



An die Studiendekanin der
Rechtswissenschaftlichen Fakultät der
Universität Graz
Univ.-Prof Dr. Gabriele Schmölzer

**Institut für Staats- und
Verwaltungsrecht**

Univ.-Prof. Dr. Karl Stöger,
MJur
Schottenbastei 10-16
(Juridicum)
A-1010 Wien

T +43-1-4277-35412
F +43-1-4277-835412
karl.stoeger@univie.ac.at

Dissertationszweitgutachten

Wien, am 05.07.2021

Sehr geehrte Frau Studiendekanin,

Sie haben mich beauftragt, als Zweitbetreuer die Dissertation von Herrn Mag. *Dominik Geringer* zum Thema „Mobilität und Klimaschutz: Maßnahmen für ein nachhaltiges Verkehrsrecht“ zu begutachten. Gerne komme ich dieser Bitte nach und erstatte nachstehendes

DISSERTATIONSZWEITGUTACHTEN

- I. Die Arbeit umfasst 248 durchgehend arabisch nummerierte Seiten, von denen die Seiten 1-17 auf das Titelblatt, eine ehrenwörtliche Erklärung, eine Erklärung betreffend gendergerechte Sprache, die Danksagung, das Inhalts- und das Abkürzungsverzeichnis entfallen. Danach folgt die eigentliche Arbeit auf den Seiten 18 bis 224 in acht Kapiteln (davon Kapitel eins: Einleitung und Kapitel acht: Thesen). Auf den Seiten 225 bis 248 findet sich das Literaturverzeichnis (kein Rechtsquellen- und Judikaturverzeichnis). Die Arbeit ist formal sehr sorgfältig gestaltet, es sind nur mehr sehr wenige diesbezügliche Fehler aufgefallen:
- In der Überschrift zu Kapitel zwei, III.B.2. steht das Wort „Grundeckt“, ebenso im Inhaltsverzeichnis
 - Auf Seite 41, Punkt 1., 8. Zeile fehlt zwischen „Stimmen“ und „gegen“ ein Absatz
 - Auf Seite 46 in der sechsten Zeile fehlt dem Wort „Schwerpunkt“ das „t“
 - Die Formulierung auf Seite 89 („vermag einer begrifflichen Unschärfe nicht zu verwehren“) ist schwer verständlich

Keine formale Unrichtigkeit, sondern eine Geschmacksfrage, ist die Verwendung des Begriffs „Mitgliedstaatenrecht“ durch den Dissertanten. Das Abkürzungs- und Literaturverzeichnis sowie die Zitate in den Fußnoten weisen keine formalen Fehler auf. Inhaltlich ist festzuhalten, dass das Niveau der



Literaturdurchdringung sowohl hinsichtlich der österreichischen, der deutschen als auch der europäischen Literatur zum Thema sehr gründlich erfolgt ist. Nicht ganz klar ist dem Gutachter allerdings, warum beim Kommentar von *Grabitz/Hilf/Nettesheim* als letzte Lieferung die 65. aus dem Jahr 2018 angegeben wird. Hier lag zum Zeitpunkt der Abgabe der Arbeit die 71. Lieferung 2020 vor, möglicherweise bezieht sich der Autor auf die von ihnen verwendeten Kommentierungen aus dem Gesamtwerk. Ebenso fehlt beim Kommentar von *Korinek* ua zum Bundesverfassungsrecht die 16. Lieferung vom Februar 2021.

- II. Herr Mag *Geringer* untersucht in seiner Arbeit ausgewählte Maßnahmen, mit denen das nationale - konkret das österreichische - Verkehrsrecht nachhaltiger gemacht werden könnte, d. h. primär so umgestaltet wird, dass die durch den Verkehr verursachten Treibhausgasemissionen (siehe dazu den Hinweis in FN 8 der Arbeit, nämlich den Klimaschutzbericht 2020 des Umweltbundesamtes) deutlich verringert werden. Besonders wertvoll für das Verständnis seiner Untersuchung sind dabei seine Ausführungen zum Gegenstand derselben auf den Seiten 68-70, wobei insbesondere die Grafik auf Seite 70 überaus anschaulich ist. Herr Mag *Geringer* untersucht insgesamt acht Maßnahmen, von denen drei dem Bereich des Ordnungsrechts, drei dem Bereich des Abgabenrechts und zwei dem Bereich der Regulierung und des Wettbewerbsrechts zuzuordnen sind. Zur ersten Gruppe gehören sektorale Fahrverbote, Umweltzonen (wie es sie in deutschen Städten schon gibt) und Zulassungsverbote, zur zweiten Gruppe marktbasierte Preise von CO² sowie ein Road Pricing für Lkw und Pkw und zur dritten Gruppe einerseits die staatliche Förderung des Infrastrukturausbaus und andererseits staatliche Maßnahmen zur ökologischen Beschaffung. Dieser von ihm gewählte Aufbau ist sehr praxisorientiert und erleichtert auch das Zurechtfinden innerhalb der Arbeit. Man kann also letztlich sagen, dass Herr Mag *Geringer* eine von ihm zusammengestellte Toolbox (zu den Auswahlmotiven vgl. Seite 69) vielversprechender klimaschutzfördernder Verkehrsmaßnahmen in Hinblick auf ihre europarechtliche und verfassungsrechtliche Zulässigkeit (unter Einbeziehung der einfachgesetzlichen Rechtslage, etwa derzeitigen Bestimmungen der Straßenverkehrsordnung für Verkehrsbeschränkungen) näher untersucht. Zutreffend weist der Autor darauf hin, dass zu diesem Thema speziell aus dem Blickwinkel des Klimaschutzes noch keine eingehende Untersuchung besteht. Insoweit kann er zwar auf sehr viel, von ihm gründlich erfasster, Literatur aufbauen, muss dann aber doch regelmäßig neue Wege gehen. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht überraschend, dass die Plagiatsprüfung der Arbeit unauffällig ausgefallen ist.
- III. Die Arbeit beginnt mit einer Einleitung ab Seite 18, in der Herr Mag *Geringer* neben dem Problemaufriss insbesondere den Gegenstand der Untersuchung näher darlegt. Er bezeichnet dort die näher zu untersuchenden Maßnahmen durchaus anschaulich als Teil eines interdisziplinären Mosaiks (Seite 21). Auch wenn diese Einleitung für den Leser hilfreich ist, ist aus Sicht des Gutachters die bereits erwähnte Übersicht über den Gegenstand der Arbeit auf den Seiten 68-70 doch deutlich instruktiver und sollte im Falle einer späteren Publikation der Arbeit möglicherweise an den Beginn der Arbeit vorgezogen werden.



- IV. Herr Mag *Geringer* hat die Kapitel zwei und drei seiner Arbeit als Allgemeinen Teil übertitelt, während er seine konkreten Untersuchungen einzelner Maßnahmen in den Kapiteln vier bis sieben als Besonderen Teil bezeichnet. Im Allgemeinen Teil geht es ihm nun darum, die Rahmenbedingungen, das sind insbesondere die Kompetenzgrundlagen, für Verkehrspolitik einerseits und Klimaschutz andererseits auf europäischer und nationaler Ebene darzustellen, wobei auch die grundrechtlichen Aspekte gewürdigt werden (2.III.B). Ebenfalls in diesem Kontext, nämlich in Kapitel drei, untersucht er Handlungsspielräume des nationalen österreichischen Gesetzgebers im Überblick, wobei er dort den Schwerpunkt auf die Frage legt, inwieweit bereits auf europäischer Ebene getroffene Entscheidungen den Spielraum der Mitgliedstaaten einschränken. Auf diese Thematik wird er dann im besonderen Teil wiederholt zurückkommen, wobei hier insbesondere auf seine Ausführungen auf den Seiten 121ff (Sperrwirkung des unionsrechtlich harmonisierten Kfz-Zulassungsrechts) und im Besonderen auf Seite 125 oben (Verhältnis mitgliedstaatliche Schutzverstärkung zu europäischer Harmonisierung vor dem Hintergrund der globalen Dimension des Problems Klimawandel) hinzuweisen ist. Beide Kapitel sind instruktiv und führen den Leser an die Grundlagen der Arbeit heran, enthalten allerdings relativ wenig neue Erkenntnisse. Hervorzuheben ist aber die (vor dem Hintergrund der deutschen Diskussion getroffene) Feststellung, dass es auch in Österreich kein Grundrecht auf Mobilität gibt (Seite 41f) sowie die zutreffende Feststellung, dass die Rechtsprechung von EGMR, EuGH und VfGH „unter Heranziehung bestehender Grundrechte das Fehlen eines genuinen Grundrechts auf Umweltschutz zu kompensieren“ vermag (Seite 43). Was man umgekehrt vermisst, ist auf Seite 47 bei den Ausführungen zur Kompetenzausübung durch die europäische Union die Frage, inwieweit die Bereiche Verkehr, Binnenmarkt und Umweltrecht nicht nur in die geteilte Zuständigkeit zwischen Union und Mitgliedstaaten fallen, sondern auch allesamt demselben Gesetzgebungsverfahren unterliegen. Ist Letzteres nämlich nicht der Fall, spielt die Abgrenzung entgegen den Ausführungen von Herrn Mag *Geringer* sehr wohl eine Rolle.
- V. Der Schwerpunkt der Arbeit und der eigenständigen Überlegungen des Autors liegt dann allerdings ganz klar im besonderen Teil, der auf Seite 63 beginnt. Zuallererst führt der Autor das Drei Säulen Modell (Verkehrsvermeidung/Verkehrsverlagerung/Verkehrserneuerung) ein, ehe er dann eine Klassifizierung der Instrumente des Umweltrechts vornimmt. Danach folgt der bereits erwähnte Unterabschnitt zum Gegenstand der Untersuchung. Nach dieser kompakten Einführung werden in Kapitel fünf zuerst einmal die ordnungsrechtlichen Verkehrsbeschränkungen untersucht. Einen Schwerpunkt dieser Arbeit stellt die Auseinandersetzung mit den Entscheidungen des EuGH zum sektoralen Fahrverbot I und II in Tirol dar, wobei Herr Mag *Geringer* die üblichen Rechtfertigungsformeln des EuGH (in seinem Fall *Cassis de Dijon* und *Hartlauer*) sehr routiniert zur Anwendung bringt. Weiters hervorzuheben sind einerseits sein Exkurs zum – von ihm auch unter Bezugnahme auf den EuGH widerlegten – „Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers“ (Seite 87f) und andere Zeit seine Ausführungen zur Abgrenzung

vom Luftreinhalte- und Klimaschutzrecht. Dieses Thema ist nicht nur auf Unionsebene relevant, sondern auch auf nationaler Ebene, weil Herr Mag *Geringer* im weiteren Verlauf der Arbeit mehrfach darauf hinweisen wird, dass bei Luftreinhaltemaßnahmen bestimmte Personen, insb Anrainer, geschützt werden, während Klimaschutzmaßnahmen von ihren Nutznießern her weit darüber hinausgehen. Dies führt auch dazu, dass Rechtsgrundlagen zur Erlassung von Luftreinhaltemaßnahmen regelmäßig nicht dazu geeignet sind, auch Klimaschutzmaßnahmen zu tragen. Das demonstriert der Dissertant (anhand des nationalen Rechts) etwa am Beispiel des § 43 Abs 2 StVO (Seite 97ff) und des § 14 IG-Luft (Seite 100f). Aber auch die grundrechtliche Dimension wird von Herrn Mag *Geringer* diesbezüglich gewürdigt, wobei er insbesondere die Bedeutung von Ausnahmetatbeständen von Verkehrsbeschränkungen betont und unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit die Problematik des Verursacherprinzips hervorhebt. Besonders pointiert formuliert er das auf Seite 114: „Dieser fehlende lokale Konnex zwischen dem örtlichen Anwendungsbereich und dem zukünftigen Eintritt von Folgewirkungen aufgrund des Klimawandels, schwebt einem Damoklesschwert gleich über den untersuchten Maßnahmen und fordert den rechtspolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers heraus“. Dieser hier von Herrn Mag *Geringer* beschriebene (fehlende) Konnex zwischen lokaler, partieller Verursachung und globaler Auswirkung des Klimawandels ist auch im Zusammenhang mit diversen Klimaklagen (vgl insb Lliuya/Huaraz gegen RWE) ein entscheidender Punkt. Insoweit legt Herr Mag *Geringer* eine generelle „Schwachstelle“ des Klimaschutzrechts offen. Ebenfalls stark auf die Beschränkungen hinweisend handelt Herr Mag *Geringer* das Unterkapitel zu Zulassungs- und Betriebsverboten für Pkw ab, deren unionsrechtliche „Überlebenschancen“ der Autor als gering einstuft (Seite 126f). Insoweit überrascht es nicht, dass Herr Mag *Geringer* am Ende des Kapitels fünf darauf hinweist, dass jedenfalls auch Alternativmaßnahmen aus dem Bereich der Raumplanung (Fußgängerzonen/„Stadt der kurzen Wege“/Parkraummanagement) in Betracht gezogen werden sollten, da diese oft rechtlich leichter zu verwirklichen seien als allzu „harte“ Verkehrsbeschränkungen.

- VI. Schon in diesem Kapitel zeigen sich einige Stärken, aber auch noch vorhandene Potenziale der Argumentationsweise von Herrn Mag *Geringer*: er argumentiert in seiner Arbeit sehr stark an der vorhandenen Judikatur orientiert, die er grundsätzlich als gegeben ansieht und nicht ausdrücklich hinterfragt. Auch bei der Auslegung des Europarechts bleibt der Dissertant auf einer abstrakten Ebene, wobei insbesondere die allgemeine Typologie des Primärrechts interessiert, deutlich mehr ins Detail geht er bei der Befassung mit dem nationalen Recht, und dort insbesondere in Auslegungsfragen des einfachen Rechts und etwas weniger beim Verfassungsrecht. Insgesamt kann man festhalten, dass seine Arbeit sehr stark an praktischen Ergebnissen interessiert ist, was allerdings auch vor dem Hintergrund zu verstehen ist, dass diese einem einschlägigen Forschungsprojekt entspringt und immer auch interdisziplinär beeinflusst war (siehe Danksagung, Seite 4).

- VII. Kapitel sechs zu den Umweltafgaben beginnt mit einer auch ökonomisch unterlegten Einführung („Internalisierung externer Kosten“; Seite 136f), weiters werden einerseits Umweltsteuern und andererseits Umweltgebühren (Straßenbenutzungsabgaben, dh „Maut“) näher untersucht. Im Zusammenhang mit Umweltsteuern weist Herr Mag *Geringer* auch vor dem Hintergrund der österreichischen Finanzverfassung treffend darauf hin, dass diese primär dem Finanzierungsbedarf des Staates dienen müssen und eine nicht fiskalische Setzung zum Unterbinden einer bestimmten Maßnahme daher verfassungsrechtlich problematisch ist („Erdrosselungssteuer; Seite 152). Umgekehrt können solche Maßnahmen dann gerechtfertigt werden, wenn es tatsächlich um die Internalisierung externer Kosten geht, die ansonsten der Staat zu tragen hätte (Seite 137). Insoweit gelang Herr Mag *Geringer* zum Ergebnis, dass gerade CO2 Besteuerung im Verkehrsbereich bei Wahrung entsprechender verfassungsrechtlicher Gebote, einschließlich des Sachlichkeitsgebots (Seite 153) durchaus ein zukünftig gut verwendbares Instrument sein könnte. Freilich handelt es sich dabei auch um den Bereich, in dem entsprechende Maßnahmen bereits am umfassendsten implementiert wurden (Seite 191). Insgesamt weitaus schwieriger, nicht zuletzt aufgrund der Gemengelage aus unionsnahen und nationalen Vorschriften, gestaltet sich die Beurteilung des Instruments der Straßenbenutzungsabgaben (Maut). In diesem Abschnitt besonders positiv hervorzuheben ist der ausgesprochen klar geschriebene und gut verständliche Überblick über das österreichische Mautrecht auf den Seiten 179ff, ergänzt durch wichtige datenschutzrechtliche Überlegungen zur Digitalisierung der Maut auf Seite 184ff. Besondere Aufmerksamkeit widmet Herr Mag *Geringer* auf europäischer Ebene auch der Wegekosten Richtlinie (Euro Vignetten-RL; Seite 171ff). An der konkreten Ausgestaltung des europäischen Mautrechts äußert Herr Mag *Geringer* dann freilich auch berechtigte Kritik, nämlich dass dieses nach wie vor auf die Infrastrukturbenutzung und weniger auf die externen Kosten des Klimawandels abstellt (Seite 177ff). Dennoch bewertet Herr Mag *Geringer* die Funktion einer Maut als Klimaschutzmittel als grundsätzlich positiv, wenn er auch ausdrücklich auf die Alternative eines marktbasierten CO2 Preises hinweist, die er dann aber nur auf europäischer Ebene und nicht durch nationale Alleingänge als verwirklichtbar ansieht. Auch dieses Kapitel liest sich letztlich als eine stark praxisorientierte Anleitung, was auch das Ziel der Arbeit ist. Bestehend ist hier allerdings die Detailgenauigkeit, mit der sich Herr Mag *Geringer* der Darstellung einschlägigen Rechtsgrundlagen widmet.
- VIII. Im Verhältnis deutlich kürzer fällt dann Kapitel sieben zu den regulatorischen und wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen zur Verkehrserneuerung aus, hier untersucht Herr Mag *Geringer* zum einen die mitgliedstaatlichen Möglichkeiten im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe (ökologische Beschaffung) und andererseits Möglichkeiten zur Förderung bzw. zum Ausbau der E-Mobilität. Erneut geht er hier mit besonderer Detailtreue gerade im Hinblick auf das nationale Recht vor (siehe Seite 210ff: baurechtliche und elektrizitätsrechtliche Dimension), was der Gutachter hier aber vermisst, sind Überlegungen zur Frage, inwieweit Unterstützungsmaßnahmen für den Ausbau von Infrastruktur nicht auch EU-beihilferechtlich relevant sind. Was an Kapitel sieben dafür wieder sehr positiv auffällt, ist, dass es nicht nur mit einem Befund schließt, sondern auf Seite 217ff auch Reformvorschläge im Hinblick auf den



Infrastrukturausbau und die ökologische Beschaffung macht, wobei diesbezüglich eine deutlich aktivere Rolle des Staates eingefordert wird.

- IX. Insgesamt ist also festzuhalten, dass Herr Mag *Geringer* - und das ist ausdrücklich positiv anzuerkennen - bei der Beurteilung der von ihm untersuchten Maßnahmen sehr differenziert vorgeht. Er spricht Vor- und Nachteile der einzelnen Maßnahmen aus rechtlicher Sicht auf den verschiedenen Ebenen des Europarechts und des nationalen Rechts sehr deutlich an. Insgesamt ist seine Arbeit somit ein sehr wertvoller Ratgeber nicht nur für Umweltpolitiker*innen, sondern auch für NGOs, wenn sich diese einen Überblick darüber verschaffen wollen, welche Möglichkeiten zu einer ökologischeren Ausgestaltung des Verkehrsrechts in Österreich tatsächlich bestehen. Insoweit ist der Arbeit eine weite Verbreitung zu wünschen. Auch der Wissenschaft wird sie nützlich sein, wenn auch vielleicht weniger deswegen, weil sie allzu tiefeschürfende neue Erkenntnisse auf Union- oder verfassungsrechtlicher Ebene bieten kann, sondern weil sie vielmehr einen Überblick über die Tauglichkeit einzelner unbeträchtlicher Instrumente bietet und somit ein Ausgangspunkt für detailliertere juristische Forschungen zu einzelnen Fragen sein könnte. Versucht man daher die Arbeit in einigen Schlagwörtern zusammenzufassen, so beeindruckt sie mehr durch ihre fachliche Breite als durch ihre dogmatische Originalität in den Details, wobei Letzteres angesichts des praxisorientierten und mit einem Forschungsprojekt verbundenen Ansatzes der Arbeit wohl auch nicht das Hauptziel war. Auch durchaus in diesem Sinne wird Judikatur stärker referiert denn kritisiert und auch in der Darstellungsgenauigkeit liegt die höchste Präzision im Bereich des unionalen Sekundärrechts bzw des einfachen nationalen Gesetzesrechts. Dennoch ist klar, dass die Arbeit ihr gestecktes Ziel erreicht und für ihre Leser*innen von großem Nutzen sein wird, weshalb hier ausdrücklich eine Publikationsempfehlung abgegeben wird. Zugleich ist es so, dass die Arbeit methodisch sauber gearbeitet ist und Ergebnisse hervorbringt, die sowohl wissenschaftlich als auch praktisch verwertbar sind. Auch wenn man sich daher vielleicht noch an einigen Stellen etwas mehr dogmatische Detailarbeit gewünscht hätte (etwa im Bereich des Primärrechts und der Grundrechte), ist die Dissertation von Herrn Mag *Geringer* mit der Note

Sehr Gut

zu beurteilen.