwerbstätige, Schüler, Studierende - nach Pendlereigenschaft*

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2021), *Verkehr in Zahlen 2021/2022*, [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile) (aufgerufen am 09.09.2023), S. 97.

Um solche, aus sozialen Gesichtspunkten unerwünschte, Verteilungswirkungen zu vermeiden, sollten Maßnahmen zum Schutz von vulnerablen Bevölkerungsgruppen geprüft werden<sup>481</sup>. In Betracht kommen Mobilitätsgelder, der Ausbau des Nahverkehrs, die Ausgestaltung von Entfernungspauschalen und das Anbieten von Ausnahmeregelungen, die eine hohe Flexibilität und individuelle Anpassungsfähigkeit ermöglichen<sup>482</sup>.

#### (gg) Vergleich mit unterschiedlichen Bedarfsgruppen

Ein weiterer Spannungspunkt ergibt sich, wenn man eine bedarfsorientierte Betrachtung vornimmt. So gibt es bestimmte Personengruppen, wie ältere oder behinderte Menschen, die auf die Möglichkeit der Fortbewegung mit dem Pkw angewiesen sind. Ihnen ist nicht zuzumuten, demselben Kontingent zu unterliegen.

Ebenfalls bedarfsorientiert erkennbar ist der gesteigerte Bedarf von gewissen Gruppen, die den Pkw zur Berufsausübung benötigen (s.o. unter Art. 12 GG) oder ihre Kinder transportieren müssen (vgl. Art. 6 GG). Eine Gleichbehandlung mit Menschen, die den Pkw lediglich nutzen, um zur Arbeit zu kommen, kann nicht mithilfe eines sachlichen Grundes gerechtfertigt werden. Die folgende Tabelle veranschaulicht beispielhaft das Mengengerüst der potenziell betroffenen Personengruppen:

---

<sup>481</sup> Bundesverband der deutschen Luftverkehrswirtschaft (Hrsg.) (2022), Analyse der Klimaschutzinstrumente im Luftverkehr zur CO<sub>2</sub>-Reduktion, <https://www.bdl.aero/de/publikation/analyse-der-klimaschutzinstrumente-im-luftverkehr-zur-co2-reduktion/> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>482</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2021), Klimaschutzinstrumente im Verkehr – Umgestaltung der Kfz-Steuer: Bonus-Malus-System, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier\\_bonus-malus-system\\_kliv.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/366/dokumente/uba-kurzpapier_bonus-malus-system_kliv.pdf); Pollytix (Hrsg.) (2021), Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, verfügbar unter: [https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S. 40.

### Erwerbstätige, Schüler und Studierende

nach Entfernung für den Weg zur Arbeits- bzw. Ausbildungsstätte - 2016 und 2020<sup>1)</sup>

	Erwerbstätige <sup>2)</sup>						Schüler und Studierende <sup>2)</sup>					
	Insgesamt		männlich		weiblich		Insgesamt		männlich		weiblich	
	1 000	in vH	1 000	in vH	1 000	in vH	1 000	in vH	1 000	in vH	1 000	in vH
<b>Entfernung für den Hinweg</b>												
von ... bis unter ... km												
<b>2016</b>												
unter 10	16 191	47,8	7 670	42,7	8 521	53,6	7 257	70,4	3 773	70,1	3 483	70,7
10-25	9 328	27,5	4 979	27,7	4 350	27,3	1 867	18,1	963	17,9	904	18,3
25-50	4 448	13,1	2 688	15,0	1 760	11,1	738	7,2	401	7,5	337	6,8
50 und mehr	1 514	4,5	1 060	5,9	455	2,9	418	4,1	224	4,2	194	3,9
Gleiches Grundstück	1 323	3,9	751	4,2	572	3,6	28	0,3	18	0,3	10	0,2
Wechselnde Arbeitsstätte	1 077	3,2	825	4,6	252	1,6	.	.	.	.	.	.
<b>Insgesamt</b>	<b>33 881</b>	<b>100</b>	<b>17 973</b>	<b>100</b>	<b>15 910</b>	<b>100</b>	<b>10 308</b>	<b>100</b>	<b>5 379</b>	<b>100</b>	<b>4 928</b>	<b>100</b>
<b>2020*</b>												
unter 10	18 682	48,3	8 814	43,1	9 868	54,1	8 741	70,9	4 502	70,1	4 240	71,8
10-25	11 254	29,1	6 037	29,5	5 217	28,6	2 148	17,4	1 135	17,7	1 013	17,1
25-50	5 492	14,2	3 318	16,2	2 174	11,9	876	7,1	479	7,5	397	6,7
50 und mehr	1 931	5,0	1 364	6,7	567	3,1	562	4,6	303	4,7	259	4,4
Gleiches Grundstück	549	1,4	317	1,6	232	1,3	.	.	.	.	.	.
Wechselnde Arbeitsstätte	784	2,0	597	2,9	187	1,0	.	.	.	.	.	.
<b>Insgesamt</b>	<b>38 692</b>	<b>100</b>	<b>20 447</b>	<b>100</b>	<b>18 245</b>	<b>100</b>	<b>12 327</b>	<b>100</b>	<b>6 419</b>	<b>100</b>	<b>5 909</b>	<b>100</b>

VIZ 2021/2022 - 99

<sup>1)</sup> Die Daten für 2016 und 2020 sind aufgrund der methodischen Neugestaltung des Mikrozensus nur eingeschränkt vergleichbar. Daten für 1994 und 2000 siehe "Verkehr in Zahlen 2004/2005"; für 2004 und 2008 siehe "Verkehr in Zahlen 2013/2014"; für 2012 siehe "Verkehr in Zahlen 2016/2017"; - <sup>2)</sup> Ohne Personen, die keine Angaben zum Pendlerverhalten oder zur Entfernung gemacht haben (2016: 11 136, 2020: 3 905). - \* Erstergebnisse. Quellen: 1, 3.

Abbildung 17: Erwerbstätige, Schüler und Studierende nach Entfernung

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2021), *Verkehr in Zahlen 2021/2022*,

[https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile) (aufgerufen am 09.09.2023), S. 99.

Diese Vergleichsgruppen-Fallkonstellationen veranschaulichen den Bedarf für Ausweichmöglichkeiten auf andere Mobilitätsformen (durch den Ausbau des Nahverkehrsnetzes) und die Aufnahme von Härtefallregelungen und Befreiungs- sowie Ausnahmemöglichkeiten in einem etwaigen Gesetzesentwurf für die Kontingentierung<sup>483</sup>. So wird ermöglicht, dass Individuen, die aus der Vergleichsgruppe fallen, da sie bspw. ein größeres Bedürfnis für die Pkw-Nutzung haben, nach einer behördlichen Überprüfung, auch ein größeres Kontingent erhalten könnten, womit mittels einer angepassten und feingliedrigeren Primärallokation eine faktische Belastungsgleichheit erzielt und sichergestellt werden kann, dass sich die Mobilitätskosten nicht drastisch erhöhen.

#### (hh) Vergleich mit den Nutzern von Kraftfahrzeugen

Naheliegender ist auch die Auseinandersetzung mit der Abgrenzung zwischen dem Anwendungsbereich der Gruppe, die alle Kfz-Typen und -nutzer verkörpert und der darin enthaltenen kleineren Gruppe der Pkw-Nutzer. Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf diese kleinere Gruppe, da für die darüber hinaus erfassten Kfz (z.B. Lkws, Kraftomnibusse, Arbeitsmaschinen etc.) eine Nutzung überwiegend

<sup>483</sup> Fehling, Michael, *Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente*, ZUR 2020, 387, 393.

ausschließlich im Zusammenhang mit der Berufsausübung der Nutzer steht, sodass diese Personengruppe ohnehin über Befreiungen von der Kontingentierung ausgenommen werden könnten. Im Übrigen machen die Diesel- und Benzin-Pkw fast 60% der verkehrsinduzierten Emissionen aus<sup>484</sup>, sodass ein Fokus auf diese Verursachergruppe nachvollziehbar ist.

(ii) Raumbezogener Vergleich verschiedener Regionen

Als letzter Vergleichsfall soll ein Augenmerk auf die regionalen Unterschiede aus einer Bedarfsperspektive für den Umwelt- und Klimaschutz erfolgen. Ein Raumbezug entsteht dann, wenn man das Kontingentierungssystem derart ausgestaltet, dass die Zuteilung der Kontingente mitunter von geografischen Kriterien abhängig ist, indem bspw. Pkw-Nutzern in besonders schützenswerten Regionen weniger Kontingente zur Verfügung gestellt werden, oder umgekehrt Bürgern, die in besonders frequentierten Regionen leben, höhere Emissionsrechte erhalten. Unter besonders schutzwürdige, naturbelassene Regionen und Gebiete in Deutschland fallen bspw. Natur- und Landschaftsschutzgebiete, vgl. § 23 und § 26 BNatSchG. Hier steht der öffentliche Belang des Umwelt- und Klimaschutzes besonders im Vordergrund. Fraglich ist mithin, ob Menschen, die in der Nähe einer solchen Fläche wohnen, ein geringeres Kontingent erhalten sollten. Dies könnte sachlich gerechtfertigt sein, da besonders empfindliche Gebiete besonders geschützt würden. Andererseits hat man mittels der Kontingentierung keinerlei Kontrolle darüber, wo genau die Kontingente genutzt werden. Das Phänomen, dass Umweltnutzungsrechte keine Kontrolle über die, mit ihnen verbundenen „Schädigungspotentiale im Raum“ ermöglichen, wird auch als „hot-spot“-Problem bezeichnet<sup>485</sup>. Denn die nicht-raumbezogene Vergabe von Kontingenten lässt die regionalen Unterschiede hinsichtlich Schädlichkeit und Schutzwürdigkeit im Bezug auf den Verbrauch von Umweltnutzungsrechten unberücksichtigt<sup>486</sup>. Letztlich ist es nicht Aufgabe oder Regelungszweck dieses Kontingentierungsansatzes bestimmte

---

<sup>484</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2021), Straßenverkehr, <https://www.bmuv.de/themen/luft-laerm-mobilitaet/verkehr/strassenverkehr> (aufgerufen am: 26.08.2023); vgl. auch: Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Klimaschutz im Verkehr – Personenkraftwagen (Pkw), <https://bmdv.bund.de/goto?id=488958> (aufgerufen am 04.03.2023) mit Hinweis auf die Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen UBA 2020.

<sup>485</sup> Lübbe-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 487.

<sup>486</sup> Lübbe-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 487.

Regionen zu schützen, denn bei der Reduktion von CO<sub>2</sub> geht es um das überregionale Interesse der generellen Schadstoffreduzierung. Hierfür gäbe es Korrekturmechanismen, wie die Bildung von Teilmärkten und die Verhinderung von grenzüberschreitendem Handeln<sup>487</sup>, oder Regelungsinstrumente der Umweltplanung<sup>488</sup>, wie bspw. die Einführung von Umweltzonen und Umweltplaketten, vgl. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO und § 40 BImSchG. Derartige Gegenmaßnahmen würden allerdings das System weniger flexibel und gleichzeitig teurer machen, sodass die Effizienz der Kontingentierung beeinträchtigt wäre<sup>489</sup>.

Im interessanten Kontrast hierzu steht der Gedanke der Umweltgerechtigkeit, welcher die bestmögliche gerechte Verteilung von umweltbezogenen, gesundheitlichen Beeinträchtigungen verfolgt<sup>490</sup>. Dadurch, dass die Nutzung von Pkw sich auch regional auswirken kann, da gesundheitsschädliche Schadstoffe besonders da entstehen und wirken, wo Emissionsquellen sind, spielt der regionale Aspekt und insbesondere die gerechte regionale Verteilung der Umweltbelastung eine besondere Rolle. Insofern stellt sich die Frage, was in diesem Kontext „gerecht“ ist – wenn alle Menschen in den unterschiedlichen Regionen ein gleich großes Kontingent bekommen, sodass die Belastung auch gleich verteilt ist, oder wenn den regionalen Besonderheiten besondere Beachtung geschenkt wird und entsprechend an die regionale Schutzbedürftigkeit angepasste Mengen vergeben, oder andere ausgleichende Maßnahmen ergriffen werden.

Bei der Einführung eines Zertifikatsystems zur Kontingentierung müssten, wenn Raum- und Planungsaspekte unmittelbar berücksichtigt werden sollen, für bestimmte abgegrenzte Räume und Regionen maximale Emissionsmengen festgelegt und entsprechend in Zertifikaten verbrieft werden<sup>491</sup>. Hierfür herangezogen werden könnten sog. „Emissionskataster“, wie sie über § 46 BImSchG benannt sind. In Bezug auf Emissionen sollte insofern ein geschlossener

---

<sup>487</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 487.

<sup>488</sup> Vgl. grds. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern.

<sup>489</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 487.

<sup>490</sup> Bunge, Christiane und Böhme, Christa in: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hrsg.) (2019), Umweltgerechtigkeit, <https://leitbegriffe.bzga.de/alphabetisches-verzeichnis/umweltgerechtigkeit/#:~:text=Definition%20und%20Dimensionen%3A%20Umweltgerechtigkeit%20integriert,2012%2C%2023>). (aufgerufen am 29.07.2023).

<sup>491</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 948.

Raumbezug hergestellt werden, damit das, in einem bestimmten Raum zur Verfügung stehende Kontingent, die Umweltsituation nicht schlechter stellt, als sie nach dem gegenwärtig einzuhaltenden Grenzwertsystem der TA Luft sein sollte<sup>492</sup>.

Nach dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wonach der Eingriff in das beeinträchtigte Recht umso stärker sein darf, je schutzbedürftiger das verfolgte Ziel ist<sup>493</sup>, wäre eine differenzierte Betrachtung, die den regionalen Besonderheiten gerecht wird, angemessen.

Ein Zusammenhang zwischen der Kontingentierung und den Aspekten von Raum und Planung ergibt sich auch im Hinblick auf die möglichen Maßnahmen zur generellen Senkung des Bedarfs an CO<sub>2</sub>-Kontingenten. Dies wird bspw. durch die Verbesserung der Infrastruktur und der generellen Förderung klimafreundlicher Fortbewegungsmittel möglich (z.B. Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs)<sup>494</sup>.

Die Untersuchung der verschiedenen Vergleichsgruppen hat gezeigt, dass es durch die spezifische Ausgestaltung der Kontingentierung möglich ist, eine – gemessen an ihrem Verursachungsbeitrag – adäquate bzw. gerechte Belastung der Nutzer zu realisieren. Diese sollte sich in einem ersten Schritt gemäß dem Verursacherprinzip an der Umweltschädlichkeit der Nutzungen orientieren und sodann iSd. Verursachergerechtigkeit entsprechende Anpassungen ermöglichen. Somit können die soeben aufgezeigten Gerechtigkeitsaspekte hinsichtlich der Vergleichsgruppen, wie bspw. Unternehmen/Einzelnere und Elektroautos/Verbrenner sowie arm und reich, in der Stadt und auf dem Land etc. gerecht gelöst werden.

Zusammenfassend lassen sich etwaige Ungleichbehandlungen durch sachliche Gründe rechtfertigen, oder durch Anpassungen, Härtefall-, Ausnahme-, und Befreiungsregelungen beheben. Denn innerhalb der Abwägung überwiegt der Umwelt- und Klimaschutz in seiner Bedeutsam- und Gewichtigkeit<sup>495</sup> die Betroffenheit aufgrund der einzelnen Ungleichbehandlungen.

---

<sup>492</sup> König, Christian (1996), Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 948 mit Verweis auf Bothe, Michael (1995) Rechtliche Voraussetzungen für den Einsatz von handelbaren Emissionszertifikaten am Beispiel von SO<sub>2</sub>, NVwZ 1995, 938.

<sup>493</sup> Wienbracke, Mike (2013), Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, ZJS 2/2013, 153.

<sup>494</sup> Fehling, Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente ZUR 2020, 387, 392.

<sup>495</sup> Vgl. auch Vgl. Spannowsky, Willy (2023), Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung, Kaiserslautern, Teil 2, Rn. 15.

Die Ausführungen zu den Grundrechten haben gezeigt, dass die Eingriffe in die Freiheitsrechte aufgrund von überwiegenden Aspekten des, mit der Kontingentierung verfolgten, Umwelt- und Klimaschutzes verfassungsrechtlich zulässig sein können. Denn die Nachhaltigkeit dieser Rechtsgüter ist als besonders wichtig einzustufen, weil sie die Lebensgrundlage darstellen, ohne welche die Menschheit in Zukunft auf Dauer nicht existieren kann<sup>496</sup>. Man könnte umgekehrt sogar so weit gehen, aus der subjektivrechtlichen Abwehrfunktion der Grundrechte (insb. Art. 20a GG und Art. 2 Abs. 2 GG)<sup>497</sup> eine Verpflichtung des deutschen Staates zum Schutz der Menschen und der Umwelt sowie des Klimas als natürliche Lebensgrundlage herzuleiten<sup>498</sup>.

Somit wäre die Einführung einer Kontingentierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Nutzung von Pkw unter Berücksichtigung der aufgezeigten Aspekte rechtmäßig.

## II. Tatsächliche Vergabe

Nachdem die rechtlichen Grundlagen untersucht wurden, stellt sich als nächster Schritt die Frage, wie der Kontingentierungsansatz implementiert werden kann. Als übergeordnete Grundsatz ist es wichtig, dass das Kontingentierungssystem gerecht, transparent und unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen und sozialen Auswirkungen für den einzelnen Bürger eingeführt wird (vgl. Parameter aus Kapitel B. I. 1. b) aa)). Damit einher gehen eine Vielzahl an praktischen Umsetzungsfragen:

### 1. Erstvergabe

Als erstes ist zu klären, mit welchem Grundmodell die Kontingentierung der Nutzung von Pkw in die Gesellschaft eingeführt werden kann. Wenn es um die Verteilung von Gütern geht, ist grundsätzlich zwischen kostenfreier und kostenpflichtiger Erstvergabe zu unterscheiden. In Anbetracht der Tatsache, dass es sich bei dem vorgeschlagenen Kontingentierungsmodell um eine die Rechte des Einzelnen beschränkende Veränderung handelt, spricht Vieles für einen jährlichen Gratisgrundanspruch für jeden Bürger, der in die Gruppe der Berechtigten fällt. Diese Erwägung überwiegt das Argument etwaiger Einnahmen, die bereits zu Beginn der Implementierung des Modells generiert werden könnten, indem man von jedem Bürger einen erstmaligen Erwerb des Kontingents verlangen würde. Schließlich kann ein guter Mittelweg darin gefunden werden, die Erstvergabe kostenlos zu gestalten und anschließend ein Verteilungssystem zu implementieren, bei dem der Einzelne die Möglichkeit hat, gegen Geld das ihm zur Verfügung stehende Kontingent zu erhöhen. Eine ähnliche Beurteilung ergibt sich aus einem Vergleich mit der Flächenkontingentierung, wonach

---

<sup>496</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, in: juris.

<sup>497</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, in: juris - allerdings einen globalen Schutz als nicht realisierbar bezeichnend.

<sup>498</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.06.2021 – 1 BvR 2771/18, in: juris; BVerfG, Beschl. v. 16.12.2021 – 1 BvR 1541/20, in: juris; zu dem aus dem rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip abgeleiteten Untermaßverbot vgl.: BVerfG, Urt. v. 28.05.1993 – 2 BvF 2/90.

ein Grundanspruch für jeden besteht. Auf Ebene der Flächenkontingentierung wurde zunächst eine kostenlose Erstverteilung erwogen, da dies die Akzeptanz erhöhe<sup>499</sup>. Grundsätzlich ist es eine bewährte Implementierungsstrategie, Rechte zunächst gratis anzubieten und dann sukzessive herunterzufahren sowie schließlich durch eine mit Kosten verbundene Zuteilung mittels Auktion zu ersetzen<sup>500</sup>.

Bei erstmaliger Einführung des Kontingentierungssystems sollte zur Gewährung eines, die Flexibilität gewährleistenden, Grundstocks eine Jahreszuteilung bereitgestellt und dann in regelmäßigen Abständen (jährlich) weitere Kontingente gutgeschrieben werden. Im weiteren Verlauf muss, um die CO<sub>2</sub>-Ziele zu erreichen, durch Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen das Gesamtcap pro Jahr jeweils reduziert werden<sup>501</sup>.

Um die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen, könnte schließlich noch überlegt werden, ob ein paralleles System angeboten werden soll, bei dem Individuen die Möglichkeit gegeben wird, überhaupt nicht an dem Kontingentierungssystem teilzunehmen und somit keiner Beschränkung zu unterliegen. Stattdessen müssten sie bei jedem Kauf von CO<sub>2</sub>-Mengen die angefallenen Kosten begleichen (vergleichbar bekannt als „pay as you go“)<sup>502</sup>. Dies würde insbesondere auch im Hinblick auf das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit zwar einen weniger einschneidenden Eingriff darstellen. Jedoch würde das zusätzliche Eröffnen dieser Option das Konzept insgesamt verkomplizieren und dem originären Sinn und Zweck des Kontingentierungsansatzes entgegenstehen, sodass es weitaus schwieriger wäre, sicherzustellen, dass die im Sinne des Klima- und Umweltschutzes gesetzten Obergrenzen nicht überschritten werden können.

## 2. Verteilungsschlüssel

Als Nächstes stellt sich innerhalb der Erstvergabe die Frage, nach welchem Verteilungsschlüssel die Kontingente erstmalig vergeben werden sollen. Entweder jeder Bürger bekommt die gleiche Menge, oder es wird eine Differenzierung nach

---

<sup>499</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf).

<sup>500</sup> mit Verweis auf SO<sub>2</sub> Allowance Trading System in den USA oder der Europäischen Emissionshandel: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf).

<sup>501</sup> Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 15.

<sup>502</sup> Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 17.

verschiedenen Bedarfsgruppen vorgenommen, was allerdings die Komplexität des Grundverteilungssystems stark erhöhen würde.

Die Untersuchung innerhalb der Grundrechte und insbesondere im Rahmen des Gleichbehandlungsgrundsatzes hat gezeigt, dass eine einheitliche Grundverteilung möglich ist, sofern – wo nötig – eine individualisierte Abstimmung durch die Berücksichtigung von Besonderheiten erfolgt.

Im Übrigen reguliert sich das System insofern von selbst, als dass sich die für die Schadstoffzeugung relevanten Faktoren – wie die Art und das Alter des Fahrzeugs sowie Fahrleistung und verursachter Kraftstoffverbrauch – automatisch auf den tatsächlichen Verbrauch der jeweiligen Kontingente auswirken. Durch einen rasanten Fahrstil oder der Betrieb eines Fahrzeugs mit hohem Verbrauch wird die, in einem Kontingent enthaltene, Menge an CO<sub>2</sub> schneller verbraucht als bei einer sparsamen Fahrweise oder einem Motor mit einem weniger hohen Verbrauch.

### 3. Vergabehöhe

Sodann geht es um die Bestimmung der konkreten Höhe der Vergabe. Hierfür kommen verschiedene Herangehensweisen in Betracht. Ein möglicher Ansatz wäre, das Kontingent bedarfsorientiert zu bestimmen. Hierdurch würde man sich allerdings von dem eigentlichen Sinn und Zweck der Kontingentierung entfernen bzw. das Instrument an sich in seiner Umsetzungskraft erheblich schwächen. Der Gedanke hinter der Kontingentierung ist es, das Kontingent gerade so zu wählen, dass es als Steuerungselement die Entwicklung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes klimafreundlich beeinflusst. Somit sollte ein Ansatz gewählt werden, der beide Aspekte miteinander vereint. Als Ausgangspunkt für das Erstkontingent könnte mithin der durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Ausstoß vor Einführung der Kontingentierung als Grundlage für die Berechnung dienen. Um darüber hinaus zu gewährleisten, dass insgesamt eine emissionsreduzierende und klimaschützende Entwicklung stattfindet, sollten die Kontingente zusätzlich von Jahr zu Jahr reduziert werden, um dem Treibhauseffekt nachhaltig entgegenzuwirken. Für die Bestimmung der Obergrenzwerte bzw. des Maßes der Reduzierung käme eine Orientierung an den Jahresemissionsmengen gemäß § 4 KSG iVm. Anl. 2 in Betracht. Denn diese Werte machen im Hinblick auf die bundesweite Verfolgung von Klima- und Umweltschutz konkrete und greifbare Vorgaben zur nachhaltigen Erreichung der Zielwerte<sup>503</sup>. Allerdings wäre im Sinne der Belastungsgerechtigkeit<sup>504</sup> zu berücksichtigen, welchen Anteil die Nutzung von Pkw an den Gesamtemissionen im Verkehrssektor hat (ca. 60%<sup>505</sup>). Um schließlich auf das

---

<sup>503</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgasminderungsziele Deutschlands, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>504</sup> zur Belastungsgerechtigkeit bei der gesetzlichen Rentenversicherung aufgrund des Klimabeschlusses des BVerfG: Koop, Thorsten (2022), Der Klimabeschluss des BVerfG vom 24.03.2021 und seine Bedeutung für die gesetzliche Rentenversicherung, NVwZ 2022, 519, 521; zur Belastungsgerechtigkeit auf dem Weg zur Nachhaltigkeitstransformation: Köck, Wolfgang (2023), Auf dem Weg zur Nachhaltigkeitstransformation?, ZUR 2023, 321, 322.

<sup>505</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2021), Straßenverkehr, <https://www.bmu.de/themen/luft-laerm-mobilitaet/verkehr/strassenverkehr> (aufgerufen am: 26.08.2023); vgl. auch Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Hrsg.) (2022), Klimaschutz im

dem Bürger zur Verfügung stehende Jahreskontingent zu kommen, ist die so ermittelte Jahresemissionsobergrenze durch die Anzahl an führungsberechtigten Bürgern zu teilen. In diesem Zusammenhang müssten aufgrund von Härtefallanträgen entstehende CO<sub>2</sub>-Emissionen separat kalkuliert und ebenfalls berücksichtigt werden. So gelangt man zu den jeweiligen konkreten Einzelkontingentwerten.

**Anlage 2 (zu § 4)  
Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030**

(Fundstelle: BGBl. I 2021, 3907)

Jahresemissionsmenge in Millionen Tonnen CO <sub>2</sub> -Äquivalent	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft	280		257								108
Industrie	186	182	177	172	165	157	149	140	132	125	118
Gebäude	118	113	108	102	97	92	87	82	77	72	67
Verkehr	150	145	139	134	128	123	117	112	105	96	85
Landwirtschaft	70	68	67	66	65	63	62	61	59	57	56
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	9	8	8	7	7	6	6	5	5	4

Abbildung 18: Anlage 2 zu § 4 KSG

Quelle: Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) Anlage 2 (zu § 4), Zulässige Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020 bis 2030, BGBl. I 2021, 3907, verfügbar unter: [https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/anlage\\_2.html](https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/anlage_2.html).

Eine Alternative wäre, zunächst vergleichbar schutzwürdige Bedarfsgruppen zu bilden (siehe Vergleichsgruppen unter Kapitel B. I. 2.) b ff) (3) (b) (gg)) und erst innerhalb dieser Gruppen ein Aufbrechen auf einzelne Kontingente vorzunehmen. So könnte man zwar den individuellen Bedürfnissen noch spezifischer gerecht werden, jedoch würde dies die Komplexität des Systems deutlich erhöhen. Ein ähnlicher Schutzzweck kann erreicht werden, wenn man der Einfachheit halber Besonderheiten berücksichtigt und auf nachgelagerter Ebene Ausnahmen und Befreiungen auf Antrag der Betroffenen ermöglicht.

#### 4. Übertragbarkeit der Kontingente auf Folgezeiträume

Eine Folgefrage ist, ob die Möglichkeit bestehen soll, nicht gänzlich aufgebrauchte Kontingente auf das Folgejahr zu übertragen, oder ob sie mit Ablauf eines jeden Jahres verfallen sollen. Letzteres wäre die umweltfreundlichere Lösung. Jedoch werden die Kontingente von Beginn an so festgesetzt, dass sich ohnehin eine die Emissionen stetig senkende Entwicklung abzeichnet. Darüber hinaus wäre der spätere Entzug von bereits vergebenen Kontingenten sowohl im Hinblick auf die gesellschaftliche Akzeptanz als auch die Verfassungs- bzw. Verhältnismäßigkeit problematisch, da durch den Verfall von Kontingenten der Eingriff in die Freiheitsrechte noch stärker würde, ohne dass dem innerhalb der Angemessenheitsabwägung ein, über das bereits Berücksichtigte hinausgehendes, öffentliches Interesse gegenüberstünde.

---

Verkehr – Personenkraftwagen (Pkw), <https://bmdv.bund.de/goto?id=488958> (aufgerufen am 04.03.2023) mit Hinweis auf die Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen UBA 2020.

## 5. Härtefallregelungen

In seiner konkreten Ausgestaltung bietet ein solches System den Raum, individuellen Bedürfnissen gerecht zu werden. Zum einen muss, wie in Kapitel B. I. 2.) b) ff) (3) (b) (gg) dargelegt, aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Möglichkeit für Befreiungen und Härtefallregelungen bestehen. Für die Antragstellung braucht es konkrete und individuelle Vorgaben, welche Informationen vom Antragssteller vorzulegen sind, um seinen Sonderfall zu begründen. Es müssen die Umstände aufgezeigt werden, die einen im Vergleich zu anderen Pkw-Nutzern deutlich höheren Kontingent-Grundbedarf darlegen. In Anbetracht des Gleichbehandlungsgrundsatzes muss der sachliche Grund für die Ungleichbehandlung dargelegt werden, der die grundsätzlich erhöhte Allokation rechtfertigt. Insofern sollte von der Verwaltung ein beispielhafter Katalog erstellt werden, welcher einen Maßstab etabliert, anhand dessen ein gesteigerter Bedarf für ein erhöhtes Kontingent ermittelt werden kann. Konkrete Beispiele hierfür könnten sein: Menschen mit Behinderung, für die ein alternativer Transport nicht in Betracht kommt, Menschen deren Verdienst und damit Lebensgrundlage eine Pkw-Nutzung zwingend voraussetzen, Menschen mit keinem Zugang zu alternativen umweltfreundlichen Mobilitätsoptionen, etc.

## 6. Marktausgestaltung

Als weitere spezifische Modalität wäre vorzusehen, dass das System in der tatsächlichen Umsetzung derart ausgestaltet wird, dass dem Einzelnen sowohl die Möglichkeit zum Verkauf von nicht benötigten CO<sub>2</sub>-Einheiten gegeben wird (dies wird insbesondere bei Elektrofahrzeugnutzern der Fall sein), als auch die Option zum Ankauf, auch über das gratis zur Verfügung stehende Maß hinaus<sup>506</sup>. In diesem Bereich der Umsetzung stellt sich zwangsläufig die Frage, ob es einen offenen und ungesteuerten Markt geben soll, oder ein kontrolliertes Bieterverfahren, das im Rahmen einer hoheitlich implementierten und gesteuerten Auktionsplattform läuft. Eine staatlich kontrollierte Plattform hätte den Vorteil, dass ein Handel von Beginn an kontrolliert ermöglicht wird, ohne dass durch ein freies und ungebremstes Bieterverfahren die Preise in die Höhe getrieben werden<sup>507</sup>. Innerhalb des Auktionsmechanismus gibt es wiederum eine Vielzahl an Ausgestaltungsmöglichkeiten. So ist für das Flächenkontingent bspw. eine zeitlich abgestufte Differenzierung vorgesehen<sup>508</sup>. Bei der Einheitspreisauktion (Uni-form-

---

<sup>506</sup> Vgl. Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 16.

<sup>507</sup> Vgl. bei der Flächenkontingentierung: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 51.

<sup>508</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf).

Price Auction), welche bspw. auch im europäischen Emissionshandel Anwendung findet, zahlen alle Bieter für jedes erworbene Recht einen einheitlichen Preis<sup>509</sup>. Zunächst werden verborgene Preis-Mengen-Gebote abgegeben, welche sodann dem Preis entsprechend geordnet und von oben nach unten bedient werden<sup>510</sup>. Eine Alternative wäre, den entsprechenden Anteil der Gesamtmenge von Zertifikaten an den Meistbietenden zu versteigern. Allerdings ergäbe sich bei Letzterem wiederum die Gefahr eines sich unkontrolliert in die Höhe entwickelnden Bieterverfahrens, wodurch insbesondere die einkommensschwächere Bevölkerungsschicht benachteiligt würde.

## 7. Technische Umsetzungsmodalitäten

Auf der praktischen Umsetzungsebene stellt sich schließlich auch die Frage, wie die technische Umsetzung der Kontingentierungsvergabe und Kontrolle aussehen soll. Zur konkreten Umsetzung bedarf es eines Kontingent-Kontos für jeden Berechtigten. Um die Nutzung des Systems zu vereinfachen, könnte eine Kontingent-Karte („Tankkarte“) eingeführt werden, durch die bei jeder Benutzung die entsprechende Menge CO<sub>2</sub> verbucht wird<sup>511</sup>. Da die Kontingentierung an die Einheit CO<sub>2</sub> und nicht Liter geknüpft ist, müsste beim Tankvorgang ermittelt werden, wie viel CO<sub>2</sub> bei der Verbrennung der getankten Menge an Kraftstoff ausgestoßen wird. Anschließend wäre diese Menge entsprechend von der Kontingent-Karte abzuziehen. Des Weiteren sollte unmittelbar an der Zapfsäule für den Tankvorgang eine technische Vorrichtung installiert sein, über die sichergestellt werden kann, dass ein Tanken nur möglich ist, wenn noch CO<sub>2</sub>-Mengen innerhalb des jeweiligen Kontingents verfügbar sind. Damit der einzelne Nutzer seinen Verbrauch im Blick behalten kann, wäre überdies die Installation eines Verbrauchsmessers in einem jeden Fahrzeug sinnvoll, welcher die während des Fahrvorgangs emittierte Menge CO<sub>2</sub> ermittelt und die entsprechend noch verfügbare Menge an CO<sub>2</sub> anzeigt.

Denkbar wäre überdies, mit den bereits verfügbaren technischen Möglichkeiten durch ein elektronisches Fahrtenbuch den Anlass der Fahrt und die verbrauchte Menge an CO<sub>2</sub> aufzuzeichnen, um so gruppenspezifischen Besonderheiten gerecht zu werden. Dies würde ein differenzierteres, bedarfsorientierteres System ermöglichen, wäre jedoch unter dem Aspekt der Privatsphäre kritisch zu betrachten, da individuelle Daten gespeichert und verarbeitet werden müssten. Hier stellt sich unter anderem die Frage der ethischen Vertretbarkeit, wenn individuelle Rechte (wie Art. 8 GrCh) durch den

---

<sup>509</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf).

<sup>510</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf).

<sup>511</sup> Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 16 ; vgl. auch zur sogenannten „Carbon Card“ Aachener Stiftung (Hrsg.) (2008), Die CO<sub>2</sub>-Card – Emissionsquoten als marktwirtschaftliches Instrument zum Klimaschutz, verfügbar unter:  
[https://www.aachener-stiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung\\_CO2Card\\_Berlin\\_final.pdf](https://www.aachener-stiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung_CO2Card_Berlin_final.pdf).

Klima- und Umweltschutz derart beeinträchtigt würden. Außerdem wäre in diesem Zusammenhang auch die weitere Entwicklung in Deutschland zu bedenken, wenn derart starke Eingriffe als gerechtfertigt bewertet würden. Ob eine derartige Kontrolle ethisch vertretbar wäre, wirft eine Reihe soziologischer Fragen auf, die unter dem Untersuchungsumfang dieser Arbeit nicht umfassend zu beantworten sind.

Im Zusammenhang mit der Kontrolle der Kontingentierung ist überdies der erhöhte Energieverbrauch zu beachten, der aufgrund der Erfassung, Speicherung und Verwaltung der Verbrauchsdaten entsteht. Die damit zusammenhängende CO<sub>2</sub>-Belastung steht dem mit der Kontingentierung verfolgten Umwelt- und Klimaschutzziel entgegen. Auf der anderen Seite muss innerhalb der Abwägung genauso der Beitrag der Kontingentierungsmaßnahme zum Umwelt- und Klimaschutz berücksichtigt werden, welcher in Umfang und Intensität als gewichtiger zu werten ist als die negativen, lediglich mittelbaren Auswirkungen der Speicherung der Daten.

Grundsätzlich zeigen diese Erwägungen, dass die Thematik verschiedenste Bereiche und Ebenen berührt, wenn man – über den Tellerrand hinausblickend – auch mittelbare Aus- bzw. Wechselwirkungen berücksichtigen will. Zur konkreten und exakten Bewertung des Ansatzes ist es demnach angezeigt, die Betrachtung in einem Rahmen zu halten, welcher der Prüfungsanforderung gerecht wird und im Übrigen zu zeigen, dass darüberhinausgehende Aspekte auch gesehen, hier aber nicht im Detail behandelt bzw. bestimmt werden.

### III. Praktische Auswirkungen und Konsequenzen

Bei der Einführung eines neuen Systems, insbesondere wenn es sich dabei um eine die Grundrechte des Einzelnen beeinträchtigende Änderung handelt, sollte ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt werden. Dies bedeutet, sich nicht nur alle Fragen rund um die rechtliche Zulässigkeit und die tatsächliche Umsetzung zu stellen, sondern darüber hinaus auch eine Folgenabschätzung<sup>512</sup> hinsichtlich der mit der Implementierung insgesamt einhergehenden Auswirkungen anzustellen. So fällt unter die Maßstäbe der steuerungswissenschaftlichen Instrumentenbetrachtung neben der Effizienz auch die Akzeptabilität sowie die Vor- und Nachteile des gewählten Instruments<sup>513</sup>.

---

<sup>512</sup>Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2019), Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, verfügbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm2030.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

<sup>513</sup> Klopfer, Michael (Hrsg.) (2016), Umweltrecht, 4. Aufl., Berlin, § 5, Rn. 14.

## 1. Vorteile der gesellschaftlichen Akzeptanz

Ein sehr wichtiger Aspekt bei der Implementierung bzw. Grundvoraussetzung für den Erfolg einer staatlichen Maßnahme ist die gesellschaftliche Akzeptanz<sup>514</sup>.

Innerhalb des Systems der Kontingentierung gibt es überdies Stellschrauben und Mechanismen, welche für eine gesteigerte gesellschaftliche Akzeptanz sorgen können. Zunächst ist die kostenfreie Grundvergabe der ersten Kontingente vorgesehen. Eine Alternative wäre, den Grunderwerb kostenpflichtig zu gestalten und die Einnahmen in Umweltprogramme, oder den Nahverkehrsusbau fließen zu lassen. Dies könnte allerdings im Hinblick auf die Wahrung der Grundrechte problematisch sein, denn z.B. würde ansonsten das Autofahren schnell zu einem Privileg, ausschließlich für wohlhabendere Bürger<sup>515</sup>.

Des Weiteren ermöglicht die Verwendung einer Kontingent-Karte, analog zu bereits bekannten Bankkarten einen schnellen Anwendungseinstieg und eine einfache Handhabung<sup>516</sup>. Überdies kann die Möglichkeit eröffnet werden, dass der Einzelne sich frei entscheidet, ob er an dem Kontingentierungssystem teilnehmen möchte, oder ob er stattdessen bei jedem Kraftstoffkauf zusätzlich einen dem Zertifikat entsprechenden Betrag begleichen will, vgl. oben ausgeführte „pay as you go“-Methode<sup>517</sup>. Hierbei wäre allerdings zu beachten, dass dennoch weiterhin sichergestellt sein muss, dass die Maximalmenge an verfügbarem CO<sub>2</sub> insgesamt nicht überschritten wird. Auch jener, der sich aus dem Kontingentierungssystem herausnehmen will, darf dann maximal entsprechend dem, ihm zur Verfügung stehenden Kontingent CO<sub>2</sub>-Einheiten kaufen. So bietet das Kontingentierungssystem genügend Freiraum und Flexibilität, um ersten

---

<sup>514</sup> Pollytix (Hrsg.) (2021), Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, verfügbar unter:

[https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf); Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf).

<sup>515</sup> Unter dem Stichpunkt „soziale Gerechtigkeit“: Pollytix (Hrsg.) (2021), Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, verfügbar unter:  
[https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S. 40.

<sup>516</sup> Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 16 ; vgl. auch zur sogenannten „Carbon Card“ Aachener Stiftung (Hrsg.) (2008), Die CO<sub>2</sub>-Card – Emissionsquoten als marktwirtschaftliches Instrument zum Klimaschutz, verfügbar unter:  
[https://www.aachener-stiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung\\_CO2Card\\_Berlin\\_final.pdf](https://www.aachener-stiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung_CO2Card_Berlin_final.pdf).

<sup>517</sup> Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 17.

Abwehrhaltungen und Bedenken zu begegnen, oder gar Zustimmung in der Gesellschaft zu finden.

Eventuell wäre auch eine weitere Möglichkeit, die Akzeptanz in der Gesellschaft darüber zu erhöhen, dass nicht ein komplett neues System eingeführt würde, welches als massive und neu hinzukommende Belastung empfunden werden könnte. Stattdessen könnte der emissionsreduzierende Gedanke über das Instrument der Besteuerung (bspw. Kfz- oder Energiesteuer) umgesetzt werden. Grundsätzlich kann bzw. muss man sich fragen, ob in Deutschland nicht bereits Systeme implementiert sind, welche als Steuerungselemente ausreichend sind, um das mit der hiesigen Kontingentierungsidee verfolgte Ziel zu erreichen, sodass kein Bedarf für ein Kontingentierungssystem auf der individuellen Fahrzeugnutzungsebene besteht. Klar ist auch, dass die bereits existierenden Systeme nicht eins zu eins so adaptiert werden könnten, sondern vielmehr auf den bestehenden Regelungsbedarf anzupassen wären. Grundsätzlich gibt es in Deutschland – mangels Vereinbarkeit mit der Finanzverfassung – keine unmittelbar an die Emissionen ansetzende CO<sub>2</sub>-Steuer<sup>518</sup>. Darüber hinaus kommt auch keine Subsumtion unter die zulässigen Steuerarten in Betracht<sup>519</sup>. Jedoch hat die Energiesteuer unter anderem die Funktion, den umweltschädlichen Verbrauch von Kraftstoff, bei dem Schadstoffe entstehen, mit Kosten zu belegen und so zum Umweltschutz beizutragen<sup>520</sup>. Die folgenden zwei Darstellungen zeigen zum einen den Verlauf der Steuerbelastung des Kfz-Verkehrs (Abb. 18) und zum anderen die beispielhafte Zusammensetzung des Kraftstoffpreises für Diesel (Abb. 19).

---

<sup>518</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet\\_co2-bepreisung\\_in\\_deutschland\\_2019\\_08\\_29.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet_co2-bepreisung_in_deutschland_2019_08_29.pdf), S. 3; unter Hinweis auf die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben zu Verbrauchsteuern gemäß Art. 106 GG vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2019), Rechtliche Rahmenbedingungen für eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung in der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf, verfügbar unter: [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier\\_05\\_2019.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_05_2019.pdf), S. 33 f.

<sup>519</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet\\_co2-bepreisung\\_in\\_deutschland\\_2019\\_08\\_29.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet_co2-bepreisung_in_deutschland_2019_08_29.pdf), S. 3 ff.

<sup>520</sup> Viatkov, Sofia (2007), Die Effizienz der Lenkungsfunction von Ökosteuern, München, GRIN Verlag, <https://www.grin.com/document/128082>.

### Steuerbelastung des Kraftfahrzeugverkehrs

Jahr	Insgesamt	Kraft- fahrzeug- steuer	Energie- steuer <sup>1)</sup>	je Liter Vergaser- kraftstoff <sup>2)</sup>	je Liter Diesel- kraftstoff <sup>2)</sup>	Mineral- ölzoll
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	€	€	Mio. €
1992	31 080	6 809	24 272	0,42	0,28	5
1993	31 904	7 188	24 716	0,42	0,28	-
1994	35 546	7 244	28 301	0,50	0,32	-
1995	35 790	7 059	28 731	0,50	0,32	-
1996	35 673	7 027	28 646	0,50	0,32	-
1997	36 088	7 372	28 716	0,50	0,32	-
1998	36 848	7 757	29 092	0,50	0,32	-
1999	38 446	7 039	31 407	0,52	0,34	-
2000	40 164	7 015	33 149	0,56	0,38	-
2001	42 777	8 376	34 401	0,59	0,41	-
2002	43 521	7 592	35 929	0,62	0,44	-
2003	43 985	7 336	36 649	0,66	0,47	-
2004	44 408	7 739	36 669	0,66	0,47	-
2005	43 630	8 673	34 957	0,66	0,47	-
2006	43 596	8 937	34 659	0,66	0,47	-
2007	42 465	8 898	33 567	0,66	0,47	-
2008	42 100	8 842	33 258	0,66	0,47	-
2009	41 732	8 201	33 531	0,66	0,47	-
2010	41 943	8 488	33 455	0,66	0,47	-
2011	42 375	8 422	33 953	0,66	0,47	-
2012	41 819	8 443	33 377	0,66	0,47	-
2013	42 465	8 490	33 975	0,66	0,47	-
2014	42 957	8 501	34 456	0,66	0,47	-
2015	43 594	8 805	34 789	0,66	0,47	-
2016	44 374	8 952	<u>35 422</u>	0,66	0,47	-
2017	44 034	8 948	35 086	0,66	0,47	-
2018	44 083	9 047	35 036	0,66	0,47	-
2019	44 594	9 372	35 222	0,66	0,47	-
2020	41 597	9 526	32 071	0,66	0,47	-

<sup>1)</sup> Bis 2005 Mineralöl-Steuer. Zur Veränderung der amtlichen Zahlen zum Absatz von Mineralölprodukten siehe S. 286.- <sup>2)</sup> Jahresdurchschnitt für bleifreien Kraftstoff. Verbleiter Vergaserkraftstoff: Bis 30.06.1991 = 0,34 €/l, 01.07.1991 bis 31.12.1993 = 0,47 €/l, 01.01.1994 bis 31.03.1999 = 0,55 €/l. Ab 01.04.1999 einschl. Ökosteur.-  
Quellen: 1, 3, 13.

300 - VIZ 2021/2022

Abbildung 19: Steuerbelastung des Kraftfahrzeugverkehrs

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2021), *Verkehr in Zahlen 2021/2022*, [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-2021-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile) (aufgerufen am 09.09.2023), S. 300.

## Rechenbeispiel der Zusammensetzung des Dieselpreises ausgehend von einem Tankstellenpreis von 2,20 € pro Liter

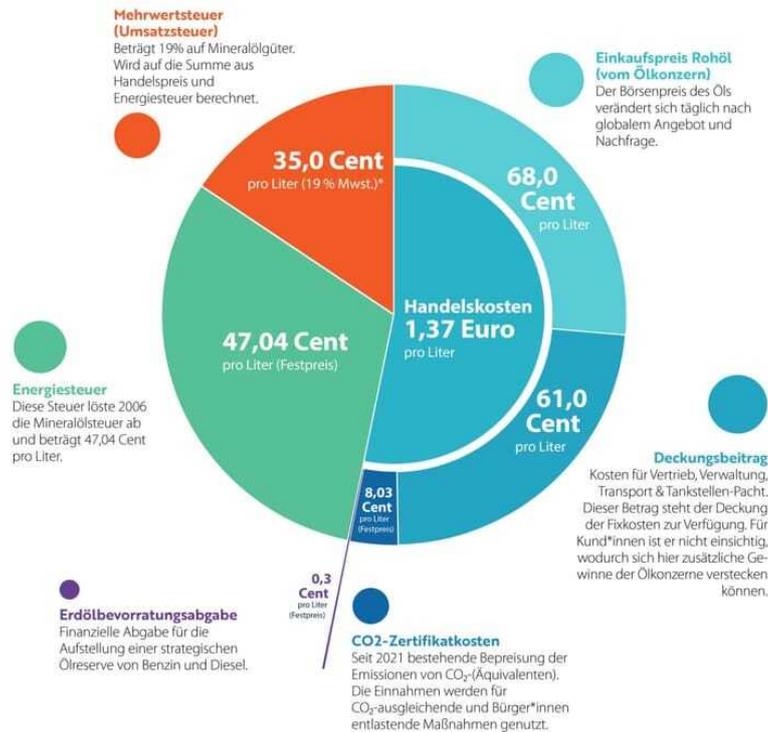


Abbildung 20: Rechenbeispiel der Zusammensetzung des Dieselpreises

Quelle: Deutsche Handwerkszeitung (Hrsg.) (2022), So setzt sich der Spritpreis zusammen, <https://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/so-setzt-sich-der-spritpreis-zusammen-205948/> (aufgerufen am 09.09.2023).

Gegen eine Entbehrlichkeit des hiesigen Kontingentierungsgedankens spricht allerdings, dass die Kontingentierung an sich bewirkt, dass insgesamt eine Obergrenze für den maximal zulässigen CO<sub>2</sub>-Ausstoß für alle Pkw-Nutzer gesetzt wird. Diese Funktion hat die Kfz-Steuer und die Steuer auf Kraftstoff nicht, da es hier um die stete Belastung bei kontinuierlichem Verbrauch geht. Somit weist der Kontingentierungsansatz eine andere Zielrichtung auf und hat damit eine eigene Daseinsberechtigung, ohne dass der Vorwurf einer indirekten Doppelbesteuerung hervorgerufen werden kann.

Eine ähnliche Argumentation greift für die, seit 2021 geltende CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehr<sup>521</sup>, denn hier stellt sich ebenfalls die Frage, ob es daneben überhaupt noch zusätzlich einer Kontingentierung bedarf. Grundsätzlich ist die Zielrichtung die Gleiche – es geht darum, einen Anreiz zu setzen, sich weniger klimaschädlich zu verhalten<sup>522</sup>.

<sup>521</sup>Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 23

<sup>522</sup>Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 23.

Der entscheidende Unterschied liegt aber darin, dass durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung lediglich indirekt Druck und Beschränkung ausgeübt wird, während die Kontingentierung eine absolute Obergrenze implementiert, die nicht überschritten werden darf. Außerdem knüpft die CO<sub>2</sub>-Bepreisung an eine andere Verantwortungsebene (Unternehmen) an<sup>523</sup>. Insofern hat der Kontingentierungsansatz durchaus seine Daseinsberechtigung.

Mit der spezifischen Konzipierung der Kontingentierung kann beeinflusst werden, wie hoch die gesellschaftliche Akzeptanz ausfällt. So ist davon auszugehen, dass die Wahl eines Zeitrahmens von jeweils einem Jahr bei der Vergabe der Kontingente den positiven psychologischen Effekt mit sich bringt, dass die Nutzer das Gefühl haben, dass ihnen eine verhältnismäßig große Menge an CO<sub>2</sub>-Einheiten zur Verfügung steht, über die sie über einen längeren Zeitraum frei verfügen können. Kürzere Zeiträume würden zwangsläufig zu kleineren Kontingenten führen, was Unmut und das Gefühl von starker Einschränkung hervorrufen könnte.

Auf politischer Ebene kann die schwerpunktmäßige Herausarbeitung und Hervorhebung der positiven Aspekte die Akzeptanz in der Gesellschaft erhöhen und damit die Umsetzung erleichtern. Angedacht werden könnten Begleitmaßnahmen, wie die Einführung von Förderprogrammen, oder Kampagnen zur Sensibilisierung für den Umweltschutz<sup>524</sup>. So werden positive Faktoren wie Lebensqualität, Gesundheit und eine intakte Natur in der Gesellschaft als Vorteil empfunden<sup>525</sup>. Auf der anderen Seite kann ein Grund für gesellschaftliches Misstrauen das fehlende Verständnis für die intendierte Steuerungswirkung von Klima- und Umweltschutzmaßnahmen sein<sup>526</sup>.

Das stärkste „Verkaufsargument“ für einen CO<sub>2</sub>-Kontingentierungsansatz sind die damit verfolgten, übergeordneten Ziele von Nachhaltigkeit und Klima- und Umweltschutz (s.o. Kapitel A. III.). Durch die Kontingentierung können die Emissionsreduktionsziele effizient und nachhaltig erreicht werden. Dabei wird der Einzelne direkt in die Emissionsminderung einbezogen<sup>527</sup>. Indem jeder einzelnen

---

<sup>523</sup> Vgl. Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 23.

<sup>524</sup> Pollytix (Hrsg.) (2021), Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, verfügbar unter:  
[https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S. 49.

<sup>525</sup> Pollytix (Hrsg.) (2021), Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, verfügbar unter:  
[https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S.48.

<sup>526</sup> Vgl. anhand der CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Pollytix (Hrsg.) (2021), Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, verfügbar unter:  
[https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S.31.

<sup>527</sup> Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter:

Konsumentenscheidung eine klare Klimarelevanz gegeben wird, während gleichzeitig die Deckelung des Erreichens der Klimaziele gewährleistet wird, wird der Klimaschutz in das Leben eines jeden Einzelnen integriert. So entsteht ein System mit Erziehungswirkung, welches das Bewusstsein für den eigenen ökologischen Fußabdruck schult<sup>528</sup>. Wenn es gelingt, die Erkenntnis in der Bevölkerung zu schaffen, dass jeder Einzelne einen Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz leisten muss, kann mehr erreicht werden, als in einem System, in dem ausschließlich durch Zwang und Sanktionen versucht wird, die Verursachung von Schadstoffen zu verhindern (zu den unterschiedlichen Umweltschutzinstrumenten s.o. Kapitel B. I. 1. a)). Durch ein gefestigtes Bewusstsein in der Bevölkerung kann gemeinsam nachhaltig und effektiv Klima- und Umweltschutz betrieben werden<sup>529</sup>. Auswirkungen hiervon können z.B. die vermehrte Nutzung von Carsharing-Angeboten und der gesteigerte Absatz von emissionsreduzierten Fahrzeugen (wie bspw. Elektroautos) sein.

Überdies ist nach dem vorgesehenen Modell (insbesondere aufgrund der Härtefall-, Ausnahme- und Befreiungsregelungen) eine gerechte und individuelle Verteilung von knappen Ressourcen möglich<sup>530</sup>. Das angedachte Modell bietet auch viel Flexibilität und eigenen Gestaltungsraum, denn es eröffnet die Möglichkeit, Kontingente hinzu- oder zu verkaufen. Letztlich würde das System jene Individuen belohnen, die wenig Emissionen verursachen (denn diese könnten bspw. durch den Verkauf von übrigen Kontingenten dazu verdienen) und jene mehr belasten, die einen hohen Bedarf und Ausstoß an Emissionen haben<sup>531</sup>.

---

[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 27.

- <sup>528</sup> Duschka, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 19; Fawcett, Tina, Bottrill, Catherine, Boardman, Brenda und Lye, Geoff (2007): Trialling personal carbon allowances. UKERC Report, December 2007, verfügbar unter: <http://www.eci.ox.ac.uk/research/energy/downloads/fawcett-pca07.pdf>; Fleming, David (2007): Energy and the common purpose: Descending the Energy Staircase with Tradable Energy Quotas (TEQs). The Lean Economy Connection, London, verfügbar unter: <http://www.teqs.net/EnergyAndTheCommonPurpose.pdf>; Lockwood, Matthew (2010): The economics of personal carbon trading. Climate Policy 10/4, 447-461; Rousseaux, Sandrine (2010): An International Survey of Individual Carbon Card Programmes. Report for ADEME, verfügbar unter: [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/52/13/23/PDF/carbon\\_cards\\_report\\_2010.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/52/13/23/PDF/carbon_cards_report_2010.pdf).
- <sup>529</sup> Vgl. Aachener Stiftung (Hrsg.) (2008), Die CO<sub>2</sub>-Card – Emissionsquoten als marktwirtschaftliches Instrument zum Klimaschutz, Aachen, S. 31, verfügbar unter: [https://www.aachener-stiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung\\_CO2Card\\_Berlin\\_final.pdf](https://www.aachener-stiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung_CO2Card_Berlin_final.pdf), S. 25.
- <sup>530</sup> Vgl. generell zur Verteilungsgerechtigkeit: Department for Environment, Food and Rural Affairs (Hrsg.) (2008), Distributional Impacts of Personal Carbon Trading, verfügbar unter: <https://www.flemingpolicycentre.org.uk/DistributionalImpacts.pdf>.
- <sup>531</sup> Vgl. für einen Vergleich zu einem progressiven Steuerverlauf: Rousseaux, Sandrine (2010): An International Survey of Individual Carbon Card Programmes. Report for ADEME, verfügbar unter: [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/52/13/23/PDF/carbon\\_cards\\_report\\_2010.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/52/13/23/PDF/carbon_cards_report_2010.pdf).

## 2. Berücksichtigung von Herausforderungen bei der Umsetzung

Es liegt bereits in der Natur der Sache, dass ein Kontingentierungssystem auch diverse Umsetzungsschwierigkeiten mit sich bringt<sup>532</sup>. Denn bei der Kontingentierung der Nutzung von Pkw handelt es sich um ein, die Grundrechte in besonderem Maße beeinträchtigendes, verhaltenssteuerndes Umweltschutzinstrument, vgl. Kapitel A. II. 3. Und B. I. 1. a) und 2. b).

Es ist von einer nur geringen Bereitschaft in der Bevölkerung auszugehen, im Zusammenhang mit einer solchen Maßnahme das, mit persönlicher Flexibilität und Lebensqualität verknüpfte, Mobilitätsverhalten zu ändern.<sup>533</sup> Außerdem herrscht in der Gesellschaft ein allgemeines Unmutsgefühl, dass von der *„Politik und Wirtschaft verschuldete Probleme jetzt auf den Rücken der Bürger/-innen ausgetragen werden, obwohl sie nichts dafür können“*<sup>534</sup>. Diese Tendenz der öffentlichen Meinung der deutschen Bevölkerung zeigt sich bspw. auch an den Wahlergebnissen der Landtagswahlen 2023 in Bayern und Hessen, wonach die AfD – als Klimaschutz-skeptische Partei bekannt – zu den großen Wahlgewinnern zählte<sup>535</sup>.

Ein die Rechte des Einzelnen beschneidendes Kontingentierungssystem, welches sich auf knappe Güter bezieht, ruft in der Gesellschaft eine starke und *„fatale Assoziation an Kriegsmangelwirtschaft“*<sup>536</sup> hervor, da in der Bevölkerung große Skepsis und mangelnde Akzeptanz für unpopuläre, politische Entscheidungen herrscht. So wird von der Bevölkerung die Beschränkung von Autofahren im Zusammenhang mit Maßnahmen des Klimaschutzes als ungerecht empfunden, stattdessen werden Maßnahmen gewünscht, die das eigene Leben nicht intensiv zu tangieren scheinen<sup>537</sup>. Dem wäre bspw. durch das Zugänglich-Machen von Umweltinformationen entgegenzuwirken, welches das Verständnis für die Bedeutsamkeit des Umweltschutzes

---

<sup>532</sup> Vgl. Fawcett, Tina (2010): Personal carbon trading in different national contexts. *Climate Policy* 10/4, 339-352.

<sup>533</sup> Pollytix (Hrsg.) (2021), *Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*, verfügbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S. 38.

<sup>534</sup> Pollytix (Hrsg.) (2021), *Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*, verfügbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S. 38.

<sup>535</sup> Tagesschau (Hrsg.) (2023), *Zwei Wahlen und fünf Botschaften an Berlin*, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/landtagswahl-bayern-hessen-erkenntnisse-100.html> (aufgerufen am 16.10.2023) und Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2023), *AFD fordert Aufkündigung aller Klimavereinbarungen*, <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-966976> (aufgerufen am 16.10.2023).

<sup>536</sup> Fehling, *Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente* 387, 392; auf die Assoziation mit Kommunismus und Kriegswirtschaft verweisend: Lübke-Wolff, Gertrude (2001), *Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen*, *NVwZ*, 2001, 481, 488.

<sup>537</sup> Pollytix (Hrsg.) (2021), *Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*, verfügbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S. 38, 41, 47.

und damit die Akzeptanz für einschränkende Maßnahmen fördern kann<sup>538</sup>. Die folgenden Statistiken veranschaulichen, dass die Bereitschaft in der Bevölkerung sinkt, je konkreter ein individuelles Betroffenheitsgefühl entsteht:

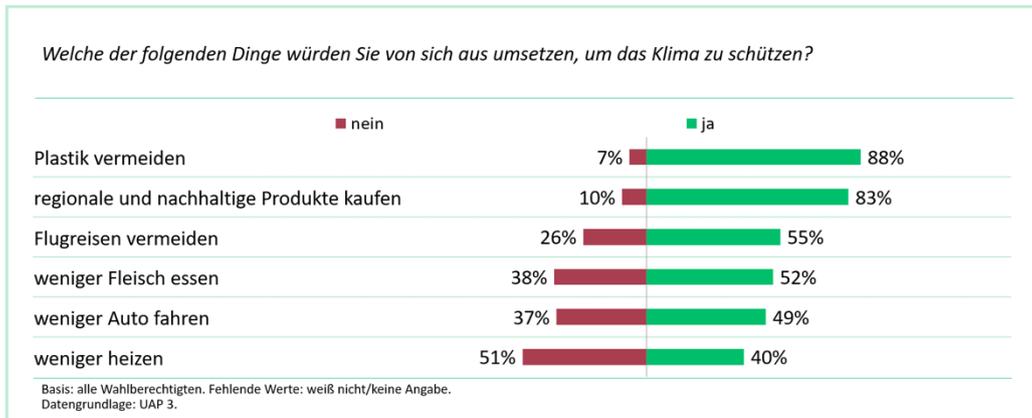


Abbildung 21: Umfrage zu unterschiedlichen Klimaschutzansätzen

Quelle: Pollytix (Hrsg.) (2021), *Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*, verfügbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S. 21.

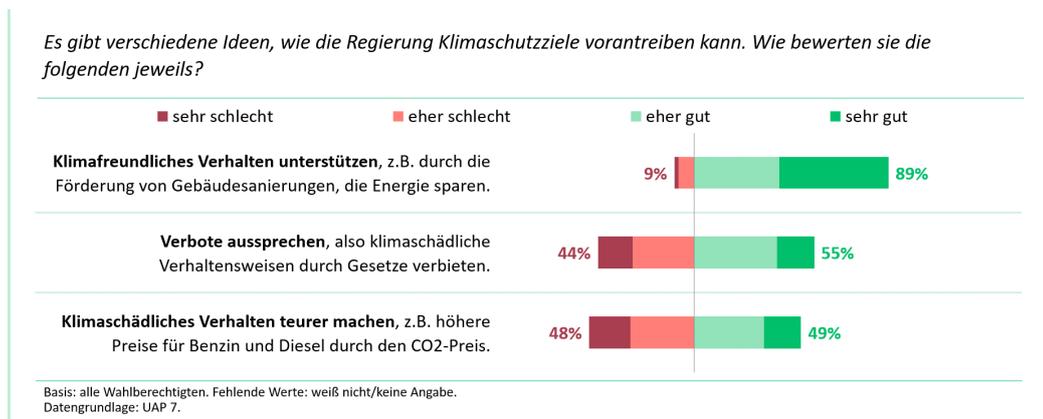


Abbildung 22: Umfrage zu Konzepten des Klimaschutzes

Quelle: Pollytix (Hrsg.) (2021), *Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*, verfügbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S. 24.

<sup>538</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 493.

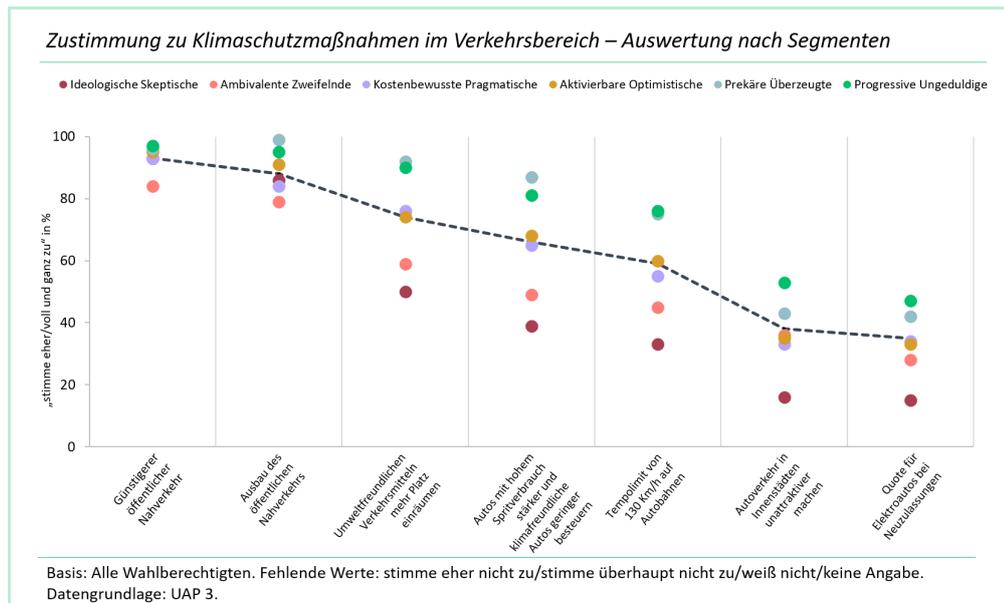


Abbildung 23: Zustimmung zu Klimaschutzmaßnahmen im Verkehr

*Quelle: Pollytix (Hrsg.) (2021), Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, verfügbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S. 39.*

Als zusätzliche Herausforderung bei der Umsetzung der CO<sub>2</sub>-Kontingentierung kommt ein enorm hoher administrativer Aufwand hinzu, welcher mit der Anzahl an einbezogenen Akteuren steigt<sup>539</sup>. Angefangen mit der erstmaligen Einführung des Systems müssten zunächst alle betroffenen Individuen (führerscheinberechtigte deutsche Staatsbürger) ermittelt und informiert werden. Des Weiteren wären entsprechende CO<sub>2</sub>-Karten mit dahinterliegenden Konten zu erstellen und mit den personenbezogenen Informationen eines jeden Einzelnen zu versorgen. Sodann müssten alle Tankstellen instruiert werden und verschiedene Verwaltungsstellen geschaffen werden, welche für die Beherrschung des administrativen Aufwands, der ständigen Pflege und Überwachung sowie Anpassung des Systems zuständig wären. Hierunter würde insbesondere die Aufnahme und Löschung einzelner Nutzer und die Anpassung der Höhe des jeweils ausgegebenen Kontingents fallen. Darüber hinaus bedürfte es einer Anzahl an Beamten, welche die gesonderten Härtefall- und Befreiungsanträge prüfen und entscheiden. Ebenfalls bräuchte es eine Vielzahl an Polizeibeamten, welche die Einhaltung der Kontingente kontrollieren müssten. Hinzu käme noch der administrative Aufwand für die Etablierung und Betreibung einer staatlich geführten Auktionsplattform, sofern man sich dafür entscheiden würde, den Handel mit Kontingenten kontrolliert über eine zentral gesteuerte Plattform zu ermöglichen.

Eine weitere Herausforderung wird ersichtlich, wenn man die Kontingentierungsidee in den Kontext der Entwicklungen der heutigen Zeit einordnet. Psychologisch betrachtet

<sup>539</sup>Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 24.

ist das Bedürfnis nach einem eigenen Transportmittel während der Corona-Pandemie angestiegen (vgl. Kapitel B. I. 2. b) ee)<sup>540</sup>. Allerdings haben andere Entwicklungen, wie bspw. die vermehrte Möglichkeit zu Homeoffice dazu geführt, dass der Individualverkehr doch insgesamt während dieser Zeit zurück gegangen ist: So wurde pandemiebedingt 9 % weniger Kraftstoff verbraucht als im Vorjahr und im Vergleich zu 2019 sogar ein Drittel weniger<sup>541</sup>.

Einer der wichtigsten praktischen Gesichtspunkte ist die Kostenfrage. Sie bildet die Grundlage für jede Entscheidung bzw. die erste Weichenstellung in der Umsetzungsfrage. In einem nächsten Schritt wäre dann der, mit der Implementierung verbundene Aufwand ins Verhältnis zu dem damit verfolgten Ziel und dem zu erwartenden Erfolg zu setzen.

Für einen ähnlichen, allerdings in seinem Umfang noch weiterreichenden, Ansatz der CO<sub>2</sub>-Card, wurde von Kosten iHv. 800 Mio. - 1,6 Mrd. € / Jahr ausgegangen<sup>542</sup>. Bei der CO<sub>2</sub>-Card handelt es sich um eine Idee für ein System zur ganzheitlichen Erfassung und Beschränkung des individuellen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes<sup>543</sup>. Für die CO<sub>2</sub>-Card wurde von ca. 80 Mio. geplanten Kontingent-Nutzern ausgegangen und Kosten für die Datenerfassung, die Einrichtung der Konten und die Ausgabe der Kontokarten kalkuliert<sup>544</sup>. Aufgrund der vergleichbaren Herangehensweise und Struktur dieses Kontingentierungsansatzes lassen sich entsprechend auch für die hiesige Kontingentierung Anhaltspunkte für die zu erwartenden Kosten ableiten. Es ist allerdings nicht von einem absoluten Gleichlauf der Kosten auszugehen, da sich die Systeme hinsichtlich des Implementierungsaufwandes in den Einzeldetails jedenfalls unterscheiden.

Eine weitere Herausforderung ist darin zu sehen, dass die Kontingentierung eine Beschränkung der Rechte des Einzelnen mit sich bringt (s.o. Kapitel B. I. 2. b)) und somit damit gerechnet werden muss, dass es einzelne Individuen geben wird, welche sich nicht an die Vorgaben des Systems halten werden. So sind Rationierungssysteme

---

<sup>540</sup> Sich mit dem Ansteckungsrisiko in öffentlichen Verkehrsmitteln beschäftigend: Deutsches Zentrum für Schienenverkehrsforschung beim Eisenbahn-Bundesamt (Hrsg.) (2021), Risikoeinschätzung zur Ansteckungsgefahr mit COVID-19 im Schienenpersonen- sowie im Straßenpersonennah- und -fernverkehr, Dresden, [https://www.dzsf.bund.de/SharedDocs/Downloads/DZSF/Veroeffentlichungen/Forschungsberichte/2021/ForBe\\_12\\_2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.dzsf.bund.de/SharedDocs/Downloads/DZSF/Veroeffentlichungen/Forschungsberichte/2021/ForBe_12_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (aufgerufen am: 21.08.2023).

<sup>541</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), Treibhausgaserminderungsziele Deutschlands, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgaserminderungsziele-deutschlands#internationale-vereinbarungen-weisen-den-weg> (aufgerufen am 04.03.2023).

<sup>542</sup> Vgl. Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 17 und 21; Wolff, Benjamin (2012): Eine CO<sub>2</sub>-Card für Deutschland. Effizienzvorteile und Kosten eines Systems handelbarer individueller Emissionsrechte.

<sup>543</sup> Wolff, Benjamin (2012): Eine CO<sub>2</sub>-Card für Deutschland. Effizienzvorteile und Kosten eines Systems handelbarer individueller Emissionsrechte.

<sup>544</sup> Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 17 und 21.

in der Regel prädestiniert für die Entstehung von Schwarzmärkten, die das Kontingenzierungsziel konterkarieren würden<sup>545</sup>. Insofern ist es – auch zur Sicherstellung der Gleichbehandlung – unerlässlich, dass auf praktischer Ebene an Kontrollmöglichkeiten gedacht wird, um zu gewährleisten, dass die Kontingente eingehalten werden. Rein technisch sollte bereits die erste Kontrolle an der Tankzapfanlage erfolgen und nur Kraftstoff ausgegeben werden, wenn noch eine verfügbare CO<sub>2</sub>-Menge im Kontingent vorhanden ist. Darüber hinaus stehen grundsätzlich allgemeine Verkehrskontrollen durch Polizeibeamte als Mittel zur Überwachung zur Verfügung, vgl. § 36 StVO. Damit die Polizisten sinnvoll die Einhaltung von Kontingenten überprüfen können, muss es auf Personen- oder Fahrzeugebene eine Aufzeichnung des aktuellen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes bzw. des zur Verfügung stehenden Kontingents geben. Auf Fahrzeugebene gibt es bereits Systeme zur Überwachung von individuellem Fahrverhalten. So können konkret, mittels eines elektronischen Fahrtenbuches, oder mit einer Telematikbox, Fahrdaten aufgezeichnet werden, wobei hier stets auch Aspekte des Datenschutzes<sup>546</sup> zu berücksichtigen sind. Sofern technisch möglich, könnte hierüber auch die aktuell emittierte Menge an CO<sub>2</sub> erfasst und aufgezeichnet werden. Allerdings müsste gewährleistet sein, dass alle Pkw mit einer solchen Technik ausgerüstet werden. Im Übrigen würde eine Anknüpfung der Kontrolle an ein jeweiliges Fahrzeug erfolgen, obwohl der Kontingenzierungsansatz nach seiner Grundprämisse das zur Verfügung stehende Kontingent an eine einzelne Person knüpft. Insofern wäre es praktikabler, die individuellen Emissionen über eine CO<sub>2</sub>-Kontingent-Karte zu überwachen. Durch dieses Modell würde auch grundsätzlich das Erfassen von individuellem Verkehrsverhalten vermieden werden. Diese Karte könnte wie eine Art Guthabekarte aufgesetzt werden, auf die automatisch monatlich ein entsprechendes Kontingent geladen wird und von der auch automatisch Einheiten abgebucht werden, wenn CO<sub>2</sub> verursacht wird.

Durch die Verankerung des Kontingents an der Person und nicht dem jeweiligen Pkw wird auch Missbrauchsrisiken vorgebeugt, die bspw. entstehen könnten, wenn der Einzelne zur Fortbewegung nicht auf ihn, sondern auf jemand anderen zugelassene Fahrzeuge (z.B. Mietwagen) nutzt und somit mehr Bewegungskontingente zur Verfügung hätte, als ihm nach der ursprünglichen Verteilung zur Verfügung stehen sollten. So wird einem Missbrauch entgegengewirkt und bewirkt, dass das gesteckte Klimaschutzziel erreicht werden kann.

Weitergedacht müsste es auf nachgelagerter Ebene Sanktionsmöglichkeiten geben, falls der Einzelne mit seinem Verbrauch über das ihm zustehende Kontingent hinausgeht. In Betracht käme hier eine Strafzahlung (wie sie bspw. auch im Emissionshandel

---

<sup>545</sup> Lübke-Wolff, Gertrude (2001), Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 2001, 481, 488.

<sup>546</sup> Vgl. die einzelnen Regelungen der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=DE>; zur aktuellen Einordnung der Benutzung von Fahrtenbüchern: Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Hrsg.), Fahrtenbuch, [https://www.bfdi.bund.de/DE/Buerger/Inhalte/Finanzen-Steuer/ABC\\_Fahrtenbuch.html](https://www.bfdi.bund.de/DE/Buerger/Inhalte/Finanzen-Steuer/ABC_Fahrtenbuch.html) (aufgerufen am 06.12.2023).

angewandt wird<sup>547</sup>). Dabei sollte die Höhe in jedem Fall überschreiten, was es den Einzelnen gekostet hätte, die entsprechende Menge an erforderlichen Kontingenten zuzukaufen und zusätzlich einen bestimmten Betrag enthalten, um einen abschreckenden Sanktionscharakter zu bewahren (bspw. zusätzlich 1/3 des Preises für ein Kontingent). Die Notwendigkeit zu Sanktionen besteht jedoch nur, wenn dem implementierten Kontingentierungssystem eine automatische und durch den Einzelnen unüberwindbare Beschränkung nicht inhärent ist. So würde bspw. eine CO<sub>2</sub>-Karte verhindern, dass der Einzelne mehr als sein Kontingent verbraucht, wenn über die Karte eine automatische Kontrolle der Berechtigung zum weiteren Tanken erfolgt und nur jenen Kunden Kraftstoff ausgegeben wird, welche anhand ihrer Kontingent-Karte nachweisen können, dass sie für den jeweils laufenden Zeitraum noch ein der gewünschten Tankmenge entsprechendes Kontingent zur Verfügung haben. Dieser Mechanismus würde zwar sicherstellen, dass die durch die Kontingentierung implementierte Obergrenze gewahrt werden könnte. Allerdings würde er gleichzeitig deutlich stärker in die Freiheitsrechte des Einzelnen eingreifen, als wenn ein Überschreiten des Kontingents mit der Folge von kompensierenden Strafzahlungen möglich wäre.

Außerhalb der Kontingentierung an sich, ist ein zusätzlicher Handlungsbedarf auf übergeordneter Ebene bzw. als Begleitmaßnahmen zur Einführung der Kontingentierung erkennbar. Denn allein vermag die Kontingentierung die Probleme umweltgerechter Mobilität nicht zu lösen. Umso stärker wären klimafreundlichere Verkehrsalternativen notwendig, um sozialstaatlich und teilhaberechtlich hinreichende Mobilität zu gewährleisten<sup>548</sup>. Somit sollte die Kontingentierung begleitet werden von einem Ausbau des Nahverkehrsangebots<sup>549</sup>.

Schließlich lohnt sich bei den Umsetzungsfragen auch ein weitergehender Blick über die Grenzen Deutschlands hinaus. Denn es sollte sichergestellt werden, dass auch Bürger aus anderen Ländern, insbesondere aus den an Deutschland angrenzenden Nachbarländern entsprechend kontingentiert werden, die z.B. gerne speziell für besonders emissionsreiche Spaßfahrten auf Autobahnen ohne Geschwindigkeitsbegrenzung über die Landesgrenzen kommen. Andernfalls könnte ein Verstoß gegen das europäische Diskriminierungsverbot aus Art. 21 GrCh vorliegen. Auf der Praxisebene stellt sich die Folgefrage, wie sichergestellt werden kann, dass Pkw-Nutzer aus anderen Ländern adäquat informiert und kontrolliert werden (z.B. an der Grenze und über die Webseite des Auswärtigen Amtes) und welches Kontingent in

---

<sup>547</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), DEHSt, Emissionshandel – Volkswirtschaft und Klimaschutz, verfügbar unter: [http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos\\_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf?jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2\\_cid284?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/videos_textversionen/Text-EH-Film-2018.pdf?jsessionid=6FDC155EF1615B52B449AB0ACFF09200.2_cid284?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>548</sup> Fehling, Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente 387, 392.

<sup>549</sup> Vgl. Pollytix (Hrsg.) (2021), Gesellschaftliche Akzeptanz von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen: Ergebnisse aus qualitativer und quantitativer Forschung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, verfügbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz\\_um19155070\\_akzeptanz\\_umweltschutz\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um19155070_akzeptanz_umweltschutz_bf.pdf), S. 40.

solchen Fällen zu gewähren wäre. Anzudenken wäre ein Online-Antragssystem, um einen entsprechenden Ausgleich für den von ausländischen Besuchern verursachten zusätzlichen CO<sub>2</sub>-Verbrauch auf deutschen Straßen zu schaffen.

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass eine tatsächliche Implementierung des Kontingentierungssystems auch unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen und sozialen Auswirkungen möglich wäre, wenn die sich bei der Umsetzung stellenden Herausforderungen durch entsprechende Maßnahmen mitigiert würden.

### C. Fazit

Die Untersuchung in den vorangegangenen Kapiteln hat gezeigt, dass die Einführung einer Kontingentierung bei der Pkw-Nutzung zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen, trotz des enormen Eingriffs in die Grundrechte des Einzelnen, zur effektiven Verfolgung des Klima- und Umweltschutzes sinnvoll und unter Achtung und Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der Mitigierung einiger Herausforderungen in der Umsetzung möglich wäre.

So handelt es sich zwar um eine besonders eingriffsintensive Maßnahme zur Verfolgung des Klima- und Umweltschutzes, jedoch haben Umweltschutzzinstrumente, wie bspw. die Umweltplanung und auch die vorliegende Kontingentierung eine „generationsübergreifende Daueraufgabe mit Zukunft“<sup>550</sup>. Es obliegt eben diesen Instrumenten des Umweltschutzes, für den Erhalt und die Bewahrung einer intakten Umwelt zu sorgen und zu verhindern, dass dieses gewichtige, die Lebensgrundlage der Menschheit bildende Schutzgut weiter gefährdet bzw. geschädigt wird<sup>551</sup>. Hierfür bedarf es einer stetigen Weiterentwicklung der Maßnahmen und einer kontinuierlichen Evaluation der Rahmenbedingungen des rechtlich Zulässigen. So hat insbesondere die Untersuchung in Kapitel B. I. 1. a) cc) gezeigt, dass die Eingriffsschwelle für Umweltschutzzinstrumente mit dem Voranschreiten des Klimawandels sinkt und somit auch in besonderem Maße in die Grundrechte eingreifende Maßnahmen, wie die Kontingentierung der Nutzung von Pkw, zulässig sein können<sup>552</sup>.

Insgesamt ist zu erkennen, dass es sich bei der Frage der fahrzeugbezogenen Kontingentierung um ein sehr komplexes, prognostisch schwer erfassbares Gebiet handelt, wodurch eine ganzheitliche Steuerung erschwert wird. Insofern haben in der Vergangenheit bereits entwickelte Kontingentierungen gezeigt, dass eine Erprobung in kleinem Rahmen unter der Teilnahme von Testnutzern für viel Klarheit sorgen und auf dem Papier zunächst nicht ersichtliche Aspekte aufzeigen kann<sup>553</sup>. So könnte ein

---

<sup>550</sup> Spannowsky, Willy (2023), *Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung*, Kaiserslautern, Teil 12.

<sup>551</sup> Spannowsky, Willy (2023), *Rechtliche Grundlagen der Umweltplanung*, Kaiserslautern, Teil 12.

<sup>552</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, in: juris.

<sup>553</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), *Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate*, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf), S. 9; Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), *Modellversuch Flächenzertifikathandel*, verfügbar

kleindimensionierter und experimenteller Probelauf innerhalb eines starken rechtlichen Rahmens eine fundierte Prognosegrundlage für nachfolgende Regelungen schaffen<sup>554</sup>. Dies wäre im Anschluss an diese Arbeit der nächste zu ergreifende Schritt in Richtung der Einführung einer erfolgreichen CO<sub>2</sub>-Kontingentierung für die Nutzung von Pkw.

Als weiterführenden, über den Tellerrand hinausblickenden Ansatz ließe sich der, dieser Arbeit zugrundeliegende, Denkansatz auch inhaltlich noch viel weiterentwickeln, indem die Kontingentierung nicht auf den Bereich der Pkw-Nutzung beschränkt, sondern ein Kontingent für weitere Lebensbereiche eingeführt würde. So käme es sozusagen zu einer „Ausweitung des Emissionshandels auch auf Privatpersonen“<sup>555</sup>. Die Kontingentierung könnte derart konzipiert werden, dass jede Aktivität des Menschen, bei deren Ausübung Schadstoffe bzw. CO<sub>2</sub> erzeugt werden, einer Beschränkung unterliegt. Ein jeder Bürger würde dann ein Kontingent erhalten und müsste z.B. beim Kauf von Kraftstoffen, Strom und Wärme eine entsprechende Anzahl an Emissionszertifikaten an den Verkäufer abgeben. Solche Modelle fallen unter den Sammelbegriff Personal Carbon Trading (PCT)<sup>556</sup>. Das Umweltbundesamt definiert PCT folgendermaßen: „Die grundlegende Idee bei Personal Carbon Trading-Ansätzen (PCT) ist, Emissionen im Bereich der Haushalte (und ggf. darüber hinaus) über die Einbeziehung von Individuen in den CO<sub>2</sub>-Handel zu erfassen und regulieren. Dazu erhalten die Personen kostenfreie Zertifikatzuteilungen, von denen sie dann z.B. beim Kauf von Kraftstoffen, Strom und Wärme eine entsprechende Anzahl an Emissionszertifikaten an den Verkäufer abgeben muss“<sup>557</sup>.

Die mit am weitest verbreiteten PCT sind die sogenannten Tradable Energy Quotas (TEQs)<sup>558</sup>. Ziel von TEQs ist es, die energiebedingten Emissionen in ihrer Gesamtheit über die Betrachtung von Vorketten zu erfassen und vor allem auch zu regulieren<sup>559</sup>. Hierbei

---

unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02\\_texte\\_116-2019\\_modellversuch-flaechenzertifikatehandel.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02_texte_116-2019_modellversuch-flaechenzertifikatehandel.pdf).

<sup>554</sup> Vgl. König, Christian, Möglichkeiten und Grenzen von Zertifikatmärkten als Steuerungsmedien im Umweltrecht, DÖV 1996, Heft 22, S. 950 mit Verweis auf Horn, H.-D., Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz, Berlin 1989, S. 282.

<sup>555</sup> Aachener Stiftung (Hrsg.) (2008), Die CO<sub>2</sub>-Card – Emissionsquoten als marktwirtschaftliches Instrument zum Klimaschutz, verfügbar unter: [https://www.aachenerstiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung\\_CO2Card\\_Berlin\\_final.pdf](https://www.aachenerstiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung_CO2Card_Berlin_final.pdf) verweisend auf Meyer, Bernd (2008), Wie muss die Wirtschaft umgebaut werden? Perspektiven einer nachhaltigeren Entwicklung, Frankfurt/Main.

<sup>556</sup> Vgl. Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf).

<sup>557</sup> Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf).

<sup>558</sup> so von Fleming, David (2007): Energy and the common purpose: Descending the Energy Staircase with Tradable Energy Quotas (TEQs). The Lean Economy Connection, London, verfügbar unter: <http://www.teqs.net/EnergyAndTheCommonPurpose.pdf>; Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 9 f.

<sup>559</sup> Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter:

handelt es sich um ein ganzheitliches Modell, da jede einzelne Erzeugungsebene berücksichtigt wird. Am Beispiel von Benzin dreht es sich somit nicht nur um die, in dem Endprodukt Kraftstoff enthaltenen Schadstoffe, die bei der Verbrennung freigesetzt werden, sondern auch um die, mit vorgelagerten Schritten zusammenhängenden CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Raffinerie, dem Transport und der Erdölförderung<sup>560</sup>. Für jeden dieser Schritte sollen Zertifikate ausgegeben und wiederum eingesammelt werden<sup>561</sup>. Im Rahmen dieses Modells erfolgt eine volle Einpreisung der entsprechenden CO<sub>2</sub>-Zertifikatskosten, die bei der Verarbeitung von CO<sub>2</sub>-erzeugenden Rohstoffen entstehen<sup>562</sup>. Für diesen Fall trifft die Zertifikatspflicht direkt nur den Produkthersteller, welcher die Kosten jedoch in der Regel über den Preis für das Endprodukt an den einzelnen Käufer weiter reicht<sup>563</sup>. Bei den TEQs ist als Größe festgesetzt, dass 1 CO<sub>2</sub>-Zertifikat dem Äquivalent von 1 kg CO<sub>2</sub>-Emission entspricht<sup>564</sup>. Die folgende Tabelle veranschaulicht und vergleicht die maßgeblichen Charakteristika einiger PCT-Mechanismen, unter anderem TEQs:

	downstream / upstream	jährlich sinkendes CO <sub>2</sub> -Budget	Verteilung CO <sub>2</sub> - Rechte		CO <sub>2</sub> -Rechte einzulösen von			CO <sub>2</sub> -Rechte einzulösen für						Carbon Card möglich	Versteigerungslöse an Bevölkerung?	Kosten Einrichtung und Betrieb	
			Individuen	Organisationen	Individuen	Organisationen	in-Verkehrbringer	fossile Energie	Strom	Luftverkehr	Bahn, Bus, Taxi	Dienstleistungen	Produkte, Organisationen				gemeinsamer Markt Individuen / Organisationen
<b>TEQ/DTQ</b>	down	+	+	+	+	+		+	+					+	teils	+	eher hoch
<b>PCA</b>	down	+	+	+	+	+		+	+	+	+			?	teils	+	eher hoch
<b>Ayres</b>	kombi	+	+		+	+		+	+					+	teils	+	n.E.
<b>RAPS</b>	down	+	+		+			+	+	+	+	+		?		+	n.E.
<b>Cap &amp; Share</b>	kombi	+	+				+	+							+		n.E.
<b>Sky Trust</b>	up	+	+				+	+							+		eher niedrig

Abbildung 24: Charakterisierung einiger PCT-Mechanismen

[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 12.

<sup>560</sup>Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 13.

<sup>561</sup>Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 13.

<sup>562</sup>Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 13.

<sup>563</sup>Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 16.

<sup>564</sup>Duscha, Vicky in: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013): Personal Carbon Trading Systeme: Konzepte und Schlussfolgerungen für Deutschland, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate\\_change\\_04\\_2014\\_komplett\\_21.5.2014.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_04_2014_komplett_21.5.2014.pdf), S. 14.

Quelle: Aachener Stiftung (Hrsg.) (2008), Die CO2-Card – Emissionsquoten als marktwirtschaftliches Instrument zum Klimaschutz, Aachen, S. 31, verfügbar unter: [https://www.aachenerstiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung\\_CO2Card\\_Berlin\\_final.pdf](https://www.aachenerstiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung_CO2Card_Berlin_final.pdf), S. 31.

In Deutschland sind derartige Konzepte unter dem Stichwort „Pro-Kopf-Emissionsquote“ oder CO2-Card bekannt<sup>565</sup>. Allerdings handelt es sich bei der CO2-Card derzeit (noch) um Zukunftsmusik, denn sie ist auf freiwilliger Basis für umweltbewusste Individuen angedacht<sup>566</sup>. Die Idee wurde auch schon testweise in Finnland mit der App CitiCAP umgesetzt<sup>567</sup>.



Abbildung 25: CO2-Card

Quelle: Geo (Hrsg.) (2011), CO2-Card für alle!, <https://www.geo.de/natur/nachhaltigkeit/3972-rtkl-emissionshandel-co2-card-fuer-alle> (aufgerufen am 09.09.2023).

Fest steht jedenfalls, dass in dem Bereich der fahrzeugbezogenen CO2-Reduzierung viel Potential steckt. Aufgrund der nationsübergreifenden, gesellschaftlichen und politischen Aufmerksamkeit, die das Thema rundum den Klima- und Umweltschutz erfährt, ist von einer großen Dynamik auszugehen<sup>568</sup>.

Dies zeigte sich bspw. jüngst an dem Beschluss des EU-Parlaments im Rahmen des Fit for 55 Programms, das darauf abzielt, klimaschädliche Emissionen bis 2030 um 55 % zu senken, bis 2050 klimaneutral zu sein und hierfür auch ab 2027 den Verkehrssektor mit einzubeziehen<sup>569</sup>. Auf nationaler Ebene plant die deutsche Bundesregierung bis 2030

<sup>565</sup> Vgl. Aachener Stiftung (Hrsg.) (2008), Die CO2-Card – Emissionsquoten als marktwirtschaftliches Instrument zum Klimaschutz, Aachen, S. 31, verfügbar unter: [https://www.aachenerstiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung\\_CO2Card\\_Berlin\\_final.pdf](https://www.aachenerstiftung.de/fileadmin/ASKB/Media/Zusammenfassung_CO2Card_Berlin_final.pdf).

<sup>566</sup> CO2 Cards Climate Change Platform (Hrsg.), <https://co2cards.com/> (aufgerufen am 08.09.2023); Climate Chance (Hrsg.), The CO2 Account, <https://www.climate-chance.org/en/best-practices/the-co2-account/> (aufgerufen am 08.09.2023).

<sup>567</sup> Lahti (Hrsg.) CitiCAP Project 2018-202, <https://www.lahti.fi/en/housing-and-environment/transportation-and-streets/citicap/> (aufgerufen am 08.09.2023).

<sup>568</sup> Tagesschau (Hrsg.) (2023), EU beschließt weitgehendes Verbrenner-Aus, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/eu-beschliesst-verbrenner-kompromiss-101.html> (aufgerufen am 08.09.2023).

<sup>569</sup> Deutsche Bundesregierung (Hrsg.) (2023), EU-Klimaschutzpaket: Fit for 55, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/europa/fit-for-55-eu-1942402> (aufgerufen am 23.08.2023).

mindestens 15 Millionen Elektroautos auf die Straßen zu bringen<sup>570</sup>. In diesem Zusammenhang haben auch einige Automobilhersteller angekündigt, ihre Produktion von Pkw mit Verbrennungsmotoren einzustellen und vollständig auf klimaneutrale Pkw umzustellen<sup>571</sup>.

Insbesondere letztere Entwicklung könnte die Relevanz des Forschungsgedankens dieser Arbeit in Frage stellen, da der untersuchte Regelungsgegenstand eine Kontingentierung ist, welche die Menge an CO<sub>2</sub>-Emissionen beschränkt, die bei der Nutzung von Pkw entstehen. Dies führt dazu, dass klimaneutrale Pkw, wie z.B. Elektro- oder Wasserstoffautos, letztlich nicht von der Kontingentierung betroffen sind, da hier während des Fahrens keine CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgestoßen werden, die kontingentiert werden könnten<sup>572</sup>.

Auch wenn sich die vorliegende Untersuchung lediglich mit einem Teilbereich der Kontingentierungsmöglichkeiten zur Schadstoffreduzierung bei Pkw befasst, bleibt die Relevanz der Arbeit erhalten, selbst wenn die gesellschaftlichen Entwicklungen einmal so weit gehen sollten, dass keine Pkw mehr hergestellt und genutzt werden, die bei der Benutzung CO<sub>2</sub> erzeugen. Denn mit der Untersuchung dieses Kontingentierungssystems wurde ein vielseitiges und flexibles System mit diversen adaptierbaren Parametern entwickelt, welches strukturell und systematisch variabel auf diverse Zukunftsszenarien und Kontingentierungen anwendbar ist.

Zum einen ließe sich die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Kontingentierung dahingehend anpassen, dass man statt der eng beschränkten CO<sub>2</sub>-Kontingentierung eine umfassendere Schadstoffkontingentierung einführt, wonach auch der bei der Nutzung von Elektroautos entstehende Feinstaub<sup>573</sup>, oder die bei der Nutzung von Wasserstoffautos entstehenden Stickstoffoxide<sup>574</sup> mitumfasst wären.

Als weiteren Ansatz könnte man den Untersuchungsgegenstand weiter ausdehnen und in die Kontingentierung nicht nur die eigentliche Nutzung der Fahrzeuge, sondern auch den Herstellungsprozess von Pkw und Treibstoff mit einbeziehen, wobei in diesem Fall die Rechtmäßigkeitsfrage erneut betrachtet werden müsste, vgl. Kapitel B.

---

<sup>570</sup> Deutsche Bundesregierung (Hrsg.) (2022), Nicht weniger fortbewegen, sondern anders, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/nachhaltige-mobilitaet-2044132> (aufgerufen am 26.11.2023).

<sup>571</sup> ADAC (Hrsg.) (2023), Ausstieg Verbrennungsmotor: Wann wird welcher Hersteller elektrisch?, <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/autokatalog/marken-modelle/auto/ausstieg-verbrennungsmotor/> (aufgerufen am 23.08.2023).

<sup>572</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2022), Elektroautos sind so sauber wie der Strom mit dem sie fahren <https://www.bmv.de/themen/verkehr/elektromobilitaet/klima-und-energie> (aufgerufen am 28.11.2023); Umweltbundesamt Österreich (Hrsg.) (2006), Emissionen von Wasserstofffahrzeugen, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0012.pdf>, S. 16.

<sup>573</sup> Vgl. Auto, Motor, Sport (Hrsg.) (2020), E-SUVs laut OECD teils schädlicher als Verbrenner, <https://www.auto-motor-und-sport.de/tech-zukunft/alternative-antriebe/oecd-studie-feinstaub-luftverschmutzung-elektroauto-reifenabrieb-suv/> (aufgerufen am 02.07.2023).

<sup>574</sup> Umweltbundesamt Österreich (Hrsg.) (2006), Emissionen von Wasserstofffahrzeugen, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0012.pdf>, S. 16.

Die Ereignisse im Zuge des Ukrainekrieges seit dem Jahr 2022, wie die „Energiekrise“<sup>575</sup> und die steigenden Strompreise<sup>576</sup>, verdeutlichen die Endlichkeit fossiler Brennstoffe und damit der Verfügbarkeit von Energie<sup>577</sup>. Somit könnte die aktuell stark voranschreitende Entwicklung hin zu Elektroautos dahingehend aufgenommen werden, dass eine Kontingentierung für den Verbrauch von Energie angedacht wird. Denn auch hierbei handelt es sich um eine immer knapper werdende Ressource. Spannenderweise befindet man sich bei der Kontingentierung von Strom allerdings in einem anderen Untersuchungsgegenstand, da auch der Antrieb für die Implementierung der Kontingentierung ein anderer ist. Bei der Schadstoffkontingentierung geht es um die Beschränkung eines Gutes, von dem es nicht nur genug, sondern sogar zu viel gibt. Der Sinn ist hier, etwas zu beschränken, was der Umwelt schadet, je mehr davon entsteht. Bei der Kontingentierung von Energie ginge es darum, ein Gut zu beschränken, bei welchem die Ressourcen knapp sind und es deshalb zu wenig für alle Nutzer gibt. Dieser zugrundeliegenden Zielrichtung muss man sich bewusst sein, weil der Sinn und Zweck einer Maßnahme diverse Aspekte der Rechtmäßigkeit beeinflussen kann (vgl. die Interessenabwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit).

Weitergedacht, ließe sich der Ansatz der Stromkontingentierung sogar verknüpfen mit dem oben angerissenen Gesamtmodell, wonach sämtliches umweltschädliches menschliches Verhalten beschränkt werden soll. Wenn man nämlich daran denkt, ein Stromkontingent einzuführen, würde es Sinn machen, dies nicht nur auf den Strom, den man zur Pkw-Nutzung braucht, zu beschränken, sondern den Stromverbrauch in allen Lebensbereichen zu betrachten.

Letztlich schließt sich auch der Kreis, wenn man bedenkt, dass sich der Stromverbrauch selbst in einer Verursachung von CO<sub>2</sub> auswirkt und somit der Zusammenhang zum Gegenstand der hier untersuchten Kontingentierung wiederhergestellt ist<sup>578</sup>.

---

<sup>575</sup> Vgl. obige Ausführung zur Einordnung des Heizungsgesetzes und insbesondere Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2023), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/Gebaeudeenergiegesetz-geg.html> (aufgerufen am 23.07.2023).

<sup>576</sup> Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2023), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung der Heizkostenverordnung und zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/Gebaeudeenergiegesetz-geg.html> (aufgerufen am 23.07.2023).; Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (Hrsg.) (2022), Der Krieg und wir, <https://www.faz.net/aktuell/deutschland-spricht/ukraine-krieg-energiekrise-und-aufrestung-stimmungsbild-deutschlands-18405447.html> (aufgerufen am 23.08.2023); Köck, Wolfgang (2023), Auf dem Weg zur Nachhaltigkeitstransformation?, ZUR 2023, 321.

<sup>577</sup> Vgl. Zahlen laut Statistischem Bundesamt 7,8% weniger Stromerzeugung im 1. Quartal 2023 als im Vorjahr, vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2023), Stromerzeugung im 1. Quartal: Knapp ein Drittel des eingesparten Stroms stammt aus Windkraft, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23\\_220\\_43312.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/06/PD23_220_43312.html) (aufgerufen am 02.12.2023).

<sup>578</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022), CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kilowattstunde Strom steigen 2021 wieder an, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/co2-emissionen-pro-kilowattstunde-strom-steigen#:~:text=Die%20Erzeugung%20einer%20Kilowattstunde%20Strom,2019%20bei%20411%20g%20FkWh> (aufgerufen am 09.09.2023).

Sinnvoll ist es aber, den Mehrwert dieser Arbeit darin zu erkennen, dass sie ein Konzept bietet, welches mit den gesellschaftlichen Entwicklungen mitgehen und sich an die Entwicklung der Verkehrswirtschaft anpassen kann. Aus dem in Kapitel B. I. 1. b). durchgeführten systematischen Vergleich und der daran anschließenden umfassenden Prüfung haben sich Kriterien herausarbeiten lassen, die Anhaltspunkte dafür geben, wie grundsätzlich ein Kontingentierungssystem aufzubauen ist, welche Prüfungsschritte durchlaufen werden müssen sowie welche Bausteine und Werkzeuge maßgeblicher Bestandteil wären, damit eine rechtmäßige Kontingentierung durch den Staat erfolgen kann. Diese allgemeingültigen Kontingentierungsparameter lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Mit den übergeordneten Prinzipien<sup>579</sup>, wie insbesondere **Transparenz, Gerechtigkeit, Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit** kommt das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG zum Ausdruck. Hiermit wird der Grundmaßstab für die rechtliche Prüfung eines Kontingentierungssystems gebildet. Einen Schwerpunkt sollte, wie auch bei der vorliegenden Kontingentierung (Kapitel B. I. 2. b)), die Prüfung der Vereinbarkeit der Kontingentierung mit den Grundrechten bilden.
2. Der festzulegende Rahmen setzt sich aus verschiedenen Bausteinen zusammen. Mit der **Marktabgrenzung**<sup>580</sup> wird der räumliche Rahmen gebildet, in welchem die Kontingentierung eingeführt werden soll (z.B. Deutschland). Die **Bezugsgröße**<sup>581</sup> beschreibt die handelbare Einheit der Kontingentierung, die sich für den vorliegenden Fall in Form von CO<sub>2</sub>-Emissionen erfassen lässt. Der **Kontingentierungsgegenstand**<sup>582</sup> bezieht sich auf die zu beschränkende Handlung, vorliegend die Pkw-Nutzung als unterste Stufe der Verantwortungsebenen.

---

<sup>579</sup> Vgl. als (verfassungs-)rechtliche Grundlagen bezeichnend: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023) und Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächen- ausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter:

<https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>.

<sup>580</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023).

<sup>581</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächen- ausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 3, 25.

<sup>582</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächen- ausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 25 ff.

Schließlich werden durch die **Ziele**<sup>583</sup> sowohl abstrakte als auch konkrete Zwecke bestimmt. Hierunter fallen z.B. der Umweltschutz, aber auch die Festlegung einer Obergrenze für die maximal pro Jahr verursachte CO<sub>2</sub>-Menge.

3. Innerhalb der tatsächlichen Umsetzung werden die konkreten Schritte festgelegt, mit denen die Kontingentierung implementiert werden soll.

Die **Primärallokation**<sup>584</sup> bestimmt die Erstzuteilung der Kontingente. Bei der vorliegenden Kontingentierung wurde für einen kostenlosen Grundanspruch für jeden plädiert.

Mit dem **Zuteilungsverfahren**<sup>585</sup> werden die Modalitäten der Vergabe der Kontingente geregelt. So ist neben dem zeitlichen Rahmen (z.B. jährliche Vergabe) auch der Vergabemechanismus (z.B. mittels Guthabekarte) und die Modalitäten der Kontrolle (z.B. elektronisches Fahrtenbuch) zu bestimmen.

Die **Zuteilungskriterien**<sup>586</sup> unterliegen übergeordneten Maßstäben und Prinzipien, wie Gerechtigkeit, Effizienz, Praktikabilität, Ökonomie und Anreizkompatibilität. Sie bestimmen darüber hinaus sowohl die Einheitsgröße (wie vorliegend die Nutzer, z.B. Führerscheinberechtigte) als auch Ausnahmen und Befreiungen bei Härtefällen (z.B. bei Behinderung, Berufsbedürfnisse).

Hiervon zu unterscheiden sind die **Zuteilungsschlüsselkriterien**<sup>587</sup>. Sie beschreiben die zugrundeliegenden Werte, welche die mathematische Bewertung und Umsetzung der Verteilung der Kontingente beeinflussen. Hierunter fallen Kriterien, wie z.B. die Anzahl an Nutzern, welche ein Kontingent in Anspruch nehmen, oder die Verantwortung den ein einzelner Kontingentnutzer im Hinblick auf das Ziel der Entlastung der Umwelt hat sowie den Einfluss, den eine Maßnahme im Hinblick auf den mit ihr verfolgten Zweck haben kann, ebenso wie den Bedarf, an dem die Vergabe der Kontingente ausgerichtet werden soll.

---

<sup>583</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018), Handel mit Flächenzertifikaten, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-flaeche/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#modellprojekt-handel-mit-flaechenzertifikaten> (aufgerufen am 18.06.2023); Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf), S. 4.

<sup>584</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 25 ff.

<sup>585</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf), S. 4.

<sup>586</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 12 ff.

<sup>587</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019), Modellversuch Flächenzertifikathandel, verfügbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02\\_texte\\_116-2019\\_modellversuch-flaechenzertifikathandel.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02_texte_116-2019_modellversuch-flaechenzertifikathandel.pdf).

Daran anschließend befasst sich der **Zuteilungsschlüssel**<sup>588</sup> mit der mathematischen Verteilungsbestimmung. Für den vorliegenden Kontingentierungsansatz wurde das in den Zielen bestimmte jährliche CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktionsziel durch die Anzahl an (potenziellen) Pkw-Nutzern geteilt, um das jeweilige Kontingent zu bestimmen.

Schließlich werden über das **Handelsregime**<sup>589</sup> Maßgaben für die Weitergabe von Kontingenten und für die Kontrolle des Marktes (z.B. staatlich reguliertes Bieterverfahren) bestimmt.

Schlussendlich bietet das in dieser Arbeit entwickelte Kontingentierungsmodell eine Grundlage für eine Vielzahl von Fallkonstellationen, die in Zukunft eine maßgebliche Rolle für den Umwelt- und Klimaschutz spielen werden und schafft damit insbesondere unter Berücksichtigung rechtlicher Aspekte einen grundlegenden Rahmen für die Implementierung von entsprechenden Kontingentierungsmechanismen.

---

<sup>588</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Planspiel + Flächenhandel, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate, verfügbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02\\_neu.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/flaechenhandel-infopapier-nr02_neu.pdf), S. 4 ff.

<sup>589</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, verfügbar unter:  
<https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3839.pdf>, S. 3.

# Lebenslauf Lena Walter

## Schulische, universitäre und weitergehende Ausbildung

Dissertation 05.2021 – 08.2024	Rheinland-Pfälzische Technische Universität Kaiserslautern-Landau Fachbereich Raum- und Umweltplanung
Referendariat 04.2019 – 04.2021	Zweites juristisches Staatsexamen Landgericht Stuttgart
Auslandsstudium 08.2015 – 12.2015	DUKE University School of Law in Durham, USA
Studium Rechtswissenschaft 09.2013 – 04.2019 04.2013 – 07.2013	Erstes juristisches Staatsexamen Bucerius Law School Hamburg mit Stipendium Eberhard Karls Universität Tübingen
Schulzeit 09.2004 – 06.2012	Abitur Otto-Hahn-Gymnasium in Nagold

## Praktische Erfahrungen

Syndikusrechtsanwältin 01.2023 – heute	Allianz Lebensversicherungs AG Versicherungs(-aufsichts)recht und Nachhaltigkeit
Rechtsanwältin 05.2021 – 12.2022	Eisenmann Wahle Birk & Weidner Bereich Öffentliches Recht - Beratung, Prozessführung
Referendarstationen 04.2019 – 04.2021	AG Böblingen, Staatsanwaltschaft Stuttgart, CMS, Stadt Fellbach, Eisenmann Wahle Birk & Weidner
Wissenschaftliche Mitarbeit 05.2018 – 08.2018	Latham & Watkins in Hamburg Bereich Finance
Wissenschaftliche Mitarbeit 07.2016 – 04.2018	Lehrstuhl für das Recht der Familienunternehmen, Bucerius Law School
Abendsekretariat 02.2016 – 06.2016	Gleiss Lutz in Hamburg Bereich Arbeitsrecht, Gesellschaftsrecht und Steuerrecht
Praktikum 07.2015 – 08.2015	Clifford Chance in München und London Bereich Banking and Finance und Capital Markets
Praktikum 03.2015 – 04.2015	Amtsgericht Aachen Bereich Familien-, Verwaltungs- und Jugendstrafrecht
Wissenschaftliche Mitarbeit 11.2014 – 10.2015	Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Bucerius Law School Bereich Rechtsvergleichung
Praktikum 08.2014 – 09.2014	Gleiss Lutz in Stuttgart Bereich Dispute Resolution und Corporate
Ferienjob 07.2013 – 08.2013	Daimler AG in Sindelfingen Bereich Produktion/Entwicklung Dauerlauf
Praktikum 01.2013 – 04.2013	Daimler AG in Sindelfingen Bereich Entwicklung