Verkehrspolitik auf deutscher und europäischer Ebene:

Akteure, Verflechtungen, Handlungsspielräume

- dargestellt am Beispiel Straßenbenutzungsgebühren -

Inauguraldissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Institut für Politische Wissenschaft

Vorgelegt bei Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus von Beyme

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus von Beyme
Zweitgutachter: Prof. Dr. Karlheinz Neunreither

Vorgelegt von:
Alexander Dambach
Akazienweg 17
74858 Aglasterhausen

Heidelberg im Dezember 2006

Vorwort

Mein Dank gilt all jenen, die mich bei der Ausarbeitung und Fertigstellung der vorliegenden Arbeit unterstützt haben. An erster Stelle ist hier mein Doktorvater, Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus von Beyme, zu nennen. Er förderte die Dissertation mit kritischen Anmerkungen und motivierenden Ratschlägen. Besonders zu Dank verpflichtet bin ich auch Dr. Rolf Steltemeier. Er stand mir immer hilfreich zur Seite und unterstützte mich mit fachlichem Rat bei allen Fragen zur Verkehrspolitik. Ihm habe ich es letztlich auch zu verdanken, dass ich auf das Thema Verkehrspolitik aufmerksam geworden bin. Von seinen zahlreichen Kontakten profitierte ich bereits bei meiner Magisterarbeit. Prof. Dr. Karlheinz Neunreither weckte mit seinen Seminaren mein Interesse an einer vertieften Auseinandersetzung mit der Europäischen Union.

Ganz herzlich möchte ich mich aber auch bei allen Interviewpartnern auf deutscher und europäischer Ebene bedanken. Ohne deren Unterstützung wäre die vorliegende Arbeit in dieser Form nicht möglich gewesen.

Der Konrad-Adenauer-Stiftung sei für die ideelle und finanzielle Förderung der Arbeit im Rahmen eines Graduiertenstipendiums sehr herzlich gedankt.

Vielfältige Anregungen für meine Arbeit gaben mir auch die Teilnehmer des Magistranden- und Doktorandenkolloquiums. Die Diskussionen innerhalb wie außerhalb waren immer sehr anregend und stets eine Bereicherung.

Schließlich gilt ein großer Dank meinen Eltern und meiner Freundin. Sie haben mich während meines ganzen Studiums und während der Promotion stets unterstützt. Sie gaben mir die erforderliche Kraft und motivierten mich immer wieder aufs Neue, die vorliegende Dissertation abzuschließen. Ihnen ist deshalb diese Arbeit gewidmet.

Aglasterhausen, im Dezember 2006 Alexander Dambach

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 6
1.1 Problem- und Fragestellung 6
1.2 Anlage der Arbeit: Die einzelnen Kapitel im Überblick 19

2. Theoretische Grundlagen: Der Ansatz der Policy-Analyse 23
2.1 Entstehung und Entwicklung der Policy-Analyse 23
2.1.1 Konkretisierung des Ansatzes 26
2.1.2 Zur Klassifizierung von Politikinhalten 29
2.2 Der Policy-Zyklus 32
2.3 Policy-Netz und Politikarena 38
2.4 Anwendung des Policy-Ansatzes auf die EU 41

3. Verkehrspolitische Entwicklungslinien in Europa und Deutschland 44
3.1 Europäische Verkehrspolitik 44
3.1.1 Rückblick: Aktivitäten vor 1957 44
3.1.2 Erste Phase: Die Politik der Sechs (1958 bis 1972) 48
3.1.3 Zweite Phase: Die Politik der erweiterten Gemeinschaft (1973 bis 1985) 52
3.1.4 Der Wendepunkt: Das Untätigkeitsurteil vom 22. Mai 1985 54
3.1.5 Dritte Phase: Die Verwirklichung des Binnenmarktprogramms (1985 bis 1992) .. 56
3.1.6 Vierte Phase: Ausbau der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik (1993 bis heute) ... 59
3.2 Deutsche Verkehrspolitik 59
3.2.1 Rückblick: Die Entwicklung eines modernen Verkehrswesens bis zum Ersten Weltkrieg 59
3.2.2 Verkehrspolitik in der Zwischenkriegszeit 62
3.2.3 Verkehrspolitik in der Bundesrepublik bis 1961 63
3.2.4 Die „kleine Verkehrsreform“ von 1961 66
3.2.5 Das verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968 bis 1972 („Leber-Plan“) 68
3.2.6 Verkehrspolitik in den 70er Jahren 69
3.2.7 Die Liberalisierungsdiskussion in den 80er Jahren 70
3.2.8 Verkehrspolitik nach der deutschen Wiedervereinigung 71
3.3 Der Straßengüterverkehr als Deregulierungsadressat: Liberalisierung vor Harmonisierung 74

4. Fallstudie I: Politikformulierung am Beispiel der Richtlinie 1999/62/EG 80
4.1 Das Policy-Netz der europäischen Verkehrspolitik: Akteure und Entscheidungsstrukturen 80
4.1.1 Die rechtlichen Grundlagen der EU-Verkehrspolitik 81

4.1.2 Die Kommission ... 83
4.1.2.1 Die Rolle der Kommission im Politikformulierungsprozess ... 83
4.1.2.2 Binnenstruktur ... 86
4.1.2.3 Einbindung der Verkehrspolitik in die allgemeine Integrationspolitik ... 88
4.1.2.4 Ausarbeitung eines Kommissionsvorschlags in der Verkehrspolitik ... 89
4.1.3 Der Rat und die Rolle der nationalen Ebene am Beispiel Deutschland ... 92
4.1.4 Das Europäische Parlament ... 99
4.1.5 Der Europäische Gerichtshof ... 102
4.1.6 Nebenorgane ... 103
4.1.6.1 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) ... 103
4.1.6.2 Der Ausschuss der Regionen (AdR) ... 104
4.1.7 Organisierte Interessen im EU-Entscheidungsgefüge ... 104
4.2 Fallstudie I: Politikformulierung am Beispiel der Richtlinie 1999/62/EG ... 112
4.2.1 Die Debatte um Wege- und externe Kosten in der Europäischen Verkehrspolitik bis zur Richtlinie 1993/89/EWG ... 112
4.2.2. Der Richtlinienvorschlag KOM (96) 331 endg. ... 125
4.2.2.1 Die konzeptionellen Vorarbeiten der Kommission ... 125
4.2.2.2 Ausarbeitung und Inhalt des Vorschlags: Offenes und pluralistisches Policy-Netz in der Frühphase ... 128
4.2.2.3 Externe Einflüsse: Der Beitritt Österreichs zur EU und die bilateralen Landverkehrsverhandlungen mit der Schweiz ... 135
4.2.3 Die Etappen des Richtlinienvorschlags KOM (96) 331 endg. bis zur Richtlinie 1999/62/EG ... 137
4.2.3.1 Die Positionen des AdR und WSA: Begrenzter Einfluss auf die Politikformulierung ... 138
4.2.3.2 Die Beratungen innerhalb des Europäischen Parlaments: Auslöser für Änderungen am Richtlinienvorschlag ... 139
4.2.3.3 Die Diskussionen innerhalb des Rates: Die mitgliedstaatlichen Interessenlagen und die Einigung auf die Richtlinie 1999/62/EG ... 143
4.2.4 Bilanz der Politikformulierungsphase und inhaltliche Bewertung der Richtlinie 1999/62/EG ... 150
4.2.5 Die kritische Bilanz des Weißbuchs Verkehr vom 12. September 2001 ... 155

5. Fallstudie II: Politikformulierung am Beispiel des Autobahnmautgesetzes (ABMG) für schwere Nutzfahrzeuge (LKW-Maut) ... 161
5.1 Der Gesetzgebungsprozess in Deutschland: Institutionen und Akteure ... 162
5.2 Politikformulierung am Beispiel des ABMG ... 175
5.2.1 Die Debatte über die Umstellung von zeit- auf streckenbezogene Straßenbenutzungsgebühren: Deutschland als Vordenker ... 175

5.2.2 Der Regierungswechsel 1998: Kontinuität und neue Dynamik im Verkehrsministerium ... 180
5.2.3 Ausarbeitung des Autobahnmautgesetzes (ABMG) im BMVBW ... 202
5.2.4 Die Reaktionen der Interessenverbände auf die Referentenentwürfe ... 216
5.2.5 Die Etappen des ABMG-Rechtssetzungsprozesses (2001 bis 2003) ... 260
5.2.6 Bilanz der Politikformulierungsphase ... 326

6. Straßenbenutzungsgebühren als verkehrspolitisches Lenkungsinstrument? ... 333
6.1 Externe Ursachen für die Verkehrsentwicklung ... 333
6.1.1 Der Güterstruktureffekt ... 333
6.1.2 Der Logistikeffekt ... 334
6.1.3 Der Integrationseffekt ... 336
6.2 Interne Ursachen für die Verkehrsentwicklung ... 337
6.2.1 Qualitätsmerkmale ... 337
6.2.2 Das Stärken-Schwächen-Profil der Verkehrsträger ... 340
6.2.3 Exkurs: Ein attraktiver Schienengüterverkehr in Europa: Wunschdenken oder Wirklichkeit? ... 346
6.3 Verkehrsverlagerung über preispolitische Instrumente ... 351

7. Politikneuformulierung: Reform der Wegekostenrichtlinie – Auswirkungen auf die deutsche LKW-Maut ... 354

8. Schlussbemerkungen und Ausblick ... 383

Anhang ... 388

Abkürzungsverzeichnis ... 408

Literaturverzeichnis ... 414

1. Einleitung

1.1 Problem- und Fragestellung

Mobilität[1] ist die Grundlage für Wachstum und Beschäftigung.[2] Mobil sein bedeutet für die meisten Menschen Freiheit und Lebensqualität. Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur (*Verkehrsadern sind Lebensadern*) ist daher für die Funktionsfähigkeit hochmoderner, arbeitsteiliger Industriegesellschaften unverzichtbar.

Im Rahmen der europäischen Integration kommt dem Sektor Verkehr eine besondere Rolle zu.[3] Ohne einen integrierten Verkehrsmarkt ist ein florierender gemeinsamer Binnenmarkt, insbesondere für Personen und Güter, nicht denkbar. Der Verkehr ist sowohl Gegenstand als auch Instrument der Integration.[4]

Mobilität hat aber auch ihren Preis.[5] Mit dem Verkehrswesen verbinden sich gegenläufige Ziele, sog. externe Effekte, auf ökonomischer und ökologischer, auf sozialer und individueller Ebene. Der Verkehr staut sich, schädigt die Umwelt, verbraucht Fläche und Energie, zerstört die Landschaft, verursacht Lärm und reduziert die Lebensqualität. Hinzu kommen erschreckende Unfallzahlen: Auf Europas Straßen sterben jährlich über 41.000 Menschen, 1,7 Mio. werden schwer verletzt.[6] Der Straßenverkehr ist damit der gefährlichste Verkehrsträger. Die negativen Folgen des Verkehrs stellen somit begrenzende Faktoren der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung dar.[7]

Die Entwicklungen seit Anfang der 90er Jahre geben ganz besonders Anlass zur Sorge: *„Verkehr in der Sackgasse“* (Süddeutsche Zeitung 06.10.1990), *„Auf dem Weg zum Kollaps“*

---

[1] Allgemein anerkannt ist, dass Mobilität im Sinne von Raumüberwindung ein wesentliches Grundbedürfnis der Menschen darstellt (von Platen 2000: 1). Mobilität ist ein bedeutender Standortfaktor in Volkswirtschaften. Im Güterbereich umschreibt Mobilität die zwischenbetriebliche Beförderung und die Versorgungstransporte für Endverbraucher, d.h. die Transporte von Roh-, Halb- und Fertigprodukten der produzierenden und handeltreibenden Wirtschaft. Der Umfang dieser Gütermobilität ist im Hinblick auf nationale und grenzüberschreitende Transporte direkt mit dem Grad der Arbeitsteilung und der Intensität der Austauschprozesse verknüpft (vgl. Aberle 2003: 1).

[2] Bundesverkehrswegeplan 2003: 1.

[3] Vgl. Frerich/Müller 2004a.

[4] Oppermann 1991: 504.

[5] Vgl. Europäische Kommission 2003: 4. Grundsätzlich ist jeder Transportvorgang von Gütern – sei es auf der Straße, auf der Schiene oder auf den Wasserstraßen – mit Belastungen der Umwelt verbunden.

[6] Vgl. KOM (01) 370 endg.: 17; KOM (06) 314 endg.: 9.

[7] Halbritter 1999: 17.

(Bayern-Kurier 21.09.1991), *„Fährt Europa voll in den Stau?“* (Sozialdemokratischer Pressedienst 02.03.1994), *„Europa erstickt an Staus“* (Welt am Sonntag 01.10.1995), *„EU-Minister besorgt über Verkehrswachstum“* (VWD-Europa 19.06.1998), *„Der Stau bleibt“* (DIE ZEIT 23.08.2001), *„Drohender Kollaps“* (Süddeutsche Zeitung 12.09.2001), *„Ausweitung der Stauzone“* (DIE ZEIT 18.06.2003), *„Die Angst vor dem Stillstand“* (Süddeutsche Zeitung 04.09.2003), *„Stau ohne Grenzen“* (DIE ZEIT 29.04.2004) – so und ähnlich lauten die Überschriften in der Presse, wenn die Verkehrssituation in Europa oder Deutschland thematisiert wird.

Der Verkehr steckt – nach einer weit verbreiteten Auffassung[8] – in einer Wachstumskrise. Eine weitere Zunahme, vor allem des Straßenverkehrs, stößt immer mehr an Grenzen.[9] Vor allem das deutsche Verkehrswegenetz[10] trägt seit jeher die Hauptlast des Transitverkehrs in Europa.[11] Durch die Errichtung des europäischen Binnenmarktes, die deutsche

---

[8] Vgl. z.B. Aberle/Rothengatter 1991; Brandt/Haack/Törkel 1994; Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) 1994; Petersen/Schallaböck 1995; Baum 1996; Maurer 2000; Bühler 2006. Der steile Anstieg sowohl des nationalen als auch des grenzüberschreitenden Transport- und Verkehrsaufkommens in der EU ist maßgeblich auf die seit Anfang der 90er Jahre einsetzende Deregulierung (siehe hierzu ausführlich: Kapitel 3) der nationalen Verkehrsmärkte zurückzuführen.

[9] Obwohl der Verkehrssektor in den letzten 30 Jahren enorm hohe Zuwachsraten zu verzeichnen hatte, ist es den europäischen Eisenbahnen (sowie dem Binnenschiffsverkehr) nicht gelungen, an dem rasanten Wachstum der Verkehrsmärkte zu partizipieren. In nahezu allen europäischen Staaten hat die Eisenbahn seit Anfang der 60er Jahre kontinuierlich Anteile an den Verkehrsmärkten eingebüßt. Zwischen 1970 und 1998 ist der Marktanteil des Schienengüterverkehrs in Europa von 21,1% auf 8,4% eingebrochen (KOM (01) 370 endg.: 28). Der Hauptteil des Verkehrszuwachses entfiel auf den Straßen-, Luft- und Kurzstreckenseeverkehr. Zur empirischen Darstellung der Wachstumsdynamik vgl. EU Transport in Figures 2004 sowie die daraus entnommenen Abbildungen und Tabellen im Anhang. Die Darstellungen bilden die Ungleichheiten zwischen den einzelnen Verkehrsträgern (Modal Split) sehr gut ab. Bei statistischen Erhebungen zum Gütertransport wird zwischen Güterverkehrsaufkommen und Güterverkehrsleistung unterschieden. Das Güterverkehrsaufkommen beschreibt die Gewichtsmenge der insgesamt transportierten Güter durch den jeweiligen Verkehrsträger in einem Jahr. Die Verkehrsleistungsangabe (Transportleistung) errechnet sich aus dem Produkt des Güterverkehrsaufkommens und der jeweils zurückgelegten Entfernung (vgl. Aberle 2003: 27). Die Maßeinheit hierfür ist Tonnenkilometer (tkm). Bei genauer Analyse der Indikatoren für die Güterverkehrsleistung in Deutschland zeigt sich, dass sowohl die durchschnittlichen Transportentfernungen als auch die Aufkommen gewachsen sind und somit zum Anstieg der Verkehrsleistung beigetragen haben (vgl. hierzu: Bühler 2006: 7ff.).

[10] Im Jahr 1999 betrug die Länge der deutschen Bundesautobahnen (BAB) 11.515 km. Bis zum Jahr 2002 stieg die Netzlänge auf circa 13.000 km Autobahn an. Damit weist Deutschland die meisten Autobahnkilometer innerhalb Europas auf, gefolgt von Frankreich (11.000 km) und Spanien (10.300 km) (vgl. Statistisches Bundesamt 2002: 90).

[11] Diese Tatsache macht Deutschland zu einem interessanten Fallbeispiel in der Arbeit.

Wiedervereinigung und die Öffnung der osteuropäischen Märkte ist das Verkehrsaufkommen auf deutschen Straßen in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen.[12] Auch für die Zukunft wird angesichts einer voranschreitenden Internationalisierung der Märkte und durch die EU-Osterweiterung[13] ein deutlicher Anstieg des Straßengüterverkehrs vorausgesagt.[14] Wenn bis 2010 in der EU keine tiefgreifenden Maßnahmen zur rationelleren Nutzung jedes Verkehrsträgers ergriffen werden, soll alleine der Schwerverkehr um fast 50% gegenüber 1998 zunehmen – prognostiziert das Weißbuch Verkehr 2001 mit dem programmatischen Titel „Weichenstellungen für die Zukunft".[15] Es drohe „der Infarkt im Zentrum und die Lähmung an den Extremitäten". Das Problem der Überlastung beeinträchtige bereits die „Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft". Vor allem der grenzüberschreitende Güterverkehr[16] und der Transitverkehr[17] soll überdurchschnittlich anwachsen. Der „Verkehrsbericht 2000"[18] des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen geht für Deutschland bis zum Jahr 2015 von einer Zunahme (Basisjahr 1997) des Personenverkehrs von etwa 20% aus, beim Güterverkehr soll das Wachstum rund 64% betragen. „Die Prognosen machen deutlich, dass das Verkehrssystem in Deutschland ohne verkehrs- und investitionspolitische Steuerung an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gelangen würde."[19] Problemverschärfend wirkt sich weiter aus, dass auf den Straßenverkehr in Europa bereits 84% der verkehrsbedingten CO_2-Emissionen entfallen. Schätzungen der

---

[12] Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) 1999a: 135ff.; Statistisches Bundesamt 2006.

[13] Zum 1. Mai 2004 traten der Europäischen Union mit Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern zehn mittel- und osteuropäische Länder bei (vgl. Auswärtiges Amt 2004). Die EU umfasst jetzt 25 Mitgliedstaaten. 2007 werden Rumänien und Bulgarien der EU beitreten. Auch mit der Türkei wurden im Jahr 2005 Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Vgl. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2001: 2; Schmid 2004.

[14] Das heißt, die Schere der Anteilsverteilung an der Transportleistung zwischen LKW auf der einen, Schiene und Binnenschiff auf der anderen Seite, wird sich dementsprechend noch weiter öffnen. Kann diese Entwicklung nicht gestoppt werden, sind weitere Verkehrsengpässe vorprogrammiert.

[15] Vgl. zu den folgenden Ausführungen: KOM (01) 370 endg.: 8ff.

[16] Unter grenzüberschreitendem Güterverkehr werden die Fahrten eines Fahrzeugs verstanden, bei denen sich der Ausgangspunkt bspw. im Gebiet der Bundesrepublik und der Bestimmungsort außerhalb dieses Gebietes oder umgekehrt befinden, sowie die Leerfahrten in Verbindung mit den vorgenannten Strecken.

[17] Transit ist die Beförderung von Gütern oder Personen (ohne Be- oder Entladung) sowie Leerfahrten durch z.B. das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland.

[18] Verkehrsbericht 2000.

[19] Verkehrsbericht 2000 (Kurzfassung): 6.

Kommission gehen von einem Anstieg der CO_2-Emissionen bis 2010 um 50% auf 1,113 Mrd. Tonnen im Vergleich zu 739 Mio. Tonnen im Jahr 1990 aus, sofern keine Maßnahmen für eine Trendwende beim Verkehrswachstum ergriffen werden.[20] Trotz der erheblichen Zunahme der Verkehrsströme gingen die Infrastrukturinvestitionen der Mitgliedstaaten – aufgrund knapper öffentlicher Haushalte – erheblich zurück.[21]

Die Verkehrspolitik[22] steht also vor einem Dilemma[23] und zugleich vor einer gewaltigen Herausforderung: Ein dem Nachfragezuwachs (auf der Straße) entsprechender Ausbau der Verkehrsinfrastruktur scheint weder finanzier-[24], noch baulich realisier- oder aus ökologischer Sicht vertretbar.[25] Zudem hat sich herausgestellt, dass eine Erweiterung des Infrastrukturangebots zusätzlichen Verkehr induziert (*Wer Straßen sät, wird Verkehr ernten*).[26] Ist ein massiver Ausbau des Straßennetzes und damit eine Angebotserweiterung aber nicht möglich, so sind andere Strategien zur Vermeidung eines Verkehrskollapses/Verkehrsinfarktes[27] nötig. Durch eine Rationalisierung[28] des Verkehrs sowie durch den Einsatz moderner Telematik[29] und Technik kann wohl nur eine gewisse Effizienzsteigerung erreicht werden.

Angesichts dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, in welchem Maße und durch welche Instrumente die Verkehrspolitik die Prozesse überhaupt beeinflussen kann und soll. Eine simplistische Lösung der Verkehrsproblematik, indem man mittels Verkehrsbeschränkungen (Zwangsmaßnahmen) einen Rückgang der Mobilität von Personen und Gütern zu erreichen versucht, muss wohl als unrealistisch eingestuft werden und scheidet daher als Option

---

[20] Policy Guidelines 2001: 6.

[21] Vgl. KOM (01) 370 endg.: 58/67ff.; KOM (98) 466 endg.: 6.

[22] Zur Definition vgl. Schmidt 1995a: 1004ff.

[23] Vgl. Verkehrsbericht 2000 (Kurzfassung).

[24] Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000.

[25] Ewers 1991: 73.

[26] Schallaböck/Petersen 1999: 13; vgl. KOM (92) 46 endg.: 29ff.

[27] Begriffe aus: Weidenfeld 1992: 11; Brandt/Haack/Törkel 1994: 26ff.

[28] Vgl. Baum 1996: 25.

[29] Telematik steht als Sammelbegriff für moderne Systeme der Datenerfassung, der Kommunikations-, Leit- und Informationselektronik. Sie dient der Informationsverbesserung der Verkehrsteilnehmer, der Steuerung der Verkehrsabläufe, der Erfassung von zeitlichen und räumlichen Verkehrsströmen und der Erhöhung der Verkehrssicherheit. Ziel ist auch eine verbesserte Nutzung der (knappen) Verkehrsinfrastrukturkapazitäten, insbesondere im Straßen- und Schienenverkehr. Auch bei der preislichen Steuerung der Verkehrsabläufe (Road Pricing: siehe Anmerkung 34) werden Verfahren der Telematik genutzt. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2003: 607; World Mobility Forum Stuttgart 2004.

ebenfalls aus.[30]

Oberstes Ziel der Verkehrspolitik muss der Erhalt der Funktionsfähigkeit des Gesamtverkehrssystems bei gleichzeitiger Verringerung der verkehrsbedingten Umweltbelastungen sein. Die Sicherung einer nachhaltigen Mobilität[31] für Personen und Güter kann zu Recht als „one of the greatest political and socio-economic challenges of the new millenium"[32] bezeichnet werden. Während auf der Zielebene also konkrete Anforderungen an die zukünftige Gestaltung der Verkehrspolitik vorliegen, besteht auf der Strategie- und Maßnahmeebene weit weniger Klarheit.

Zur Verhinderung eines Verkehrsinfarktes werden als Lösungsansätze häufig schlagwortartig „Vermeidung" und „Verlagerung"[33] des Verkehrs genannt. Das verkehrspolitische Leitbild „von der Straße auf Schiene und Schiff" wird von Politikern aller Couleur (auf nationaler und europäischer Ebene) immer wieder gerne bemüht.

Die vorliegende Arbeit greift mit dem Instrument „Straßenbenutzungsgebühren"[34] die Lösungsformel des preispolitischen Ansatzes auf.[35] Bislang wurden

---

[30] KOM (01) 370 endg.: 11. Deutliche Verkehrseinschränkungen würden unter anderem das Wirtschaftswachstum bremsen, zu Produktivitätsverlusten und Einbußen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit führen sowie Flexibilitätshemmnisse darstellen (vgl. Baum 1992).

[31] Vgl. KOM (92) 494 endg. „Nachhaltigkeit" ist seit der Uno-Konferenz von Rio de Janeiro im Jahre 1992 zu einem Schlüsselbegriff der Politik geworden. Nachhaltigkeit hat drei Dimensionen: Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. Wenn von nachhaltigem Verkehr die Rede ist, so muss dieser Verkehr erstens umweltverträglich, zweitens volkswirtschaftlich effizient und drittens sozial gerecht sein. In der Praxis braucht man Kriterien, um Nachhaltigkeit im Verkehr auch tatsächlich fassbar zu machen. Zu den wichtigsten Indikatoren zählen wohl: der Ausstoß von Treibhausgasen, die Lärm- und Luftbelastung, der Flächenverbrauch, aber auch der Aspekt der Kostenwahrheit (vgl. zu weiteren Indikatoren: Basler + Partner AG 1998).

[32] International Road Transport Union (IRU) 2000.

[33] Verkehrsverlagerung beschreibt eine Veränderung des Modal Split (= Anteil der einzelnen Verkehrsträger am gesamten Verkehrsaufkommen) zugunsten solcher Verkehrsmittel, die über infrastrukturelle Kapazitätsreserven verfügen und deren Umweltbeeinträchtigungen vergleichsweise gering sind.

[34] Straßenbenutzungsgebühren sind Nutzungsentgelte, die an die Benutzung von Verkehrsflächen zum Zwecke des Fahrens anknüpfen und damit das sog. Territorialitätsprinzip (d.h. Gebührenerhebung am Ort der Fahr-/ Transportleistung) verwirklichen. Benutzungsentgelte für Verkehrswege haben eine jahrhundertealte Tradition. Sie werden traditionell zeit- oder streckenabhängig bemessen (vgl. Anmerkung 45). Neu in der Diskussion ist eine zeit-, strecken- und vom Auslastungsgrad der in Anspruch genommenen Infrastruktur abhängige Bemessung der Straßenbenutzungsgebühren (sog. Road Pricing).

[35] Preisliche Instrumente entsprechen dem marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzip. Preise haben die Funktion, einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage herbeizuführen (vgl. Halbritter 1999: 246).

Straßenbenutzungsabgaben[36] vor allem zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen erhoben. Angesichts der durch den Verkehr verursachten vielfältigen, in jüngerer Zeit drängender werdenden Probleme, diskutiert man Benutzungsentgelte nunmehr aber auch verstärkt als nachfragedämpfendes Medium (Verhaltenslenkung durch Abgaben).[37] Denn: Als eine der Hauptursachen für die Unausgewogenheiten und Ineffizienzen zwischen den einzelnen Verkehrsträgern gilt seit längerem die Tatsache, dass den Verkehrsbenutzern nicht alle von ihnen verursachten Kosten angelastet werden.[38] Sofern die Preise nicht die „wahren" gesellschaftlichen Gesamtkosten widerspiegeln – so die Argumentation – wird der Wettbewerb innerhalb des Verkehrssystems verfälscht und die Wahl eines Verkehrsträgers (z.B. LKW) vor allem von den „günstigeren" Kosten (Transportpreisen) und weiteren Faktoren wie z.B. Flexibilität, Zeit, Zuverlässigkeit etc. bestimmt. „Die vom Einzelbenutzer entrichteten Preise spiegeln die externen Kosten der Verkehrsüberlastung, Umweltverschmutzung und Unfälle nicht ausreichend wider. Diese Kosten liegen beim Straßenverkehr häufig höher als bei anderen Verkehrsträgern, so dass die Wettbewerbsbedingungen letztendlich den Straßenverkehr begünstigen und sich nachteilig auf umweltfreundlichere Verkehrsträger auswirken."[39]

Die EU-Kommission hat seit 1992 verstärkt mit zwei Grün-[40] und drei Weißbüchern[41] die grundlegende Debatte über Transportpreise, die Anlastung von Wegekosten[42] und die

---

[36] „Abgaben" ist der Überbegriff für alle Geldleistungen, die der Bürger kraft öffentlichen Rechts an den Staat oder sonstige Körperschaften abzuführen hat. Unter den Abgabenbegriff fallen neben den Steuern auch Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben (vgl. Selmer/Brodersen/Nicolaysen 1989).

[37] Der Verkehrswissenschaftler Hans-Heinrich Rupp formulierte bereits 1968: „Man erhebe von jedem Kraftfahrer, gestaffelt nach der sogenannten „Sozialschädlichkeit" der Straßenbenutzung entsprechende Straßenbenutzungsgebühren und drehe an der Gebührenschraube solange, bis alle Straßen eine wohltuende Leere aufweisen." (Rupp 1968: 570ff.).

[38] KOM (01) 370 endg.: 84.

[39] KOM (96) 421 endg.: 9. Die Situation ist dabei jedoch von einem Land zum anderen und von einem Verkehrsträger zum anderen sehr unterschiedlich (vgl. KOM (01) 370 endg.: 17/84ff.; KOM (98) 466 endg.: 14).

[40] KOM (92) 46 endg.; KOM (95) 691 endg.; von der Kommission veröffentlichte Grünbücher sollen auf europäischer Ebene eine Debatte über grundlegende politische Ziele in bestimmten Politikfeldern in Gang setzen. Die durch ein Grünbuch eingeleiteten Konsultationen können die Veröffentlichung eines Weißbuches zur Folge haben, in dem konkrete Maßnahmen für ein gemeinschaftliches Vorgehen vorgeschlagen werden (Glossar 2000: 35).

[41] KOM (92) 494 endg.; KOM (98) 466 endg.; KOM (01) 370 endg.

[42] Kosten der Infrastruktur des Verkehrs. Wegekosten im engeren Sinne sind die Kosten, die der Bau, der Unterhalt und der Betrieb von Verkehrswegen verursachen. Ihnen werden zur Ermittlung des Wegekostendeckungsgrades die Einnahmen gegenübergestellt, die der Staat als Gebühren und sonstige Abgaben

Internalisierung sog. externer Kosten[43] immer wieder angestoßen. Bereits im Weißbuch „Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität“ von 1992 wurde festgestellt: „Wenn Schritte unternommen werden, damit der Straßenverkehr für seinen Anteil an den Infrastruktur- und externen Kosten aufkommt, wird es zu einer Verlagerung zugunsten anderer Verkehrsträger kommen, zumal wenn dazu Maßnahmen zur Erhöhung ihrer Attraktivität ergriffen werden.“[44] „Kostenwahrheit“ im Verkehr ist folglich erst dann gegeben, wenn jeder Verkehrsträger die gesamten von ihm verursachten volkswirtschaftlichen Kosten trägt, d.h. wenn die von den Benutzern der Verkehrswege geleisteten Beiträge sowohl die betriebswirtschaftlichen Wegekosten als auch die externen Kosten abdecken. Sämtliche Kosten sollen – so die Idealvorstellung – in die ökonomischen Überlegungen des Einzelnen einfließen und die Wahl eines Verkehrsträgers beeinflussen.

Straßenbenutzungsgebühren[45] verbieten im Gegensatz zum Ordnungsrecht[46] kein Verhalten, sondern lassen Handlungsoptionen offen. Sie steuern dadurch, dass sie die Zulässigkeit (eines

---

der Verkehrsteilnehmer einnimmt (vgl. Heimes 1995: 176).

[43] Ungeachtet der im wirtschaftswissenschaftlichen Raum diskutierten weitergehenden Differenzierungen sollen hier unter „externen Kosten“ nach einem eher allgemeinen Begriffsverständnis alle diejenigen Kosten verstanden werden, die nicht von den Verkehrsnutzern selbst getragen werden. Das entspricht dem Begriffsverständnis, wie es in den Veröffentlichungen der EU-Kommission zu der betreffenden Problematik zum Ausdruck kommt (vgl. KOM (95) 691 endg.: 5). Als Beispiele für „externe Kosten“ lassen sich etwa Kosten durch Verkehrsstaus, Unfälle, Luftverschmutzung und Lärm nennen (vgl. KOM (96) 331 endg.: 10). Bei einem solchen Ansatz muss zunächst systematisch ermittelt werden, in welchem Umfang Schäden an der Umwelt verursacht bzw. welche Mengen eines Umweltgutes durch das missbilligte Verhalten verbraucht werden.

[44] KOM (92) 494 endg.: 43.

[45] Zu unterscheiden ist grundsätzlich zwischen Maut- und Benutzungsgebühren. Der Ausdruck „Mautgebühr“ bezeichnet eine für eine Fahrt zwischen zwei Punkten zu leistende Zahlung, deren Höhe sich nach der zurückgelegten Wegstrecke (kilometerabhängig) richtet. Der Ausdruck „Benutzungsgebühr“ bezeichnet eine Zahlung, die während eines bestimmten Zeitraumes zur Benutzung der Verkehrswege durch ein Fahrzeug berechtigt (vgl. Heimes 1995: 100).

[46] Ordnungsrechtliche Instrumente („dirigistische Lenkungsmittel“) zielen in „klassischer Weise“ darauf ab, ein bestimmtes unerwünschtes Verhalten zu verbieten („direkte Verhaltensbeeinflussung“) oder nur unter bestimmten tatbestandlichen Voraussetzungen mit oder ohne Auflagen zu erlauben (vgl. Becker 1995: 204). Hierzu zählen z.B. Fahrbeschränkungen zeitlicher und örtlicher Art, Überholverbote, Geschwindigkeitsbeschränkungen usw. Zum Schutz der Umwelt werden zudem häufig Grenzwerte für das jeweils zulässige Höchstmaß an Umweltbeeinträchtigungen durch die schädigende Handlung festgelegt. Hierbei spielen bspw. die Emissionsgrenzwerte für Verbrennungsmotoren, die sog. EURO-Normen (Schadstoffminderungsstufen) eine zentrale Rolle. Die EURO-III-Norm gilt seit 2001. EURO-IV ist seit Oktober 2006 in Kraft. Euro-V soll im Oktober 2009 starten.

an sich unerwünschten Verhaltens) von der Bereitschaft der Adressaten abhängig machen, dafür zu bezahlen.[47] Von einem abgabenrechtlich überbrachten Verhaltensbefehl kann man sich letztlich – sofern dies wirtschaftlich Sinn macht und individuell möglich ist – freikaufen. Die Einführung bzw. Erhebung einer LKW-Maut in Deutschland – seit 1. Januar 2005[48] – folgt der preispolitischen Argumentationsstrategie.[49] Bereits im Koalitionsvertrag 1998 zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (für die 14. Legislaturperiode) wurde vereinbart, dass „zur gerechten Anlastung der Wegekosten, die zeitabhängige LKW-Vignette[50] möglichst frühzeitig durch eine fahrleistungsabhängige[51] elektronische Gebührenerhebung ersetzt

---

[47] Vgl. Wolf 2000: 123ff. Umstritten ist allerdings, ob Abgaben wirklich ein milderes Mittel als Verbote oder Gebote darstellen (vgl. Tipke/Lang 1998: 218ff.).

[48] Für die Einführung der deutschen LKW-Maut war ursprünglich der Starttermin 1. Januar 2003 vorgesehen. Fehler im Vergabeverfahren für das technische Erhebungssystem (Der Spiegel 17.12.01: 88) sowie Einwände des Bundesrates (Frankfurter Allgemeine Zeitung 16.01.02: 13) führten zu ersten Verzögerungen. Aufgrund massiver technischer Probleme konnte auch der neue Startzeitpunkt, 31. August 2003, nicht eingehalten werden. Die Erhebung der LKW-Maut verzögerte sich daher schließlich um 16 Monate und verursachte enorme Einnahmeausfälle beim Bund. Wegen des Ausgleichs des wirtschaftlichen Schadens, der dem Bund entstanden ist, wurde ein Schiedsverfahren eingeleitet. Das Thema „Maut“ bestimmte vor allem im Zeitraum Juli 2003 – März 2004 intensiv die Berichterstattung in den Medien. Näheres hierzu in: Fallstudie II.

[49] Der besondere Reiz der Instrumentalisierung von Gebühren/Abgaben als Steuerungsmittel im Verkehr liegt an der ihnen innewohnenden Verbindung von Lenkungs- (Verkehrsverlagerung) und Finanzierungszielen (Mittel für Infrastrukturausbau).

[50] Bis zum 31. August 2003 war die sog. „Eurovignette“ in Kraft. Rechtliche Grundlage für die Erhebung der Eurovignette war das Autobahnbenutzungsgebührengesetz für schwere Nutzfahrzeuge (ABBG). Die Eurovignette war eine Gebührenverbundlösung zwischen den EU-Staaten Belgien, Dänemark, Deutschland, Luxemburg, Niederlande und Schweden. Sie wurde seit Januar 1995 für LKW ab 12t als zeitbezogene Autobahngebühr erhoben. Eine z.B. in Deutschland gekaufte Eurovignette berechtigte auch zur Fahrt in allen Verbundstaaten und umgekehrt. Das Gebührenaufkommen wurde unter den Vertragsparteien prozentual aufgeteilt. Mit Wirkung vom 1. April 2001 wurde die Gebührenstruktur stärker emissionsabhängig gestaffelt. Für Benutzungsgebühren legte die Richtlinie 1999/62/EG einen Jahreshöchstsatz von 1550 Euro fest (für LKW ohne jegliche EURO-Norm Einstufung). Durch die Verzögerung des Mautstarts mussten LKW ab 12t von 1. September 2003 bis 31. Dezember 2004 keinerlei Straßenbenutzungsgebühren in Deutschland entrichten. Die Eurovignette generierte zuletzt Einnahmen in Höhe von ca. 427 Mio. Euro (2000), 457 Mio. Euro (2001), 475 Mio. Euro (2002). 2003 betrugen die Einnahmen (bis 31. August 2003) noch ca. 337 Mio. Euro (alle Angaben: BMVBW Grundsatzabteilung Referat A 15).

[51] Die LKW-Maut bietet als fahrleistungsabhängige Abgabe (durchschnittlich 12,4 Cent pro km für LKW ab 12 Tonnen; Staffelung der Mauthöhe zunächst nach Achszahl und Schadstoffklasse; Einnahmen im ersten Erhebungsjahr – nach Abzug der Systemkosten: 2,4 Mrd. Euro) erhebliche Vorteile gegenüber anderen, bereits etablierten Instrumenten der Verkehrspolitik. So können mit der LKW-Maut über die Gestaltung der Gebührenhöhe (Verteuerung des Straßengüterverkehrs) und der Verwendung des Abgabeaufkommens (z.B.

werden soll“ und dass „dies auch zur Verlagerung von Güterverkehrsanteilen auf Schiene und Schiff beiträgt.“[52]

Die LKW-Maut kann als das verkehrspolitische Schlüssel- und Prestigeprojekt von Rot/Grün eingestuft werden. Mit der Einführung der LKW-Maut fand ein Paradigmenwechsel[53] im Bereich „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ statt. Die wesentlichen gesetzgeberischen Schritte in Richtung LKW-Maut erfolgten in den Jahren 1999-2003. Die wichtigste Rechtsgrundlage für die Einführung der Maut ist das Autobahnmautgesetz vom 5. April 2002 (ABMG – Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen). Ergänzt wird dieser Rechtsrahmen durch die Mauthöheverordnung (MautHV) sowie die LKW-Maut-Verordnung (LKW-MautV). Für die technische Umsetzung wurde mit dem Betreiberkonsortium „Toll Collect“[54] ein gesonderter Vertrag abgeschlossen.

Ohne die EU-rechtlichen Vorgaben und Entwicklungen ist die deutsche Maut-Gesetzgebung allerdings nicht nachvollziehbar. Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit stehen daher zwei Fallstudien[55]:

(1) Zum einen wird der deutsche ABMG-Rechtssetzungsprozess nachgezeichnet. Über die Einführung einer LKW-Maut „an sich“ herrschte im Grundsatz zwischen allen Parteien Einigkeit. Die Streitpunkte lagen – wie bei vielen Gesetzesvorhaben – im Detail.

Förderung umweltfreundlicher Verkehrsträger) gleich zwei Maßnahmen zur Lenkung eingesetzt werden. Ausführlich zu den Gründen für die Einführung der LKW-Maut in Deutschland sowie zu den Vorteilen im Vergleich zu anderen Instrumenten: Kapitel 5.

[52] SPD - Bündnis 90/Die Grünen 1998.

[53] Damit ist die Umstellung von der reinen Steuer- hin zu einer größeren Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur gemeint.

[54] Das Konsortium besteht aus der DaimlerChrysler Services AG, der Deutschen Telekom AG sowie aus dem französischen Autobahnbetreiber Cofiroute S.A. Der am 20. September 2002 unterzeichnete Vertrag zwischen dem Konsortium und dem Bund ist das erste große sog. „Public Private Partnership“ (PPP) – Projekt in Deutschland. Wegen der mehrfachen Verzögerung des Mautstarts übermittelte das BMVBW „Toll Collect“ am 19. Februar 2004 zunächst eine vertragsgemäße Kündigungsanzeige. In weiteren Verhandlungen konnten mit Abschluss einer Vereinbarung vom 29. Februar 2004 jedoch die Voraussetzungen zur Fortsetzung des Projektes mit dem Konsortium geschaffen werden. Damit war der Weg frei für einen Mautstart am 1. Januar 2005, wenn auch zunächst nur mit eingeschränkter Funktionalität bei den On Board Units (OBUs). Die Softwarevollversion – entsprechend dem technischen Konzept des Betreibervertrages – ist seit 1. Januar 2006 verfügbar.

[55] Mit einer Fallstudie wird, soweit wie möglich und begründet nötig, die exakte Rekonstruktion eines empirisch konkreten Prozesses oder einer wissenschaftlich interessierenden Tatsache angestrebt. Ziel einer Fallstudie ist, Hypothesen zu generieren bzw. – bezogen auf einen bestimmten Forschungsstand – sich zusätzliche und weiterreichende Erkenntnisse zu verschaffen (vgl. Schubert 1991: 46).

(2) Zum anderen steht auf europäischer Ebene die Richtlinie 1999/62/EG und deren Reform[56] im Blickpunkt. Die sog. Wegekosten-Richtlinie ist von wesentlicher Bedeutung, da die Richtlinie für alle EU-Mitgliedstaaten den Rahmen für die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge absteckt. „Die Höhe der Maut richtet sich nicht nach dem Wünschenswerten, sondern nach der einschlägigen EU-Richtlinie."[57] Die europarechtlichen Bestimmungen schnüren die Mitgliedstaaten sozusagen in ein enges Korsett.[58] „Immer mehr Mitgliedstaaten ergreifen die Initiative und schaffen eigene Entgeltsysteme, um die Kosten der Straßeninfrastrukturnutzung an die Benutzer weiterzugeben. Der sich daraus ergebende Flickenteppich isolierter, einzelstaatlicher Regelungen gefährdet das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes. Der bestehende Gemeinschaftsrahmen für die Entgelterhebung muss daher ausgebaut werden."[59]

Die Untersuchung der Europäischen Verkehrspolitik muss daher auch am Anfang der Arbeit (Fallstudie I) stehen. Erst mit diesem Hintergrundwissen wird der Maut-Rechtssetzungsprozess (Fallstudie II) in Deutschland verständlich.

Im Fokus der europäischen Analyse wird insbesondere auch die Frage stehen, weshalb die Einbeziehung externer Kosten in die Mautberechnung bislang, d.h. in der Richtlinie 1999/62/EG, gescheitert ist bzw. nicht möglich war. Nach Auffassung der Kommission gilt gerade das Konzept der Internalisierung von externen Kosten im Verkehr als ein Schlüsselelement des verkehrsrechtlichen Instrumentariums der Gemeinschaft bei der Bewältigung der Verkehrsprobleme.[60] „Wenngleich keine genauen Schätzungen der externen Kosten vorliegen, ist dies kein Grund zur Untätigkeit: Die Zielrichtung und Größenordnung der erforderlichen Veränderungen sind häufig bekannt."[61]

Die Analyse der Rechtssetzungsprozesse auf europäischer und nationaler Ebene soll mit dem Ansatz der Policy-Analyse[62] erfolgen, deren Ziel es ist, zu erklären, wie politische Probleme in einem gegebenen institutionellen Kontext durch spezifische politische Prozesse bearbeitet werden. Dabei geben folgende Leitfragen Orientierung:

---

[56] Vgl. KOM (03) 448 endg.; Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) 2003.

[57] So beispielsweise BMVBW-Sprecher Michael Zirpel gegenüber Pressevertretern Anfang Januar 2005.

[58] Mit Hinweis auf diese engen sekundärrechtlichen Grenzen wurde eine Erhöhung der Maut – wie sie von einigen Politikern und Verbänden bereits kurz nach dem Mautstart gefordert worden war – vom BMVBW abgelehnt. Vgl. hierzu: Frankfurter Allgemeine Zeitung 11.01.05: 1.

[59] KOM (03) 448 endg.: 2.

[60] Vgl. KOM (95) 691 endg.: 46ff.; Epiney/Gruber 1997: 103.

[61] KOM (95) 691 endg.: 46.

[62] Vgl. Windhoff-Héritier 1987; Schubert/Bandelow 2003.

- Welche Interessen haben sich warum und wie im Laufe des Entscheidungsprozesses durchgesetzt? Hierbei handelt es sich um eine „klassische“ politikwissenschaftliche Fragestellung, deren Bearbeitung vertiefte Einblicke in die Funktionsweise des EU-, sowie des nationalen politischen Systems ermöglicht.

- Wie wird im EU-Mehrebenensystem[63] Verkehrspolitik gestaltet und implementiert? Wo liegen die Hauptprobleme? Welche Akteure kann man unterscheiden?

- Welche Faktoren haben sich eventuell als Hemmnis für eine effektive und effiziente Problembearbeitung auf EU- oder nationaler Ebene (gemessen an den selbstgesetzten Zielen der einzelnen Akteure) erwiesen?

- Wo müssen gegebenenfalls Bemühungen ansetzen, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der EU- bzw. der nationalen Verkehrspolitik zu verbessern?

- Sind allein preispolitische Instrumente erfolgsversprechend oder bedarf es nicht viel größerer Anstrengungen, um den „Verkehrskollaps“ abzuwenden?

- Wie realistisch ist überhaupt der politische Wunsch nach Verkehrsverlagerung?

Im Kern der Arbeit soll es um die Frage gehen, wie problemlösungsfähig die EU bzw. die nationale Ebene im Politikfeld „Verkehr“ ist. Die Arbeit verfolgt den Ansatz, eventuelle Defizite des europäischen oder nationalen Politikprozesses anhand mikroanalytischer Untersuchungen aufzudecken.[64] Die detaillierte Rekonstruktion von Politikverlauf und -ergebnis (Richtlinie 1999/62/EG / ABMG) soll das spannungsreiche Wechselspiel zwischen deutscher und europäischer Ebene veranschaulichen (Akteure, Verflechtungen, Handlungsspielräume) und insbesondere ein besseres Verständnis von der Funktionsweise des EU-Systems vermitteln. Da die EU, wie alle politischen Systeme, einen erheblichen Teil ihrer Legitimation über ihre Fähigkeit zur Lösung der ihr gestellten Aufgaben erbringen muss, liegt ein Schlüssel zur Stärkung ihrer Legitimität und Akzeptanz gerade in der Verbesserung ihrer

[63] Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003.

[64] Vgl. Grande/Jachtenfuchs 2000.

politischen Handlungsfähigkeit.[65]

Eine Konzentration auf den Straßengüterverkehr lässt sich insofern rechtfertigen, als dass der Straßengüterverkehr für die Wirtschaftsintegration von besonderer Bedeutung ist und die Straße der Verkehrsträger mit den höchsten Zuwachsraten sowie den höchsten ökologischen und sozialen Kosten darstellt. Die Verlagerungsdebatte „von der Straße auf Schiene und Schiff" wird im Bereich des Straßengüterverkehrs seit langem besonders intensiv geführt. Der Straßengüterverkehr war bis 1998 zudem von vielfältigen Liberalisierungsmaßnahmen betroffen – z.B. von der Einführung der Kabotagefreiheit[66].

Verkehrspolitik ist ein komplexer Untersuchungsgegenstand, da verkehrspolitische Aktivitäten immer öfter politikfeldübergreifende Lösungsstrategien erforderlich machen. Die in der gemeinschaftlichen oder nationalen Verkehrspolitik vorzufindenden Probleme sind mit anderen Politikbereichen, wie z.B. der Wirtschafts-, Umwelt- und Energiepolitik stark vernetzt.[67]

Der Verkehrsbereich in Europa stellt aber auch einen nicht zu vernachlässigenden Wirtschaftsfaktor dar. Auf den Verkehrssektor in der EU entfallen 7% der Beschäftigten, 40% der öffentlichen Investitionen und knapp 30% des Energieverbrauchs.[68]

Eine politikwissenschaftliche Arbeit zum Thema Verkehr ist vor allem deshalb von Erkenntnisinteresse, da sich die wissenschaftliche Aufarbeitung der nationalen und insbesondere der EU-Verkehrspolitik bislang weitgehend auf juristisch und wirtschaftswissenschaftlich angelegte Beiträge gestützt hat. Für die Politikwissenschaft besteht insofern immer noch Nachholbedarf.[69] „Wo Verdrängungswettbewerb mit den

---

[65] Weidenfeld 1994: 37.

[66] Der Begriff „Kabotage" bezeichnet den Inländervorbehalt für Transporte gleich welchen Verkehrsträgers. Seit 1. Juli 1998 ist die Kabotage in der EU per Verordnung (Nr. 3118 vom 25. Oktober 1993) völlig liberalisiert. Die Zulassung nicht gebietsansässiger Unternehmer zum innerstaatlichen gewerblichen Straßengüterverkehr ist ohne Begrenzung möglich. Der freie Marktzugang wird garantiert (Heimes 1995: 77).

[67] Die Vernetzung der Politikfelder lässt sich gut am Thema „Öl" veranschaulichen. Am gesamten Ölverbrauch der EU hat der Verkehr einen Anteil von etwa 71% (vgl.: KOM (06) 314 endg.: 17). Der Straßenverkehr verbraucht 60% des gesamten Öls, der Luftverkehr rund 9%. Der Eisenbahnverkehr verbraucht rund 75% des Stroms und 25% der fossilen Brennstoffe. Um Mobilität zu sichern, muss die Energiepolitik gewährleisten, dass eine (möglichst kostengünstige) Versorgung mit dem endlichen Rohstoff sichergestellt ist, bzw. es müssen rechtzeitig Alternativen zum Öl (z.B. Ökosprit, sparsamere Motoren) ausgelotet bzw. gefördert werden. Da bei der Verbrennung von Öl eine enorme Menge klimaschädliches Kohlendioxid (CO_2) freigesetzt wird, ist auch die Umweltpolitik tangiert und muss reagieren (z.B. striktere Abgasnormen) (vgl. Vorholz 2004: 21).

[68] Vgl. SCADPlus 2000.

[69] Vgl. Göbel 1996: 275.

Ökonomen auftrat, sind die Sozialwissenschaften meist in andere Nischen getreten. So haben auch die Politologen das Feld der Verkehrspolitik weitgehend den Ökonomen überlassen.“[70]

Gesetzgebungsstudien sind zum einen klassische politisch-institutionelle Analyse, aber auch Akteursanalyse – gerade diese Dimension kommt bei der juristischen und wirtschaftswissenschaftlichen Betrachtungsweise immer etwas zu kurz. Die Fallstudien sind zudem policy-orientiert, d.h. sie interessieren sich für die Inhalte und deren Implementation. Mit diesem ganz bestimmten Fokus kann gerade die Politikwissenschaft neue wissenschaftliche Erkenntnisse beisteuern und Lösungsansätze aufzeigen. Die vorliegende Arbeit stützt sich schwerpunktmäßig auf offizielle Dokumente, Parlamentsprotokolle, Ausschussberichte und Experteninterviews[71]. Darüber hinaus vermittelten verschiedene verkehrswissenschaftliche Tagungen[72] weitere grundlegende Informationen.

Die *Ausgangshypothese* der Arbeit, die kritisch analysiert werden soll, kann folgendermaßen beschrieben werden:

Im Hinblick auf eine Eindämmung des Wachstums des Straßengüterverkehrs bzw. einer Verlagerung auf umweltverträgliche Verkehrsträger muss man bislang offenbar weitgehend ein Politikversagen in den Industrieländern diagnostizieren. Trotz vieler politischer Absichtserklärungen ist die Verkehrswende bisher ausgeblieben.

Was sind mögliche Gründe dafür? Wenn sich bspw. die Annahme bestätigen sollte, dass die mangelnde Problemlösungsfähigkeit weniger ein Problem des Wissens (Verkehrskonzepte, Instrumente), als ein Problem des politischen Wollens und Könnens ist, dann müssten wesentliche Hemmnisse im politischen Durchsetzungsprozess zu finden sein. Aus einer

---

[70] von Beyme 2006: 1.

[71] Bei Experteninterviews werden Akteure befragt, die unmittelbar am Politikformulierungsprozess auf europäischer und deutscher Ebene beteiligt waren bzw. sind. Eine alphabetische Auflistung der Gesprächspartner findet sich im Anhang.

[72] So z.B. der Fachkongress „Nutzerbezogene Infrastrukturfinanzierung – von der theoretischen Fundierung über die politische Entscheidung zur praktischen Umsetzung“ der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. (DVWG) 2002 (11. April) in Halle/Saale, der Workshop „Revision der EU-Vignettenrichtlinie – Probleme aus multinationaler Sicht“ 2003 (25. November) in Berlin, die Mitarbeit im Arbeitskreis VII „Verkehrslenkung durch Steuern und Gebühren“ im Rahmen des Deutschen Verkehrsgerichtstags 2004 (28. – 30. Januar) in Goslar. Erkenntnisreich war auch die Teilnahme am World Mobility Forum 2004 (4. – 5. Februar) in Stuttgart, der Innovationsdialog 2004 (22. September) „Verkehrspakt 2020 – Deutschland in Bewegung“ in Berlin, die Konferenz „Die Verlagerung des Schwerpunkts unter den Verkehrsträgern: Die Herausforderung für Europa“ 2005 (29. – 30. Mai) in München, der Güterverkehrskongress „Zukunft transportieren“ 2005 (6. Juni) in Mannheim sowie der Autorenworkshop „Handbuch Verkehrspolitik“ am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) 2006 (23. – 24. Februar).

derartigen Perspektive stellen Akteure, Ziel- und Interessenstrukturen sowie institutionelle Muster die Haupterklärungsfaktoren für das Versagen dar. Es kann sich aber auch herausstellen, dass der Gestaltungsfähigkeit bzw. der Einwirkungsmöglichkeit der Verkehrspolitik auf die komplexen Verkehrsprozesse aus verschiedenartigen Gründen einfach Grenzen gesetzt sind. Die Verkehrspolitik würde aus dieser Sicht ihre Steuerungs- bzw. Einflussmöglichkeiten überschätzen. Ausgeschlossen ist per se auch nicht, dass beide „Erklärungsstränge" in Kombination auftreten.

1.2 Anlage der Arbeit: Die einzelnen Kapitel im Überblick

Im *zweiten Kapitel* werden die theoretischen Grundlagen der Arbeit ausführlich diskutiert. Dabei wird deutlich, dass der Ansatz der Policy-Analyse auch für die Untersuchung von EU-Politikfeldern bestens geeignet ist. Mit den Instrumentarien der Policy-Analyse wird in der Arbeit sowohl das Policy-Netz der europäischen als auch der deutschen Verkehrspolitik eingehend untersucht. Anhand zweier Fallstudien werden Politikformulierungsprozesse auf europäischer und deutscher Ebene nachgezeichnet und miteinander verglichen.

Im *dritten Kapitel* sollen überblicksartig die verkehrspolitischen Entwicklungslinien in Europa und Deutschland nachgezeichnet werden. Vor Beginn und in den Anfängen des europäischen Integrationsprozesses gestalteten die meisten Staaten ihre Verkehrspolitik hauptsächlich noch nach eigenen Maßstäben. Eine genuin europäische Verkehrspolitik bildete sich nur schleppend heraus – bis Mitte der 80er Jahre muss man sogar eine weitgehende Untätigkeit diagnostizieren: „Jede Politik hat ihr ironisches Kapitel. Das der europäischen Integration ist der Verkehr."[73] Erst durch ein „Untätigkeitsurteil" des Europäischen Gerichtshofs (1985) erhielt die gemeinsame Verkehrspolitik den nötigen Schwung. Das verkehrspolitische Junktim: „Keine Liberalisierung ohne Harmonisierung" konnte dadurch nicht länger aufrechterhalten werden. Die Folge: Wettbewerbsverzerrungen für das Straßengüterverkehrsgewerbe bis heute. Durch den Schub des Grundsatzurteils wurden die nationalen Verkehrsmärkte bis Mitte der 90er Jahre dereguliert, der gemeinsame Binnenmarkt etabliert. Die Debatte um Wege- und externe Kosten wird im dritten Kapitel zunächst noch ausgeklammert. Diese wird im vierten und fünften Kapitel im Rahmen der Fallstudien ausführlich skizziert.

Das *vierte Kapitel* beschreibt zunächst das Policy-Netz der europäischen Verkehrspolitik und liefert damit wichtige Hintergrundinformationen für die Fallstudie I. Rechtlich ist die EU-

[73] Hallstein 1969: 176.

Verkehrspolitik in den Artikeln 70-80 EGV verankert. An der Politikformulierung im Verkehrssektor sind einerseits die „offiziell“ per EG-Vertrag vorgesehenen Akteure beteiligt. Daneben gibt es im EU-Verkehrsbereich aber auch eine Vielzahl von Interessengruppen, die Einfluss auf die Politikformulierung nehmen wollen. Vor der Rechtssetzungsanalyse steht die Darstellung und Analyse der „Aufmerksamkeitszyklen“ (ab den 60er Jahren), die dem Thema „Kostenwahrheit“ in der europapolitischen Diskussion bisher zukam. Die Untersuchung der Politikformulierung bezieht sich auf die Jahre 1995-1999 und dabei konkret auf den Rechtssetzungsprozess bis zur Richtlinie 1999/62/EG, die die Höhe der deutschen LKW-Maut vorstrukturierte. Beim Rückblick, wie auch bei der Fallstudie I, wird deutlich: „Das Thema der Verkehrsinfrastrukturgebühren ist wohl der schwierigste Teil der Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik.“[74] Mit der Richtlinie 1999/62/EG wurden zwar Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Weitergabe der Wegekosten an die Nutzer getroffen, allerdings nur sehr unvollkommen.[75] Das Thema der Internalisierung von externen Verkehrskosten erwies sich als nicht konsensfähig und wurde ganz ausgeklammert. Im Laufe der Fallstudie I zeigt sich, dass die geforderte „Kostenwahrheit“ für alle Verkehrsträger aus politisch-praktischen, wie auch aufgrund sachlich-technischer Probleme nicht hergestellt werden konnte. Der Problemdruck hat in letzter Zeit allerdings weiter erheblich zugenommen und stellt die europäische Verkehrspolitik – aufgrund der Negativbilanz[76] in den 90er Jahren – umso mehr unter einen immens hohen Handlungszwang.[77] Bereits die Stabilisierung der Verkehrsträgeranteile bis 2010 auf dem Niveau von 1998 gilt allgemein als äußerst ehrgeiziges Ziel.

Das *fünfte Kapitel* stellt zunächst überblicksartig den Prozess der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland dar. Dabei werden die Unterschiede zum Rechtssetzungsverfahren auf europäischer Ebene ganz deutlich. In Fallstudie II wird der ABMG-Gesetzgebungsprozess Etappe für Etappe rekonstruiert. Dabei zeigt sich, dass das Thema LKW-Maut die Interessenverbände in zwei Lager spaltete. Den bahn- bzw. umweltorientierten Verbänden standen die straßenorientierten Interessengruppen konfrontativ gegenüber. Die Konfliktlinie verlief somit auch entlang der Bereiche Ökologie/Ökonomie.

---

[74] Erdmenger 1999: 204.

[75] Aus diesem Grund kam der Neuformulierung der Richtlinie 1999/62/EG auch eine besondere Rolle zu (vgl. KOM (03) 448 endg.; Kapitel 7).

[76] Vgl. hierzu: Kapitel 8.

[77] Erdmenger sieht die europäische Verkehrspolitik in den nächsten Jahren vor einer der größten Herausforderungen ihrer Geschichte (so seine Einschätzung im Interview).

Aufgrund des Konkurrenzdenkens der einzelnen Verkehrsträger (sektoraler Lobbyismus) bestehen für integrierte Verkehrskonzepte noch erhebliche Hürden. In Fallstudie II zeigt sich, dass alle im Bundestag vertretenen Parteien die Umstellung von zeit- auf streckenbezogene Straßenbenutzungsgebühren im Grundsatz begrüßten. Kontrovers politisch diskutiert wurden Detailfragen wie die Zweckbindung der Mauteinnahmen; das Harmonisierungsvolumen; sowie die Frage, ob durch die Maut Verkehrsverlagerungen ausgelöst werden. Mit dem ABMG, der MautHV und der LKW-MautV schuf die rot-grüne Regierungskoalition den rechtlichen Rahmen, um eine LKW-Maut in Deutschland erheben zu können. Wie sich in Fallstudie II zeigen wird, konnte auch die Oppostion noch ihre Handschrift im ABMG sowie in der MautHV hinterlassen.

Das *sechste Kapitel* verdeutlicht, dass die Verkehrsmittelwahl im Güterverkehr ein sehr komplexer Entscheidungsprozess ist, bei dem die Frage der Transportkosten (Preise) nur eine Variable unter vielen ist. Es können externe und interne Faktoren für die heutige Verkehrsentwicklung identifiziert werden. Dabei rücken auch die Systemeigenschaften (Stärken und Schwächen) der jeweiligen Verkehrsträger in den Blick. In einem Exkurs wird auch die Situation des Schienengüterverkehrs in Europa beleuchtet. Am Ende des Kapitels wird festgestellt, dass die Verlagerungspotenziale durch preispolitische Maßnahmen im Straßengüterverkehr sehr differenziert bewertet werden müssen. Moderate Preiserhöhungen führen nicht zum gewünschten Lenkungserfolg. Wie eine erste Untersuchung belegt, bewirkt die deutsche LKW-Maut lediglich eine marginale Änderung des Modal Split.[78]

Das *siebte Kapitel* beschäftigt sich mit der Reform der Richtlinie 1999/62/EG. Hierbei zeigt sich, dass eine Internalisierung externer Kosten erneut aufgeschoben wurde. Die Thematik „Kostenwahrheit im Verkehr“ schickte man ein weiteres Mal in die Warteschleife. Für die deutsche LKW-Maut ergeben sich aus den neuen europarechtlichen Bestimmungen keine Nachteile. Die mögliche maximale Mauthöhe bleibt jedoch bis auf weiteres gedeckelt. Bis spätestens zum 10. Juni 2008 will die Kommission ein allgemein anwendbares, transparentes und umfassendes Modell für die Bewertung aller externen Kosten vorlegen, das als Grundlage für künftige Berechnungen von Infrastrukturentgelten dienen soll.

Das *achte Kapitel* beschließt die Arbeit mit Schlussbemerkungen sowie einem Ausblick. Straßenbenutzungsgebühren sind zweifellos ein wichtiger Bestandteil im Instrumentenkasten der Verkehrspolitik. Das Schlüsselinstrument zur Lösung der gegenwärtigen Probleme im Politikfeld Verkehr, insbesondere was das Ziel Verkehrsverlagerung betrifft, sind sie nicht. Die über Jahre hinweg geforderte und angestrebte Verkehrswende im Güterverkehr ist bislang

[78] Vgl. hierzu: Bühler 2006.

ausgeblieben und muss als gescheitert angesehen werden. Es gibt Anzeichen, dass der Gestaltungsfähigkeit, also den Einwirkungsmöglichkeiten der Verkehrspolitik auf die heutigen, komplexen Verkehrsprozesse momentan offenbar einfach Grenzen gesetzt sind.

2. Theoretische Grundlagen: Der Ansatz der Policy-Analyse

2.1 Entstehung und Entwicklung der Policy-Analyse

Die Policy-Forschung[79] ist ein jüngerer Zweig der modernen Politikwissenschaft. Sie blickt jedoch auf eine „respekterheischende Ahnenreihe“[80] zurück. Anfang der 50er Jahre entstand durch den Anstoß von Daniel Lerner und Harold D. Lasswell zunächst in den USA die Policy-Science-Bewegung, deren Ziel es ist, das Handeln politischer Entscheidungsträger näher zu beschreiben und zu analysieren. Hauptanliegen sind eine stärkere Hinwendung zu den inhaltlichen Komponenten der Politikfelder sowie zu den Interaktionen der handelnden Akteure in den politischen Prozessen. Die Begründer der Policy-Analysis brachten in ihrem 1951 erschienen Buch „The Policy Sciences“ [81] ihr Unbehagen gegenüber der Zersplitterung wissenschaftlichen Denkens in der Nachkriegeszeit zum Ausdruck und riefen im Namen einer verstärkten Policy-Problemorientierung zur Zusammenarbeit verschiedener Wissenschaften auf. Die Policy Sciences sollten sich nach den Vorstellungen Lerners und Lasswells den grundlegenden Problemen der Menschen in der Gesellschaft widmen, diese theoretisch und interdisziplinär umfassend angehen und sich insbesondere mit der Analyse von sozialem Wandel befassen.[82] Die Policy Science-Bewegung hatte allerdings schon zuvor wichtige Wegbereiter in der amerikanischen Sozialwissenschaft. Seit Anfang des 20. Jahrhunderts übten in den Vereinigten Staaten immer häufiger Universitäten Funktionen der Politikberatung aus. Schon die Regierung Präsident Woodrow Wilsons, insbesondere aber die New-Deal-Regierung Franklin D. Roosevelts, öffnete sich zunehmend gegenüber sozialwissenschaftlichem Beratungswissen.[83] Zu Beginn der 60er Jahre wurde in den USA verstärkt Expertenwissen über die Machbarkeit staatlichen Handelns gegenüber sozio-ökonomischen Interessengruppen nachgefragt. Zu innerwissenschaftlichen Auseinandersetzungen kam es dabei vor allem durch zwei Charakteristika: Einerseits wollte der neue Forschungszweig die Inhalte staatlicher Politik exakt beschreiben und erklären, andererseits wollte man dezidiert auch beratend auf praktische Politik einwirken.

Mit einer Phasenverschiebung von 10 bis 15 Jahren begann die Politikfeldforschung auch in

---

[79] Sie wird teils auch als Politikfeldanalyse, Policy Analysis oder Policy Science bezeichnet. Die Begriffe werden in der vorliegenden Arbeit synonym verwendet.

[80] Vgl. Schmidt 1995b: 570; Jann 1983a.

[81] Lerner/Lasswell 1951.

[82] ebd.: 8.

[83] Vgl. Dunn 1994.

der Bundesrepublik[84] Fuß zu fassen.[85] Insbesondere im reformorientierten politischen Klima der späten 60er und frühen 70er Jahre bestand seitens der Entscheidungsträger der sozialliberalen Koalition ein großes Interesse an der Begleitung von Politik durch wissenschaftliche Planung und Evaluierung.[86] Ausgehend von der These, dass beschleunigter gesellschaftlicher Wandel eine gezielte Planungs- und Steuerungstätigkeit des Staates erfordere, ging es dabei zunächst um die adäquate Politikformulierung sowie um die damit verbundene Neustrukturierung von Regierung und Behörden. Angesichts des Scheiterns von Reformprojekten wich die anfängliche Planungseuphorie jedoch bald einer skeptischeren Haltung gegenüber der Machbarkeit einer aktiven Gesellschaftspolitik. Mittels Implementations- und Wirkungsanalysen wurden nun gerade die Umsetzungsschwierigkeiten staatlicher Politiken beleuchtet, während zunehmend auch eine mehr analytisch orientierte Forschungsströmung an Boden gewann, die sich bewusst von der politischen Beratungspraxis distanzierte. Die Nachfrage nach Politikfeld-Untersuchungen eröffnete der politikwissenschaftlichen Forschung jedenfalls Chancen einer verstärkten Finanzierung durch Drittmittel. Gleichfalls wurden bessere Berufsmöglichkeiten für Politologen mit hoher professioneller Qualifikation geschaffen. Vertreter des Policy-Science-Ansatzes charakterisiert Klaus von Beyme ohnehin als „überwiegend Pragmatiker."[87]

Der zentralen Fragestellung der Politikfeldanalyse kommt man mit Thomas R. Dyes eleganter, wie umfassender Definition näher: „Policy analysis is finding out what

---

[84] Anfang der 70er Jahre kam verstärkt Kritik an der deutschen Politikwissenschaft auf. Sie konzentriere sich zu sehr auf die „Input"-Seite, also fast ausschließlich auf die Unterstützung des politischen Systems und die an es herangetragenen Anforderungen. Problematisiert und untersucht wurden so Wahlen, Parteien, Interessengruppen, Eliten, Parlamente, Pluralismus bis hin zur politischen Kultur. Der eigentliche „Output" des politischen Systems, also beispielsweise Gesetze, Programme, Budgets, politische und/oder administrative Maßnahmen, waren zunächst nicht in das Primärinteresse der Politikwissenschaft geraten - genauso wenig wie die Prozesse und Strukturen von Regierung und Verwaltung, der „black box" (bei Eastons Systemmodell), bei dem „demands and support" in „decisions and actions" umgewandelt werden.

[85] Zur Auseinandersetzung mit diesem für die deutsche Politikwissenschaft damals neuen Ansatz vgl. Hartwich 1985. Klaus von Beyme vertritt darin die Ansicht, die Politikfeldanalyse stelle gerade keinen Paradigmawandel dar. Die Policy-Analyse sei vielmehr ein „neuer Fokus, auf alte Probleme gerichtet" (von Beyme 1985: 21). Von Beyme sieht durch den neuen Ansatz mehrere Vorteile, auch für die Theoriebildung in der Politikwissenschaft (vgl. von Beyme 1983: 10ff.; von Beyme 1986).

[86] Im Gefolge der 1968 eingesetzten Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform" (PRVR) wurden zum ersten Mal empirische Untersuchungen (Fallstudien) über tatsächliche Prozesse der Politikformulierung auf Bundesebene durchgeführt (vgl. Mayntz/Scharpf 1973; Mayntz/Scharpf 1975).

[87] von Beyme 1985: 7.

governments do, why they do it, and what difference it makes.“[88] An dieser Definiton orientiert sich im Kern auch heute noch das begriffliche Grundverständnis der Politikfeldanalyse, die danach fragt, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztlich bewirken. Das Akteurverständnis hat sich seit der Dye’schen Definition allerdings über Regierungen (governments) hinaus ausgeweitet. Politische Akteure sind sowohl Individuen (Politiker, Verbandsvertreter, Wissenschaftler etc.) als auch Organisationen (der Deutsche Bundestag, das Bundesverkehrsministerium etc.). Mit anderen Worten: „In modernen Demokratien sind an allen politischen Entscheidungen gleichzeitig eine Vielzahl von Personen[89] (Akteuren) beteiligt. Diese müssen in einem Dickicht von unterschiedlichen Interessen, Werten und Verpflichtungen ihre jeweiligen Positionen und Strategien finden, um ihre Ziele zu erreichen.“[90]

Die Policy-Analyse ist ein handlungstheoretisches[91] Konzept, das die politische Realität, die politischen Akteure, deren inhaltliche Interessen und Strategien zur Erreichung ihrer Ziele und die zugrunde liegenden politisch-administrativen Strukturen analysiert.[92] „Die Policy-Analyse geht davon aus, dass sowohl Erwartungen und Handlungen der am politischen Prozess beteiligten Akteure, als auch die strukturellen Bedingungen des politischen Prozesses die Politikgestaltung beeinflussen und richtet ihren analytischen Fokus auf das Faktorenbündel sowie auf deren Wechselwirkungen.“[93] Die Policy-Analyse beschäftigt sich insofern mit den Zusammenhängen zwischen Inhalten, Strukturen und Prozessen. Im Rahmen handlungstheoretischer Ansätze in der Politikfeldanalyse ist vor allem auf das Konzept der policy networks hinzuweisen.[94] Grundlegender Gedanke dieses Konzeptes ist, dass in modernen Demokratien zunehmend die formalen und von den Verfassungen vorgegebenen Prozesse und Verfahren politischer Entscheidungsfindung an inhaltlicher Bedeutung verlieren. An ihre Stelle treten mehr oder weniger etablierte Beziehungsgeflechte, sog. policy

---

[88] Dye 1978: 1, zitiert nach Jann 1983a: 7.

[89] Siehe hierzu auch: Anmerkung 156.

[90] Schubert/Bandelow 2003: 1.

[91] Im Unterschied zu Struktur- und Systemtheorien werden gesellschaftliche und politische Phänomene bei der Handlungs-/Akteurstheorie vor allem aus Absichten, Situationsdeutungen und Handlungen von individuellen Akteuren oder Kollektivakteuren sowie aus der Struktur und den Rahmenbedingungen sozialer Beziehungen erklärt.

[92] Jansen/Schubert 1995: 222.

[93] Vgl. Albert 1997: 28.

[94] Schubert 1991: 36.

networks.[95]

2.1.1 Konkretisierung des Ansatzes

Die Begrifflichkeit der Policy-Analyse ist durch eine verwirrende Vielfalt gekennzeichnet.[96] Darin spiegelt sich vor allem die Hilflosigkeit der deutschen Sprache bei der Übersetzung des Begriffes „Policy“ wider. Dies war nicht immer so.[97] Der alte deutsche Begriff „Polizey“ bzw. „Policey“[98] steht nicht mehr zur Verfügung, da er im liberalen Staatsverständnis des 19. Jahrhunderts auf die Herstellung innerer und äußerer Sicherheit und schließlich auf „Polizei“ reduziert wurde.[99] Damit enthält die deutsche Sprache keinen gesonderten Begriff mehr zur Bezeichnung von Politikinhalten. Zur Verdeutlichung der speziellen Fragestellung der Policy-Forschung hat es sich daher als sinnvoll erwiesen, an der Mehrdeutigkeit des deutschen Begriffs „Politik“ in der englischen Sprache anzuknüpfen.[100] Während in der deutschen Sprache für den vieldeutigen Begriff von Politik nur ein Wort zur Verfügung steht, unterscheidet die englischsprachige Politikwissenschaft drei Dimensionen des Politischen: eine (a) prozessuale (politics), eine (b) formale (polity) und eine (c) inhaltliche (policy) Komponente.[101]

(a) *Politics* steht dabei für den konfliktreichen, durch Interessenkonkurrenz geprägten Prozess der Durchsetzung von Zielen, Inhalten und Verteilungsentscheidungen. Diese Dimension ist die sichtbarste und wird oft mit dem vieldeutigen Begriff „Politik“ gleichgesetzt. Klassische Fragen der Politikwissenschaft: Wer kann seine Interessen durchsetzen?, Welche Mechanismen der Konfliktregelung gibt es?, wie auch zentrale Begriffe z.B. Macht, Konsens, Legitimität entstammen der Politics-Dimension von

[95] Vgl. dazu ausführlich: 2.3.

[96] Windhoff-Héritier 1987: 17.

[97] Vgl. zu den Vorläufern der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent: von Beyme 2003.

[98] Alle öffentlichen Aufgaben wurden früher „Policeyen“ genannt, eingeschlossen die „gute Ordnung“, die sich auch auf die öffentliche Wohlfahrt bezog. „Policey“ hatte so durchaus einen dem englischen policy vergleichbaren Inhalt. Erst mit dem Aufkommen des Absolutismus und dessen Versuch der umfassenden Reglementierung aller Lebensbereiche seiner Untertanen, wurde „Polizey“ inhaltlich immer mehr auf einen reinen Ordnungsaspekt reduziert und erhielt die auch heute dem Begriff Polizei noch anhaftende Konnotation des Repressiven (vgl. Schubert 1991).

[99] Vgl. von Beyme 1985: 7/8; Schmidt 1995b: 570/571.

[100] Jann 1983b: 26.

[101] Vgl. Schubert 1991: 25ff.

Politik.

(b) *Polity* meint die formale Dimension von Politik, also die Ordnung des politischen Systems und dessen grundsätzliche Normen und Strukturen (Verfassungen, Institutionen). Diese sind dabei zugleich Ergebnisse (geronnene Politik), wie auch Voraussetzung (Weichenstellung) politischer Prozesse und Inhalte. Grob vereinfacht kann man feststellen, dass die Politikwissenschaft sich traditionell vor allem mit der Polity-Dimension beschäftigt hat (Institutionenkunde), danach die Politics-Dimension entdeckte (politische Prozesse und politische Kultur) und erst in letzter Zeit verstärkt policies in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt sind.

(c) *Policy* umschreibt die inhaltlichen Aspekte von Politik und untersucht dabei vor allem die Frage nach den Gegenständen, Zielen und Wirkungen politischer, in der Regel staatlicher Aktivitäten. Deutlich wird dieses Verständnis am ehesten bei der Untersuchung konkreter Politikfelder, wie z.B. Sozialpolitik, Wohnungsbaupolitik oder Verkehrspolitik.

Mit Hilfe dieser drei Dimensionen lässt sich auch der deutsche Politikbegriff näher umschreiben: Politik ist dementsprechend die Verwirklichung von Politikinhalten (policy) mit Hilfe von Politikprozessen (politics) innerhalb eines Handlungsrahmens von Politikstrukturen (polity).[102] Die Begriffe Politics, Polity und Policy bilden damit die zentralen Bezugspunkte der Policy-Analyse.

Die Policy-Forschung beschäftigt sich mit den Bedingungszusammenhängen zwischen Politik-Strukturen, Politik-Prozessen und Politikinhalten. Der politische Prozess wird dabei nicht mehr als Machtbildungs- oder Machtverteilungsprozess betrachtet, sondern als Problembearbeitungsprozess.[103] Interessensmittelpunkt der Policy-Analyse ist die inhaltliche Dimension, d.h. die Inhalte staatlichen beziehungsweise öffentlichen Handelns, also Public Policy in all ihren Erscheinungsformen, wie beispielsweise politische Entwürfe, Einzelentscheidungen oder Gesetze. Leitende Untersuchungsfragen sind dabei:[104]

- Wie werden bestimmte gesellschaftliche Probleme, z.B. soziale Missstände, zum öffentlich diskutierten und damit regelungsbedürftigen Problem?

[102] Naßmacher 1998: 2.

[103] Vgl. Mayntz 1982a: 74; Jann/Wegrich 2003: 71.

[104] Vgl. Naßmacher 2002: 126.

- Wie verändern sich die ursprünglich anvisierten Problemlösungsvorschläge im Laufe ihrer Bearbeitung im politischen Prozess?

- Welche Auswirkungen rufen die im politischen Entscheidungsprozess gefundenen Lösungen in der Gesellschaft hervor?

Damit steht der gesamte Problembearbeitungsprozess zur Untersuchung an. Es interessiert dabei nicht nur das „Was" staatlicher policies, also deren Inhalte, sondern auch das „Warum", das heißt die Frage nach den Einflussfaktoren auf und Folgen von staatlichen policies sowie das „Wozu", die Folgen und Wirkungen von policies. Gerade in dem Bemühen, Zusammenhänge zwischen policies und bestimmten institutionellen Gegebenheiten sowie Politikprozessen ausfindig zu machen, zeigt sich, dass die Policy-Analyse nach wie vor auch die klassischen Fragen der Politikwissenschaft im Auge behält. Neu ist allerdings, dass politische Institutionen und Prozesse nicht mehr als solche, sondern nur in Verbindung mit der Analyse von Politikinhalten untersucht werden.[105] Die konkrete politische Ordnung (z.B. der Bundesrepublik Deutschland) bildet insofern den Rahmen, innerhalb dessen über politische Konflikt- und Konsensstrategien materielle Politik gestaltet wird. Gegenüber dem Erkenntnisobjekt kann man im Rahmen der Politikfeldanalyse grundsätzlich zwischen zwei Standpunkten unterscheiden: Der ex-ante-Perspektive kommt es darauf an, policies und den Prozeß ihres Zustandekommens und Wirkens zu verbessern. Der ex-post-Perspektive, die sich für die Analyse vollzogener Politik interessiert, geht es um die Beschreibung und Erklärung von Inhalten, Voraussetzungen und Folgen bestimmter policies. Während also auf der einen Seite „analysis for policy" im Vordergrund steht, d.h. die Verbesserung zukünftiger policies durch die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden (science for action), ist die zweite Perspektive eher „analysis of policy" [106], mit Erklärung und Verallgemeinerung als vorrangigen Zielsetzungen (science for knowledge).

[105] Schumann 1992: 10.

[106] Aus dem Blickwinkel der Politikfeldanalyse ist die „Policy" die abhängige Variable, also die Variable, die erklärt werden soll. Die zur Erklärung herangezogenen Variablenteile (unabhängige Variablen) sind die „Polity" sowie die „Politics" (vgl. Schumann 1991: 27).

2.1.2 Zur Klassifizierung von Politikinhalten

Policies lassen sich unter einer Vielzahl von Gesichtspunkten klassifizieren. Theoretisch sind hierbei der Phantasie keine Grenzen gesetzt. Aus der Vielfalt der Klassifizierungen haben sich vier Aspekte herausgebildet, die unter analytischen Gesichtspunkten interessant erscheinen:[107]

- *Unterscheidung nach Nominalkategorien*

  Klassifikationen von policies nach Nominalkategorien dienen zur Bezeichnung einzelner Politikfelder wie Umweltpolitik, Sozialpolitik oder Verkehrspolitik. Sie sind deswegen von Interesse, weil sie wichtige Hinweise auf den institutionellen Rahmen (polity) geben, der für die Bearbeitung einer policy zuständig ist (also Ministerien, Parlamentsausschüsse oder Beratungsgremien). Sie bilden von daher den Ausgangspunkt für die Untersuchung institutioneller Zuständigkeiten und Handlungsgeflechte.

- *Unterscheidung nach Wirkungen*

  Die zweite Klassifikationsvariante zielt auf die Wirkung von Politikinhalten (policies) ab. Besonders prominent ist dabei Theodore J. Lowis[108] These „Policies determine Politics“ und die Unterscheidung von „distributiver“ und „redistributiver“ Politik. Die Wirkung einer policy in der Perzeption der betroffenen Akteure prägt demnach ganz entscheidend die politischen Prozesse bei ihrer Entstehung und Durchführung. Bei der distributiven Politik geht es um die seltene Möglichkeit, neue Ressourcen verteilen zu können, ohne dass damit ein Umverteilungsprozess verbunden ist. Das heißt, „distributive policies“ sind dadurch gekennzeichnet, dass in den Augen der betroffenen Gruppen und Individuen jeder das erhält, was er für angemessen erachtet, ohne dass dadurch andere einen Nachteil erleiden würden. Distributive policies – ein Beispiel wären Zuschüsse an alle Universitäten zum Zwecke der Forschung – spielen sich deswegen üblicherweise in einem politischen Klima ab, das durch ein friedliches Nebeneinander und auch die wechselseitige Unterstützung der verschiedenen Empfänger staatlicher Subventionen charakterisiert ist. Typisch für redistributive Politik ist dagegen, dass sie eine deutlich erkennbare Kosten-Nutzen-Relation mit sich bringt: der einen Gruppe kann nur etwas gegeben werden, weil der anderen etwas weggenommen wird. Es handelt sich also um ein klares Null-Summen-Spiel. Die politischen Prozesse bei derartigen

[107] Vgl. Schmidt 1995b: 573ff.; Windhoff-Héritier 1987: 21ff.

[108] Lowi 1964.

Umverteilungsmaßnahmen – etwa Investitionsabgaben für Besserverdienende (Steuerpolitik) – verlaufen deswegen in den meisten Fällen auch nicht harmonisch, sondern konfliktreich und polarisiert.

- *Unterscheidung nach Steuerungsprinzipien*

Ausgangspunkt für die Unterscheidung von policies nach Steuerungsprinzipien ist die Frage, auf welche Art und Weise, mit welchen Instrumenten die angestrebte Wirkung der in Rede stehenden policy erzielt werden soll. Es geht damit also um die Art der Einwirkung und nicht um die tatsächlich erzielte Wirkung. „Ohne Steuerungsinstrumente ist politische Zielerreichung nicht möglich."[109] Der Steuerungsbegriff (aus dem englischen Wort „control") kann als „Fähigkeit zur konzeptionell-orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt durch politische Instanzen" definiert werden.[110] Der Staat will mit Steuerungsinstrumenten das gesellschaftliche Handeln direkt oder indirekt beeinflussen.[111] Hierbei unterscheidet man hauptsächlich die Steuerung durch Zwang (Gebot/Verbot – z.B. Baurecht oder Straßenverkehrsordnung), durch Anreiz (z.B. mittels Senkung der Kraftfahrzeugsteuer für LKW mit geringem Schadstoffausstoß), durch Angebot (z.B. Sozialhilfe, Drogenberatungsstellen), durch Überzeugung und Information[112] (z.B. Verbraucherberatung) sowie durch Vorbild (z.B. staatliche Lehrwerkstätten). Die Aufgabe einer staatlichen Politiksteuerung ist es also, die tatsächlichen Strukturen, Abläufe und Ergebnisse an gewollte Strukturen, Abläufe und Ergebnisse anzugleichen. Eine Systemsteuerung, die eine Verbesserung der ökologischen

[109] Braun/Giraud 2003: 147.

[110] Mayntz 1987: 92.

[111] Dank seines exklusiven Rechts auf die Anwendung von legitimer Gewalt kann der Staat seine Beschlüsse Personen, Gruppen oder Organisationen direkt über Gebote und Verbote in Form von Gesetzen und Verordnungen aufzwingen. Demjenigen, der sich nicht an diese Normen hält, drohen Strafen. Die mit diesem Steuerungsprinzip zusammenhängenden Instrumente werden auch als sog. „regulative Steuerungsinstrumente" bezeichnet.

[112] Hierbei handelt es sich um eine „weiche" Form der Steuerung. Die Erwartung hierbei ist, dass der sanfte Weg der Überzeugung bessere Ergebnisse erzielt, als ein geregelter Zwang. So hat es bspw. wohl wenig Zweck, den Gebrauch von Kondomen zur Vermeidung von AIDS und Geschlechtskrankheiten vorzuschreiben. Besser und erfolgreicher ist es, den Bürger über die Ansteckungsgefahren aufzuklären (Kampagne: „Gib AIDS keine Chance") und dann auf Einsicht zu hoffen. In der Drogenpolitik hat sich z.B. herausgestellt, dass ein Verbot von Drogenkonsum kaum zu einer Änderung des Konsumverhaltens führt. Auch hier zählen Aufklärungskampagnen („Keine Macht den Drogen") in Kombination mit Verhaltensangeboten wie Drogenzentren zu den erfolgreicheren Wegen in der politischen Steuerung.

Effizienz verfolgt, wird sich beispielsweise die Beeinflussung des Verkehrsaufkommens (Modal Split) im Sinne von Verlagerung und Vermeidung (sowohl des motorisierten Individualverkehrs als auch von Straßengütertransporten) zum Ziel setzen. Als Steuerungsinstrumente kommen dabei prinzipiell Gebots- und Verbotsnormen, Überzeugung durch Information oder eben negative finanzielle Anreize (durch Abgaben[113]) in Frage, also z.B. Straßenbenutzungsgebühren[114] und somit preispolitische Instrumente (Geld als Steuerungsmedium).[115]

- *Unterscheidung nach Beschaffenheit*

Bei der Unterscheidung von policies nach ihrer Beschaffenheit geht es um die Frage, woraus ein Programm eigentlich konkret besteht. Aus materiellen Leistungen (wie z.B. in der Rentenversicherung und bei Zwangsabgaben), Finanzhilfeprogrammen (z.B. Subventionen), Infrastrukturprogrammen (z.B. Straßenbau), Sachprogrammen (z.B. Arzneimittelversorgung), immateriellen Leistungen (z.B. soziale Dienste im Gesundheitswesen) oder eben Verhaltensnormierungen (regulative Politik[116]), wie z.B. beim Arbeitsschutz und im Kartellrecht.

Der Nutzen der obigen Klassifizierungen[117] wird teils auch sehr kritisch betrachtet. Dies resultiert aus dem Problem, dass sich die verschiedenen Politikfelder nur mit einer gewissen

---

[113] Die staatlichen Hoheitsrechte über Steuern eröffnen die Möglichkeit, über finanzielle Anreize zu steuern. Ein Beispiel für eine solche Anreizpolitik ist die Erhöhung von Steuern (um rund 84 Cent pro Flasche) auf sog. „Alcopops“ (Mixgetränke auf Schnapsbasis). Damit soll der Konsum solcher Getränke bei Jugendlichen drastisch verringert werden. Die Steuereinnahmen in Höhe von 12 Mio. Euro pro Jahr sollen in die Suchtprävention fließen (vgl. Die Welt 7.5.04). Das Grundproblem des übermäßigen Alkoholkonsums bei Jugendlichen kann durch die Sondersteuer jedoch nicht gelöst werden. Die tatsächliche Wirkung der staatlichen Maßnahme wird daher auch kontrovers diskutiert (vgl. Rohwetter 2004: 34).

[114] In der vorliegenden Arbeit soll es darum gehen, aufzuzeigen, wie effektiv gerade dieses Steuerungsinstrument bei der Lösung der Verkehrsprobleme überhaupt sein kann.

[115] Vgl. Walther 1996: 30ff.

[116] Regulative Politik ist zwar kostengünstig in ihrer Formulierung und Durchführung, sie kann aber in der Überwachung teuer werden, weil abweichendes Verhalten geortet werden muss, bevor es sanktioniert werden kann.

[117] Das Klassifikationsschema wurde bislang noch durch weitere Verfeinerungen ergänzt. Von Edelman stammt z.B. die Unterscheidung zwischen symbolischer und materieller Politik (Edelman 1976: 10). Von Beyme hat vorgeschlagen protektive, partizipative und repressive Maßnahmen hinzuzufügen (von Beyme 1983; von Beyme 1985: 18).

analytischen Großzügigkeit den mehr oder weniger akzeptierten Kategorien zuordnen lassen.[118] „Fast jede policy birgt (…) verteilende, umverteilende und regulative Elemente in sich.“[119]

2.2 Der Policy-Zyklus

Als Merkmal der Policy-Analyse gilt, dass sie nicht statisch, sondern dynamisch, konkret und zyklusorientiert ist, wobei verschiedene, zum Teil parallel ablaufende bzw. sich überschneidende Phasen unterschieden werden. Es besteht weder eine einfache noch eine hierarchische Beziehung zwischen den Phasen. Sie können sich auch eigenständig entwickeln. Die Policy-Zyklus-Analyse[120] beschränkt sich zudem nicht auf einzelne Institutionen, Ebenen oder intermediären Gruppen. Sie ermöglicht es, die komplexen Entscheidungsstrukturen und -prozesse offenzulegen und zu überprüfen, ob und inwieweit sich eine Policy während des Zyklus verändert hat und welche Faktoren dafür ausschlaggebend waren.[121] Im Rahmen der Policy-Analyse werden folgende Phasen unterschieden:[122]

- *Problemdefinition*

  Politisches Handeln im Sinne von Policy Making setzt die Problemdefinition als ersten Schritt voraus. Die Phase der Problemwahrnehmung steht daher logischerweise am Anfang des Policy-Zyklus. Während dieser Phase wird festgelegt, welches der unendlich vielen Probleme einer politischen Lösung zugeführt werden soll, also Handlungsrelevanz besitzt. Ein soziales Problem muss als solches definiert und die Notwendigkeit eines steuernden Eingriffs öffentlicher Politik artikuliert werden, damit es überhaupt wahrgenommen wird. An der Problemdefinition können sich potenziell alle

[118] Naßmacher 2002: 131.

[119] Windhoff-Héritier 1983: 354.

[120] Neben Lasswell hat vor allem der Amerikaner David Easton die Phasenbetrachtung politischer Prozesse mitbeeinflusst. Easton beschäftigte sich zwar nicht direkt mit den Phasen des politischen Prozesses, durch seine systemtheoretische Betrachtungsweise führte er jedoch das Konzept der Policy-Outputs ein, welches eine wichtige Rolle bei der weiteren Strukturierung politischer Prozesse spielte. Die von Jones und Anderson Anfang der 70er Jahre propagierte Unterteilung in „Agenda Setting“, „Policy-Formation“ (oder „-Formulation“), „Adoption“, „Implementation“ und „Evaluation“ ist bis heute Standard (vgl. Jones 1970; Anderson 1975). 1977 wurde diese Unterteilung von Renate Mayntz in die deutsche Diskussion eingeführt.

[121] Schumann 1991: 235.

[122] Die Darstellung der einzelnen Policy-Zyklus-Phasen stützt sich auf: Windhoff-Héritier 1987: 67-107; Schubert 1991: 69-79; Schmidt 1995b: 575; Naßmacher 2002: 126ff.

gesellschaftlichen Gruppen, aber auch Individuen in privater und/oder öffentlicher Eigenschaft beteiligen, wenn sie der Überzeugung sind, dass die bestehende Situation geändert werden sollte. „Die Definition von Policy-Problemen und die Festlegung von handlungsrelevanten Problemaspekten wird durch normgeleitete Auswahlprozesse bestimmt, und es hängt vom politischen Durchsetzungsvermögen ab, wer sich mit seiner Auswahl durchsetzt.“[123] Hinter der Problemdefinition stehen jeweils die politischen Forderungen. „Ein Policy-Problem bezeichnet also einen gesellschaftlichen Zustand, aus dem Teilaspekte hervorgehoben werden und als politisch lösbar und lösungsnotwendig erachtet werden.“[124] Hier liegt auch zeitlich der erste Ansatzpunkt für „nondecision“[125] als Strategie. Im europäischen Entscheidungsrahmen[126] ist das Spektrum subjektiver Problemperzeptionen um ein vielfaches breiter als im nationalen Entscheidungsrahmen. Von unterschiedlichen politisch-kulturellen Traditionen geprägte Denkschulen, unterschiedliche Problembetroffenheiten, unterschiedliche Sensibilitäten und eine unterschiedliche Prioritätensetzung erschweren die einheitliche Definition dessen, was aus dem europäischen Pool gesellschaftlicher Probleme zum Gegenstand gemeinschaftlicher Politik werden soll.

- *Agenda-Gestaltung*

Wird ein gesellschaftliches Problem als Policy-Problem verstanden, so ist damit die Aufforderung verbunden, politisch und administrativ zu handeln bzw. Lösungsvorschläge zu entwickeln. Es geht also darum, das als relevant wahrgenommene Problem für eine entsprechende Problemverarbeitung auf die politische Tagesordnung, die Agenda, zu setzen (Agenda Setting). Das Problem rückt somit in die Nähe des politischen Entscheidungsprozesses, steht aber noch nicht auf der politischen Tagesordnung.[127] „Im Policy-Zyklus bildet die Agenda-Gestaltung die Brücke zwischen der Problemdefinition

[123] Windhoff-Héritier 1987: 68.

[124] ebd.: 68.

[125] Unter „non-decisions“ versteht man das systematische Ignorieren gesellschaftlicher Probleme durch das politisch-administrative System.

[126] Siehe hierzu: 2.4.

[127] Da nicht alle Probleme in gleichem Maße die Aufmerksamkeit der politischen Akteure erhalten können (und manche überhaupt nicht wahrgenommen werden), stellt sich die Frage nach den Mechanismen des Agenda Settings: Was ist ein Problem öffentlichen Handelns?, Wie kommt es wann auf die Agenda der Regierung?, Warum kommen andere Probleme gar nicht auf die politische Agenda?

und der Politikformulierung."[128] Hier liegt der zweite Ansatzpunkt für „nondecision" als Strategie.[129] Während der Phase der Agenda-Gestaltung wird also diskutiert, ob dem betroffenen Problem die Chance einer formalen Entscheidungsfindung geboten werden soll. Es ist möglich, zwischen verschiedenen Agenden zu differenzieren: So ist die öffentliche Agenda (Massenmedien und Fachöffentlichkeiten) von der politischen Agenda innerhalb des politisch-administrativen Systems zu unterscheiden. Weiterhin kann man eine Differenzierung zwischen der informalen Agenda in der politischen Arena und der formalen Agenda der politischen Entscheidungsinstanzen (Regierung, Parlament) vornehmen. Problemdefinition und Agenda Setting sind genuin politische Prozesse, in denen zentrale Vorentscheidungen im Hinblick auf Selektion, Prioritätensetzung sowie Strukturierung des Policy-Problems hinsichtlich möglicher Handlungsstrategien (bewusst oder unbewusst) getroffen werden. In liberalen Demokratien findet die Problemwahrnehmung und -definition in der Regel öffentlich statt und ist durch Expertenöffentlichkeiten oder Massenmedien geprägt. Das eigentliche Agenda-Setting stellt sich in entscheidungsnahen Akteurbereichen als differenzierter Prozess dar.[130] So kommt es häufig vor, dass das Agenda Setting innerhalb eines Zirkels von Experten, Interessengruppen und/oder der Ministerialbürokratie stattfindet und die Öffentlichkeit nur am Rande oder überhaupt nicht beteiligt ist. In längerfristiger Perspektive können auch Themen- oder Reformkonjunkturen für einzelne „issues" festgestellt werden, in deren zyklischen Verläufen Themen auf die Agenda getragen werden, wieder an Bedeutung verlieren und gelegentlich dann im Verlauf einer erneuten langen Welle wieder auf der Tagesordnung erscheinen.[131] Beispiele hierfür sind die Wahrnehmungskonjunkturen im Bereich der Umwelt- oder auch der Verbraucherschutzpolitik, wo neben der wirtschaftlichen Situation auch einzelne Ereignisse (Unfälle, Katastrophen, Enthüllungen u.ä.) die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit fokussieren und einen Policy Cycle initiieren können.

- *Politikformulierung*

In der Phase der Politikformulierung wird eine policy beschlossen. Informationen werden gesammelt, verarbeitet und zu Programmvorschlägen verdichtet, die sodann einem

[128] Windhoff-Héritier 1987: 69.

[129] Auf eine bestimmte Thematik politisch nicht zu reagieren, kann auch eine politische Handlung sein.

[130] Prittwitz 1994: 59.

[131] Vgl. Ruß-Mohl 1993.

politischen Organ zur Entscheidung[132] vorgelegt werden. Aus Konflikt- und Einigungsprozessen geht schließlich eine Entscheidung hervor, die dem Programm einen rechtlich verbindlichen Charakter und Legitimität verleiht. In der Analyse der Phase der Politikformulierung werden u.a. folgende Fragen gestellt:

- Welcher Zusammenhang existiert zwischen politisch-institutionellen Strukturen und konkreten Policy-Entscheidungen?
- Wie schlagen sich die Konflikte und Einigungsbemühungen zwischen den Akteuren, die die Problemdefinition und die Agenda-Gestaltung bestimmen, auf die Politikformulierung und die weitere Entwicklung der Policy nieder?
- Welchen Einfluss haben policies auf politics?

- *Politikimplementation*

„Als Implementation (…) wird (…) die Durchführung von rechtsverbindlichen Entscheidungen bezeichnet, die durch politische und administrative Organe beschlossen wurden, seien es Gesetze, Verordnungen, Erlasse u.a.m. Die Entscheidungen (…) werden unter Beteiligung verschiedener öffentlicher und privater Organisationen, von Gruppen und Einzelpersonen mit durchaus divergierenden Zielen, konflikthaft oder konsensual, schematisch oder frei gestaltend in die Praxis umgesetzt.“[133] Die Phase der Implementation[134] setzt ein, wenn als Ergebnis der Politikformulierung der

[132] Während die eigentliche Entscheidung über eine Policy im Rahmen eines formalen Verfahrens von den zuständigen politischen Entscheidungsinstanzen getroffen wird (Parlament, Regierung), so geht dem ein umfangreicher, mehr oder weniger offener, häufig informeller Austausch- und Verhandlungsprozess voraus, bei dem Ministerialverwaltung und Interessengruppen von entscheidender Bedeutung sind. Die Policy-Forschung brachte bspw. zum Vorschein, dass die Prozesse innerhalb von Policy-Netzwerken (siehe: 2.3) häufig einen weit größeren Einfluss auf die Politikinhalte haben als Entscheidungsprozesse in der parlamentarischen Arena (vgl. z.B. Schneider 1992).

[133] Windhoff-Héritier 1987: 86.

[134] Die Entdeckung der Bedeutung der Implementationsphase kann als eine der wichtigsten Innovationen der Policy-Forschung in den 70er Jahren eingestuft werden. Die Implementation eines politischen Programms war zuvor nicht als eigenständige Phase des Policy Making anerkannt und daher als weitgehend unproblematisch eingestuft worden. Gesetze wurden verabschiedet, damit war das Problem für den Gesetzgeber im Prinzip erledigt. Mit der bedeutenden Studie von Pressmann/Wildavsky (Pressman/Wildavsky 1973) zur Implementation sozialpolitischer Programme in den USA wurde deutlich, dass die Durchführungsphase nicht nur ein Teil des politischen Prozesses ist, sondern häufig mit die entscheidende Phase, in der sich Erfolg oder Misserfolg eines politischen Programms zeigt. Die Implementationsforschung entwickelte sich rasch zu einem zentralen

Handlungsauftrag erteilt wird. Sie soll Policy-Ergebnisse hervorbringen. In der Praxis ist der Übergang allerdings oft fließend. So versuchen einerseits Akteure des Implementationsprozesses Einfluss auf die Politikformulierung zu nehmen, andererseits kommen während der Implementation Konflikte, die im Politikformulierungsprozess nicht ausgetragen wurden, wieder zum Vorschein. Wie Untersuchungen[135] belegen, weisen verschiedene Steuerungsinstrumente spezifische Implementationsprobleme auf. Während regulative Politik vor allem mit einem Kontrollproblem und möglichen Widerständen auf Seiten der Adressaten[136] zu kämpfen hat, sind Anreizprogramme[137] der Gefahr von „Mitnahmeeffekten", d.h. der ineffizienten Mittelverteilung ohne Steuerung, ausgesetzt.

- *Termination/Neuformulierung*

Die Politiktermination schließt an die Implementation an.[138] Im Einzelfall kann es vorkommen, dass die Frage der Politiktermination recht früh in der Implementation gestellt wird. Artikuliert sich während der Durchführung Unzufriedenheit mit Qualität und Handhabung einer Maßnahme, so kann dies Anlass bieten, bereits vor einer natürlichen Zäsur Programmänderungen in die Wege zu leiten. Dass Maßnahmen auslaufen, weil das Problem als gelöst gilt, ist jedoch eher die Ausnahme als die Regel.[139] Terminierungen

---

Forschungsfeld der Policy-Analyse.

[135] Vgl. z.B. König/Dose 1992.

[136] Vgl. Bohne/Hucke 1980.

[137] Vgl. Scharpf 1983, der das Beispiel Arbeitsförderung aufgriff.

[138] Staatliche Aktivitäten und Policies sollen einen Beitrag zur Lösung oder zumindest Verarbeitung gesellschaftlicher Problemlagen leisten. Im Rahmen des Policy Making kommt es darauf an, ob intendierte Ziele und Wirkungen tatsächlich erreicht werden bzw. ob Programme im Sinne dieser Ziele durchgeführt werden. Insofern spielt die Frage der Evaluation (Bewertung/Wirkungsforschung) eine zentrale Rolle, bei der die Ergebnisse des Implementationsprozesses bewertet werden. Von der wissenschaftlichen kann die administrative Evaluation durch die Verwaltung und die politische Evaluation durch Akteure innerhalb der politischen Arena, zu denen auch die Öffentlichkeit gerechnet werden muss, unterschieden werden. Die Evaluationsforschung gehört inzwischen zu den erfolgreichsten und umfangreichsten Zweigen angewandter Sozialforschung (vgl. Vedung 2000).

[139] Häufig sind politisch-ideologische Motive der Auslöser für die Terminierung einer Policy, etwa die Einlösung von Wahlversprechen (z.B. die Rücknahme bestimmter Reformen der Kohl-Regierung durch die Rot/Grüne-Regierung 1998). Die Realisierbarkeit einer Policy-Terminierung hängt (wie in allen politischen Prozessen) von Kräfteverhältnissen im betreffenden Policy-Netzwerk ab. Das Scheitern von Terminierungsversuchen kann am Widerstand einflussreicher Akteure liegen, die politische oder materielle Interessen an dem konkreten Programm haben (vgl. z.B. das umstrittene Thema „Steinkohleförderung"). Es kann durchaus auch vorkommen, dass es nur zu einer teilweise vollzogenen Terminierung bzw. einem Policy-Wandel kommt – in diesem Fall beginnt eine

stellen daher oft Substituierungen dar: Eine Maßnahme löst die andere ab. Als Gründe für die vollständige oder partielle Terminierung von Maßnahmen gelten: der Wunsch, neue Problemlösungen auszuprobieren; finanzielle Engpässe; Effektivitätsüberlegungen; politisch-ideologische Motive oder technische Fortschritte. Oft treten die Gründe in vermischter Form auf.

Die Aufgliederung des Politikprozesses in diskrete, d.h. logisch und zeitlich sequentielle Schritte, hat eine nicht unerhebliche Kritik hervorgerufen. Insbesondere die Implementationsforschung machte deutlich, dass eine eindeutige Trennung der Phasen in der Praxis oft nicht stattfindet. Der Ansatz wurde daher leicht ironisch und polemisch als „textbook approach" bezeichnet.[140] Es wurde ihm allenfalls eine gewisse „Phasenheuristik" zugesprochen.[141] Paul Sabatier und andere Kritiker zogen daraus schließlich die radikale Schlussfolgerung, die Phasenheuristik habe ihre Nützlichkeit überlebt und solle daher insgesamt aufgegeben werden.[142] Es drängt sich somit die Frage auf, wie es um die aktuelle Brauchbarkeit des Ansatzes überhaupt bestellt ist. Der Phasenansatz stellt in der Tat (wie jedes Modell) ein stark vereinfachtes Bild der Wirklichkeit dar. Die sich am Phasenmodell orientierenden empirischen Untersuchungen haben jedoch das Wissen über die komplexen Voraussetzungen, über wichtige Einflussfaktoren und die vielfältigen Ergebnisse des Politikprozesses erheblich vermehrt.[143] Die Orientierung am Policy Cycle bleibt insofern eine wichtige Analyseperspektive der Policy-Forschung. Renate Mayntz hat bereits 1983 darauf aufmerksam gemacht, dass es in der Policy-Forschung nicht nur – und in vielen Fällen nicht in erster Linie – darauf ankomme, die Regeln der analytischen Wissenschaftstheorie anzuwenden (Testen von Hypothesen, Axiomatisierung, d.h. hoher Grad der Verallgemeinerung, Kausalzusammenhänge zwischen zwei Phänomenen), sondern dass ein möglichst differenziertes Verständnis der internen Dynamik, der Eigenart und Ursachen der spezifischen und komplexen Prozesse des Policy Making ein eigenständiges und wichtiges

---

neue Schleife des Policy Cycle.

[140] Vgl. Nakamura 1984.

[141] Vgl. Sabatier 1993; Sabatier 1999. Ausführlich zur Kritik: Peters 1992; Héritier 1993.

[142] Dieser Umstand führte in den 80er und 90er Jahren zu einer verstärkten Suche nach alternativen Ansätzen. Neben dem von Sabatier selbst entwickelten „Advocacy Coalition Framework" sind dies etwa Kingdons „Multiple-Stream Framework", „Institutional Rational Choice", „Policy Diffusion", „Funnel of Causality" und andere Ansätze (vgl. die Übersicht bei: Sabatier 1999: 8ff.).

[143] Vgl. z.B. Albert 1997; Walther 1996; Wagner 1994; Schumann 1992.

Erkenntnisziel an sich sei.[144] Die Politikfeldanalyse will angewandte Wissenschaft sein, die konkreten Nutzen für die Politik abwirft.[145]

2.3 Policy-Netz und Politikarena

Als weitere wichtige analytische Instrumente sind bei der Policy-Analyse die Begriffe „Politiknetz"[146] und „Politikarena" zu nennen.[147] Der Begriff des Policy-Netzes[148] hebt auf die institutionalisierten Beziehungen zwischen Akteuren in einzelnen Politikfeldern ab. Mit dieser Akteurorientierung ist verbunden, dass öffentliche Politik nicht mehr als Entscheidung eines singulären Akteurs (des Staates, des Gesetzgebers oder der Regierung) betrachtet wird, sondern aus der Interaktion vieler Akteure rekonstruiert werden muss. D.h. die Produktion allgemeinverbindlicher Entscheidungen und die „autoritative Allokation von Werten"[149] muss man als Interaktionsergebnis einer Vielzahl von Akteuren begreifen.[150] Policy-Netze können sich dabei auf der Vertikalen über die verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems erstrecken, auf der Horizontalen von legislativen und exekutiven Institutionen über

---

[144] Mayntz 1983: 14ff.

[145] Vgl. Schubert 2004. Dieser eher pragmatischen Linie folgt auch der Verfasser der vorliegenden Arbeit.

[146] Die deutsche Rezeption politischer Netzwerke wurde in erster Linie durch Hugh Heclos Beitrag „Issue networks and the Executive Establishment" (Heclo 1978) angeregt. Heclo grenzte sich mit diesem Aufsatz gegen eine allzu starke Orientierung an den amerikanischen Konzepten „iron triangles" und „subgovernments" ab.

[147] Während die Policy-Arena eher als ein modellhaftes, theoretisches Konstrukt gilt, kann das Policy-Netz als eine „heuristische Annäherung an die Realität politischer Entscheidungs- und Implementationsprozesse in modernen Demokratien" angesehen werden (Schubert 1991: 91).

[148] Vgl. Schumann 1996. Policy-Netze werden in der Literatur oft auch als Politiknetz, Policy-Netzwerk oder Policy-Network bezeichnet. Diese Geflechte können ganz allgemein als ein Netz von miteinander in Beziehung stehender und aufeinander angewiesener Akteure verstanden werden. Netzwerke haben gemeinsam, dass sie sich um einzelne Politikfelder herum formieren, zu deren sachgerechter Problemlösung sie einen funktionalen Beitrag leisten sollen. Ein Issue-Netzwerk bildet sich heraus, wenn innerhalb einer Policy ein einzelner Sachverhalt (= Issue) für bestimmte Akteure besondere Bedeutung erlangt.

[149] Vgl. Easton 1966. Akteurzentrierte Perspektiven sind erst in den vergangenen Jahrzehnten in sozialwissenschaftlichen Analysen verstärkt in den Vordergrund gerückt.

[150] Verallgemeinernd stellen politische Netzwerke somit immer eine Verbindung zwischen Politik im Sinne von politics und gesellschaftlichem, sozio-ökonomischen Raum dar. Wichtig bleibt in diesem Zusammenhang festzustellen, dass die beteiligten Akteure (Gruppen und Organisationen) nicht nur individuelle und gruppenspezifische Interessen und materiellen Sachverstand gegenüber dem politisch-administrativen Bereich vertreten, sondern darüber hinaus auch die jeweiligen gefundenen und im Policy-Netz akzeptierten Lösungen im Sinne von policies gegenüber ihrer eigenen Klientel und Mitglieder vertreten und vermitteln müssen. Die sozio-ökonomischen Interessengruppen erfüllen damit eine Doppelfunktion.

die verschiedenen organisierten Interessen[151] (Verbände, Gewerkschaften) bis weit in die Gesellschaft hinein.[152] Policy-Netze lassen sich charakterisieren als „relativ dauerhafte, nicht formal organisierte, nicht hierarchische, durch wechselseitige Abhängigkeiten und gemeinsame Verhaltenserwartungen bzw. Verhaltensorientierungen stabilisierte Kommunikationsbeziehungen zwischen Angehörigen von Organisationen, die in politische Prozesse involviert sind.“[153] Policy-Netze, in denen öffentliche und private Akteure interagieren, unterscheiden sich durch die Dichte der Beziehungen und sind nach außen mehr oder weniger offen, überlagern sich zum Teil, sind aber auch zuweilen sehr stark gegeneinander abgeschottet.[154] „Das Gegenstück zum engen Policy-Netz mit exklusivem Charakter ist das offene Policy-Netz mit vielen Akteuren und einem relativ hohen Grad an Fluktuation und kaum institutionalisierter Zusammenarbeit.“[155] Bei den Akteuren kann es sich um Individuen, Gruppen, Institutionen oder Organisationen[156] handeln. Die Macht eines Akteurs in einem Netzwerk hängt davon ab, wie viel der betreffende Akteur in das Netzwerk einbringen kann, z.B. in punkto Relevanz (Mitgliederstärke eines Verbands; finanzielle Ressourcen oder Information).[157]

---

[151] Policy-Netzwerke entstehen insbesondere dadurch, dass gesellschaftliche Akteure auf Dauer am politischen Prozeß teilnehmen wollen und der Staat im Gegenzug die Möglichkeit nutzt, sich durch diese Zusammenarbeit Informationen zu beschaffen.

[152] Schumann 1992: 10.

[153] Benz 1997: 104.

[154] Die derart von der Politikfeldanalyse entdeckten Funktionszusammenhänge werden damit auch für klassische politikwissenschaftliche Fragestellungen interessant: Wer kontrolliert eigentlich die sich neben der verfassungsmäßig vorgesehenen Prozedur vollziehenden Entscheidungsprozesse? und: Wer befindet darüber, welche Akteure sich an diesem Netzwerk-Spiel beteiligen dürfen (Macht, Partizipation)?

[155] Windhoff-Héritier 1987: 46.

[156] Wenn Akteure Ressourcen zusammenlegen, um als Handlungseinheit eine überindividuelle Rechtsperson zu schaffen, die in ihrem Interesse tätig wird, spricht man von sog. korporativen Akteuren. Beispiele sind Unternehmerverbände, Gewerkschaften, Parteien usw. Ein grundsätzliches Problem der Eingrenzung und Identifikation von Policy-Akteuren ist, welche Rolle individuelles Handeln in der modernen Politik noch spielt. Es ist wohl davon auszugehen, dass in der modernen Industriegesellschaft und Massendemokratie Individuen als Privatpersonen keine bedeutende Rolle im politischen Prozess mehr spielen. Viele gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Vorgänge sind heute weitgehend auf Organisationen bzw. Institutionen konzentriert. Sie sind die Handlungs- und Entscheidungsträger. Individuen spielen dabei nur insofern eine Rolle, als sie als Funktionsträger dieser Organisationen agieren. Sie haben zwar auch individuelle Interessen, vertreten aber im politischen Entscheidungsprozess in erster Linie die Interessen ihrer Organisation (vgl. Simon 1996; Perrow 1996).

[157] Vgl. Cooke 1996: 64-65.

Das Konzept der Policy-Netzwerke geht davon aus, dass staatliche Akteure gegenüber den gesellschaftlichen Akteuren a priori keine dominante Position mehr einnehmen.[158] Formale Prozesse und Verfahren politischer Entscheidungsfindung nehmen an inhaltlicher Bedeutung ab, die konkrete politische Gestaltung ist das Resultat parteien- und interessenübergreifender Abstimmungs- und Kooperationsprozesse.[159] Bei Policy-Netzen handelt es sich insofern um eine „Erscheinungsform von Interessengruppeneinfluss auf die Politik."[160] Das Aufkommen von Policy-Netzwerken lässt in gewisser Weise auch Rückschlüsse zu: „Es ist ein „Zeichen für einen „schwachen" Staat, aber es signalisiert gleichzeitig Sensibilität für die erhöhte Komplexität politischer Herrschaft und für zunehmende Konsensbedürfnisse in modernen demokratischen Gesellschaften."[161]

In der vorliegenden Arbeit wird das Policy-Netz sowohl der europäischen, als auch der deutschen Verkehrspolitik untersucht. Der Netzwerk-Ansatz konzentriert sich dabei auf die Beziehungen der Akteure innerhalb des gegebenen Politikbereichs. Damit stellt sich die Frage, welche Akteure grundsätzlich von Bedeutung sind.[162] Es interessieren die an der Policy-Entstehung (Politikformulierung) beteiligten Akteure und deren tatsächliche Rolle im Entscheidungsprozess. In der Politikwissenschaft hat sich bisher allerdings noch keine einheitlich verwendete Typologie für Politik-Netzwerke etabliert.[163]

Der Begriff „Politikarena" hebt auf den politischen Prozess ab, der bei Entstehung und Durchführung einer Policy mit Konflikt- und Konsensbildungsprozessen verbunden ist. Im Gegensatz zum Policy-Netz werden neben den Entscheidern auch die Betroffenen der Entscheidung in die Betrachtung miteinbezogen. So wie sich das Policy-Netz im Laufe der Bearbeitung eines Problems ändern kann (manche Akteure treten in den Hintergrund, andere werden bedeutender), so kann auch die Politikarena Veränderungen unterworfen sein. Dies hängt mit den unterschiedlichen Programmen, also den angestrebten Politikergebnissen und den Folgen für die Betroffenen, zusammen. Eine Politik, die den Betroffenen Vorteile bringt,

---

[158] Vgl. Héritier 1993: 16.

[159] Vgl. Schubert 1991: 36.

[160] Pappi 1993: 88. Der bei diesen Ausführungen leicht aufkommende Verdacht vorhandener Grauzonen kann ausgeräumt werden. Die Interaktionen in politischen Netzwerken sind in der Regel vielmehr durch ein hohes Maß an professioneller Orientierung gekennzeichnet. Politischer Einfluss resultiert hierbei vor allem aus fachlich-inhaltlicher Autorität und rationaler Überzeugung. Affektive Elemente wie Freundschaft, Bestechung etc. können in sozialen Gebilden jedoch nie völlig ausgeschlossen werden.

[161] Mayntz 1993: 41.

[162] Siehe dazu: Kapitel 4 und 5.

[163] Vgl. Jansen/Schubert 1995: 223.

wird auf breite Zustimmung stoßen, eine Politik dagegen, die Umverteilung beabsichtigt, kann Konflikte in der Politikarena hervorrufen und zu einer Polarisierung zwischen Gewinnern und Verlierern führen.[164] Die entscheidenden Determinanten einer Politikarena sind also Kosten und Nutzen, wie sie die Betroffenen sehen beziehungsweise erwarten, sowie die Steuerungsstrategie, mit deren Hilfe Kosten und Nutzen vermittelt werden.[165]

2.4 Anwendung des Policy-Ansatzes auf die EU

Der Policy-Ansatz wurde ursprünglich für die Analyse nationaler Politiken entwickelt. Bei einem Blick über die politikwissenschaftliche EG/EU-Forschung stellt man zudem fest, dass sich Untersuchungen lange Zeit mit der formalen Dimension von Politik, d.h. dem institutionellen Aufbau der Gemeinschaft, Zuständigkeiten und Verfahrensregeln oder mit den prozessualen Aspekten, d.h. der Art und Weise der Konfliktaustragung und Interessenvermittlung bzw. -durchsetzung sowie der Entscheidungsfindung, beschäftigten.[166] Im Mittelpunkt standen eindeutig Strukturen. Die Inhalte der EG/EU-Politiken wurden in der Regel weitgehend ausgeblendet. Daher stellt sich die Frage, inwieweit die Policy-Analyse auch für die Untersuchung von EG- bzw. EU-policies sinnvoll angewendet werden kann. Denn: Der europäische Politikgestaltungsprozess verläuft nach anderen Regeln als nationale Politikentwicklung.[167] Welche Vorzüge bietet ein politikfeldorientierter Zugang in der EG-Forschung gegenüber traditionellen Vorgehensweisen?

Zunächst ist festzuhalten, dass die Anzahl der Ebenen, auf denen sich in der EU Politikformulierung abspielt, größer ist. Ferner gilt, dass dort die Politikfelder differenzierter und komplexer strukturiert sind als die nationaler Systeme. „Europäische Politik läuft in hohem Maße sektoralisiert, funktionell differenziert und fragmentiert ab. Sie ist gekennzeichnet durch eine plurale Akteurkonstellation, in deren Rahmen europäische Interessen, nationalstaatliche Partikularinteressen sowie durch europäische Verbände repräsentierte Organisationsinteressen aufeinandertreffen und durch die für politische Netzwerke typische Interaktionsform des Verhandelns untereinander vermittelt werden.“[168] Zur Beschreibung dieser komplexen Struktur wurde daher auch der Begriff des

[164] Vgl. Windhoff-Héritier 1987: 43/52/58.

[165] Schumann 1992: 11.

[166] ebd.: 7.

[167] Ganz deutlich werden die Unterschiede, wenn man Kapitel 4 (Fallstudie I) mit Kapitel 5 (Fallstudie II) vergleicht.

[168] Albert 1997: 72.

„Mehrebenensystems“[169] eingeführt. In diesem politischen Mehrebenensystem besitzen die europäische, die nationalen und regionalen Ebenen der EU-Mitgliedstaaten eigene Funktionen und sind dennoch in ihrer Aufgabenwahrnehmung miteinander verflochten. Das europäische System ist insofern als ein Verbundsystem konstruiert, in dem die höhere, europäische Ebene, von der unteren Ebene der Mitgliedstaaten in Entscheidungs- und Durchführungsprozessen abhängig ist. „Strukturen der Mehrebenenverflechtung entstehen, wenn Akteure unterschiedlicher Ebenen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben aufeinander angewiesen sind und gemeinsame Entscheidungen erreichen oder ihre Politik koordinieren müssen.“[170] Durch die Verflechtung[171] nationaler und europäischer Politikprozesse müssen die politischen Entscheider in einem sogenannten „two-level game“[172] sowohl die nationalen Interessen, als auch die europäischen Interessen berücksichtigen. Im politischen System der EU finden damit sowohl intergouvernementale, als auch supranationale Interaktionen statt.[173] Im Verhandlungssystem[174] der EU wird das Ziel verfolgt, trotz unterschiedlicher Interessen der Mitgliedstaaten allgemein verbindliche Entscheidungen zu treffen.

Das Mehrebenenmodell lässt auch die Veränderungen, welche die europäischen Nationalstaaten durchlaufen, sehr deutlich werden. Das politische Mehrebenensystem wird dadurch charakterisiert, dass mehrere, an sich souveräne Staaten sich zusammenschließen, um gemeinsam Lösungen für Probleme, die von einzelnen politischen Einheiten nicht mehr gelöst

---

[169] Vgl. hierzu ausführlich: Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003.

[170] Benz 2003: 319.

[171] Die Theorie der Politikverflechtung ist im Kontext der Diskussion über Problemlösungskapazitäten des deutschen Föderalismus entstanden (vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976). Sie war auch für die Analyse politischer Prozesse in der EU fruchtbar, wurde allerdings im Rahmen der Theorie der Mehrebenenverflechtung weiterentwickelt (vgl. Benz 2003: 317).

[172] Vgl. Putnam 1988. Die Logik des „two-level game“ ist von Robert D. Putnam anhand von internationalen Verhandlungen entwickelt worden.

[173] Die Union erfüllt zwar Funktionen eines Staates, aber sie besitzt nicht die Kompetenzen einer souveränen Staatsgewalt. Vielmehr sind politische Entscheidungen und ihre Durchsetzung in weiten Bereichen nur im Zusammenwirken zwischen europäischen und nationalen Institutionen möglich. Deswegen ist die EU auch kein Bundesstaat. Wenn sie als politisches System „sui generis“ bezeichnet wird, so wird damit einerseits auf ihren hybriden Charakter verwiesen, der sich aus der Verbindung bundesstaatsähnlicher Strukturen im Bereich der vergemeinschafteten Politik und einer staatenbündischen (intergouvernementalen) Kooperation in der „zweiten und dritten Säule“ ergibt (vgl. Herdegen 2003).

[174] Verhandlungen werden mit dem Ziel geführt, eine gemeinsame Entscheidung von den beteiligten Einheiten herbeizuführen. Akteure können jedoch nur dann eine Einigung erzielen, wenn sie nicht nur spezifische Eigeninteressen und egoistische Interaktionsorientierungen verfolgen, sondern auch eine gemeinsame Politik anstreben und dementsprechend auch kooperative Orientierungen zu erkennen geben.

werden können, zu suchen.[175] Politische Entscheidungen werden nicht länger in relativ abgeschlossenen nationalstaatlichen Systemen mittels eines hierarchischen Politikmodus getroffen. Die Hoheitsgewalt nach innen und die Souveränität nach außen weichen im Rahmen der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU auf. Der „nach außen souveräne (…) und nach innen hierarchisch integrierte Staat der frühen Neuzeit (…)“[176] ist abgelöst worden. Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass ein Mehrebenensystem ein politisches System darstellt, in dem Akteure und Institutionen von unterschiedlichen territorialen und funktionalen Einheiten, deren Kompetenzbereiche sich nicht nur auf eine Ebene beziehen, allgemein verbindliche Entscheidungen zur gemeinsamen Problemlösung herbeiführen, deren Folgen mehr als einen souveränen Staat berühren. So gesehen umfasst das Mehrebenensystem eine vertikale und horizontale Politikverflechtung zwischen verschiedenen staatlichen Einheiten und Ebenen sowie eine sektorale Vermittlung sozialer und ökonomischer Interessen über Organisationen, Verbände und andere gesellschaftliche Gruppierungen.

Ein politikfeldorientierter Zugang ist in der EU-Forschung daher nicht nur sinnvoll, sondern sogar geboten. Denn: Die Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen EU-Ebene und Mitgliedstaaten sowie die der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden Instrumente variieren (ebenso wie die Art des Zusammenspiels zwischen den verschiedenen EU-Institutionen) sehr stark nach betrachtetem Politikfeld, ja sogar je nach Art der zu treffenden Entscheidung innerhalb eines Politikfeldes. Die Frage nach der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der EU muss also im Grunde für jeden Politikbereich – und für jede Policy – gesondert beantwortet werden. Fallstudien, die das Zustandekommen einzelner Entscheidungen innerhalb der EU (also etwa wie im vorliegenden Fall einer Richtlinie (Fallstudie I), einer Verordnung oder eines Förderprogramms) untersuchen, sind geeignet, zusätzliche Einsichten in die Funktionsweise des EU-Systems zu vermitteln, die sich unter Umständen erheblich unterscheiden können von Lehrbuchaussagen, welche auf generalisierenden Untersuchungen des institutionellen Aufbaus oder der Entscheidungsregeln und -verfahren der Gemeinschaft beruhen. Die Konzentration der Policy-Analyse auf einen ganz konkreten Politikinhalt – eine Policy – innerhalb eines Politikfeldes hat den Vorteil, dass danach gefragt werden kann, welche Faktoren in welcher Art und Weise für das Ergebnis eines Politikprozesses verantwortlich sind.[177]

---

[175] Als Beispiele für solche grenzüberschreitenden Probleme lassen sich neben dem Verkehrs- und Umweltbereich auch Verbraucherschutz, Wettbewerb, Sicherheit usw. nennen.

[176] Scharpf 1991: 621.

[177] Vgl. Wagner 1994.

3. Verkehrspolitische Entwicklungslinien in Europa und Deutschland

3.1 Europäische Verkehrspolitik

3.1.1 Rückblick: Aktivitäten vor 1957

Der grenzüberschreitende Verkehr von Personen und Gütern erforderte schon früh Regelungen, die vorwiegend auf völkerrechtlicher Basis durch bilaterale Abkommen, teilweise auch multilateral durch Gründung internationaler Organisationen getroffen wurden. Zu nennen sind dabei z.B.[178] die Zentrale Europäische Binnentransport Organisation (ECITO[179], 1945); die UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE), gegründet 1947 mit eigenem Binnenverkehrsausschuss; die Europäische Verkehrsministerkonferenz (ECMT, 1953) und die Europäische Kommission für Zivilluftfahrt (ECAC, 1955). „Seitdem internationaler Güteraustausch besteht, gibt es auch internationale Zusammenarbeit zur Förderung des zwischenstaatlichen Verkehrs."[180] Die Zusammenarbeit in den internationalen Gremien und Organisationen beschränkte sich jedoch häufig auf die Diskussion politischer Integrationskonzepte und führte meist zu unverbindlichen Empfehlungen und Regelungen. Die Arbeitsergebnisse blieben letztlich geprägt vom Charakter eines Wirtschaftssektors, der auch ohne weit reichende Konzertierung auf der Basis ad hoc geschlossener Abkommen mehr oder weniger funktionierte. Viele der Übereinkommen widmeten sich vorrangig wettbewerbsrechtlichen Fragen sowie Problemen der technischen Harmonisierung.[181] Grenzüberschreitende Verkehre waren in multi- und bilateralen Übereinkommen, Konventionen und Verträgen häufig bis ins letzte Detail geregelt. Im grenzüberschreitenden Straßenverkehr dominierten somit zwischenstaatliche Absprachen des Marktzugangs und der Ausschluss von Binnentransporten durch Gebietsfremde (Kabotage). Im Eisenbahnverkehr

---

[178] Die knappe Aufzählung ist keinesfalls umfassend. Sie beschränkt sich lediglich auf einige wichtige internationale Organisationen, die nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet wurden. Eine ausführliche Darstellung über die Entstehung der internationalen Zusammenarbeit in einzelnen Verkehrssparten findet sich in: Seebohm 1955: 15ff.

[179] Ihr oblag die Aufgabe, die unmittelbaren Kriegsschäden an dem Verkehrssystem zu beseitigen, um so wieder normale Verkehrsbedingungen herzustellen. Die ECITO entstand aus der Überlegung heraus, dass zu diesem Zeitpunkt keine Verwaltung in der Lage oder befugt war, den Aufbau des Verkehrs gesamteuropäisch zu betreuen. Die Tätigkeit der ECITO war allerdings nur auf zwei Jahre beschränkt. Nach diesem organisatorischen Anfang wurde der Gedanke der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet von den Vereinten Nationen aufgegriffen.

[180] Klaer 1961: 1.

[181] Vgl. Basedow 1989.

galten überwiegend netzbezogene Bedienungsmonopole. Im Luftverkehrssektor begünstigten Eigentümerklauseln und Kapazitätsabsprachen, genauso wie im Seeverkehr Flaggenvorbehalte und Ladungsaufteilungsklauseln, ein monopolistisches Auftreten von sog. „National Carriers“. Im Falle der Rheinschifffahrt kam es mit der Mannheimer Akte jedoch bereits 1868 zur Gründung der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) und damit zu einer multilateral vereinbarten Marktordnung, welche auf den Prinzipien der Nichtdiskriminierung von Ausländern und des freien Marktzutritts von Anbietern beruhte.[182]
Die Erfindung des Kraftfahrzeugs (um 1886) als nutzbares Verkehrsmittel war aus heutiger Sicht der wohl entscheidendste Impuls für die rasante Entwicklung des europäischen Verkehrs im 20. Jahrhundert.[183] Zwar schien das Auto um die Jahrhundertwende den Eisenbahnen und der Schifffahrt noch nicht als wirklich ernstzunehmender Konkurrent, doch nach dem Ersten, besonders aber nach dem Zweiten Weltkrieg, trat das Kraftfahrzeug seinen Siegeszug an.
Der Verkehrssektor war ab den 30er Jahren[184] in vielen europäischen Staaten zunehmend von strikter staatlicher Regulierung[185] geprägt. Als Begründung dafür wurde die (vor allem in der Verkehrswissenschaft) lange Zeit vorherrschende Lehre von den „Besonderheiten des Verkehrs“[186] angeführt. Demnach bringe eine nur den wettbewerblichen Marktkräften überlassene Angebotssteuerung im Vergleich zu staatlichen Eingriffen ungünstigere Effizienzergebnisse hervor. Es bestand die Furcht des Marktversagens.[187] Als wichtigste

---

[182] Seidl-Hohenveldern/Loibl 2000: 20. Die zwei verkehrspolitischen Axiome/Prinzipien stellen auch heute noch die zentralen Grundlagen multilateraler Verkehrsabkommen dar.

[183] Vgl. hierzu auch: 3.2.

[184] Die Interventionstradition im Straßengüterverkehr lässt sich bis in die 20er Jahre zurückverfolgen. Vor dem Ersten Weltkrieg gab es wegen des geringen Verkehrsaufkommens keine speziellen Bestimmungen zur Regulierung des Straßengüterverkehrs. Kernpunkt des in den 20er und 30er Jahren in allen europäischen Ländern entstehenden und verdichtenden Regelungsnetzes war die Genehmigungspflicht. Diese war zunächst eine Reaktion auf das wachsende Verkehrsaufkommen und wurde aus Gründen der Verkehrssicherheit eingeführt. Vgl. hierzu: Mayntz 1982b: 188-199.

[185] In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur finden sich unterschiedliche Abgrenzungen des Begriffs „Regulierung“. Im weitesten Sinne sind darunter alle staatlichen Eingriffe in die Vertragsfreiheit zu verstehen (Lange 1985: 163). Die Lenkungsfunktion des Wettbewerbs wird eingeschränkt bzw. ausgeschaltet. Werner definiert staatliche Regulierung als „Eingriffe in den Wettbewerbsprozess innerhalb bestimmter Wirtschaftsbereiche, die Elemente der Marktstruktur, des Marktverhaltens und des Marktergebnisses einzeln oder in Kombination ge- oder verbietend vorschreiben.“ (Werner 1988: 59). Deregulierung bedeutet analog die „Abschwächung, den schrittweisen Abbau oder die vollständige Beseitigung von faktischen Wettbewerbseingriffen des Staates.“ (Werner 1988: 60).

[186] Vgl. Aberle 1987.

[187] An dieser Stelle kann kein Überblick über die theoretische und praktische Rechtfertigung ökonomischer

Instrumente staatlicher Interventionspolitik im Verkehrssektor können vier sogenannte „Regulierungsparameter“[188] genannt werden:

- Marktzugangsbeschränkungen

  Hierbei kann man subjektive und objektive Beschränkungen unterscheiden. Bei den erstgenannten handelt es sich um die Zulassungsvoraussetzungen zum Beruf des Verkehrsunternehmers, die an persönliche Kriterien wie Zuverlässigkeit, fachliche Eignung und finanzielle Leistungsfähigkeit anknüpfen; objektive Marktzugangsbeschränkungen begrenzen den Marktzutritt durch Kontingentierung der Beförderungsleistung und Konzessionierung der Transportgenehmigungen bis zu einer bestimmten Höchstzahl.

- Preisregulierungen/-festsetzungen

  Es wird ein bestimmtes Beförderungsentgelt vorgeschrieben oder empfohlen. Dabei können die Tarife als feste Sätze je Gewichts-, Entfernungs- oder anderer Einheit, als Mindest- oder Höchstpreise oder als Margen ausgestaltet sein.

- Qualitäts- und Konditionenfestsetzungen

  In diesem Zusammenhang handelt es sich um Auflagen für die Angebotsgestaltung, die die Vertragsfreiheit der Marktteilnehmer beschränken. Beispiele sind etwa die Fahrplanpflicht sowie Verpflichtungen zur Aufstellung, Bekanntmachung und gleichmäßigen Anwendung von Tarifen.

- Kontrahierungszwang

  Darunter wird die Verpflichtung zur Erbringung von Leistungen verstanden, die aus eigenwirtschaftlichen Überlegungen von den Verkehrsunternehmen nicht angeboten würden (z.B. Pflichten zur Bedienung bestimmter Strecken, Beförderungsentgelte).

Neben diesen vier Instrumenten gibt es noch weitere Mittel staatlicher Interventionspolitik im Verkehrsbereich, die zwar nicht direkt durch Gebote, Verbote oder Vorschriften in die Marktstruktur, das Marktverhalten oder das Marktergebnis eingreifen, damit also keine

---

Regulierung gegeben werden. Ausführliche Darstellungen finden sich u.a. bei: Lange 1985; Baum 1986; Werner 1988; Aberle 2003.

[188] Vgl. Laaser 1986: 192.

Regulierungsinstrumente im engeren Sinne darstellen, die aber durch negative oder positive Anreizmechanismen den Wettbewerbsprozess beeinflussen und dabei durchaus den Regulierungsinstrumenten vergleichbare Wirkungen entfalten können.[189] Hierzu zählen vor allem Abgaben sowie sicherheitstechnische und soziale Bedingungen: Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuern, Straßenbenutzungsgebühren, technische und Arbeitsschutzbestimmungen können dazu genutzt werden, die Rahmenbedingungen, unter denen die Verkehrsunternehmen ihre Leistungen erbringen, gezielt zu beeinflussen.[190] Das gilt auch für die staatliche Infrastrukturpolitik: Von der jeweils geschaffenen Verkehrsinfrastruktur hängt maßgeblich ab, welcher Verkehrsträger eine bestimmte Transportleistung überhaupt erbringen kann und welcher nach Laufzeit und Kosten der effizienteste ist. Infrastrukturpolitik beeinflusst damit die relative Wettbewerbsfähigkeit der konkurrierenden Verkehrsträger und kann auch zu diesem Zweck gezielt eingesetzt werden. „Staatliche Interventionspolitik kann (…) fast beliebig in die Kostenstruktur der einzelnen Verkehrsträger eingreifen und diese im Verhältnis zueinander, aber auch in Relation zu den Belastungen ausländischer Konkurrenten vorgeben.“[191] Solange der Straßengüterverkehr nicht in ähnlicher Weise reglementiert wurde, wie der zu dieser Zeit in allen Ländern verstaatlichte Schienenverkehr, besaß er gegenüber diesem entscheidende Wettbewerbsvorteile. Das Ziel allerdings, mittels einer restriktiven Ordnungspolitik die Bahn vor übermäßigem Wettbewerbsdruck durch LKW und Busse zu schützen, zeigte jedoch nicht die erhoffte Wirkung.[192] Trotz „Hürden“ sicherte sich der Güter- und Personenverkehr auf der Straße Stück für Stück immer mehr Anteile, später (ab den 60er Jahren) dann sogar eindeutig zu Lasten der Bahn.[193]

Probleme des Verkehrs waren auch bereits Regelungsgegenstand im EGKS[194]-Vertrag von 1951. Dies resultierte aus der Überzeugung, dass ein gemeinsamer Markt nur möglich sei, wenn eine Diskriminierung ausländischer Güter durch überhöhte Frachten verhindert werden könne. Der wesentliche Regelungsinhalt von Art. 70 EGKS bestand daher auch im Verbot diskriminierender Transportpreise.[195]

---

[189] Vgl. hierzu nochmals: 2.1.2.

[190] Basedow/Dolfen 1993: 10.

[191] Laaser 1991: 51ff.

[192] Vgl. Aberle 2003: 106.

[193] Ein Hauptgrund für diese Entwicklung ist vor allem in der größeren Flexibilität des Straßenverkehrs zu sehen, der eben nicht an ein starres Schienennetz gebunden ist (vgl. Kapitel 6).

[194] Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Näheres hierzu: Pfetsch 2001: 31.

[195] Köberlein 1997: 286.

Trotz der vielfältigen Kooperationen im Verkehrssektor, muss zum Zeitpunkt der EWG[196]-Gründung von einer weitgehenden vertraglich fixierten Zersplitterung der einzelnen Verkehrsmärkte ausgegangen werden. Es bestanden unterschiedliche „Verkehrsphilosophien“[197] einzelner Staaten, nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher verkehrsgeographischer Ausgangslagen.[198] Die Aktivitäten vor 1957 machen aber deutlich: „Die internationale Zusammenarbeit der europäischen Staaten war im Verkehrsbereich lange vor der EWG entwickelt.“[199] Und: „Bereits zum Zeitpunkt ihrer Gründung konnte die EWG auf brauchbare Gedanken und Anregungen weitsichtiger Verkehrsfachleute zurückgreifen und sich Erfahrungen zunutze machen, die internationale Organisationen gesammelt hatten.“[200]

3.1.2 Erste Phase: Die Politik der Sechs (1958 bis 1972)

Während der EGKS-Vertrag den Verkehrsbereich noch ganz in seiner Hilfsfunktion für die Güterwirtschaft sah, räumte der EWG-Vertrag dem Sektor Verkehr einen gleichberechtigten Platz neben anderen Politiken ein. Diese sollten alle dem übergeordneten Ziel der Errichtung eines gemeinsamen Marktes dienen. Mit den Artikeln 74-84[201] widmete der EWGV der Gemeinsamen Verkehrspolitik sogar einen eigenen Vertragsabschnitt. Nur in zwei weiteren Zusammenhängen verwendete der EWGV noch den Begriff der gemeinsamen Politik: für die Landwirtschaft und für die Handelspolitik gegenüber Drittstaaten. Die gemeinsame Politik stellt die intensivste Form der in den Verträgen festgelegten Verfahrensweisen des Integrationsprozesses dar. „Gemeinsame Politik zielt zwar auch auf die Verringerung oder Beseitigung von Unterschieden in den Rechts- und Wirtschaftsordnungen der Mitgliedstaaten ab, wie dies bei den weniger intensiven Formen der Harmonisierung und Koordinierung der Fall ist. Gemeinsame Politik bedeutet aber darüber hinaus die gemeinsame Fixierung von Zielen und die Einigung über die Mittel ihrer Erreichung; gemeinsame Politik ist ein

---

[196] Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Der EWG-Vertrag wurde am 25. März 1957 in Rom zwischen den Staaten Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden unterzeichnet. Zum 1. Januar 1958 trat er offiziell in Kraft.

[197] Die verkehrspolitischen Konzeptionen der europäischen Staaten reichten von weitgehend liberal (z.B. Großbritannien) bis zu betont staatsinterventionistischen Formen (z.B. Deutschland).

[198] Erdmenger 1981: 15-23.

[199] ebd.: 21.

[200] Seidenfus 1971: 17.

[201] Für die Fassung des Vertrages von Amsterdam (vgl. Falkner/Nentwich 2001) sind die Artikel des EUV und EG-Vertrages neu durchnummeriert worden (vgl. Läufer 1999). Die entsprechenden Bestimmungen finden sich daher heute in den Art. 70-80 EGV (Titel V des EG-Vertrages; ex-Titel IV).

umfassender Planungsprozess.“[202]

Genau dieser Planungsprozess bereitete in der Praxis aber nicht unerhebliche Probleme. Angesichts der unterschiedlichen Ausgangslagen[203] in den einzelnen Gründungsstaaten der EG gelang es nicht, klare Vorgaben für die Ausgestaltung der gemeinsamen Verkehrspolitik im Vertrag festzulegen. Die Ausgangspositionen waren dafür einfach zu verschieden.[204] Auf der einen Seite drängten vor allem die Niederländer aufgrund günstiger Standortbedingungen und eines sehr leistungsfähigen Verkehrsgewerbes auf eine umfassende und wettbewerbsorientierte Verkehrspolitik mit dem Ziel eines gemeinsamen Verkehrsmarktes. Auf der anderen Seite tendierten vor allem die großen Flächenstaaten Deutschland und Frankreich mit Rücksicht auf innerstaatliche Zielsetzungen und eine stärke ordnungspolitische Tradition dahin, die gemeinsame Verkehrspolitik weitgehend auf marktordnende Maßnahmen für den grenzüberschreitenden Verkehr zu beschränken. Diese unterschiedlichen Positionen, über die bei der Aushandlung des Vertrages keine Einigung erzielt werden konnte, führten zu einer Fassung der Vorschriften der Artikel 74-84, die im Gegensatz etwa zur Agrarpolitik nur wenige materielle Maßnahmen klar umrissen und die Entwicklung des Inhalts der gemeinsamen Verkehrspolitik weitgehend den Gemeinschaftsorganen übertrugen.[205] Der Deutsche Walter Hallstein[206], der in der Phase der Aushandlung des EWG-Vertrages die deutsche Delegation leitete, vermittelt mit seinen Schilderungen einen Eindruck von der Schärfe der Auseinandersetzungen: „Die Verkehrspolitik gehörte zum harten Kern des Verhandlungsstoffs, der erst in den letzten Wochen der Konferenz im Schloß von “Val Duchesse“ in Brüssel unter Dach und Fach gebracht werden konnte. (…) Als ich die Konferenz verließ, hatte ich den Eindruck, eher einem pseudokirchlichen Konzil als einer wirtschaftspolitischen Verhandlung beigewohnt zu haben. Mit einer geradezu religiösen Inbrunst war um dogmatische Positionen (ist der Verkehr eine Wirtschaftstätigkeit oder ein öffentlicher Dienst) gerrungen worden.“[207]

Dem Verkehrssektor kam Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre dann in Folge keine Priorität auf der gemeinschaftlichen Tagesordnung zu. Das vornehmliche Interesse galt

---

[202] Erdmenger 1981: 53.

[203] Vgl. ebd.

[204] Vgl. zu den folgenden Ausführungen: Grabitz/Hilf 2001 (Kommentar zu Art. 70 EGV).

[205] Colsman sieht (im Interview) hierin ein Grundsatzproblem europäischer Verkehrspolitik, welches bis heute nachwirkt.

[206] Walter Hallstein war von 1958 bis 1967 erster Präsident der EWG-Kommission. Näheres zu seiner Person in: Loth/Wallace/Wessels 1995; Hallstein 1979.

[207] Hallstein 1969: 180.

zunächst eher Fragen der Landwirtschaftspolitik. Nachdem die gemeinsame Agrarpolitik auf den Weg gebracht war, rechneten manche Beobachter[208] damit, dass die gemeinsame Verkehrspolitik nun zu einer der wichtigsten Aufgaben der politischen Entscheidungsfindung im gemeinsamen Markt werde. Die Aktivitäten der EG-Kommission schienen diese Hoffnungen zunächst auch zu bestätigen: 1961 erschien eine Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik (sog. Schaus-Memorandum[209]). 1962 legte die Kommission ein Aktionsprogramm[210] vor. Darin entwickelte sie das Leitbild einer Verkehrspolitik für die Binnenverkehrsträger nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen, die sie aufgrund der allgemeinen Ziele des Vertrags (Art. 2) sowie der allgemeinen Vorschriften des zweiten und dritten Teils, welche für alle Wirtschaftssektoren galten, als verpflichtend auch für die Verkehrspolitik ansah. Der Zielkatalog, der in Denkschrift und Aktionsprogramm entwickelt wurde, umfasste verschiedene Teilziele, die sich unter den Stichworten Liberalisierung[211] und Harmonisierung[212] subsumieren lassen.[213] Zum einen sollten die rigiden staatlichen Interventionen (vor allem in Bezug auf den Zugang zum Markt und die Preisbildung), die die Freizügigkeit der Verkehrsdienstleistungen im gemeinsamen Markt einschränkten, beseitigt oder aber zumindest einem gemeinschaftlichem Rahmen unterworfen werden. Die Kommission schlug in ihrem Aktionsprogramm vor, die bilateralen Kontingente, innerhalb derer der grenzüberschreitende Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten abgewickelt wurde, durch ein Gemeinschaftskonzept zu ersetzen, das an das Wachstum des grenzüberschreitenden Verkehrs angepasst werden sollte. Bei der Tarifbildung sollten für alle Verkehrsträger Margentarife als Kompromiss zwischen den in einigen Staaten geltenden Festpreisen und der freien Preisbildung in anderen Staaten eingeführt werden. Zum anderen war eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen[214] (der Verkehrsunternehmen) innerhalb eines Verkehrsträgers (intramodale Konkurrenz), wie auch zwischen den Verkehrsträgern (intermodale Konkurrenz) vorgesehen.

Diese Zielsetzungen der Kommission sind rückblickend oft als zu ehrgeizig kritisiert worden: Der Zielkatalog sei zwar „von bestechender Einfachheit“, aber in seinem hohen

[208] So z.B. Munby 1962.

[209] KOM (61) 50 endg.

[210] KOM (62) 88 endg.

[211] D.h. Öffnung der nationalen Verkehrsmärkte mit dem Ziel der Beseitigung staatlicher Markteingriffe.

[212] D.h. Angleichung der Rechtsvorschriften und Standards in anderen Rechtsbereichen als dem Verkehr, die mittelbar die Wettbewerbsfähigkeit der Verkehrsunternehmen beeinflussen (vgl. Epiney/Gruber 1997: 85ff.).

[213] Vgl. zu den folgenden Ausführungen: Europäische Dokumentation 1981; Jürgensen/Aldrup 1968.

[214] Vgl. hierzu: 3.3.

Abstraktionsgrad zu einseitig, er unterschätze das öffentliche Interesse am Verkehrswesen, ebenso wie die Verschiedenheit der Interessen der Mitgliedstaaten.[215] Der eher legalistisch geprägte Ansatz lasse keinen Spielraum für eine zeitlich oder hinsichtlich Teilnehmerkreis „abgestufte Integration“[216]. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und verkehrspolitischen Interessen der sechs EG-Staaten verwundert es nicht, dass die Kommission bei dem Versuch der Durchsetzung ihrer Vorstellungen auf erheblichen Widerstand der Mitgliedstaaten stieß. Sie hatte auch insofern einen schweren Stand, als, einmal abgesehen von den niederländischen Verkehrsinteressen, sich im Laufe der Zeit keine ausgesprochenen „Nachfrager“ nach einer gemeinsamen Verkehrspolitik herausbildeten, deren Interessen nur durch gemeinschaftliches Handeln hätten befriedigt werden können. Vielmehr galt das Bemühen der Mitgliedstaaten der Abwehr von Gemeinschaftsaktivitäten. Begünstigt wurden „Abwehrstrategien“ durch die bis in die 80er Jahre hinein befolgte Einstimmigkeitsregel im Ministerrat, die ursprünglich im EWG-Vertrag eigentlich auf zwölf Jahre hätte beschränkt sein sollen. Die Situation für die Kommission war damit eine deutlich andere als etwa bei der Konzipierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, wo ihr mit Frankreich ein starker Befürworter einer gemeinschaftlichen Vorgehensweise zur Seite stand.[217] Am Ende der ersten Phase waren also allenfalls einzelne Bruchstücke der ursprünglichen Konzeption der Kommission in Angriff genommen oder gar umgesetzt worden. Von einer Ausfüllung des konzeptionellen Vakuums der Bestimmungen des EWG-Vertrages konnte keine Rede sein. Prägend für die erste Phase der Bemühungen um eine europäische Verkehrspolitik ist somit, dass ein „allzu rigoristischer, perfektionistischer Ansatz verfochten wurde. Der Abbau aller Hindernisse für die Verwirklichung eines freien Verkehrsmarktes wurde verquickt mit einer Harmonisierung aller den Wettbewerb betreffenden Faktoren, so dass sich aus dieser Bedingungsverschränkung keine klare politische Zielorientierung mehr ableiten ließ. Die Verbindung von Harmonisierung und Liberalisierung lähmte jeden Elan (…).“[218] Nicht zuletzt deshalb gelangte Hallstein 1969 zu folgender, treffenden Einschätzung über die erste Phase: „Die europäische Verkehrspolitik ist (…) eine Biedermeieridylle geblieben. Sie ist immobil. Die vom Vertrag geforderte „gemeinsame Verkehrspolitik“ ist kein Ruhmesblatt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Ihre Fortschritte sind bescheiden, um nicht zu sagen: dürftig. Es gibt Ansätze, ob man sie als hoffnungsvoll

[215] Erdmenger 1991: 1207ff.

[216] Weinstock 1984.

[217] ebd.: 128.

[218] Bieber/Sasse 1981: 518.

bezeichnen will, ist eine Frage des Temperaments. Die Chronologie zeigt den Rückstand gegenüber anderen Bereichen."[219]

3.1.3 Zweite Phase: Die Politik der erweiterten Gemeinschaft (1973 bis 1985)

Die Norderweiterung[220] der EG (1973) verlieh der gemeinsamen Verkehrspolitik neue Impulse. Sie verstärkte das Lager der Staaten, die an einer intensiveren verkehrspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der EG interessiert waren. Dies ergab sich schon aus der Verkehrsgeographie[221]: Es handelte sich um an der Peripherie der Gemeinschaft gelegene Staaten, die, um die Vorteile des Gemeinsamen Marktes ausnutzen zu können, angesichts der zu überwindenden Entfernungen in besonderem Maße auf Fortschritte bei der Verkehrsintegration angewiesen waren. Die Norderweiterung hatte aber nicht nur zur Folge, dass die EG-Verkehrspolitik insgesamt einen höheren Stellenwert erhielt. Akzentverschiebungen ergaben sich auch hinsichtlich der Gewichtung der verschiedenen Verkehrsträger ebenso wie in der Diskussion um den Zusammenhang von Liberalisierung und Harmonisierung. In den (halb-) insularen neuen Mitgliedsländern spielten nicht allein, wie in der Verkehrskonzeption der sechs, die Landtransporte eine entscheidende Rolle. Die internationalen Verkehrsträger Seeschifffahrt und Luftverkehr verlangten nun weitaus mehr Beachtung als zuvor. Auch der Güterverkehr hatte in den peripheren Staaten ein größeres Gewicht. Er war in stärkerem Maße grenzüberschreitend tätig und damit expansiver eingestellt. Auch dies erhöhte das Interesse der neuen Mitgliedstaaten an einer Zusammenarbeit im Verkehrssektor. Außerdem stärkten die „Neuzugänge" das Gewicht der Liberalisierungsbefürworter (Deregulierung): Großbritannien, Dänemark und Irland waren im Verkehrsbereich grundsätzlich eher marktwirtschaftlicher orientiert als die EG-Gründungsmitglieder. Die EG-Kommission passte sich den neuen Verhältnissen an und legte dem Rat eine Mitteilung über die „weitere Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik"[222] vor. Ziel war dabei nicht mehr, alle staatlichen Eingriffe in den Verkehrssektor zu beseitigen.

---

[219] Hallstein 1969: 176/177.

[220] Am 1. Januar 1973 traten der Gemeinschaft Großbritannien, Dänemark und Irland bei. 1981 kam Griechenland hinzu.

[221] Aus der Verkehrsgeographie eines Landes ergeben sich jeweils unterschiedliche Strukturen der einzelstaatlichen Verkehrsmärkte. Dies wird besonders deutlich, wenn man etwa die im Anhang in Tabelle 3 dargestellte Aufteilung des Güterverkehrsaufkommens auf die einzelnen Verkehrsträger (Modal Split) im Europa der 25 insgesamt mit der Aufteilung in den einzelnen Mitgliedstaaten vergleicht.

[222] Mitteilung der Kommission 26. Oktober 1973.

Vielmehr sollten die Eingriffe der Mitgliedstaaten in ihre nationalen Verkehrsmärkte auf europäischer Ebene so vereinheitlicht werden, dass sie den Erfordernissen einer Wirtschaftsgemeinschaft entsprachen.[223] Das angestrebte Zusammenwachsen der einzelstaatlichen Verkehrssysteme erfordere, so die Kommission, auch ein Tätigwerden der Gemeinschaft bei der Planung und Finanzierung des Verkehrsnetzes und nicht nur, wie in den 60er Jahren angestrebt, bei der Ordnung der Verkehrsmärkte, „um im Verkehrswesen letztlich einen optimalen Faktoreinsatz zu erreichen."[224] Im Aktionsprogramm zur Mitteilung von 1973 benannte die Kommission folgende Prioritäten[225] für die verkehrspolitische Tagesordnung der Gemeinschaft:

- Entwicklung eines optimalen Verkehrsnetzes nach einem vereinbarten Leitplan. In diesem Zusammenhang sollte die Frage der Verkehrwegeplanung und -finanzierung behandelt werden.
- Anlastung der Wegekosten an die Nutzer.[226]
- Festlegung der Rolle der Eisenbahnen innerhalb des künftigen Verkehrssystems und Lösung ihrer finanziellen Probleme.
- Fortschritte in der Entwicklung der Binnenverkehrsmärkte.

Die Kommission hatte die übrigen EG-Organe zu einem Meinungsaustausch über ihre Konzeption aufgefordert. Europäisches Parlament und Wirtschafts- und Sozialausschuss äußerten sich grundsätzlich positiv, im Rat fand hingegen, von einigen Vorgesprächen abgesehen, keine nennenswerte Auseinandersetzung mit den Vorschlägen der Kommission statt.

Die zweite Phase war für die Gemeinschaft im Verkehrssektor – gemessen an Phase eins – deutlich produktiver als die ersten 15 Jahre nach Gründung der EWG. Ein Durchbruch hinsichtlich der ordnungspolitischen Grundausrichtung der Gemeinsamen Verkehrspolitik konnte jedoch auch nicht erzielt werden. Anfang der 80er Jahre kam die Verkehrspolitik schließlich erneut fast vollständig zum Stillstand: Der Prinzipienstreit über das Verhältnis von Liberalisierung (des Marktzugangs) und Harmonisierung (der Wettbewerbsbedingungen[227])

[223] Erdmenger 1981: 28ff.

[224] Mitteilung der Kommission 2. Februar 1983.

[225] Siehe: ebd.: 5.

[226] Vgl. zu diesem Themenkomplex: 4.2.1.

[227] Es ging vor allem um die fiskalischen Sonderbelastungen des Straßengüterverkehrs, die in Deutschland durch

verhinderte Fortschritte, nachdem man im zurückliegenden Jahrzehnt einer Entscheidung dieser Grundsatzfrage ausgewichen war, indem man Verhandlungspakete aus „etwas Liberalisierung und einer gewissen Harmonisierung“[228] geschnürt hatte.

3.1.4 Der Wendepunkt: Das Untätigkeitsurteil vom 22. Mai 1985

Mit Blick auf die sich Anfang der 80er Jahre bereits abzeichnende Schaffung eines Binnenmarktes und infolge der jahrelangen Verzögerung wichtiger verkehrspolitischer Maßnahmen, leitete das Europäische Parlament am 22. Mai 1983 eine Untätigkeitsklage[229] gegen den Rat vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein. Dass ein Organ der Gemeinschaft dem anderen Untätigkeit vorwirft, war bis zum damaligen Zeitpunkt noch nie vorgekommen.[230] Der Gerichtshof hatte über zwei Anträge zu entscheiden. Mit dem einen rügte das Parlament das Nichtzustandekommen einer gemeinsamen Verkehrspolitik als solcher, mit dem anderen hoffte es auf die Feststellung, der Rat habe den EWG-Vertrag dadurch verletzt, dass er über sechzehn Initiativen weder positiv noch negativ entschieden habe. Mit der Klageerhebung des Europäischen Parlaments 1983 wurde ein markanter Wendepunkt in der Geschichte der europäischen Verkehrspolitik eingeleitet.

Bei der Entscheidung über den ersten Antrag ließ sich der Gerichtshof von der Erwägung leiten, dass der Rat auch imstande sein müsse, ein Urteil zu vollziehen. Die Pflicht zur gemeinsamen Verkehrspolitik sei als solche im EWG-Vertrag aber nicht hinreichend konkretisiert und deshalb auch nicht justiziabel.[231] Nur zwei Teilziele einer solchen Politik habe der EWG-Vertrag hinreichend bestimmt, nämlich die Dienstleistungsfreiheit im grenzüberschreitenden Verkehr und die Zulassung von EG-Ausländern zur Kabotage. In

---

die Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer wesentlich höher lagen als bei wichtigen Wettbewerbern in den Niederlanden, Belgien und Frankreich. Eine Absenkung auf einen niedrigeren Wert wurde insbesondere von Deutschland mit Hinweis auf das Schutzbedürfnis der Eisenbahn abgelehnt (vgl. Aberle 2003: 173).

[228] Erdmenger 1981: 45.

[229] Die Untätigkeitsklage erfolgte 1983 gemäß Art. 175 Abs. 1 EWGV. Heute ist die Untätigkeitsklage geregelt in: Art. 232 Abs. 1 EGV.

[230] Vgl. Basedow 1987: 20. Die Untätigkeitsklage sowie das Urteil des EuGH hatten eine erhebliche Bedeutung für die Zusammenarbeit der europäischen Institutionen untereinander. Vor allem die Rolle des Parlaments wurde gestärkt. Über dessen Klagebefugnis im Untätigkeitsverfahren hatte lange Zeit Unsicherheit geherrscht. Die institutionellen Aspekte der Entscheidung werden im Folgenden nicht weiter behandelt.

[231] EuGH-Urteil vom 22. Mai 1985 (Rechtssache 13/83) Erwägung Nr. 47-53. Der Urteilstext des Europäischen Gerichtshofs (mit Erwägungen) ist abgedruckt in: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht 1987.

diesen beiden Punkten sei der zu erreichende Endzustand rechtlich festgeschrieben, nur der Weg dorthin sei politischem Ermessen überlassen.[232] Da der Rat die beiden in Art. 71 und Art. 75 [233] EWGV festgeschriebenen Ziele nicht erreicht hatte, verurteilte ihn der Gerichtshof insoweit wegen Untätigkeit. Im Übrigen wurde die Klage aber abgewiesen und damit noch einmal der Geburtsfehler des EG-Verkehrsrechts bestätigt: der Mangel an ordnungspolitischer Grundentscheidung. Aus diesem Ansatz ergab sich für den Gerichtshof auch die Beurteilung des zweiten Klageantrags, mit dem das Parlament die Nichtentscheidung über näher spezifizierte Vorschläge gerügt hatte. Wenn der Gerichtshof die Pflicht zur Formulierung einer gemeinsamen Verkehrspolitik als solche gar nicht für justiziabel hielt, so konnte es dem Rat auch kaum zum Vorwurf gemacht werden, dass er Kommissionsvorschläge auf die lange Bank geschoben hatte. Soweit solche Initiativen aber die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit bezweckten, war die Passivität des Rates schon dadurch gerügt, dass der Gerichtshof ihn in diesem Punkt wegen Untätigkeit verurteilt hatte.[234] In ihrem rechtlichen Kerngehalt beschränkte sich die Entscheidung deswegen darauf, die Verpflichtung zur Gewähr der Dienstleitungsfreiheit zu bekräftigen. Für die Erreichung der Vertragsziele räumte der Europäische Gerichtshof dem Ministerrat einen angemessenen Zeitraum ein.[235] Dabei verdeutlichte der Gerichtshof allerdings, dass die Pflicht nicht mehr von der Vorbedingung der Harmonisierung abhängig gemacht werden konnte.[236] Das paralysierende Junktim „Harmonisierung vor Liberalisierung“ wurde mit dem Urteil vom 22. Mai 1985 erstmals durchbrochen. Damit brachte der Gerichtshof auch eine Strategie zu Fall, die von vielen unterstützt wurde und letztlich auf die Vereitelung einer gemeinsamen Verkehrspolitik ausgerichtet war. Mit seinem Urteil hatte der EuGH jedoch keinesfalls zu einer marktwirtschaftlichen Neuordnung der Verkehrsmärkte aufgerufen. „Mit dem Verzicht auf eine klare ordnungspolitische Vorgabe für die künftige Ausgestaltung der Gemeinsamen Verkehrspolitik ist der Europäische Gerichtshof mit seinem Urteil am unteren Rande dessen geblieben, was EWG-vertraglich möglich gewesen und eigentlich auch erwartet worden war.“[237] Die verkehrspolitische Bedeutung des Urteils ist schlichtweg darin zu sehen, dass es zum einen die Verpflichtung zur Herstellung der Dienstleistungsfreiheit für die

[232] EuGH-Urteil vom 22. Mai 1985 (Rechtssache 13/83) Erwägung Nr. 64-68.

[233] Danach wäre bereits bis 1968 die Dienstleistungsfreiheit herzustellen gewesen.

[234] EuGH-Urteil vom 22. Mai 1985 (Rechtssache 13/83) Erwägung Nr. 78ff.

[235] ebd.: Erwägung Nr. 69.

[236] ebd.: Erwägung Nr. 44/48/71/78.

[237] Köberlein 1997: 291.

Verkehrsunternehmen in der Gemeinschaft unmissverständlich festschrieb, und dass zum anderen die Verpflichtung (zur Dienstleistungsfreiheit) unabhängig von der Vorbedingung der Harmonisierung sonstiger nationaler Vorschriften bestand.[238] Das Untätigkeitsurteil hat insofern erst den Startschuss zur tatsächlichen Liberalisierung der Verkehrsmärkte gegeben und besitzt bis heute daher Grundsatzcharakter.

3.1.5 Dritte Phase: Die Verwirklichung des Binnenmarktprogramms (1985 bis 1992)

Die verkehrspolitische Neubesinnung sowie die Liberalisierung der Verkehrsmärkte wurde in der dritten Phase vor allem durch folgende zwei Faktoren beschleunigt: Zum einen änderte sich die Verhandlungsbasis im Ministerrat dahingehend, dass bei fortwährender Untätigkeit der Mitgliedstaaten hinsichtlich einer gemeinsamen Verkehrspolitik damit gerechnet werden musste, dass der EuGH die Gestaltung der Verkehrspolitik nach Ablauf einer „angemessenen Frist“ notfalls auch per Richterspruch übernehmen würde.[239] Außerdem war im Jahr 1985 festgelegt worden, dass die Ratsentscheidungen künftig wieder nach dem Mehrheitsprinzip und nicht mehr nach dem Einstimmigkeitsprinzip gefasst werden sollten.[240] Dies hatte zur Folge, dass einzelne Mitgliedstaaten im Verkehrsministerrat notfalls überstimmt werden konnten. Die Nachwirkungen des EuGH-Urteils fielen auch in eine Zeit, in der verschiedene Staaten auf überwiegend positive Erfahrungen mit der Liberalisierung von Verkehrsmärkten verweisen konnten.[241] So wurde beispielsweise Mitte der 60er Jahre in Schweden mit der Beseitigung der objektiven Marktzugangsbeschränkungen im Straßengüterverkehr und der Trennung des staatlichen vom unternehmerischen Bereich der Eisenbahn begonnen. In den USA wurde mit dem „Airline Deregulation Act“ von 1978 der Luftverkehr und mit dem „Motor Carrier Act“ von 1980 der Straßengüterverkehr liberalisiert. In Großbritannien begann man im Jahre 1970 mit der Liberalisierung des innerbritischen Bus- und Luftverkehrs. Die überwiegend positiven Verkehrsmarktergebnisse: Transportpreissenkungen, Angebots- und Qualitätsdifferenzierung sowie Defizitverringerung, beeinflussten die politische

---

[238] Zu den Problemen, die daraus resultierten, siehe: 3.3.

[239] Basedow 1987: 175.

[240] Seit dem sog. Luxemburger Kompromiss (siehe Anmerkung 409) aus dem Jahr 1966 war das Mehrheitsprinzip weitgehend durch das Konsensusprinzip substituiert worden (vgl. dazu: Pfetsch 2001: 44/53). Besonders interessant werden in diesem Zusammenhang daher die im Rahmen der Fallstudie I gewonnenen Erkenntnisse bezüglich des Abstimmungsmodus Ende der 90er Jahre im Verkehrsministerrat sein.

[241] Vgl. Aberle 1987.

Willensbildung, weil sie die These widerlegten, dass die Verkehrsmärkte unter Wettbewerbsbedingungen generell nicht funktionsfähig seien. Eine zusätzliche Unterstützung erhielten die Liberalisierungsbestrebungen auch 1988 durch den sogenannten Cecchini-Bericht, der die hohen Kosten der Nicht-Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Binnenmarktes vor Augen führte.[242] Der EG/EU-Verkehrsministerrat einigte sich daher am 14. November 1985 auf einen politischen Grundsatzbeschluss[243], der die Schaffung eines freien europäischen Verkehrsmarktes ohne mengenmäßige Beschränkung bis zum 1. Januar 1993 vorsah. Von den nachfolgenden Liberalisierungsbestrebungen wurden alle Verkehrsträger (Straße, Schiene, Binnen-, Seeschifffahrt und Luftverkehr) erfasst, wenngleich sie sich schwerpunktmäßig zunächst dem Straßengüterverkehr widmeten. Ursache hierfür war, dass diesem Verkehrsträger seit längerem und in stetig steigendem Maß die Hauptrolle bei der Bewältigung des innergemeinschaftlichen Verkehrswachstums im Güterverkehr zufiel. In kurzer Zeit, d.h. bis 1993, konnte die Abschaffung mengenmäßiger Kapazitätsbeschränkungen, die freie Preisbildung und die Zulassung der Kabotage[244], also die Dienstleistungsfreiheit, realisiert werden.[245]

Seit Mitte der 80er Jahre rückten auch verstärkt die „Verkehrsprobleme“ in den Blickpunkt der Öffentlichkeit.[246] Der prognostizierte „Verkehrskollaps“ veränderte die verkehrspolitische Diskussionslandschaft Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre erheblich. Die Anstrengungen zur Liberalisierung und Harmonisierung im Verkehrssektor sowie das zunehmende Funktionieren des Binnenmarktes hatten das Verkehrswachstum spürbar anschwellen lassen. Es wurde immer deutlicher, dass auch „EG-Verkehrspolitik mehr leisten muss, als Marktwirtschaft im europäischen Transportsektor zu gewährleisten.“[247] In der EG-Kommission setzte ein Umdenken ein, das sich beispielsweise im Dezember 1989 in der

---

[242] Pfetsch 2001: 57.

[243] Unabhängig vom EuGH-Urteil hatten die Staats- und Regierungschefs bereits in ihrer Ratssitzung am 29./30. Juni 1985 in Mailand (Mailänder Beschlüsse) beschlossen, am 1. Januar 1993 die Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes zu realisieren. Diese Festlegung förderte die Deregulierungsbeschlüsse des EG-Verkehrsministerrates natürlich erheblich.

[244] Dem Straßengüterverkehr wurde dabei eine verlängerte Umsetzungsfrist eingeräumt. Vgl. Anmerkung 66.

[245] Die Liberalisierungsmaßnahmen bei den einzelnen Verkehrsträgern können an dieser Stelle – aus Platzgründen – nicht ausführlich dargestellt werden. Näheres hierzu findet sich in: Aberle 1997b; Transport und Verkehr 1993; Busch 1991; Seidenfus 1989. Die schleppenden Erfolge der recht späten Bahnliberalisierung in Europa werden unter 6.2.3 diskutiert (vgl. hierzu: Burmeister 2001).

[246] Vgl. Brandt/Haack/Törkel 1994: 108.

[247] Erdmenger 1991: 185.

Einberufung einer Gruppe unabhängiger Experten zeigte, die eine Studie über die internen und externen Verkehrsprobleme der EG erstellten und Vorschläge für ein künftiges integriertes Verkehrskonzept ausarbeiten sollten. Der im Januar 1991 vorgelegte Bericht der Expertengruppe[248] zeichnete ein düsteres Bild vom Zustand des europäischen Verkehrssystems.[249] Der Bericht war einer der Grundlagen für die Erarbeitung des Grünbuchs der Kommission vom Februar 1992 über die Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt[250], das Elemente einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität (sustainable mobility) zur Diskussion stellte. Auch das Europäische Parlament setzte sich in seiner Entschließung vom 13. Dezember 1990 zur „Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik im Hinblick auf die Vollendung des Binnemarktes"[251] für eine Politik ein, durch die der Staat in sehr viel stärkerem Maße als bisher lenkend eingreifen sollte, um die schädlichen Auswirkungen des Verkehrs zu begrenzen und den intermodalen Wettbewerb zugunsten umweltfreundlicher Verkehrsträger zu beeinflussen. Diese Neuorientierung in der verkehrspolitischen Debatte führte jedoch nicht zu einer generellen Infragestellung der Deregulierungspolitik. Eine Neubewertung setzte vielmehr in erster Linie hinsichtlich der Notwendigkeit flankierender Maßnahmen ein. Ein wesentliches Instrument zur Bewältigung des Verkehrswachstums wurde dabei in einer stärkeren Anlastung der Wege- und externen Kosten gesehen.[252] Das grundlegende Weißbuch „Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik"[253] vom Dezember 1992 stellte dazu fest: „Einer der wichtigsten Gründe für die Ungleichgewichte und Ineffizienzen liegt darin, dass den Verkehrsnutzern nicht die vollen Kosten ihrer Tätigkeiten angelastet werden und der Bau von Verkehrsinfrastrukturen dem Bedarf hinterherhinkt. Die individuellen Entscheidungen führten daher für die Gesellschaft insgesamt zu suboptimalen Ergebnissen, weil das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage sowohl zwischen den Verkehrsträgern als auch innerhalb derselben gestört war. Weil die Preise nicht die vollen sozialen Kosten widerspiegeln, ist es zu einer künstlich überhöhten Nachfrage gekommen. Durch eine angemessene Preis- und Infrastrukturpolitik könnten diese Ineffizienzen mit der Zeit weitgehend abgebaut werden."[254]

---

[248] Gruppe Verkehr 2000 Plus.

[249] Brandt/Haack/Törkel 1994: 108ff.

[250] KOM (92) 46 endg.

[251] Siehe: ABl. Nr. C 19 vom 28. Januar 1991.

[252] Eine ausführliche Darstellung und Bewertung dieses preispolitischen Ansatzes erfolgt in Kapitel 4.

[253] KOM (92) 494 endg.

[254] ebd.: 35.

3.1.6 Vierte Phase: Ausbau der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik (1993 bis heute)

Da die vierte Phase unmittelbar Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist und die Fallstudie I in diesen Zeitraum fällt, kann an dieser Stelle auf ausführlichere Bemerkungen zum „Ausbau der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik“ verzichtet werden. Die wichtigsten Ereignisse von 1993 bis heute, die den Straßengüterverkehrssektor betreffen, werden in Kapitel 4 und 7 skizziert. Wichtige Veröffentlichungen und Entscheidungen finden dabei auch Erwähnung.

3.2 Deutsche Verkehrspolitik

Im Folgenden sollen einige wesentliche Merkmale der deutschen Verkehrspolitik (vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg) in gestraffter Form dargestellt werden. Es kann sich dabei (wie schon bei der Skizzierung der europäischen Verkehrspolitik) nur um einen groben Überblick handeln. Eine geschlossene systematische Darstellung[255] ist an dieser Stelle ebenfalls nicht möglich.

3.2.1 Rückblick: Die Entwicklung eines modernen Verkehrswesens bis zum Ersten Weltkrieg

Die Entwicklungsgeschichte der modernen Binnenverkehrsträger lässt sich im Grunde genommen sehr weit zurückverfolgen. Bereits im Zeitalter des Merkantilismus (17. und 18. Jahrhundert) wurde mit dem planmäßigen und forcierten Ausbau des Straßen- und Binnenwasserstraßennetzes begonnen. Auch im Altertum und Mittelalter hatte es bereits Binnenverkehr auf natürlichen Wasserstraßen und Landstraßen gegeben. So verfügte z.B. das Römische Reich in seiner Blütezeit bereits über ein gut ausgebautes Straßennetz von 85.000 km, welches seine Entstehung überwiegend militärischen Gesichtspunkten verdankte. Mit dem Zerfall des Römischen Reiches ging jedoch auch die weitgehende Zerstörung dieses Straßennetzes einher, so dass im Mittelalter nur ein wesentlich schlechteres und überdies zersplittertes Verkehrswegenetz zur Verfügung stand. Erst im Merkantilismus erfolgte wieder ein planmäßiger Ausbau von Binnenwasser- und Landstraßen, nun allerdings – entsprechend der merkantilistischen Grundkonzeption – auf dem weit engeren Raum der einzelnen nationalen Staatsgebiete.

[255] Diese findet man bspw. bei: Predöhl 1964; Hamm 1980a; Hamm 1984; Laaser 1991; Klenke 1993; Klenke 1995.

Verkehrsnetzen kam eine überragende Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft zu. Im Grad der Industrialisierung lag Deutschland in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts jedoch noch deutlich hinter Großbritannien, Frankreich und selbst Belgien. Die politisch-staatliche Zersplitterung Mitteleuropas, die französische Besatzung im Zeitalter Napoleons und die Befreiungskriege hatten die Wirtschaft im frühen 19. Jahrhundert zunächst noch erheblich beeinträchtigt. Die merkantilistische Wirtschaftspolitik in den meisten deutschen Staaten sperrte sich zudem gegen die Einsicht, dass freier Wettbewerb und Handel die wirtschaftliche Tätigkeit beleben könne. Die entscheidenden Voraussetzungen für die industrielle Revolution, wie sie in Großbritannien schon im 18. Jahrhundert bestanden, mussten in Mitteleuropa erst noch geschaffen werden: ein großer Binnenmarkt, eine Gesellschaft, die von den Fesseln ständischer Ordnung befreit war und das Interesse der Bürger an wirtschaftlicher Leistung. Auch störende Zollschranken mussten überwunden werden. So schrieb der Tübinger Nationalökonom Friedrich List 1819 in einer Denkschrift: „Achtunddreißig Zoll- und Mautlinien in Deutschland lähmen den Verkehr im Inneren und bringen ungefähr dieselbe Wirkung hervor, wie wenn jedes Glied des menschlichen Körpers unterbunden wird, damit das Blut ja nicht in ein anderes überfließe. Um von Hamburg nach Österreich, von Berlin in die Schweiz zu handeln, hat man zehn Staaten zu durchschneiden, zehn Zoll- und Mautordnungen zu studieren, zehnmal Durchgangszoll zu bezahlen. Trostlos ist dieser Zustand für Männer, welche wirken und handeln möchten.“[256] Mit der Gründung des Deutschen Zollvereins 1834 wurde der raschen Industrialisierung Deutschlands mit der Boden bereitet. Der zwischenstaatliche Verkehr erlitt dagegen durch hohe Außenzölle und zahlreiche andere Hemmnisse[257] des grenzüberschreitenden Handels empfindliche Rückschläge. Rückgrat des Binnenverkehrs, vor allem im Hinblick auf den Gütertransport, war zunächst noch die Binnenschifffahrt auf Flüssen und Kanälen, deren Frachtkosten oft nur ein Viertel der entsprechenden Kosten auf dem Landwege verursachten. Dies änderte sich jedoch schlagartig mit dem Aufkommen der Eisenbahnen. Die erste deutsche Eisenbahn nahm 1835 zwischen Nürnberg und Fürth ihren Betrieb auf. 1837 wurde die erste längere Eisenbahnverbindung zwischen den deutschen Großstädten Leipzig und Dresden eröffnet. Die Eisenbahn ermöglichte eine Reduzierung der Transportkosten zu Lande um bis zu 90% und entwickelte sich in der Folgezeit zum beherrschenden Verkehrsmittel.[258] Die frühen deutschen Bahnen waren, von wenigen Ausnahmen in Süddeutschland und Sachsen abgesehen,

[256] Zitat aus: Alter 1992: 138.

[257] Siehe auch: 3.1.1.

[258] Vgl. Köberlein 1997: 138.

Privatunternehmen. Erst nach 1850 erwarb der Staat, vornehmlich in Preußen, einen Teil der Bahnaktien und baute in eigener Regie neue Linien. Der Grund für die Verstaatlichung war, dass die Eisenbahnen bis zum Ersten Weltkrieg überwiegend erhebliche Gewinne abwarfen, welche zu einem wesentlichen Element der Staatsfinanzierung wurden.[259] Der Eisenbahnbau galt zur damaligen Zeit zudem als wichtiger „Schrittmacher der Industrialisierung".[260] In seiner Blütezeit (um 1910) wuchs das deutsche Streckennetz auf über 61.000 km heran. Die Konkurrenz des Straßenverkehrs spielte bis zum Ersten Weltkrieg für Eisenbahn und Binnenschifffahrt noch keine Rolle. Zwar waren bis 1881 die letzten Straßenzölle aufgehoben worden und auch die Qualität des Straßennetzes hatte inzwischen zugenommen (seit 1850 war die Asphaltstraße bekannt), aber die bahnbrechenden Erfindungen des Otto-Motors (1876) und des Kraftwagens (1886/87, unabhängig voneinander durch Daimler und Benz) waren noch zu jung, um eine ernsthafte Gefahr für die bereits etablierten Verkehrssysteme darzustellen. Gleichwohl nahm der Staat sofort steuerlichen und reglementierenden Eingriff auf das neue Verkehrsmittel. Bereits die ersten Kraftfahrzeuge wurden strengen Höchstgeschwindigkeitsvorschriften unterworfen und 1910 wurden mit dem Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen sowohl reichseinheitliche Straßenverkehrsregeln als auch der Zwang zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung erlassen. Bereits 1909 setzte die Besteuerung des Automobils mit der Reichsstempelabgabe ein, der allerdings erst 1922 die KFZ-Steuer und 1930 die Mineralölsteuer folgten. „Die Entwicklung des Automobils (…) leitete eine ungeahnte Verbesserung und Ausdehnung der Straßennetze ein und gab damit der Frage ihrer Finanzierung oder der Abgeltung der Kosten eine neue Dimension. Zwar spielten neben übergeordneten politischen und militärischen Zielen auch Fragen der Verkehrsanbindung bei diesen Betrachtungen immer eine Rolle, aber es war klar, dass die Benutzer dieser neuen Verkehrswege im Prinzip für sie aufkommen mussten."[261]

---

[259] Im Jahr 1920 wurden verschiedene Länderbahnen zur Reichsbahn zusammengeschlossen. In der Phase zwischen 1924 und 1933 wurde die Reichsbahn in ein privatrechtliches Unternehmen mit Namen „Reichsbahngesellschaft" umgewandelt und auf ein gewinnmaximierendes Verhalten verpflichtet. Der Hauptgrund für diese Maßnahme war, dass das Deutsche Reich im Rahmen des Dawes-Plans verpflichtet worden war, die Gewinne der Reichsbahn an die Alliierten als Reparationsleistungen aus dem Ersten Weltkrieg zu zahlen.

[260] Vgl. Alter 1992: 139ff.

[261] Erdmenger/Mark 1988: 98.

3.2.2 Verkehrspolitik in der Zwischenkriegszeit

Die verkehrspolitische Entwicklung in der Zwischenkriegszeit war von entscheidender Bedeutung für Organisation und Struktur des Verkehrssektors bis Anfang der 90er Jahre, denn in dieser Zeit erfolgte die Weichenstellung für den verkehrspolitischen Dirigismus. Ausgangspunkt hierfür war die immer mehr zunehmende Konkurrenz der drei großen Binnenverkehrsträger untereinander, insbesondere das nunmehr nachhaltige Eindringen des motorisierten Straßen(güter)verkehrs in die Märkte von Eisenbahn und Binnenschifffahrt. Zum Schutz der deutschen Reichsbahn griff man daher zum Mittel einer administrativen Reduzierung des Straßenverkehrs. In der Verordnung über den Überlandverkehr mit Kraftfahrzeugen vom 6. Oktober 1931 wurde zunächst eine Lizenzpflicht für den Straßengüterfernverkehr (mit Ausnahme des Werkverkehrs) und den Personenlinienverkehr eingeführt. Für den Güterlinienverkehr war eine Genehmigungspflicht bereits 1919 mit der Verordnung betreffend Kraftfahrzeuglinien bzw. mit dem Gesetz über Kraftfahrlinien von 1925 geschaffen worden. Darüber hinaus wurden im Gesetz von 1931 mit dem Reichskraftwagentarif (RKT) Beförderungsmindestpreise im Straßenverkehr vorgeschrieben, welche sich an den entsprechenden Eisenbahntarifen orientierten und so die Eisenbahn vor einem ungezügelten Preiswettbewerb schützen sollten. Im Gesetz über den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen vom 28. Juni 1935 wurde die Erteilung einer Güterfernverkehrsgenehmigung vom jeweiligen Verkehrsbedürfnis abhängig gemacht und die Unternehmen im öffentlich-rechtlichen Reichskraftwagenbetriebsverband (RKB[262]) zwangskartellisiert. Damit waren die wesentlichen Grundlagen der bis zur Deregulierung bestehenden Marktordnung für den Straßengüterverkehr (Konzessionierung; Kontingentierung; staatlich beaufsichtigtes Zwangskartell) gelegt worden. Ähnlichen Beschränkungen wurde auch der Straßenpersonenverkehr unterworfen. Die Entwicklung der deutschen Verkehrspolitik in der Zwischenkriegszeit macht deutlich, dass keineswegs der Wettbewerb im Vordergrund stand oder überhaupt angestrebt wurde. Es dominierte vielmehr die Konzeption einer optimalen Aufgabenverteilung zwischen den Verkehrsträgern. Dieses Leitbild einer staatlich reglementierten und somit letztlich planwirtschaftlich gelenkten Aufteilung der Verkehrsnachfrage, kam in der damaligen Zeit auch im Verhältnis der Eisenbahn zu Post und Luftverkehr zum Ausdruck. Mit der Post hatte sich die Eisenbahn

[262] Der RKB nahm für die Kartellmitglieder die Beförderungsaufträge entgegen, setzte die Beförderungstarife fest und kassierte bzw. verteilte die Beförderungsentgelte. Der Straßengüterfernverkehr war somit einem lückenlosen Regulierungssystem unterworfen.

schon im 19. Jahrhundert dahingehend arrangiert, dass man die Zuständigkeit für Stückgutbeförderung nach dem Gewicht auf die beiden Verkehrssysteme aufteilte. Auch der Luftverkehr wurde von Anfang an nicht als Wettbewerber, sondern als Ergänzung zur Eisenbahn betrachtet. So stimmte die 1926 als gemischtwirtschaftliches Unternehmen (mit überwiegendem Staatsanteil) gegründete Deutsche Lufthansa AG ihre Flugpläne mit den Fahrplänen der Reichsbahn ab und es wurden sogar gemeinsame Fahrscheine ausgegeben, die für beide Verkehrsträger Gültigkeit hatten. Obwohl der Luftverkehr sich aufgrund der geringen Flugweiten und fehlender internationaler Abkommen zunächst vorwiegend auf den Inlandsmarkt konzentrierte, war dies für die Reichsbahn nicht unmittelbar bedrohlich, denn trotz hoher Subventionen waren die Flugpreise nur für eine geringe Zahl von Passagieren und Gütern erschwinglich. Da mit der Lufthansa die einzige deutsche Luftgesellschaft von nennenswerter Größe ohnehin in staatlicher Hand war, bedurfte es zunächst auch noch keiner besonderen nationalen Marktordnung für den Luftverkehr.

3.2.3 Verkehrspolitik in der Bundesrepublik bis 1961

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs bestanden in Deutschland die besten Voraussetzungen für eine völlige Neuorientierung in der Verkehrspolitik. Die Siegermächte waren nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches bemüht, alle Zwangskartelle zu zerschlagen.[263] Die junge Bundesrepublik setzte den dirigistischen Kurs der Verkehrspolitik (Re-Regulierung) jedoch nahtlos fort. „Es bestand nahezu kein Unterschied zu den Regulierungen, die vor 1945 gültig gewesen waren.“[264] Zur Begründung für die Beibehaltung der bestehenden Marktordnung als Ausnahmebereich („Fremdkörper“) in der ansonsten marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung wurden neben den „Besonderheiten des Verkehrs“ und dem Schutz der DB[265] auch regionalpolitische Gründe, vor allem eine zureichende Verkehrsanbindung der Zonenrandgebiete, angeführt. In der

[263] Die Siegermächte liquidierten auch die Institution „Deutsche Reichsbahn“. Mit dem noch vorhandenen und instandgesetzten Material wurde der Eisenbahnbetrieb in den verschiedenen Besatzungszonen zunächst unter völlig getrennter Verwaltung wieder aufgenommen. Nachdem die Rechtssetzungskompetenz wieder an deutsche Stellen übergegangen war, erhielt die in Deutsche Bundesbahn umbenannte Eisenbahn wieder einen engen institutionellen Rahmen. Es wurde somit also am Staatsbahngedanken (Monopolstellung) festgehalten.

[264] Laaser 1991: 140ff.

[265] Über die Pflicht zur sog. „gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung“ wurde die DB in den Dienst der Sozialpolitik (subventionierte Beförderungsentgelte für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen), der Strukturpolitik (subventionierte Tarife für bestimmte Güterarten wie Rohstoffe und agrarische Produkte) und der Regionalpolitik (Tarifeinheit im Raum ohne Rücksicht auf Nachfrage- und Kostengegebenheiten) gestellt.

Verkehrsinfrastrukturpolitik bestand nach Kriegsende die vordringliche Aufgabe zunächst in der Beseitigung der Kriegsschäden. Ein einfacher Wiederaufbau der früheren Verkehrswegenetze verbot sich jedoch aus zwei Gründen: Zum einen waren durch die Teilung Deutschlands zahlreiche West-Ost-Relationen bedeutungslos geworden und wurden nunmehr durch eine vorwiegende Süd-Nord-Orientierung der Verkehrswege abgelöst. Zum anderen hatte sich auch die Nachfragepräferenz in Bezug auf einzelne Verkehrsträger beträchtlich gewandelt, nämlich immer mehr zugunsten des Straßen- bzw. Individualverkehrs und zu Lasten der Eisenbahn und der öffentlichen Verkehrsmittel. „Trotz schlechter Straßenzustände, Treibstoffrationierung und Ersatzteilmangel in der unmittelbaren Nachkriegsperiode entwickelte sich der Straßengüterfernverkehr rasch zu einem Wettbewerber, der der Eisenbahn Marktanteile abzunehmen drohte.“[266] Der Straßenbau hinkte der steil ansteigenden Verkehrsnachfrage[267] immer mehr hinterher, während das bestehende Eisenbahnnetz mangels Nachfrage immer schlechter ausgelastet war. Ebenso wie im 19. Jahrhundert die Eisenbahn den Pferde- und Kutschenverkehr[268] verdrängt hatte, neigte sich spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg ihr eigenes Zeitalter dem Ende zu, ohne dass die Verkehrspolitik dies wahrhaben wollte. Ein wesentlicher Grund für den „Niedergang“ der Bahn war: „Auf der Straße kann nicht nur jedes nicht auf Schienen spezialisierte Gefährt zu jeder Zeit fahren, es kann auch überall hinfahren, denn das Straßennetz ist das dichteste von allen Verkehrsnetzen. Mit dieser Dichte verbindet es im Gegensatz zu allen anderen Verkehrsnetzen auch noch die Eigenschaft, dass sein Verkehr nicht an besondere Haltepunkte gebunden ist, sondern dass man überall beladen und entladen kann. Dadurch kommt die entscheidende Stärke des Straßenverkehrs zur Geltung, das ist der umladungsfreie Verkehr von Haus zu Haus.“[269] Die zum Schutz der Bahn geschaffene bzw. aufrechterhaltene Marktordnung[270] war insofern der Preis für eine verkehrspolitische Illusion. Mitte der 50er Jahre waren auch die politischen Debatten von scharfen Auseinandersetzungen geprägt. Die

---

[266] Köberlein 1997: 143.

[267] Im Jahr 1938 gab es 1,84 Mio. Kraftfahrzeuge, davon gut 215.000 LKW. 1950 waren es 1,95 Mio. Fahrzeuge, davon etwa 360.000 LKW. 1953 gab es bereits 3,41 Mio. Fahrzeuge, davon etwa 425.000 LKW (vgl. Laaser 1987: 17).

[268] Auch dies war nicht ohne politische Widerstände, etwa von Seiten der Pferdefuhrwerker und der von deren Kunden lebenden Gastronomie, vor sich gegangen.

[269] Predöhl 1964: 116. Zu den Systemvorteilen einzelner Verkehrsträger vgl.: 6.2.2.

[270] Siehe z.B. das Güterkraftverkehrsgesetz (GüKG) vom 17. Oktober 1952. Die Überwachung der Regulierungsvorschriften wurde der neugegründeten Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG) übertragen.

Verkehrspolitik der Bundesregierung vollzog während des sog. „Schiene-Straße-Konflikts“[271] eine schroffe Kehrtwende: Wohlwollende Zurückhaltung gegenüber dem Güterkraftverkehr wich einer Politik der Eindämmung.[272] Die Regierung verfolgte damit weiter die Absicht, gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen für Schiene und Straße zu schaffen, die gemeinwirtschaftliche Bundesbahn also vor der Konkurrenz des Güterkraftverkehrs zu schützen und die Straßen zu entlasten. „Im Parlament konnte sich der Anti-LKW-Kurs infolge massiver Einflussnahme der Kraftfahrt-Interessen[273] nur gebrochen durchsetzen. Die Mehrheit ließ sich von dem Schlüsselargument überzeugen, dass die langjährigen Unterlassungssünden der Verkehrspolitik gerechterweise nicht einseitig auf nur einen Verkehrsträger abgewälzt werden dürften. Infolge der im Bundestag entschärften Verkehrsgesetzgebung kehrte sich der vorherrschende Trend, die langjährige Abwanderung der Güterströme von der Schiene auf zur Straße, nicht um, sondern wurde nur vorübergehend verlangsamt.“[274] In bemerkenswerter Gegenläufigkeit zur LKW-Politik förderte der Bund die PKW-Motorisierung, die den Rang eines gesellschaftspolitischen Leitziels einnahm.[275] Man wusste sie nicht allein als Konjunkturmotor zu schätzen, sondern auch als gewichtigen sozialen und kulturellen Stabilitätsfaktor, der nach den Jahren der Zwangsherrschaft und der bitteren Not als Ausdruck von Freiheit und Wohlstand ein hohes Maß an sozialer Zufriedenheit versprach.[276] „Verkehrsgeschichtlich lässt sich das erste Jahrzehnt der jungen Bundesrepublik als eine Periode begreifen, in der sich der Kraftverkehr anschickte, der Eisenbahn den Rang abzulaufen. Als wirkungsmächtig erwies sich aber nicht allein der verkehrstechnische und ökonomische Bedeutungszuwachs der Straße, sondern auch das Eigengewicht der Verkehrspolitik, die die Durchsetzung der Motorisierung überhaupt erst ermöglichte.“[277]

---

[271] Vgl. Klenke 1993: 163ff.

[272] Vor allem Verkehrsminister Hans-Christoph Seebohm (CDU) verfolgte einen ausgesprochen bahnfreundlichen Kurs (vgl. Klenke 1993: 333).

[273] Das Kraftfahrtgewerbe ist durch die Einführung der LKW-Maut in Deutschland Hauptbelasteter. Die Kostenerhöhung soll ebenfalls die Chancengleichheit zwischen Straße und Schiene verbessern. In Fallstudie II wird daher spannend sein, wie groß der Einfluss der Straßengüterverkehrslobby heutzutage noch ist.

[274] Klenke 1995: 5.

[275] Als ein markanter Ausdruck dieser Politik kann z.B. die Einführung der Arbeitnehmer-Kilometerpauschale im Einkommensteuerrecht angeführt werden. Dieser steuerpolitische Anreiz war der Massenmotorisierung ungemein förderlich.

[276] Der PKW avancierte im Schatten der militärischen Katastrophe des Nationalsozialismus zum neudeutschen Nationalsymbol der Wiederaufstiegsgesellschaft. Das Automobil stand als Ausdrucksträger für individuelle Freiheit, Wohlstand, technisch-ökonomische Modernität sowie Westorientierung.

[277] Klenke 1995: 347.

3.2.4 Die „kleine Verkehrsreform“ von 1961

Der verkehrspolitische Dirigismus der 50er Jahre blieb nicht ohne Widerspruch. Vielfältig wurde Kritik an der staatlich gelenkten Verkehrsordnung geäußert, die schließlich zu einer teilweisen Auflockerung der Bestimmungen im Rahmen der sog. „kleinen Verkehrsreform“[278] von 1961 führte. „Die Verkehrspolitiker des Bundestages neigten nach den Jahren wachsender Bezuschussung der Bundesbahn mehr und mehr zu liberalen Antworten. Das konservative Bemühen, den Verkehrsbesitzstand der Bahn zu wahren, schien in eine verkehrspolitische Sackgasse geführt zu haben.“[279] Mit der Gründung der EWG entstand zudem die Notwendigkeit, die deutsche Verkehrswirtschaft rechtzeitig an die europäische Entwicklung anzupassen.[280] Einen Ausweg sahen viele daher in einer stärkeren Konzentration der Bundesbahn auf Transporte, die die Bahn kostendeckend ausführen konnte. Man forderte energischer als zuvor die Ausdünnung des gemeinwirtschaftlichen Leistungsangebots der Bahn inklusive der Schließung unrentabler Nebenstrecken. Wirtschaftsliberalen schwebte als Fernziel, sozusagen als Langzeitperspektive, ein rentables Unternehmen des Fern- und Knotenpunktverkehrs vor, das von Tarifzwang und Beförderungspflicht freigestellt sein sollte. Die Mehrheit des Verkehrsausschusses des Bundestages dachte nicht ganz so radikal, „Gesundschrumpfung“ und „Modernisierung“ wurden jedoch auch hier favorisiert.[281] Im Rahmen der kleinen Verkehrsreform von 1961 wurden in Folge das Güterkraftverkehrsgesetz, das Allgemeine Eisenbahngesetz, das Gesetz über den gewerblichen Binnenschifffahrtsverkehr sowie das Bundesbahngesetz geändert, mit dem Ziel, den Verkehrssektor vorsichtig einem verstärkten Wettbewerb auszusetzen. In einem einleitenden, gleichlautenden Paragraphen der drei erstgenannten Gesetze (Basisparagraph), wurden als wettbewerbspolitische Grundregeln marktgerechte Entgelte, Lauterkeit und Billigkeit des Wettbewerbs der Verkehrsträger postuliert. Trotz dieser Formulierungen war in der Praxis keineswegs an einen tatsächlichen Wettbewerb gedacht, sondern es war im Basisparagraphen immer noch die Rede von „bester Verkehrsbedienung“, welche durch eine „volkswirtschaftlich sinnvolle Aufgabenteilung“ ermöglicht werden sollte. Eine generelle

[278] Auf die Ausgestaltung der Reform hatten vor allem die Gutachten der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn (Brand-Kommission) von 1960, des Sachverständigenausschusses für die Weiterentwicklung der deutschen Gütertarife (Beyer-Ausschuss) aus dem gleichen Jahr und des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium von 1961 maßgeblichen Einfluß.

[279] Klenke 1993: 335.

[280] Vgl. Schlotterer 1974: 66.

[281] Vgl. hierzu die Protokolle des Bundestags-Verkehrsausschusses, z.B. vom 29. Januar 1959.

Koordinierungsbefugnis des Verkehrsministers für die Tarife wurde zwar fallengelassen, stattdessen waren aber durchaus Einschränkungen des Wettbewerbs durch tarifpolitische Eingriffe des Verkehrsministers nach folgenden Kriterien vorgesehen: das allgemeine Wohl, die wirtschaftlichen Verhältnisse der Verkehrsunternehmen, die Verhinderung unbilliger Benachteiligungen der Landwirtschaft, des Mittelstandes und unterentwickelter Gebiete. Die Unbestimmtheit der verwendeten Begriffe sowohl für die wettbewerbspolitische Grundregel des Basisparagraphen, als auch für die Ausnahmekriterien ließen praktisch jede Interpretation zu. Ein lauterer Wetttbewerb zwischen den Verkehrsträgern hätte zunächst u.a. beispielsweise die verursachergerechte Anlastung der Wegekosten für alle Verkehrsträger vorausgesetzt.[282] Hier fehlte es jedoch an den nötigen Zurechnungskriterien und Informationen.[283] Die kleine Verkehrsreform von 1961 brachte in Folge keineswegs eine Abkehr von dem bis dahin verfolgten Dirigismus, sie lockerte die Bestimmungen allenfalls etwas auf. „Die drei Teilgesetze räumten den drei Verkehrsträgern bei der Tariffestsetzung ein weitergehendes Mitwirkungsrecht ein und gaben das Kernstück der korporativen Einbindung auf, die Tarifkoordinierung durch den Bundesverkehrsminister. Gleichwohl sollten die Tarife auch weiterhin der Genehmigung des Verkehrsministers bedürfen; er sollte intervenieren dürfen, wenn das allgemeine Wohl dies erforderte.“[284] Das Bundesverkehrsministerium hatte aufgrund der sehr allgemein gehaltenen Kriterien also immer noch weit reichende Eingriffsmöglichkeiten in die Tarifbildung. Auf dem Weg zu einer wirklich wettbewerbsbestimmten Verfassung des Verkehrssektors gab es damit noch große Hindernisse. Die kleine Verkehrsreform kann insofern auch kaum als die entscheidende Wende in der Verkehrspolitik bezeichnet werden. Sie ließ lediglich einen begrenzten (Preis-) Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsträgern, nicht jedoch in ausreichendem Maße zwischen den einzelnen Unternehmen eines Verkehrsträgers zu.

[282] Vgl. Klenke 1993: 338.

[283] Vgl. zu diesem Komplex: Kapitel 5.

[284] Klenke 1993: 340. Im Güterstraßenfernverkehr wurden bspw. sog. Tarifkommissionen gebildet, in denen die Verlader mit beratender Stimme vertreten waren. Damit durften die Unternehmen des Güterfernverkehrs erstmals eigene Vorschläge zur Tarifgestaltung machen und wurden so der Bundesbahn und der Binnenschifffahrt gleichgestellt. Die strenge Bindung der Tarife an die entsprechenden Eisenbahntarife wurden in der Folgezeit aufgelockert.

3.2.5 Das verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968 bis 1972 („Leber-Plan“)

Mit dem im Herbst 1967 vorgelegten, auf fünf Jahre konzipierten verkehrspolitischen Programm des damaligen sozialdemokratischen Bundesverkehrsministers Georg Leber wurde der bis dahin deutlichste Versuch unternommen, die stark angeschlagene Bundesbahn durch dirigistische Eingriffe bei ihren Konkurrenten zu sanieren.[285] Die dem eigentlichen Maßnahmenkatalog vorangestellte Situationsanalyse stellte fest, dass einerseits die Bundesbahn trotz aller Sanierungsbemühungen unter ständigem Nachfragerückgang leide, andererseits aber der zunehmende LKW-Verkehr maßgeblich zur Verstopfung des Straßennetzes beitrage. Für den dritten Binnenverkehrsträger, die Binnenschifffahrt, wurde eine bedrohliche Überkapazitätsentwicklung diagnostiziert, aus welcher sich das Gewerbe nicht selbst befreien könne. So lag es nahe, die Kapazitäten von Güterkraftverkehr und Binnenschifffahrt durch staatliche Eingriffe zu beschneiden und dadurch der Bundesbahn neue Nachfrage zu bescheren. Die Kernpunkte des sog. „Leber-Plans“ sahen im Einzelnen folgende Maßnahmen vor:

Die Bundesbahn sollte durch die Streichung von 82.000 Stellen, die Stilllegung von 6500 km unrentablen Strecken und durch eine Förderung des kombinierten Verkehrs saniert werden. In der Realität konnten die Pläne jedoch nicht 1:1 umgesetzt werden. Zwischen 1968 und 1972 nahm das Streckennetz der DB nur um ganze 600 km ab, die Zahl der Mitarbeiter um 20.000. Die Grundproblematik der DB bestand vor allem in der schwerfälligen staatlichen Organisationsstruktur, an die sich das verkehrspolitische Programm nicht heranwagte. Es blieb bis auf weiteres bei der unglücklichen Zwitterstellung zwischen behördenähnlichem Staatsbetrieb und eigenwirtschaftlichem Unternehmen.

Im Bereich der Binnenschifffahrt sah der Leber-Plan eine Abwrackaktion zum Abbau von Überkapazitäten vor, obwohl zuvor jahrelang der Neubau von Binnenschiffen subventioniert worden war.

Der Güterfernverkehr sollte ab 1. Januar 1968 mit einem Transportverbot für 28 verschiedene Gütergruppen (vorwiegend Massengüter, aber auch z.B. Autotransporte) belegt, die Zahl der Fernverkehrsgenehmigungen dementsprechend eingeschränkt werden. „Durchschlagende Wirkung versprachen zum einen die Straßen-Transportverbote, die für Massengüter im Fernverkehr gelten sollten, und zum anderen die Einschränkungen bei der Vergabe von

[285] Die Verluste der DB beliefen sich im Jahr 1967 auf 3 Mrd. DM und drohten bis 1971/72 weiter auf bis zu 5 bis 5,5 Mrd. DM anzusteigen (vgl. Köberlein 1997: 152).

Fernverkehrslizenzen. Beides scheiterte aber am Widerstand der christdemokratischen Bundestagsfraktion, die sich ähnlich wie in den Auseinandersetzungen um die Verkehrsgesetze der Jahre 1954/55 der Interessen der LKW-Betreiber annahm.“[286]
Durchsetzen konnte Leber lediglich eine neue Straßengüterverkehrssteuer[287], die zum Zwecke der Verteuerung des Fernverkehrs an die Stelle einer kurz zuvor aufgehobenen Beförderungssteuer trat. Mit 1 Pf pro tkm (dem sog. „Leber-Pfennig“) belastete man den gewerblichen Güterfernverkehr und nach Fahrgewicht gestaffelt mit 3-5 Pf pro tkm den Werkfernverkehr, um weitere Abwanderungen von der Schiene zu verhindern und Transporte dorthin zurückzubringen. Im Hinblick auf die Wirksamkeit der geplanten Maßnahme bestanden jedoch erhebliche Zweifel. Denn erstens konnte Leber nur eine befristete Geltungsdauer von zwei Jahren durchsetzen und zweitens war erfahrenen Verkehrspolitikern durchaus bewusst, dass bereits ein Jahrzehnt zuvor erheblich schärfere steuerliche Eindämmungsmaßnahmen gegenüber dem LKW-Verkehr nur geringe Wirkungen gezeigt hatten. Auch wenn der Leber-Plan in wesentlichen Teilen nicht realisiert werden konnte, so brachte er doch eine Verschärfung des Verkehrsdirigismus mit sich. Im Leber-Plan kristallisierte sich sozusagen der staatliche Anspruch, die Verkehrsmittelwahl einem optimalen Gesamtkonzept zu unterwerfen, anstatt sie den Nachfragern zu überlassen („Güter gehören auf die Bahn“).

3.2.6 Verkehrspolitik in den 70er Jahren

Der Leber-Plan von 1968 blieb von umweltpolitischem Krisenbewusstsein noch gänzlich unberührt.[288] Auch in den 60er Jahren hatten sich aber schon Überlastungserscheinungen im Straßenverkehr, vor allem in den städtischen Ballungsgebieten, bemerkbar gemacht. Der Straßenbau konnte mit dem wachsenden Individualverkehr nicht Schritt halten. Auch die sozialen Kosten des Verkehrs (vor allem des PKW) rückten immer mehr in den Vordergrund des öffentlichen Interesses. In erster Linie wurden die Verminderung der Lebensqualität in den Städten sowie die hohen Unfallzahlen beklagt. Vor allem aber schien die erste Ölkrise

---

[286] Klenke 1995: 79. Das zunehmende Gewicht des Güterkraftverkehrs seit den fünfziger Jahren fand seinen politischen Niederschlag auch darin, „dass sich innerhalb der Regierungsparteien das Verhältnis von LKW-Lobby und Bahn-Interessenten mehr und mehr zum Nachteil der Bahn verschob.“ (Klenke 1995: 84).

[287] Gesetz über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs vom 28.12.1968.

[288] In einer Anlage zum Leber-Plan war zwar auch von KFZ-Abgasen und Schadstoff-Grenzwerten die Rede, aber die Vorschläge blieben erstaunlich vage und unverbindlich, wenn man sie an den rigorosen Maßnahmen misst, die dem Leber-Plan zur Eindämmung des Güterkraftverkehrs vorschwebten.

Anfang der 70er Jahre auf die „Grenzen des Wachstums“, insbesondere auch des automobilen Wachstums, hinzudeuten. Auf dem Höhepunkt der Krise kam es (wie in allen westlichen Ländern) zu massiven Eingriffen in den Individualverkehr in Form von Sonntagsfahrverboten, allgemeinen Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Landstraßen und (vorübergehend) Autobahnen zum Zwecke der Energieersparnis. Im Bereich des Güterverkehrs brachten die 70er Jahre jedoch keine wesentlichen Änderungen, abgesehen von einigen Novellierungen des Güterkraftverkehrsgesetzes (GüKG). So wurde als Ersatz für die Ende 1971 wegfallende Beförderungssteuer eine Lizenz (Beförderungsbescheinigung) für den Werkverkehr mit LKW über 4 t Nutzlast eingeführt, deren Erteilung zu versagen war, wenn die Eisenbahn ein annehmbares Angebot für die betreffenden Transporte machen konnte. 1973 wurde das Konzessionssplitting eingeführt, d.h. es konnten z.B. mit einer Genehmigung für einen 8-Tonnen-Lastzug auch zwei 4-Tonnen-Fahrzeuge betrieben werden. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte in seinem Urteil vom 14. Oktober 1975 die Verfassungsmäßigkeit der Kontingentierung zum Schutz der DB als grundsätzlich „überragendes Gemeinschaftsgut“.

3.2.7 Die Liberalisierungsdiskussion in den 80er Jahren

Mit Beginn der 80er Jahre wurden Umweltfragen im Allgemeinen und die Verträglichkeit des bestehenden Verkehrssystems im Besonderen zu einem immer wichtigeren Thema der deutschen Verkehrspolitik. Die Entwicklung, in der sich der Umweltschutz schließlich auch institutionell als eigenständiger Politikbereich herauskristallisierte, gipfelte in der Einrichtung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Jahre 1986. Als das Hauptinstrument einer solchen Ökologisierung betrachtete man eine am Ressourcenverbrauch orientierte Besteuerung, d.h. die Internalisierung von externen Umweltkosten.[289] Im Laufe der 80er Jahre verbreitete sich auch die Einsicht, dass sich die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung der Bundesbahn[290] größtenteils überlebt hatte und die staatliche Reglementierungspraxis eher zu Ineffizienz als zu einer verkehrstechnisch

[289] Vgl. hierzu: Fallstudie II. Die Befürworter einer „ökologischen Verkehrswende“ waren insbesondere Umwelt- und Naturschutzverbände sowie die Anfang der 80er Jahre entstandende Partei „Die Grünen“.

[290] Im September 1989 hatte die Bundesregierung eine „Regierungskommission Bahn“ eingesetzt. Sie sollte Vorschläge für eine Reform der Deutschen Bundesbahn erarbeiten. Unter dem Druck der Verhältnisse und natürlich auch der Vorgänge auf der europäischen Ebene entschloss sich die Bundesregierung zu einer grundlegenden Strukturreform, die maßgeblich von dem im Dezember 1991 vorgelegten Bericht der Regierungskommission beeinflusst worden war (vgl. Lehmkuhl/Herr 1994: 635ff.).

sinnvollen Arbeitsteilung der Verkehrsträger führte. Dies gab der Liberalisierungsdebatte erneuten Auftrieb. Folgen hatte dies aber erst in dem Moment, als der für die neunziger Jahre geplante europäische Binnenmarkt[291] in greifbare Nähe rückte und kaum mehr von der Hand zu weisen war, dass die EG-weite Freizügigkeit auch auf den deutschen Güterverkehrsmarkt massiv zurückwirken würde. Erst dieser Anstoß von außen[292] veranlasste die deutsche Verkehrspolitik, die bis in die Weimarer Zeit zurückreichende Tradition eines überreglementierten Güterverkehrsmarktes beiseite zu schieben und sich in aller Konsequenz von der überkommenen Marktlenkung, insbesondere von der Kontingentierung und vom Tarifzwang, zu verabschieden. „Die Deregulierung des Straßengüterverkehrs in Deutschland ist im Wesentlichen auf die Aktivitäten der EG zurückzuführen.“[293] Aus steuerungstheoretischer Sicht[294] ergaben sich aus den skizzierten Entwicklungen für die Rolle des Staates im Grunde genommen zwei gegenläufige Tendenzen: Während eine verstärkte Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte den Staat tendenziell dazu zwang, die Volkswirtschaft bzw. die Individuen aktiv zu beeinflussen, ergab sich aus einer nationalstaatlichen Deregulierungs- und europäischen Liberalisierungspolitik eine Rückzugsstrategie.[295]

3.2.8 Verkehrspolitik nach der deutschen Wiedervereinigung

Die deutsche Verkehrspolitik wurde durch die Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 vor große Aufgaben gestellt. Die Probleme, die die Verkehrsintegration der beiden deutschen Staaten aufwarf, waren Abbild der Auseinanderentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg. Während die Bundesrepublik auf die Kraftfahrt („Siegeszug der Straße“) gesetzt hatte und dementsprechend in den 80er Jahren einen hohen Ausbaustand des Straßennetzes erreichte, bot die DDR ein gänzlich anderes Bild. Aus Gründen der Rohstoffknappheit hatte man dort

---

[291] Vgl. 3.1.4 und 3.1.5. In der EU haben Deutschland, Frankreich und Italien traditionell die höchste Regulierungsintensität auf den Verkehrsmärkten gepflegt (vgl. Aberle 2003: 114).

[292] An diesem Beispiel kann man gut ablesen, dass die Entwicklung der deutschen Verkehrspolitik ab Mitte der 80er Jahre bereits sehr eng mit der europäischen Ebene verflochten war.

[293] Siebert 1996: 94. Lohnenswert ist in diesem Zusammenhang ein Blick auf eine Übersicht (in: Köberlein 1997: 161), die die deutsche Verkehrsmarktordnung, wie sie im Jahr 1989 gegolten hat, für die einzelnen Verkehrsträger skizziert. Es wird dabei nochmals eindrucksvoll deutlich, wie höchst differenziert bzw. lückenlos alle Verkehrsträger von der Regulierung erfasst wurden.

[294] Vgl. 2.1.2.

[295] Vgl. Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) 1997.

die Eisenbahn zum Rückgrat der Verkehrsinfrastruktur gemacht.[296] Ein Ausbau des Straßennetzes hatte kaum stattgefunden, was sich bis zum Fall der Mauer noch verkraften ließ, weil die PKW-Motorisierung im Vergleich zum Westen stark zurückgeblieben war und die Straßen vom überörtlichen Güterverkehr entlastet waren. Dieser musste bei Transportweiten über 50 km mit der Bahn durchgeführt werden. Im letzten Jahrzehnt vor der Wiedervereinigung betrieb die DDR an Schiene und Straße allerdings zunehmend Raubbau (jahrelanger Substanzabbau; geringer Modernitätsgrad von Infrastruktur sowie von Verkehrsmitteln), was sich am augenfälligsten in der Zunahme der Langsamfahrstrecken der Reichsbahn äußerte. Vor welchen Herausforderungen die verkehrsinfrastrukturelle Integration[297] der beiden deutschen Staaten stand, illustriert folgender Vergleich: Die DDR wickelte 1989 auf einem höchst maroden Schienennetz 71,5% ihres Güterverkehrs ab, während in der Bundesrepublik die Eisenbahn nur 22% des Gütertransports an sich band. Auf Kraftverkehr und Binnenschifffahrt entfielen im Westen 56,8 bzw. 18,3%.[298] Nach der Wiedervereinigung musste die Verkehrspolitik zunächst vor allem auf die akute Herausforderung des im Osten rasch anwachsenden Kraftverkehrs reagieren. Bevor über die Langzeitperspektiven der „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ entschieden werden konnte, trat in der verkehrspolitischen Debatte eine krasse Ungleichzeitigkeit in Erscheinung: auf der einen Seite die wachsende ökologische Kritik am Kraftverkehr im Westen und die daraus erwachsenden Bemühungen um Verkehrsvermeidung und -verlagerung, und auf der anderen Seite das ungestüme Nachholbedürfnis im Osten, das sich vom Zeitpunkt der Währungsunion an in einer historisch wohl einzigartigen Motorisierungswelle äußerte. „Die Wiedervereinigung hat in Ostdeutschland zu einem plötzlichen und fundamentalen Umbruch der Verkehrsmärkte geführt, der in der Wirtschaftsgeschichte kaum eine Parallele besitzt.“[299] Da kein Westdeutscher den ehemaligen DDR-Bürgern ein Wohlstandsstreben verwehren konnte, das im Westen selbstverständlicher Standard war, hatten all die ökologisch argumentierenden Kritiker, die sich im Zuge der Wiedervereinigung um Jahre

[296] Vgl. Ewers 1993.

[297] Nach damaligen Gutachten ergab sich für die Verkehrswegeinvestitionen von 1991 bis 2000 auf dem Gebiet der ehemaligen DDR ein Nachholbedarf zur Anpassung einmal der Befahrbarkeit an den Qualitätsstandard der alten Bundesländer und zum anderen an den bestehenden Verkehr in Höhe von etwa 189 Mrd. DM (96,9 Mrd. €). Bei den „Verkehrsprojekten Deutsche Einheit“ (VDE) (vgl. Bundesverkehrswegeplan 2003: 25) handelte es sich um insgesamt 17 Korridorprojekte mit Schlüsselfunktionen für das Zusammenwachsen West- und Ostdeutschlands mit einem Investitionsvolumen von 57 Mrd. DM (29,14 Mrd. €).

[298] Vergleich entnommen aus: Ewers 1993.

[299] Aberle 2003: 156.

zurückgeworfen sahen, einen schweren Stand. „Nach der Wiedervereinigung und bei freier Wahl der Verkehrsmittel nahm (…) der Straßengüterverkehr im Verlauf weniger Jahre eine Vorrangposition ein. Diese starke Marktposition wurde auch dadurch begünstigt, dass nach 1990 die Deutsche Reichsbahn[300] nicht in der Lage war, qualitativ hinreichende Transportleistungen für den Wiederaufbau der ostdeutschen Wirtschaft anzubieten. So wurden diese Marktsegmente von der privatwirtschaftlich organisierten und flexibel handelnden Kraftwagenspedition besetzt.“[301] Zu all diesen Entwicklungen kam ergänzend hinzu, dass der europäische Binnenmarkt[302] bis zum 1. Januar 1993 vollendet sein musste. Zum Jahresbeginn 1994 wurden in Deutschland außerdem zentrale Deregulierungsprozesse[303] in Gang gesetzt: So wurde das obligatorische Tarifsystem für alle Binnenverkehrsträger aufgehoben. Die Preise durften individuell kalkuliert (Preisfreigabe) und am Markt ausgehandelt werden. Als Folge der Aufhebung des obligatorischen Tarifsystems sanken die Preise im Straßengüterfernverkehr und in der Binnenschifffahrt um 25 bis 50%.[304] Außerdem wurden die Zahl der Konzessionen und damit das Volumen des Kontingents für gewerbliche Straßengüterfernverkehrstransporte bis zur vollständigen Aufgabe des Kontingentierungssystems am 1. Juli 1998 massiv ausgeweitet.[305] Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG), welche die Tarifüberwachung und Kontrollen der Güterverkehrsgenehmigungen durchführte, wandelte man in das Bundesamt für den Güterverkehr (BAG) um.[306] Zum 1. Januar 1994 trat auch die Bahnstrukturreform in Kraft, welche der Bahn wesentlich größere Freiheitsspielräume bot und den Einfluss des Staates auf

---

[300] Hinzu kamen für die Eisenbahn in den neuen Bundesländern (bis 1993 weiter unter dem Namen Deutsche Reichsbahn) die Probleme einer starken Schrumpfung traditioneller Güterbereiche, wie etwa des Braunkohletransports und das Wegbrechen vieler osteuropäischer Märkte.

[301] Aberle 2003: 156.

[302] Vgl. hierzu: 3.1.5.

[303] Siehe auch: Anmerkung 245. Schon 1992 erfolgte im Straßengüterverkehr die Ausweitung der sog. Nahzone von 50 km Radius um den Betriebsstandort auf 75 km. Dies bedeutete eine Ausdehnung der vergleichsweise liberalen Marktordnung des Nahverkehrs (keine Konzessionsvergabe, sondern nur Erlaubniserteilung bei persönlicher Zuverlässigkeit und fachlicher Kenntnis; sehr flexibles Preissystem).

[304] Vgl. Siebert 1996.

[305] 1993 gab es 61.304 Genehmigungen für den gewerblichen Güterfernverkehr. Auch unter Berücksichtigung der 12.000 für Ostdeutschland erteilten Konzessionen war dies ein Zuwachs gegenüber 1986 (33.857 Genehmigungen) in den alten Bundesländern von etwa 46%. Im Zeitraum 1978-1986 betrug der Zuwachs an Genehmigungen gerade einmal 9%.

[306] Dem BAG kommt im Rahmen der Implementation der LKW-Maut in Deutschland eine zentrale Rolle zu (vgl. hierzu: 5.2).

die Geschäftspolitik der Bahn reduzieren sollte. Gleichzeitig wurde das Netz der Bahn schrittweise für Dritte geöffnet – eine lange Zeit völlig undenkbare Entwicklung. „Neben der wirtschaftlichen Sanierung der Bahn kann man mit dem Schlagwort „Mehr Verkehr auf die Schiene“ [307] das andere Hauptziel der Bahnreform umschreiben.“[308] Im Rahmen der zweiten Stufe der Bahnreform, die am 1. Januar 1999 begann, wurden die bislang als Geschäftsbereiche organisierten Geschäftseinheiten (Personennah-, Personenfern-, Güterverkehr, Netz, Stationen) ausgegliedert und bei teilweiser Veränderung der Bezeichnungen in selbständige Aktiengesellschaften unter Führung einer Managementholding ausgegründet.[309] Durch die Gründung der DB AG wurde jedoch noch keine Privatisierung durchgeführt, sondern lediglich eine privatrechtliche Organisationsform gewählt. Bis zum Jahr 2008 oder 2010 soll die Deutsche Bahn voraussichtlich an die Börse gebracht werden.[310] Politisch höchst umstritten war und ist die Frage, ob der Börsengang mit oder ohne Schienennetz erfolgen soll. Das neueste Kompromissmodell der Großen Koalition sieht eine Teilprivatisierung der DB AG vor, wobei der Bund formal Eigentümer der Infrastruktur bleibt.[311] Bis Ende März 2007 soll ein detailliertes Privatisierungsgesetz erarbeitet werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Deutschland in den 90er Jahren verkehrspolitische Herausforderungen erwuchsen, die allenfalls noch mit denen in der Nachkriegszeit vergleichbar waren. Die Frage, mit welchen Instrumenten der wachsende Verkehr zu beherrschen ist, und wie eine nachhaltigen Mobilität[312] gesichert werden kann, bestimmt wie eine Konstante die verkehrspolitischen Diskussion – bis heute. Der Straßenverkehr entwickelte sich in Deutschland sowohl im Personen- wie auch im Güterverkehr zum dominierenden Verkehrssystem.

3.3 Der Straßengüterverkehr als Deregulierungsadressat: Liberalisierung vor Harmonisierung

Mit der vollständigen Liberalisierung der europäischen Verkehrsmärkte sind den

---

[307] Zum Schienengüterverkehr in Europa vgl.: 6.2.3.

[308] Franz 1999: 78. Zu einer kritischen Bilanz „10 Jahre nach der Bahnreform“ vgl. Aberle 2004.

[309] Vgl. Burmeister 2001: 95ff.

[310] Vgl. Süddeutsche Zeitung 24.01.05: 21. Ursprünglich sollte die Deutsche Bahn als letztes großes Staatsunternehmen schon 2006 teilweise privatisiert werden. Dieser Zeitplan wurde jedoch gestoppt (vgl. Süddeutsche Zeitung 3.09.03: 22).

[311] Vgl. hierzu: Süddeutsche Zeitung 30.08.06: 17; Hille 2006: 2; Schmid 2006: 36.

[312] Vgl hierzu: World Business Council for Sustainable Development 2004.

Straßengüterverkehrsunternehmen in der EU wesentlich größere Handlungsmöglichkeiten eröffnet worden. Die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit im Verkehrssektor hat in Bezug auf die wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten die formalen Unterschiede zwischen inländischen und ausländischen Verkehrsleistungsanbietern weitestgehend beseitigt. Der Wegfall von Preisvorschriften sowie das Ende der restriktiven Vergabe der Genehmigungspflichten für den grenzüberschreitenden Verkehr und den Kabotageverkehr sowie der Quotierung der Kapazitäten, die allesamt lange Zeit für einen gewissen Schutz des heimischen Verkehrsgewerbes vor der ausländischen Konkurrenz sorgten, führten zu einem erheblich verstärkten Anbieterwettbewerb auf den Verkehrsmärkten. Die gesamtwirtschaftlichen Vorteile wettbewerblich organisierter Märkte bestehen darin, dass nur die leistungsfähigsten Unternehmen auf Dauer am Markt bleiben, was in diesem Zusammenhang bedeutet, dass durch die internationale Konkurrenz in jedem Land die Transportpreise auf das geringstmögliche Niveau sinken (Preiswettbewerb) und die Transportqualitäten bestmöglich an den Verkehrsbedürfnissen (Qualitätswettbewerb) orientiert werden.[313] Der Wettbewerb[314] kann seine Funktionen jedoch nur dann erfüllen, wenn die Rahmen- und Startbedingungen für alle Marktteilnehmer – zumindest weitgehend – identisch sind. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Anbieter mit den günstigsten, weil die geringsten Kosten verursachenden Rahmenbedingungen, die Anbieter mit den weniger günstigen Rahmenbedingungen aus dem Markt drängen. „Solange ausländischen Verkehrsunternehmen der Marktzugang zu den nationalen Verkehrsmärkten verwehrt wurde, konnten die je nach Mitgliedstaat differierenden Wettbewerbsbedingungen keine übergreifende Wirkung entfalten. Erst seit der fortschreitenden Liberalisierung der Verkehrsmärkte durch die europäische Gemeinschaft führen die nationalen Regelungsunterschiede zu Wettbewerbsverfälschungen.“[315] Der Harmonisierung von Wettbewerbsbedingungen kommt insofern eine entscheidende Rolle zu. Dabei muss jedoch zunächst ein Konsens darüber erzielt werden, was im Einzelnen als „künstliche Wettbewerbsverzerrung“ zu betrachten ist. Vor allem sind die in den einzelnen Staaten erhobenen Steuer- und Abgabensysteme historisch gewachsen und nicht selten Ausdruck des staatlichen Finanzmittelbedarfs.[316] Komplexe Steuer- und Abgabesysteme lassen sich in aller Regel daher auch nicht kurzfristig und vor allem nicht widerstandslos verändern, zumindest

[313] Vgl. Siebert 1996: 106ff.; Aberle 1997b.

[314] Zu den Funktionen des Wettbewerbs vgl. Aberle 1992: 17ff.

[315] Hof 1998: 9.

[316] Aberle 1987: 54.

dann nicht, wenn die Veränderungen mit einer Belastungsverschiebung verbunden sind. Auch ist zu beachten, dass eine harmonisierungsbedingte Veränderung der intramodalen Rahmenbedingungen für das Güterkraftverkehrsgewerbe an ein internationales Niveau Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsträgern (intermodal), z.B. Schiene und Straße, haben kann. „Der jahrzehntelange deutsche Widerstand gegen EG-weite Liberalisierungsschritte wurde vorrangig mit der fehlenden Harmonisierung von Wettbewerbsbedingungen im Straßengüterverkehr (Besteuerung, Sozialvorschriften, Kontrolle der höchstzulässigen Lenkzeiten) und ergänzend mit dem Schutzbedürfnis der Eisenbahn begründet."[317]

Die EG-Kommission hatte zwar bereits relativ früh schon im Jahr 1964[318] die Notwendigkeit zur Angleichung der unterschiedlichen wettbewerblichen Rahmenbedingungen erkannt, der EG-Verkehrsministerrat hatte zur Behebung dieser Problematik jedoch immer nur bruchstückhaft einzelne Richtlinien[319], Verordnungen[320] und Entscheidungen[321] erlassen, ohne dabei letztlich wirklich gravierende Fortschritte zu erzielen.[322]

Die Frage nach einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen ist nach wie vor „Dauerthema für die gemeinsame Verkehrspolitik"[323]. Im Rahmen des Maut-Rechtssetzungsprozesses in Deutschland (Fallstudie II) kam der Harmonisierungsfrage – wie noch zu zeigen sein wird – sogar eine ganz besondere Rolle zu.[324] Die Diskussion wird traditionell vor allem gerade im Straßengüterverkehr am intensivsten und heftigsten geführt. Die Ursache dafür dürfte vor allem darin zu sehen sein, dass hier die einzelnen wettbewerbsverzerrenden Vorschriften und Kostenbelastungen am deutlichsten sichtbar sind und auch rein zahlenmäßig die größte Anzahl an Verkehrsunternehmen treffen. Ein Harmonisierungsbedarf wird vor allem nach wie vor sowohl in den Bereichen der fiskalischen

---

[317] Aberle 2003: 124.

[318] Vgl. hierzu ausführlich: Frerich/Müller 2004b: 439ff.

[319] Zum Beispiel die Richtlinie des Rates vom 19. Dezember 1984 über die Gewichte, Abmessungen und bestimmte andere technische Merkmale bestimmter Fahrzeuge des Güterkraftverkehrs.

[320] Zum Beispiel die Verordnung des Rates vom 25. März 1965 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr oder die Verordnung des Rates vom 12. April 1975 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Binnenschiffsgüterverkehr.

[321] Zum Beispiel die Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung von Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen.

[322] Vgl. die zu diesem Komplex gehörende, endlose Debatte um die „Kostenwahrheit im Verkehr" in Kapitel 4.

[323] Aberle 2003: 178. Vgl. auch: Deutsches Verkehrsforum 2001.

[324] Vgl. hierzu: Kapitel 5.

Be- und Entlastungen, als auch bei der Anwendung der Sozialvorschriften sowie der technischen Vorschriften gesehen.[325]

Die Straßenverkehrsunternehmen in den verschiedenen europäischen Staaten werden real immer noch recht unterschiedlich mit Verkehrssteuern[326] belastet. Abgaben im Verkehrsbereich können grundsätzlich an drei verschiedenen Punkten ansetzen: Sie können das Halten eines Kraftfahrzeugs mit Abgaben belegen; herkömmlich ist dies die KFZ-Steuer. Sie können zum zweiten den beim Fahren verbrauchten Kraftstoff besteuern; hierfür ist die Mineral- und Ökosteuer vorgesehen. Sie können zum dritten die benutzte Wegstrecke zum Ansatzpunkt der Abgabenerhebung machen: Straßenbenutzungsgebühren. „Wer die Situation des europäischen Transportgewerbes betrachtet, sieht die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen. Und die gehen zu Lasten des deutschen Güterkraftverkehrs. Ich sehe es so, dass da im Zuge des europäischen Einigungsprozesses versucht worden ist, den zweiten Schritt vor dem ersten zu tun. Die Liberalisierung des europäischen Transportmarktes ist (…) eine Frühgeburt. Die Liberalisierung wurde vorgenommen, bevor die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen ausreichend abgesichert worden ist. (…) Das Kind, das auf den Namen „europäischer Transportmarkt“ getauft wurde, ist zu früh auf die Welt gekommen. Und zwar wesentlich zu früh.“[327]

Wie ein Vergleich des Bundesverbandes Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL[328]) e.V. mit anderen EU-Ländern zeigt, haben die deutschen Straßengüterverkehrsunternehmen für einen 40-Tonnen-Lastzug zum Teil erheblich höhere

---

[325] Auf die Harmonisierung der Sozialvorschriften sowie der technischen Standards kann im Rahmen der Arbeit nicht näher eingegangen werden.

[326] Zu den Verkehrssteuern (fiskalischen Belastungen) werden im allgemeinen die Kraftfahrzeugsteuer, die Mineralölsteuer sowie die von einzelnen Staaten zur Deckung der Wegekosten erhobenen Maut- oder Straßenbenutzungsgebühren gezählt (vgl. Merzenich 1992: 30ff.; Berkelova 1992). Die gesamtfiskalische Belastung errechnet sich damit aus der Summe von Kraftfahrzeugsteuer, Mineralölsteuer (einschließlich evtl. darin enthaltener Ökosteuer), Maut- oder Straßenbenutzungsgebühren abzüglich eventuell bestehender Kompensationen (z.B. Mineralölsteuerrückerstattungen).

[327] Bodewig 2001: 3. Kurt Bodewig (SPD) war von November 2000 bis Oktober 2002 Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Ihm folgte Manfred Stolpe (SPD) nach.

[328] Der BGL ist der Spitzenverband für Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung in Deutschland. Seine Wurzeln liegen in der Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr (AGF) und der Arbeitsgemeinschaft Güternahverkehr (AGN). Der BGL vertritt über 12.000 Unternehmen aus den genannten Bereichen. Sitz des BGL ist Frankfurt/Main. In der Zentrale arbeiten 45 Mitarbeiter in 8 Fachabteilungen. Der BGL unterhält darüber hinaus auch ein Büro in Berlin und Brüssel (siehe Interviewpartner im Anhang).

Kraftfahrzeugsteuern als ihre EU-Hauptwettbewerber zu entrichten.[329] Noch deutlicher ins Gewicht fallen die – nicht zuletzt aufgrund der Subventionspraktiken anderer EU-Staaten – gravierenden Unterschiede bei der Mineralölsteuer.[330] Zwar sind im Laufe der 90er Jahre durch die Richtlinien 1999/62/EG (KFZ-Steuer), 1992/81/EWG und 1992/82/EWG[331] (beide Mineralölsteuer) Mindeststeuersätze festgelegt worden, viele Länder liegen jedoch – trotz Mindestsätzen – deutlich darüber oder – aufgrund Ausnahmeregelungen (Übergangsfristen) – auch darunter. In grenznahen Bereichen führen diese Unterschiede bei der Mineralölsteuer zu einem regelrechten „Tanktourismus", der auch aus umweltpolitischen Gründen ein

[329] Siehe hierzu: Abbildung 3 im Anhang.

[330] In der deutschen Mineralölsteuer ist auch anteilig die Ökosteuer enthalten. Mit dem Regierungswechsel 1998 war der Wille zu umweltpolitischen Reformen verbunden. Ihrem politischen Profil entsprechend hatten sich vor allem Bündnis 90/Die Grünen für eine ökologische Steuerreform („Ökosteuer") eingesetzt. Die ökologische Steuerreform trat mit Wirkung vom 1. April 1999 in Kraft. Die sog. erste Stufe der Ökosteuer bestand aus der Anhebung der Mineralölsteuer auf Kraftstoffe um 6 Pfennige pro Liter und auf leichtes Heizöl um 4 Pfennige pro Liter. Gas wurde steuerlich mit zusätzlich 0,32 Pfennig je Kilowattstunde belastet, und schließlich wurde eine Stromsteuer in Höhe von 2 Pfennigen je Kilowattstunde eingeführt. Für energieintensive Branchen wurden Ausnahmeregelungen festgelegt. Mit einem im Sommer 1999 beschlossenen Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform wurden vier weitere Stufen beschlossen. Jeweils zum 1. Januar der Jahre 2000 bis 2003 stieg die Steuer auf Kraftstoffe um 6 Pfennige (3,07 Cent) pro Liter und auf Strom um 0,5 Pfennig (0,26 Cent) pro Kilowattstunde. Begünstigt wurden und werden erneuerbare Energien wie etwa Sonnen- und Windenergie. Mit der ökologischen Steuerreform wurde von Anfang an eine doppelte Zielsetzung verfolgt: Durch die erstmalige Besteuerung von Strom und die Erhöhung der Mineralölsteuersätze sollten Anreize zum Energiesparen gesetzt und damit letztlich eine Minderung der Treibhausgasemissionen erreicht werden. Gleichzeitig wollte man mit den erzielten Mehreinnahmen die Lohnnebenkosten senken. Vor allem die Beitragssätze zur Rentenversicherung sollten stabil gehalten werden („Tanken für die Rente"). Die Ökosteuer war immer wieder Gegenstand erhitzter politischer und öffentlicher Debatten, insbesondere im Sommer 2004 und 2005, als die Ölpreise ein Rekordniveau erreichten. Mit Urteil vom 20. April 2004 (vgl. Aktenzeichen 1 BvR 1748 und 1 BvR 905/00) wies das Bundesverfassungsgericht mehrere Verfassungsbeschwerden zurück, so dass die Ökosteuer weiterhin unverändert erhoben werden kann. Zu einer ersten Bilanz vgl.: Umweltbundesamt 2004.

[331] In der Richtlinie 92/81/EWG wurde die Struktur der Verbrauchssteuern auf Mineralöle harmonisiert, d.h. insbesondere Regelungen über den Steuergegenstand und Erhebungsmodalitäten getroffen. Die Richtlinie 92/82/EWG legte Mindeststeuersätze fest (vgl. Sacksofsky 2000: 139). Nach mehrjährigem, zähem Ringen ersetzt die Richtlinie 2003/96/EG seit dem 1. Januar 2004 die Richtlinien 92/81/EWG und 92/82/EWG. Für Mineralöle gelten seither neue, leicht erhöhte Mindeststeuersätze (vgl. dazu: Frerich/Müller 2004b: 455ff.). Bei als Kraftstoff verwendetem Gasöl (Diesel) beträgt der Mindeststeuersatz jetzt 302 Euro je 1000 Liter. Bisher waren 245 Euro je 1000 Liter vorgeschrieben. Ab 1. Januar 2010 soll der Mindestsatz 330 Euro betragen. Von einer vollen Harmonisierung der Steuersätze ist man damit immer noch weit entfernt. Vgl. hierzu: Abbildung 4 im Anhang.

unerwünschtes Ergebnis darstellt. „Auf dem Gebiet der Verkehrsabgaben beschränkt sich die Harmonisierung im Wesentlichen auf die Einführung verbindlicher Mindestsätze. Einer weitergehenden Angleichung stehen gegenwärtig Widerstände einiger Mitgliedstaaten entgegen, die ihren Verkehrsunternehmern den Wettbewerbsvorteil relativ geringer Fiskallasten erhalten wollen; ferner wirken allgemeine Vorbehalte der Mitgliedstaaten aufgrund der nationalen Steuerhoheit hindernd.“[332]

Die im Koalitionsvertrag 1998 angekündigte Einführung einer LKW-Maut (für alle LKW ab 12 Tonnen) in Deutschland – ohne Kompensationen bei der Mineralöl- oder KFZ-Steuer – drohte für das deutsche Straßengüterverkehrsgewerbe zu einem zusätzlichen wettbewerbsverzerrenden Faktor zu werden. Abbildung 5 im Anhang aus dem Jahr 2001 (noch in DM gerechnet) verdeutlicht die Ausgangssituation, so wie sie sich im Jahr 2001/2002 dem deutschen Güterkraftverkehrsgewerbe im Vergleich zu wichtigen Hauptkonkurrenten darstellte. Aufgrund der bestehenden und wegen der sich neu abzeichnenden Wettbewerbsverzerrungen machte der Bundesverband Güterkraftverkehr, Logisitik und Entsorgung (BGL) – wie in Fallstudie II noch ausführlich gezeigt wird – seine Zustimmung zum deutschen Maut-Projekt vor allem von weiteren Harmonisierungsschritten sowie von Kompensationen (Forderung nach Belastungsneutralität) für das Straßengüterverkehrsgewerbe abhängig.[333] „Ohne entschlossene Harmonisierung gibt es keine Zustimmung zur LKW-Maut.“[334] Bundesverkehrsminister Kurt Bodewig sicherte dem BGL 2001 in einem Schreiben schließlich zu, die Einführung der Maut werde man mit einem „größtmöglichen Harmonisierungsschritt im Rahmen der EU-Rechtsetzung verbinden.“[335]

Bei aller Kritik an der Maut von seiten der Transportverbände darf nicht vergessen werden, dass gerade die Maut auch von ausländischen Straßengüterverkehrsunternehmen entrichtet werden muss. Insofern herrscht eine gewisse Anlastungsgerechtigkeit. Die Argumentation der LKW-Lobbyverbände[336] zielte jedoch darauf ab, darauf hinzuweisen, dass deutsche LKW durch die gezahlte Mineralöl- und KFZ-Steuer sowie die Eurovignette ihre Wegekosten bereits mehr als deckten. Ausländische LKW könnten – aufgrund des großen Tankvolumens – die deutsche Mineralölsteuer (und damit auch die Ökosteuer) umfahren.[337] Problematisch für

---

[332] Herrmann 2000: 59. Diese „Blockadefaktoren“ werden auch im Rahmen der Fallstudie I deutlich.

[333] Vgl. Süddeutsche Zeitung 11.06.02: 21.

[334] BGL 2001/2002.

[335] ebd.

[336] Die Positionen einzelner Verbände zur Einführung der Maut werden im Rahmen der Fallstudie II nachgezeichnet.

[337] Inwiefern dieser Einwand stichhaltig ist vgl.: Fallstudie II.

das deutsche Fuhrgewerbe war vor allem das Faktum, dass die Maut „on top“ auf einen ohnehin schon hohen Abgabensockel (im Vergleich zu den Nachbarländern) gesetzt werden sollte. „Deutsche und ausländische Spediteure müssen die neue LKW-Maut gleichermaßen entrichten, wenn sie deutsche Autobahnen benutzen. Somit ändert sich bei gleichem Nutzungsverhalten auch das Kostenniveau gleichermaßen. Auf den ersten Blick scheint sich dadurch die relative Wettbewerbsposition nicht zu verändern. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das deutsche LKW-Gewerbe bei der Gesamtbelastung im internationalen Vergleich eine Spitzenposition einnimmt.“[338]

Eine massive Wettbewerbsverschärfung drohte zusätzlich durch die EU-Osterweiterung: „In der derzeitigen Wettbewerbssituation zwischen Straßengüterverkehrsbetrieben aus MOE- und GUS-Staaten sowie den EU-Ländern werden die Transportpreise von den osteuropäischen Anbietern um rund 30% unterboten. Dies hat zu einem starken Marktanteilsverlust insbesondere deutscher Straßengüterverkehrsunternehmen geführt: rund drei Viertel aller Straßengüterverkehrstransporte zwischen den EU- und den MOE-/GUS-Staaten werden von osteuropäischen Frachtführern abgewickelt.“[339]

4. Fallstudie I: Politikformulierung am Beispiel der Richtlinie 1999/62/EG

4.1 Das Policy-Netz der europäischen Verkehrspolitik: Akteure und Entscheidungsstrukturen

Art und Zahl der an der europäischen Verkehrspolitik beteiligten Akteure, ihre Funktionen und ihr Verhältnis zueinander unterscheiden sich je nach Phase des Policy-Zyklus, die untersucht wird: Von der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs bis zur Verabschiedung ist die Akteurskonstellation eine andere, als bei der Implementation eines Rechtsaktes oder Förderprogramms.[340] Die folgende Darstellung[341] und Analyse beschränkt sich, entsprechend der Fragestellung der Fallstudie I, auf das Policy-Netz in der Phase der Politikformulierung zum Zeitpunkt der Jahre 1996-1999. Es interessiert – zunächst losgelöst von der konkreten

[338] Cloes 2004: 9.

[339] Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2001: 6.

[340] Schumann 1991: 247.

[341] In die Ausführungen zu den einzelnen Akteuren und Institutionen sind maßgeblich Informationen und Erkenntnisse aus den Experteninterviews geflossen. Die Interviews dienten vor allem der Beschaffung von Hintergrundwissen. Auch die Auswahl der Akteure, die im Policy-Netz der europäischen und deutschen Verkehrspolitik (in der Phase der Politikformulierung) grundsätzlich relevant sind und daher berücksichtigt werden müssen, erfolgte auf Grundlage mehrerer Gespräche in Brüssel und Berlin.

Richtline 1999/62/EG – wie Vorschläge in der Kommission zustande kommen und von wem diese dann im Entscheidungsprozess diskutiert, modifiziert und beschlossen werden. Es rücken also die Funktionen der beteiligten Akteure und Institutionen, ihre Binnenstruktur sowie die Art und Weise des Zusammenspiels im Entscheidungsprozess in den Mittelpunkt. Mit dem nötigen Hintergrundwissen kann dann der konkrete Politikformulierungsprozess bis zur Richtlinie 1999/62/EG systematisch dargestellt und analysiert werden.

4.1.1 Die rechtlichen Grundlagen der EU-Verkehrspolitik[342]

Einen ersten knappen Überblick über die auf supranationaler Ebene beteiligten Akteure und ihr Zusammenwirken bei der Politikformulierung in Verkehrsfragen enthält der Verkehrstitel[343] des EG-Vertrages. Nach Artikel 70 verfolgen die Mitgliedstaaten die Ziele des Vertrages im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik. Darunter ist zunächst ein einheitliches und systematisches Vorgehen bei allen hoheitlichen Maßnahmen zu verstehen,

---

[342] Einen kompakten Überblick über die rechtlichen Grundlagen der EU-Verkehrspolitik bieten Epiney/Gruber 2001. Für die Fallstudie I sind noch die Bestimmungen des Vertrages von Amsterdam (zum 1. Mai 1999 in Kraft getreten) einschlägig. Diese werden im Folgenden daher auch zu Grunde gelegt. Auf dem europäischen Gipfel von Nizza im Dezember 2000 wurde mit der Unterzeichnung eines neuen Vertrages das Fundament für die Erweiterung der EU gelegt. Der Vertrag von Nizza wurde im Laufe der Jahre 2001/2002 von den Mitgliedstaaten ratifiziert. Am 1. Februar 2003 trat er in Kraft. Um die Entscheidungsprozesse innerhalb der EU zu beschleunigen, wurden durch den Vertrag von Nizza wichtige Änderungen vorgenommen (vgl. Läufer 2004). Diese beinhalten z.B.: Erweiterung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit auf weitere Politikbereiche im Ministerrat anstelle von einstimmigen Entscheidungsprozessen; neue Gewichtung der Stimmen der Mitgliedstaaten im Rat (ab 1. Januar 2005); neue Sitzverteilung im Europäischen Parlament; Stärkung der Rolle des Präsidenten der Europäischen Kommission gegenüber den Kommissaren und ihren Zuständigkeitsbereichen. Zur weiteren Reform der EU beauftragten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten im Dezember 2001 einen Konvent (Europäischer Konvent) aus Parlamentariern und Regierungsvertretern unter der Leitung von Valéry Giscard d´Estaing mit der Ausarbeitung eines neuen Europavertrages. Am 17. Juni 2004 verabschiedete eine Regierungskonferenz den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE). Nach der sprachjuristischen Prüfung und Übersetzung in alle Amtssprachen der EU-25 wurde der Vertrag am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet. Der VVE sollte ursprünglich am 1. November 2006 in Kraft treten. In allen 25 Mitgliedstaaten muss der VVE, teils durch Volksabstimmungen, ratifiziert werden. Einen schweren Dämpfer erhielt der bisherige Ratifikationsprozess durch die Ablehnung der EU-Verfassung bei Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden (vgl.: Maurer 2005). Auf dem EU-Gipfel in Brüssel (Juni 2005) beschlossen die Staats- und Regierungschefs eine „Denkpause“ einzulegen. Bis zum Inkrafttreten einer Europäischen Verfassung bleibt der Vertrag von Nizza das zentrale Vertragswerk der EU. Für eine Reform der Richtlinie 1999/62/EG waren damit die Nizza-Bestimmungen maßgeblich. Mehr hierzu in: Kapitel 7.

[343] Titel V: Der Verkehr; Artikel 70-80 EGV.

die zur Erreichung der Vertragsziele auf dem Gebiet des Verkehrs erforderlich sind. Die grundlegenden Vorschriften sind in Artikel 71 enthalten: Danach beschließt der Rat – auf Vorschlag der Kommission – die Maßnahmen zur Verwirklichung einer gemeinsamen Verkehrspolitik, gemäß dem Verfahren nach Art. 251 sowie nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen.[344] Bis zum Maastrichter Vertrag über die Europäische Union (1993 in Kraft getreten) war die Beteiligung des Europäischen Parlaments lediglich auf das Recht beschränkt, angehört zu werden. Nach dem Inkrafttreten des Unionsvertrages galt für die Parlamentsbeteiligung an der Entscheidungsfindung das Verfahren der Zusammenarbeit.[345] Durch den Vertrag von Amsterdam ist für die Gesetzgebung auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik – mit einer Ausnahme[346] – das Verfahren der Mitentscheidung[347] für das Europäische Parlament eingeführt worden. Als

---

[344] Nach Art. 251 Abs. 2 i.V.m. Art. 205 Abs. 2 EGV faßt der Rat seine Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit. Die großen EU-Staaten Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien verfügten zum Zeitpunkt der Fallstudie im Ministerrat über je 10 Stimmen, während das Gewicht kleinerer Staaten zwischen 2 (Luxemburg) und 8 (Spanien) Stimmen betrug. Eine qualifizierte Mehrheit stellten 62 von insgesamt 87 Stimmen (= 71,26%) dar. Für eine Sperrminorität reichten 26 von 87 Stimmen (= 29,89%) aus (vgl. hierzu auch: Holzinger 1994: 415; Hix 1999: 70). Der Grundsatz der qualifizierten Mehrheit (Art. 71 Abs. 1) wurde jedoch durch das fortdauernde Gebot der Einstimmigkeit bei Beschlüssen über die Grundsätze der Verkehrsordnung (Art. 71 Abs. 2) durchbrochen. Vgl. hierzu: Anmerkung 346.

[345] Vgl. hierzu: Artikel 252 EGV.

[346] Art. 71 Abs. 2 EGV erfordert lediglich eine Anhörung des Europäischen Parlaments. Aufgrund der besonderen Vorschriften des Art. 71 Abs. 2 hatten die sog. Luxemburger Beschlüsse für den Verkehrsbereich nur beschränkte Bedeutung. Bisher sind die Mehrzahl der Beschlüsse in der Praxis – auch nach der Verfahrensvorschrift des Art. 71 Abs. 1 – fast immer einstimmig ergangen. Denn: Verhandlungen im Ministerrat sind durch eine stark verwurzelte Kultur der Konsensfindung gekennzeichnet. Auch wenn es theoretisch möglich wäre, einzelne Staaten zu überstimmen, sind formale Abstimmungen äußert selten. Vielmehr wird versucht, im Rahmen der Verhandlungen eine für alle Staaten akzeptable Kompromissformel zu finden. Dennoch hat allein die Möglichkeit, eventuell überstimmt zu werden („the shadow of the vote“), nachhaltige Auswirkungen auf den Verhandlungsprozess: „The knowledge that votes may be called often makes doubting governments focus on seeking amendments to meet their concerns rather than on blocking progress altogether. Under unanimity rules reluctant governments are generally much more likely to delay or obstruct agreements.” (Wallace 2000: 19).

[347] Das Europäische Parlament erhielt durch den Vertrag von Amsterdam einige „Aufwertungen“. Das Mitentscheidungsrecht des EP wurde auf 25 Politikfelder ausgedehnt, so dass es in etwa 75% der EU-Gesetzgebung mitentscheiden kann (Pfetsch 2001: 164). Das Verfahren der Mitentscheidung – in Art. 251 des EG-Vertrages im Einzelnen geregelt – zeichnet sich dadurch aus, dass das EP etwa gleiches Recht wie der Rat genießt. Ein wichtiges Element dieses Verfahrens ist vor allem die Möglichkeit der Festlegung eines Gemeinsamen Standpunktes durch den Rat und das EP. Bei Divergenzen zwischen beiden Institutionen wird der aus Vertretern des EP und des Rats bestehende Vermittlungsausschuss aktiv. Dieser kann einen

zusätzliches Element des Entscheidungsprozesses sieht Art. 79 EGV einen beratenden Ausschuss bei der Kommission vor, der aus von den Regierungen der Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen besteht.

Es wäre unzureichend, die Rollen der einzelnen Akteure im Entscheidungsverfahren nur formaljuristisch zu betrachten. In der Gemeinschaft haben sich neben bzw. in Ergänzung zu den offiziellen Abläufen informelle Abstimmungs- und Verhandlungsmechanismen[348] herausgebildet, die es zu berücksichtigen gilt, wenn man ein möglichst realistisches Bild von der Position der einzelnen Akteure im Policy-Netz erhalten will.[349]

4.1.2 Die Kommission

4.1.2.1 Die Rolle der Kommission im Politikformulierungsprozess

Die Hauptfunktion der Europäischen Kommission[350] in der Phase der Politikformulierung wurde bereits in der grundlegenden Verfahrensnorm des Art. 71 erwähnt: Sie verfügt über das alleinige Initiativrecht[351] für die supranationale Gesetzgebung. Das Vorschlagsmonopol[352] gilt

---

Kompromissvorschlag ausarbeiten, der von EP und Rat nicht mehr verändert, sondern nur noch angenommen oder verworfen werden kann (vgl. Earnshaw/Judge 2003; Moser 1997). Auch die Kommission ist darin vertreten, allerdings ohne Stimmrecht. Sie darf nur beratend Einfluss nehmen. Letztendlich kann das EP in einer zweiten oder dritten Lesung mit absoluter Mehrheit das Zustandekommen von Rechtsakten verhindern. So besteht de facto ein echtes Vetorecht des Parlaments. Im Mitentscheidungsverfahren erlassene Verordnungen und Richtlinien firmieren als Rechtsakte des Europäischen Parlaments und des Rates. EP und Ministerrat gelten als gleichwertige Partner im Entscheidungsverfahren (vgl. Herdegen 2001: 153).

[348] Dies wird zum Beispiel an der gewandelten Rolle des beratenden Ausschusses deutlich werden.

[349] Gleiches gilt auch für Fallstudie II.

[350] Mit Gründung der Europäischen Union durch den Maastrichter Vertrag hat man die EG-Kommission in Europäische Kommission umbenannt.

[351] Dieses Recht ist im Vertrag in Art. 211 bzw. Art. 251 EGV festgeschrieben. In der Praxis können Anstöße für politische Initiativen der Kommission allerdings vielfältigste Ursprünge haben: sie können auch aus dem Parlament, aus den zahlreichen Interessen- oder Expertengruppen, den Mitgliedstaaten, einer Entscheidung des EuGH entstammen oder in Folge bestimmter Erfordernisse der Verträge entstehen. Die EU wird deshalb auch als ein „agenda-setting-paradise“ bezeichnet (Peters 1994). Nach Art. 208 EGV kann der Rat die Kommission auffordern, die seiner Ansicht nach erforderlichen Untersuchungen vorzunehmen und ihm entsprechende Vorschläge vorzulegen. Ebenso kann auch das EP seit dem Unionsvertrag nach Art. 192 EGV mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission ersuchen, Vorschläge zu unterbreiten. Trotz diesem Recht bleibt die Kommission aber Türoffner für jegliche Politikinitiative.

[352] Das politische Ziel hinter diesem Recht ist es, eine starke Institution zu schaffen, die die europäische Integration vorantreibt (Klösters 1994: 73). Die Kommission soll also eine aktive Rolle als Produzent neuer

damit als die wichtigste Machtressource der Kommission im Brüsseler Entscheidungssystem. Sie entscheidet über die Wahl des Zeitpunkts, über die Rechtsgrundlage und nicht zuletzt auch über den konkreten Inhalt eines Vorschlags.[353] Damit stellt sie wesentliche Weichen für den weiteren Ablauf des Entscheidungsprozesses. Als eine wesentliche Handlungschance kann hierbei die relative Autonomie der Kommission von Parteipolitik und von der öffentlichen Diskussion gewertet werden. Sie hat eher eine technokratische Identität entwickelt, die ihre Legitimität aus der erhöhten Effizienz und aus erhöhten Wohlfahrtswirkungen europäischer Lösungen gegenüber nationalstaatlichen zu ziehen versucht.[354] Die Autonomie und Ressourcenausstattung der Kommission ist allerdings auch beschränkt. Als im Vergleich zum Zuständigkeitsbereich relativ kleine Behörde[355], der ein administrativer Unterbau für den Vollzug fehlt, ist die Kommission auf externe Informationen über die Besonderheiten der Mitgliedstaaten, des Problemfeldes und der möglichen Problemlösungen angewiesen.[356] Hieraus erklärt sich die große Bedeutung von wissenschaftlichen Gutachten für die Politikvorbereitung. Epistemische Gemeinschaften und Wissenschaftlernetzwerke haben damit große Einflusschancen.[357] Oft werden Vorlagen für Kommissionsentwürfe von externen Sachverständigen vorbereitet oder sogar erarbeitet. Der externe Informations- und Feedbackbedarf der Kommission trägt damit wesentlich zur „Kultur der offenen Türen“ bei. Besonders intensiv ist der Beratungs- und Vorabstimmungsbedarf mit den nationalen Regierungen und Verwaltungen. Dies ergibt sich aus der Notwendigkeit, realitätsbezogene und politisch auch durchsetzbare Vorschläge zu entwickeln.

Neben dem Initiativrecht kommt der Kommission aber auch eine starke Prozessmacht[358] zu. Sie hat das Recht, Vorschläge solange zurückzuziehen bzw. neue zu unterbreiten, solange der

---

Ideen, Strategien und Programme spielen (Wallace 1996: 149).

[353] Die Kommission als Initiativorgan steht insbesondere bei der Agenda-Gestaltung oftmals vor einer besonderen Herausforderung. Sie muss nicht nur erklären, warum ein bestimmtes Phänomen politisch zu regulieren ist, sondern darüber hinaus auch begründen, warum diese Regulierung auf europäischer Ebene stattzufinden hat. Das europäische Agenda-Setting rührt in vielen Fällen an Kompetenzfragen und ist daher kontroverser als im nationalen Kontext.

[354] „The Cost of Non-Europe“. Vgl. hierzu: Jachtenfuchs 1996: 438; Scharpf 1996:123.

[355] Die Kommission beschäftigt insgesamt etwa 22.000 Personen.

[356] Dies wird sich auch im Rahmen der Fallstudie I bestätigen.

[357] Wallace 1996: 149.

[358] Vgl. Art. 250 Abs. 2 EGV.

Rat noch keine Entscheidung getroffen hat.[359] Aufgrund dieser Regelung gilt es als Ausnahme, dass ein Rechtsakt gegen den ausdrücklichen Willen der Kommission verabschiedet wird. Die Kommission wird in der Regel bemüht sein, einen einmal unterbreiteten Vorschlag – notfalls durch Zugeständnisse und Änderungen – auch durchzubringen. „The Commission (…) is the key player at the stage of policy formulation, since the regulatory approach that it adopts can be very difficult to change completely. Commission proposals tend to define the ground on which governments negotiate."[360]

Fazit: Der Einfluss der Kommission ist in den verschiedenen Phasen des Politikzyklus unterschiedlich: er ist am Anfang wegen des Initiativmonopols groß. Die Kommission hat eine erhebliche Macht zur Definition von Problemen zur Selektion grundsätzlicher Handlungsoptionen (Problemdefinition). In der Entscheidungsphase vermindert sich dieser Einfluss. Sie nimmt zwar an den zwischenstaatlichen Verhandlungen teil, ist dabei jedoch ohne Stimmrecht. Die Umsetzung (Implementation) einer vereinbarten Politik findet in der Regel durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten statt. Die Kommission hat somit keine direkte Weisungsbefugnis.[361] Sie kann diese nur indirekt über ein Beschwerdeverfahren oder ein Normenkontrollverfahren beim Europäischen Gerichtshof einfordern.[362] Die Kommission ist damit – gegenüber den Entscheidungsträgern im politischen System der EU – nur beschränkt konfliktfähig. Sie ist eigentlich auf erfolgsorientierte Vorschläge angewiesen.[363] „The Commission is what might be called an adolescent bureaucracy. It is still very dependent upon national experts and groups for detailed information about diverse technical standards, legislation and organisational structures."[364] Dies bedeutet allerdings

---

[359] Klösters 1994: 70.

[360] Sbragia 2000: 298.

[361] Die Kommission ist als „Hüterin der Verträge" jedoch verpflichtet, die Anwendung und Einhaltung des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts zu überwachen. Ersteres umfasst die Verträge, die der Gemeinschaft zugrunde liegen. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht ist das von den Gemeinschaftsorganen geschaffene Recht, wie etwa Richtlinien oder Verordnungen. Zur Erfüllung ihrer Kontrollfunktion kann die Kommission in den Mitgliedstaaten alle erforderlichen Auskünfte einholen und Nachforschungen anstellen. Die Mitgliedstaaten haben gegenüber der Kommission weitgehende Informationspflichten.

[362] Klösters 1994: 86.

[363] In der Literatur (so Héritier 1994 u.a.) wird daraus teils gefolgert, die Kommission bevorzuge eher regulative als redistributive Ansätze. Als Gegenbeispiel zu dieser Auffassung kann die redistributive Strukturpolitik gelten. Dem institutionalistischen Argument vom Zusammenhang zwischen der Konfliktschwäche der Kommission im Entscheidungsprozess und dem regulativen Typus ihrer Vorschläge wird man – in gewissen Fällen – wohl dennoch eine Plausibilität unterstellen können.

[364] Mazey/Richardson 1993: 5.

nicht, dass die Kommission immer zu einem minimalistischen Opportunismus neigt. Absehbare Konflikte und Probleme müssen von der Kommission jedoch frühzeitig antizipiert werden. Durch Änderungen ihrer Vorschläge oder durch Stellungnahmen hat die Kommission aber grundsätzlich immer die Möglichkeit, den Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Wie groß dieser Einfluss letztlich ist, kann von Fall zu Fall sehr verschieden sein.

4.1.2.2 Binnenstruktur

Wenn von der Kommission die Rede ist, so ist damit zunächst das Kollegium der Kommissare gemeint.[365] In einem weiteren Sinne versteht man unter dem Begriff „Kommission" aber auch den darunter angesiedelten Verwaltungsapparat. Dieser lässt sich funktional untergliedern in Fachverwaltungen (Generaldirektionen), Dienststellen mit Querschnitts- oder Steuerungsaufgaben (Juristischer Dienst, Generalsekretariat) und solche mit Stabsfunktionen (Kabinette der Kommissare). Kommissionsentscheidungen und -beschlüsse jeglicher Art werden von den Kommissaren gemeinsam getroffen und verantwortet.[366] Auf diese Weise sollen die Stringenz und das Gewicht von Kommissionsentscheidungen gestärkt werden. Der Kommissionspräsident[367] hat bei Unentschiedenheit allerdings keine Entscheidungsgewalt über die mit absoluter Mehrheit zu treffenden Entscheidungen.[368] Obwohl die Kommissare gemäß Art. 213 EGV verpflichtet sind, ihre Aufgaben „in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaften" auszuüben und es ihnen untersagt ist, von den Regierungen oder irgendeiner anderen Stelle Weisungen anzunehmen, kommt es immer

---

[365] Im Europa der 15 setzte sich die Kommission aus 20 Kommissaren zusammen, die jeweils für bestimmte Policy-Felder zuständig sind. Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Spanien und Italien stellten je zwei Kommissare. Durch den Vertrag von Nizza bzw. durch die Osterweiterung mussten neue Regelungen getroffen werden (vgl. Wessels 2001: 204ff.; Pfetsch 2001: 145).

[366] Diese Organisationsstruktur hatte weitreichende Folgen, als einzelne Kommissare (Manuel Marin, Außenbeziehungen; Edith Cresson, Wissenschaft) im Herbst 1998 mit Vorwürfen über Unregelmäßigkeiten in der Vergabe und Verwendung von öffentlichen Geldern konfrontiert wurden und auch eine vom Parlament eingesetzte Expertengruppe diese Kritik zum Teil bestätigte. Gegen den Willen einzelner Kommissare trat die gesamte Kommission von Jacques Santer im Sommer 1999 zurück und löste auf diese Weise eine schwere Vertrauenskrise aus. Der Rücktritt der Santer-Kommission unterstrich auch die stärkere institutionelle Stellung des EP und war ein eindrückliches Beispiel dafür, wie das Parlament politisch Druck ausüben kann, ohne seine Befugnisse letztlich voll auszuschöpfen, sprich der gesamten Kommission das Misstrauen auszusprechen (vgl. 4.1.4).

[367] Präsident und Kollegium werden nach einem mehrstufigen Verfahren von den Mitgliedstaaten nach Zustimmung des Europäischen Parlaments für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt (vgl. Art. 214 EGV).

[368] Pfetsch 2001: 148.

wieder vor, dass sie sich auch als Anwälte nationaler Interessen betätigen. Dies hängt damit zusammen, dass ihrer rechtlichen Unabhängigkeit eine politisch-faktische Abhängigkeit gegenübersteht: So kann ein Mitgliedstaat „seinen“ Kommissar im Falle zu großer Unabhängigkeit zwar nicht während seiner Amtszeit abberufen, ihm jedoch die Wiederbenennung verweigern. Bei ihrer Arbeit werden die Kommissare durch verschiedene Dienststellen des Verwaltungsapparates unterstützt. Sie verfügen zum einen über einen persönlichen Mitarbeiterstab, die Kabinette, zum anderen sind ihnen die für ihren jeweiligen Politikbereich zuständigen Generaldirektionen zugewiesen, denen gegenüber sie weisungsberechtigt sind. Die Aufteilung der Aufgabengebiete auf die Kommissare deckt sich nicht mit der sektoralen Gliederung der Generaldirektionen, wie man dies von nationaler Ebene kennt, wo jedem Fachminister ein entsprechendes Fachministerium zugeordnet ist. So kann es sein, dass eine Generaldirektion mehreren Kommissaren gegenüber berichtspflichtig ist, oder, dass ein Kommissar für mehrere Generaldirektionen zuständig ist. Die Zuständigkeiten für die Verkehrspolitik waren bisher stets in einer Generaldirektion (GD VII) zusammengefasst und in der Hand eines Kommissars konzentriert, der daneben jedoch auch noch für andere Politikbereiche zuständig sein konnte. Der britische Kommissar Clinton Davis (1985-88) war beispielsweise auch für die Umweltpolitik verantwortlich. In den Kompetenzbereich des Belgiers Karel van Miert (1989-92) fielen neben der Verkehrspolitik Verbraucherschutz sowie Kredite und Investitionen. Der Spanier Abel Matutes (1993-1995) war gleichzeitig für den Sektor Energie verantwortlich. Mit dem Briten Neil Kinnock (1995-1999) zeichnete nach längerer Zeit wieder ein Kommissar ausschließlich für die Verkehrspolitik verantwortlich. Die Spanierin Loyola de Palacio (1999-2004) betreute wieder den Bereich „Energie“ mit, ebenso wie ihr französischer Nachfolger Jacques Barrot (ab 2004). Die Verkehrspolitik kann aus diesem Umstand, im Gegensatz zur Landwirtschafts- oder zur Regionalpolitik, wohl als eine die Arbeitskapazität eines Kommissars nicht immer vollständig beanspruchende Materie angesehen werden.

Die Größe der Generaldirektionen variiert. Sie bewegt sich zwischen 150 und bis zu 1000 Mitarbeitern. Die lange Zeit bestehende Situation von dem im Vergleich zu anderen Sektoren eher „geringeren“ Stellenwert der Verkehrspolitik in der Kommissionsarbeit hat sich in den letzten 15 Jahren erheblich gewandelt. Wenn man die personelle Ausstattung der GD VII (mit Energie) zu Grunde legt, so gehört sie mit über 600 Mitarbeitern nicht mehr zu den kleinsten Generaldirektionen.[369]

[369] Zum Vergleich: Die GD Landwirtschaft ist mit rund 1000 Mitarbeitern die größte GD. Am Ende liegt die GD Fischerei mit 150 Mitarbeitern. Einschränkend ist natürlich hinzuzufügen, dass die Zahl der Mitarbeiter nicht für

Der innere Aufbau[370] der Generaldirektion Verkehr entspricht nicht mehr ganz der Gliederung wie sie Mitte der 90er Jahre – zum Zeitpunkt der Fallstudie I – vorzufinden war. Die Verwaltungsstruktur ist im Herbst 1999 neu geordnet worden. „Die organisatorische Struktur der GDs verändert sich relativ rasch und regelmäßig, um sich neuen Gegebenheiten anzupassen und die Effektivität zu erhöhen.“[371] Die Generaldirektionen sind grundsätzlich in mehrere Direktorate und diese in drei bis fünf Abteilungen gegliedert. Der Verwaltungsapparat der Kommission ist damit horizontal als auch vertikal sehr stark untergliedert. Seit Ende 1999 hat die Kommission insgesamt 36 Dienststellen.[372] Bei der GD VII sind nach 1999 im Wesentlichen wieder die Energiedirektionen neu hinzugekommen, die teils mit den Verkehrsabteilungen verwoben wurden (so z.B. beim Direktorat A+B). 1995 gliederte sich die ausschließlich für Verkehr zuständige GD VII in insgesamt 5 Direktionen. Neben einer Direktion für Grundsatzfragen und Transeuropäische Netze gab es ein Direktorat für Forschung und Entwicklung. Weiterhin hatte der Landverkehr, die Seeschifffahrt sowie die Luftfahrt je einen eigenen Direktor. Aus der Auflistung der verschiedenen Arbeitsbereiche der GD VII im Anhang dürfte ersichtlich sein, dass es vielfach Schnittstellen zu den Tätigkeitsfeldern anderer Kommissare und Generaldirektionen gibt. Berührungspunkte zeigen sich vor allem immer zu den GDs Wettbewerb, Binnenmarkt, Arbeit und Soziales, Umwelt, Forschung, Entwicklung, Erweiterung, Steuern und Zollunion.

4.1.2.3 Einbindung der Verkehrspolitik in die allgemeine Integrationspolitik

Angesichts der starken Fragmentierung des kommissionsinternen Verwaltungsapparats stellt sich die Frage, wie die Einbindung der sektoralen Verkehrspolitik in die allgemeine Integrationspolitik und – davon getrennt – wie die Abstimmung zwischen den anderen sektoralen Politiken gewährleistet werden kann.

Auf der politischen Ebene übt das Kollegium der Kommissare eine bedeutende

---

sich genommen zum alleinigen Maßstab für die Bedeutung eines Politikbereichs gemacht werden kann. Nach Einschätzung der Kommissions-Gesprächspartner könnte die GD VII personell aber immer noch besser besetzt sein, da die Arbeitbelastung enorm hoch ist. Mit Beschluss der Kommission vom Juni 2002 wurde das Amt für Sicherheitsüberwachung EURATOM (für den Bereich Kerntechnik) in die GD VII integriert. Unter dem Dach der Generaldirektion Energie und Verkehr ist damit auch die EURATOM-Versorgungsagentur mit Sitz in Luxemburg.

[370] Zum Organisationsschema der Generaldirektion VII: Energie und Verkehr (DG TREN: Transport & Energy) siehe Abbildung 6 (Stand 2002) sowie Abbildung 7 (Stand 2006) im Anhang.

[371] Lahußen/Jauß 2001: 43.

[372] Herdegen 2001: 109.

Koordinationsfunktion aus. Die Tatsache, dass jede Entscheidung letztlich von allen Kommissaren gemeinsam verantwortet werden muss, zwingt die einzelnen Kommissionsmitglieder, sich eine Gesamtübersicht über die von ihren Kollegen behandelten Fragen zu verschaffen. Die Kabinette als persönliche Mitarbeiterstäbe der Kommissare sind hierfür das geeignete Instrumentarium. In jedem einzelnen Kabinett sind alle Politikbereiche inhaltlich abzudecken. Entwürfe für Gesetzgebungsvorschläge werden bei den montäglichen Runden der Kabinettchefs, die der Vorbereitung der Kommissionssitzung am Mittwoch dienen, diskutiert und abgestimmt. Das Problem liegt hierbei daran, dass die Koordinierung auf dieser Ebene oftmals erst am Endprodukt erfolgt und nur in seltenen Fällen bereits während des Ausarbeitungsprozesses stattfindet. Dem Juristischen Dienst und dem Generalsekretariat (der Kommission) kommen in dieser Hinsicht wichtige Funktionen zu. Jeder Vorschlag für einen Rechtsakt, wie auch jede andere Maßnahme der Kommission, muss vom Juristischen Dienst auf Übereinstimmung mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht überprüft werden. Dadurch werden juristische Widersprüchlichkeiten ausgeräumt. Die administrative Koordination der Arbeiten der verschiedenen Dienststellen innerhalb der Kommission (wie auch zwischen der Kommission und den Gemeinschaftsorganen) obliegt dem Generalsekretariat. Es bereitet jede Sitzung der Kommissare vor und sorgt für die Abfassung der Protokolle.[373] Neben diesen institutionalisierten Formen gibt es immer noch die Möglichkeit von ad-hoc-Gesprächen zwischen den von einem bestimmten Dossier betroffenen Dienststellen. Teils sind Anhörungen anderer Dienststellen aber auch intern vorgeschrieben. Manchmal wird zudem von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, zur Bearbeitung einer bestimmten Frage eine „Task Force“ einzurichten, in der Beamte verschiedener Generaldirektionen für einen befristeten Zeitraum an einem bestimmten Dossier arbeiten. Ein Mangel an Koordination zwischen den verschiedenen Generaldirektionen kann teilweise auch damit zusammenhängen, dass den Kapazitäten zur vertieften Auseinandersetzung mit den Vorhaben anderer Generaldirektionen einfach auch Grenzen bezüglich der Mitarbeiter gesetzt sind, oder dass in Einzelfällen kein Interesse zu einer vertieften Zusammenarbeit besteht.

4.1.2.4 Ausarbeitung eines Kommissionsvorschlags in der Verkehrspolitik

Wie hat man sich den Verfahrensablauf bei der Erarbeitung eines Kommissionsvorschlags für

[373] Das Generalsekretariat sitzt beispielsweise den wöchentlichen Treffen der Generaldirektoren vor, die jeweils am Donnerstag stattfinden. Gleiches gilt auch für die Sitzungen der Kabinettchefs.

einen Rechtsakt im Bereich Verkehrspolitik im Regelfall konkret vorzustellen?

Der Prozess beginnt zuerst in der zuständigen Direktion der GD VII. Diese arbeitet, oft im Rahmen politischer Vorgaben durch das Kabinett des Verkehrskommissars, einen ersten Textentwurf aus. Dieser wird auch als „working paper“ (Arbeitsdokument) bezeichnet. Vor dessen genauer schriftlicher Ausformulierung finden im Rahmen von Kommissionsarbeitsgruppen Konsultationen mit nationalen Experten[374] sowie mit europäischen Verbänden der betroffenen sozio-ökonomischen Gruppen statt.[375] Art. 79 EGV sieht hierfür zwar noch den beratenden Ausschuss vor, der aus von den Regierungen der Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen besteht und von der Kommission je nach Bedarf in Verkehrsfragen angehört werden kann. In der Praxis hat sich der Ausschuss jedoch – aufgrund seiner großen Zahl an Mitgliedern – als äußerst schwerfällig erwiesen. Seit Anfang der 80er Jahre wurde der Ausschuss deshalb auch überhaupt nicht mehr einberufen. Die Kommission ging dazu über, anstelle des bedeutungslosen Ausschusses die Verbände des Verkehrsgewerbes, Gewerkschaften oder auch Regierungssachverständige[376] und Experten ad hoc in Einzelfragen zu konsultieren.

Die großen Linien des Dienststellenentwurfs werden dann zwischen den verschiedenen Direktionen der Generaldirektion in der Regel auch bereits in einem frühen Stadium mit dem Kabinett des zuständigen Kommissars abgesprochen. Dieses Zusammenspiel zwischen der administrativen und der politischen Ebene, d.h. zwischen Generaldirektion und Kabinett, ist dabei selten spannungsfrei. Die Generaldirektionen empfinden die Vorgaben und Interventionen der Kabinette teilweise als zu starke Einengung ihres eigenen Handlungsspielraums. Auf Kritik stößt teils auch, dass Kabinettsmitarbeiter – unter Missachtung der Hierarchie – innerhalb der Generaldirektion privilegierte Kontakte zu einzelnen ihrer Beamten unterhalten, die z.B. die gleiche Nationalität haben. Der im Kontakt mit dem Kabinett des Verkehrskommissars und aus Beratungen zwischen den Direktionen hervorgegangene Entwurf der GD VII wird dann mit den übrigen Generaldirektionen abgestimmt, deren Aufgabengebiet durch die geplante Maßnahme berührt ist. Diese Abstimmung kann, wenn besonderer Diskussionsbedarf besteht, im Rahmen sog. „réunions

---

[374] Dies können Fachbeamte aus den Mitgliedstaaten, unabhängige Sachverständige oder nationale Interessenvertreter sein. Sie versuchen, die Problemdefinition und die Agendagestaltung (vgl. 2.2) auf europäischer Ebene in ihrem Sinne zu beeinflussen.

[375] Vgl. Wessels/Rometsch 1996. Für die Kommission stellen die Arbeitsgruppen eine wichtige Informationsquelle dar.

[376] Im Laufe der Jahre sind die Regierungen dazu übergegangen, die Verkehrsreferenten ihrer Ständigen Vertretungen mit dieser Aufgabe zu betrauen.

inter-services“ der Generaldirektoren oder Direktoren geschehen, meist erfolgt sie jedoch aus Zeitgründen im schriftlichen Umlaufverfahren, wobei den übrigen Generaldirektionen eine Frist gesetzt wird, innerhalb derer sie Einwände geltend machen können. Dieser offiziellen Abstimmung sind aber meist bereits informelle Kontakte auf Referentenebene vorausgegangen. Der zwischen den Generaldirektionen abgestimmte Entwurf wird dann dem Juristischen Dienst zur Überprüfung zugeleitet und schließlich an das Kabinett des Verkehrskommissars weitergegeben, mit der Bitte um Einleitung des Kommissionsverfahrens. Die Abstimmung zwischen den Kabinetten, die vom Generalsekretariat koordiniert wird, kann einmal im Rahmen der bereits erwähnten Kabinettchefsitzungen erfolgen, bei sensiblen bzw. kontroversen Themen können aber auch Treffen der für die Verkehrspolitik zuständigen Mitarbeiter einzelner, an der jeweiligen Frage besonders interessierter Kabinette vorausgehen. Das Kabinett des Präsidenten ist daran stets beteiligt. Inwieweit die Zielvorstellungen der GD VII sich in diesem kommissionsinternen Aushandlungsprozess gegenüber divergierenden Zielsetzungen und Prioritäten anderer Generaldirektionen bzw. Kabinette durchsetzen können, kann auch vom Ansehen einer Generaldirektion innerhalb des Verwaltungsapparates abhängen. Die GD VII befand sich hier offensichtlich lange Zeit in einer schlechten Ausgangsposition. Anfang der 70 Jahre wurde die GD Verkehr von anderen Dienststellen nicht gerade als attraktiver Gesprächspartner angesehen.[377] Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangte knapp 20 Jahre später eine – sogar von der Kommission eingesetzte – hochrangige Expertengruppe: Die Generaldirektion VII mache in der Wettkampfarena der EG-Kommission eine sehr schlechte Figur, es fehlten Fachpersonal und andere Ressourcen, um eine langfristige Verkehrspolitik zu entwerfen und mit anderen Generaldirektionen fruchtbar zusammenzuarbeiten.[378] Durch Reorganisationen und personelle Veränderungen innerhalb der Kommission sowie durch die gestiegene Bedeutung des Verkehrssektors seit Vollendung des Binnenmarkts dürfte sich das Ansehen der GD VII im Laufe der 90er Jahre allerdings erheblich verbessert haben.

Ist in der Runde der Kabinettchefs Einigkeit erzielt worden, so wird der Entwurf den Kommissaren als sog. A-Punkt, d.h. zur Annahme ohne weitere Aussprache vorgelegt.[379] Sehen die Kabinettchefs hingegen Beratungsbedarf durch die Kommissare, wird der Entwurf als B-Punkt auf die Tagesordnung der Kommissionssitzung gesetzt. Erst mit Verabschiedung

[377] Vgl. Poullet/Deprez 1976: 43.

[378] Gruppe Verkehr 2000 Plus 1990: 74.

[379] Vgl. Fritzler/Unser 2001.

durch das Kollegium der Kommissare, die durch einen Mehrheitsbeschluss[380] (Votum bei EU-15: 11 von 20 Kommissaren) entweder im mündlichen oder schriftlichen Verfahren erfolgen kann, wird aus dem Entwurf ein offizieller Vorschlag der Kommission, den das Generalsekretariat dann dem Rat und dem Europäischen Parlament als Entscheidungsorgan zuleitet. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen werden zu einem Vorschlag lediglich angehört. Die Rolle der Kommission im Politikformulierungsprozess ist damit keineswegs beendet. Sie ist weiter aktiv an der Arbeit des Rates und des Europäischen Parlaments auf allen Ebenen beteiligt. Bei allen Sitzungen ist immer ein Kommissionsvertreter anwesend.

4.1.3 Der Rat und die Rolle der nationalen Ebene am Beispiel Deutschland

Der Rat, die Vertretung der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene, ist der Hauptgesetzgeber der Gemeinschaft und damit deren Entscheidungszentrum.[381] „Bei der Rechtssetzung hat der Rat immer noch das größte Gewicht, obwohl die Stellung des Parlaments gegenüber dem Rat im Laufe der Entwicklung massiv aufgewertet worden ist.“[382] Wegen dieser zentralen Rolle des Rates im EU-Entscheidungsgefüge ist die Vorbereitung der Gemeinschaftspolitik auf nationaler Ebene wesentlicher Bestandteil des Entscheidungsprozesses.[383] Die innerstaatliche Festlegung des Regierungsstandpunktes und der im Rat zu verfolgenden Strategie ist von entscheidendem Einfluss auf Ablauf und Ergebnis des Verhandlungsprozesses. Dabei kann es für Mitgliedstaaten unter Umständen wichtig sein, durch die Bildung von Koalitionen mit einzelnen Beamten, Dienststellen oder Arbeitsgruppen der Kommission oder dem Europäischen Parlament, bereits in den Frühphasen des politischen Prozesses Einfluss zu gewinnen.[384] „National civil servants try to influence the Commission towards their own position.“[385] Da Wissen mit zu den wichtigsten Ressourcen in der Politikformulierungsphase gehört, haben Länder, die ein vitales Interesse an der Beeinflussung der europäischen Politik

[380] Wenngleich die Beschlüsse formal mit der Mehrheit der Mitglieder gefasst werden, wird in der Praxis von dieser Regel nur selten Gebrauch gemacht. Zumeist wird versucht, divergierende Interessen auszugleichen und einen Konsens zwischen den Mitgliedern herzustellen.

[381] Der Rat ist durch eine „Zwitterstellung“ geprägt: Als Organ der EG/EU verfügt er über eine durchgängige Entscheidungsgewalt für die Rechtsakte des EU-Systems insgesamt, die politische Funktion des Rates liegt aber insbesondere darin, die Interessen der Mitgliedstaaten einzubringen und abzugleichen.

[382] Herdegen 2001: 87.

[383] Vgl. Nugent 1999.

[384] Peterson 1995: 75.

[385] Wessels 1990: 238.

haben, die Möglichkeit, technisches Expertenwissen und wissenschaftliche Beweise zu mobilisieren, die die Überlegenheit der von ihnen favorisierten Lösung belegen.[386] Sie können also versuchen, auch andere Akteure von ihrer Problemlösung zu überzeugen. Dies geschieht zum Teil auch durch die Entsendung nationaler Experten, z.B. in die Kommission.

Zentraler Akteur der deutschen Bundesregierung in der europäischen Verkehrspolitik ist vor allem das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), dem eine Reihe von Bundesbehörden und -anstalten nachgeordnet sind. Innerhalb des BMVBW[387] gibt es kein eigenes EU-Referat, welches allein für die Europäische Verkehrspolitik zuständig ist. Europarelevante Fragen werden hier vielmehr in den zuständigen, nach Verkehrsträgern gegliederten Fachreferaten behandelt. Eine wichtige Rolle kommt jedoch der Grundsatzabteilung A zu. Die Aufgabe dieser ist es, die wesentlichen Konzepte der Politik zu entwickeln und für deren Umsetzung zu sorgen.[388] Zwischen dem BMVBW und anderen Ministerien bestehen zu Fragen der Europäischen Verkehrspolitik vielfältige Schnittstellen, beispielsweise auf dem Gebiet der Wettbewerbspolitik zum Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, bei den sozialpolitischen Fragen zum Bundesministerium für Gesundheit und Soziales, wegen der Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt zum Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und in Fragen der Erforschung und Förderung neuer Verkehrstechnologien zum Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Eine zentrale „Scharnierfunktion“ kommt der Ständigen Vertretung[389] der Bundesrepublik Deutschland bei der EU zu.[390] In der Ständigen Vertretung in Brüssel arbeiten zur Zeit über

---

[386] Vgl. Héritier 1995: 10.

[387] Zum Organisationsschema des BMVBW siehe: www.bmvbw.de (Rubrik Ministerium – Organigramm). Mit Antritt der Großen Koalition 2005 wurde das BMVBW in BMVBS, also Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, umfirmiert.

[388] Mehr hierzu in: Kapitel 5.

[389] Die Ständige Vertretung wird von dem Ständigen Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der EU (seit 1999 von Botschafter Dr. Wilhelm Schönfelder) geleitet. Sie gliedert sich in drei Abteilungen für Politik, Wirtschaft und Finanzen sowie eine Reihe von spezialisierten Referaten und Arbeitseinheiten. Näheres hierzu unter: www.eu-vertretung.de (Rubrik Abteilungen/Referate). Diese Arbeitseinheiten decken den gesamten Politikbereich ab. Auf- und Ausbau dieser Struktur reflektiert dabei den Stand und die Schwerpunkte der europäischen Integration. So sind die Referate Inneres und Rechtspolitik in den letzten Jahren seit dem Amsterdamer Vertrag – der u.a. die Schaffung eines Raums des Rechts der Freiheit und der Sicherheit festschreibt – stark angewachsen. Der Arbeitsbereich Militärpolitik ist Ausdruck des raschen Auf- und Ausbaus der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Arbeitsbereich Terrorismusbekämpfung (als jüngste Einheit) ist eine Reaktion auf die Ereignisse des 11. September 2001.

[390] Die Ständige Vertretung ist zunächst, wie jede andere Auslandsvertretung, Mittler zwischen dem Heimatland

140 Personen.[391] Das Referat Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (VBW) besteht seit mehreren Jahrzehnten aus 4 Personen und ist damit genauso groß wie das Umweltreferat. Neben dem Referatsleiter, zwei Referenten (Straßen- und Schienenverkehr; Seeverkehr und Binnenschifffahrt), gehört zu dem Mitarbeiterstab auch eine Sekretärin. Aufgrund des immer weiter steigenden Arbeitspensums ist vorgesehen, das Verkehrsreferat in Zukunft weiter personell aufzustocken. Die Referatsleiter der verschiedenen Abteilungen stehen in engem Kontakt zu ihren nationalen Ministerien, von denen sie Weisungen erhalten. Kommissionsvorschläge werden über die Ständigen Vertretungen an die Mitgliedstaaten weitergeleitet. Der Ständigen Vertretung kommt dabei eine doppelte Vermittlungsrolle zu: Zum einen vertritt sie im Rahmen der Ratsberatungen den deutschen Standpunkt, wirbt um Verständnis und sucht insbesondere in Bereichen mit Mehrheitsentscheidungen Verbündete, um so die deutschen Anliegen in den Rechtstexten und Entscheidungen des Rats angemessen zu verankern. Auf der anderen Seite vermittelt die Ständige Vertretung durch ihre Berichterstattung und Beratung gegenüber anreisenden Delegationen auch die Interessenlagen und Anliegen der anderen Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen gegenüber der Bundesregierung in Berlin. Auch hier gilt es, um Verständnis für besondere Anliegen der Mitgliedstaaten oder der Institutionen zu werben, um so zu einem Gesamtkompromiss beitragen zu können, der einerseits den deutschen Anliegen Rechnung trägt, gleichzeitig aber auch für die anderen Mitgliedstaaten akzeptabel und somit mehrheitsfähig ist. Um dieser doppelten Rolle erfolgreich gerecht werden zu können, muss die Ständige Vertretung also zum einen den Meinungsbildungsprozess in Brüssel aufs Genaueste verfolgen und zu beeinflussen versuchen, gleichzeitig aber auch nahe am Puls der Hauptstadt bleiben, auch, um frühzeitig auf mögliche Komplikationen hinweisen zu können (Frühwarnfunktion).[392]

Ist im EG-Vertrag von „dem Rat“ die Rede, so handelt es sich im Grunde um eine rechtliche Fiktion. Hinter dieser Institution verbirgt sich vielmehr eine seit Gründung der Gemeinschaften ständig wachsende Zahl sektoral organisierter Fachministerräte, in die jeder

---

und der Organisation, bei der sie akkreditiert ist. Insofern vertritt sie deutsche Interessen gegenüber den Institutionen der EU. In diesem Zusammenhang spielt aber auch z.B. die Vertretung deutscher Personalinteressen oder der Einsatz für Deutsch als Arbeitssprache in den Institutionen eine wichtige Rolle. Für die Vermittlung der deutschen Europapolitik ist auch der intensive Kontakt der Ständigen Vertretung mit Journalisten in Brüssel, insbesondere den deutschsprachigen (etwa 140 Korrespondenten sind akkreditiert), von großer Bedeutung.

[391] Die Hälfte sind Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes, die andere Hälfte kommt aus verschiedenen Fachministerien.

[392] So Colsman und Schimming im Interview.

Mitgliedstaat je einen Vertreter auf Ministerebene[393] entsendet, der befugt ist, „für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln.“[394] Die Entscheidung, wer letztlich die Rechte des Mitgliedstaates im Rat wahrnimmt, regelt sich nach innerstaatlichem, nicht nach Gemeinschaftsrecht. In der Regel handelt es sich aber um den zuständigen Ressortminister.[395]
Die Tagungshäufigkeit der verschiedenen Fachministerräte variiert stark, doch ist ein allgemeiner Trend zu einer zunehmenden Zahl von Ratstagungen pro Jahr festzustellen. Am häufigsten treffen sich die Außenminister (durchschnittlich etwa einmal im Monat), die nicht nur für spezifisch außenpolitische Fragen, sondern auch für allgemeine Angelegenheiten zuständig sind und die Agrarminister, dicht gefolgt von den Wirtschafts- und Finanzministern, die als ECOFIN-Rat tagen. Der Verkehrsministerrat gehörte bis in die 80er Jahre zu den Räten, die nur zweimal im Jahr zusammenkamen. Durch die auch den Verkehrssektor erfassende Integrationsdynamik steigerte sich die Häufigkeit in den 90er Jahren auf vier bis sechs offizielle Ratstagungen jährlich[396], ergänzt durch ein bis zwei informelle Treffen, die in erster Linie dem Gedankenaustausch dienen.
Vorbereitet werden die Ratstagungen durch den administrativen Unterbau des Rates. Hier kommt dem Generalsekretariat[397] des Rates eine entscheidende Rolle zu. Das Generalsekretariat kümmert sich um die Organisation der einzelnen Ratssitzungen sowie um die vorbereitenden Gremien. Hierzu zählt der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV oder nach der französischen Bezeichnung Coreper[398]), der in zwei verschiedenen Zusammensetzungen tagt und letztlich alle Punkte der Tagesordnung von Ministerratssitzungen festlegt.[399] Coreper II besteht aus den Ständigen Vertretern der

---

[393] Vgl. Hayes-Renshaw/Wallace 1997. Durch den Maastrichter Unionsvertrag wurde die Zusammensetzung des Rates neu geregelt. Seither ist es Mitgliedstaaten mit föderaler Struktur erlaubt, auch Minister ihrer Gliedstaaten (Bundesländer) zu entsenden.

[394] Herdegen 2001: 88. Vgl. Art. 203 EGV.

[395] Die Bundesregierung kann nach allgemein akzeptierter Praxis auch beamtete und parlamentarische Staatssekretäre entsenden, obwohl diese keine Regierungsmitglieder nach Art. 62 Grundgesetz (GG) sind.

[396] Die Tagungshäufigkeit der einzelnen Fachministerräte richtet sich auch immer nach der Dringlichkeit der zu behandelnden Fragen.

[397] Im Generalsekretariat (GS) arbeiten etwa 2500 Beamte. Das GS untersteht einem Generalsekretär und Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Dieser wird von einem stellvertretenden Generalsekretär unterstützt, der für die organisatorische Leitung verantwortlich ist.

[398] Comité des Représentants Permanents; engl: Commitee of permanent representatives of member states.

[399] Vgl. Art. 207 EGV. Die Sitzungen des AStV finden im gleichen Raum statt, wie später auch die Ministerratssitzungen. An den AStV-Sitzungen – mittwochs und donnerstags – nehmen 15 Delegationen (bei EU-15) der einzelnen Mitgliedstaaten teil. Pro Land sind in der Regel drei Plätze vorgesehen. Zudem sind

einzelnen Mitgliedstaaten im Botschafterrang. Coreper I setzt sich aus deren Stellvertretern zusammen. Die Aufteilung von Themen auf die beiden Gremien erfolgt häufig nach Politiksektoren: Die Ständigen Vertreter selbst beschäftigen sich im Allgemeinen eher mit den politisch „moderneren“ Fragen. Sie bereiten die Allgemeinen Ratstagungen (der Außenminister) vor, sind für Wirtschaft- und Finanzfragen, für Energiepolitik, Euratom-Angelegenheiten und Forschungspolitik zuständig. Coreper I befasst sich eher mit klassischen Binnenmarktfragen wie Verkehr, Umwelt, Haushalt und Sozialpolitik. Den Coreper-Sitzungen sind wiederum Arbeitsgruppen nationaler Fachbeamter vorgeschaltet, die entweder mit den zuständigen Fachreferenten aus den Ständigen Vertretungen oder mit Beamten unmittelbar aus den nationalen Ministerien besetzt sind. Die Tatsache, dass in diesen Arbeitsgruppen meist dieselben nationalen Beamten sitzen, die auch in den von der Kommission in der Vorbereitung ihrer Entscheidungen konsultierten Gremien vertreten sind, verweist auf eine enge Verzahnung nationaler und europäischer Bürokratie.[400] Gegenwärtig existieren ca. 200 solcher sektoral organisierter Arbeitsgruppen, unter ihnen die Gruppe „Verkehrsfragen“, die drei Mal pro Woche tagt. Kommissionsvorschläge werden also sozusagen zweifach administrativ vorgefiltert, bevor sie die politische Ebene der Minister erreichen. Die Fachbeamten diskutieren im Detail jeden einzelnen Ansatz des Kommissionsvorschlags.[401] Erst wenn technische Fragen geklärt sind, befassen sich die Ständigen Vertreter bzw. ihre Stellvertreter damit. Dabei wird das bereits von der Kommission her bekannte Verfahren der Unterteilung in A- und B-Punkte (bzw. I- und II-Punkte im Sprachgebrauch von Coreper) angewandt. Die Punkte, über die bei den Beratungen der Fachbeamten Einigkeit erzielt werden konnte, werden unter Punkt I der Tagesordnung zur Annahme ohne Aussprache durch Coreper gestellt. Fragen, über die kein Konsens zwischen den Fachbeamten erzielt werden konnte, werden von Coreper diskutiert. Dabei besteht immer die Möglichkeit, den Vorschlag zur weiteren Prüfung mit bestimmten Vorgaben an eine Arbeitsgruppe zurückzuverweisen. Erst wenn die Ständigen Vertreter bzw. ihre Stellvertreter ein Dossier für entscheidungsreif halten, wird es dem jeweils zuständigen Fachminister vorgelegt, wobei wiederum die unstrittigen Punkte von den strittigen getrennt werden. Der Rat kann seinerseits auch beschließen, den Vorschlag von Coreper weiterberaten zu lassen, wenn keine Einigung unter den Ministern zu erzielen ist. In der Praxis kann es dabei durchaus

---

Vertreter der Kommission anwesend.

[400] Vgl. Wessels/Rometsch 1996.

[401] Neue Vorschläge der Kommission werden der Ratsarbeitsgruppe in einer der ersten Sitzungen stets von einem Vertreter der Kommission erläutert. Dieser nimmt auch zu Fragen ausführlich Stellung.

dazu kommen, dass zahlreiche Kommissionsvorschläge zwischen den einzelnen Instanzen hin und her wandern.[402] Erdmenger spricht damit ein grundsätzlicheres Problem an, das immer wieder Gegenstand von Reformüberlegungen war. Die Entscheidungsfindung ist sowohl auf der administrativen Ebene als auch auf der politischen Ebene erheblich sektoral fragmentiert. Diese sektorale Zersplitterung kann in Bezug auf den Rat wesentlich ausgeprägter sein als in der Kommission, wo zumindest am Ende des internen Entscheidungsverfahrens das Kollegium der für die verschiedenen Ressorts zuständigen Kommissare steht. Koordinationsprobleme sind z.B. zwischen den verschiedenen Fachministerräten möglich: Die Struktur des Rates kann Hürden für eine sektorübergreifende Politikformulierung mit sich bringen, die dem sachlichen Zusammenhang der Politikfelder, also z.B. der Interdependenz von Binnenmarkt-, Verkehr-, Umwelt- und Energiepolitik, nicht immer Rechnung trägt. Zur Lösung dieser Problematik wurde z.B. der Ansatz verfolgt, sog. „Jumbo-Räte", d.h. gemeinsame Tagungen mehrerer Fachministerräte durchzuführen.[403] Dies blieb aber eher die Ausnahme als die Regel. Etabliert hat sich jedoch der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat). In diesem Zusammenhang muss man aber auch ein charakteristisches Element der Entscheidungsfindung im Rat berücksichtigen. Festgefahrene Verhandlungen in einem Politiksektor versucht man in der Regel dadurch wieder in Gang zu bringen, dass man dem Staat bzw. den Staaten, die sich einer Entscheidung widersetzen, in anderen Politikfeldern entgegenkommt und sie dadurch zu Zugeständnissen bewegt. Zum Schnüren größerer ressortübergreifender Verhandlungspakete („Package Deals") sind jedoch oftmals nur die Staats- und Regierungschefs in der Lage. Der Europäische Rat[404] hat seit seiner Gründung 1974 eine wichtige Rolle bei der Überwindung von Blockaden in den Fachministerräten übernommen. Damit besteht aber auch die Gefahr, dass der Europäische Rat in die Rolle einer „ständigen Schlichtungsinstanz entschlußunfreudiger Fachministerräte"[405] geraten kann. Wie häufig Blockadesituationen auftreten, hängt nicht

[402] Vgl. Erdmenger 1977: 61.

[403] Um eine bessere Koordination der Politikgestaltung zu ermöglichen, hielten beispielsweise die Umwelt- und Verkehrminister auch schon gemeinsame Ratstagungen ab. Solche gemeinsamen Beratungen finden jedoch vergleichsweise selten statt (vgl. Weale 2000: 100).

[404] Der Europäische Rat ist Impulsgeber für die konstitutionelle und institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Union und legt die allgemeinen politischen Leitlinien („high politics") fest. Im Europäischen Rat treffen die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten zusammen. Die Tagungen finden in der Regel mindestens zweimal jährlich statt. Der Präsident der Europäischen Kommission nimmt als vollberechtigtes Mitglied teil (vgl. Glossar 2000: 26).

[405] Oppermann 1991: 110.

zuletzt auch vom Entscheidungsmodus ab. „Im Rat bestehen Einstimmigkeitsregel und Mehrheitsprinzip nebeneinander. Mit der Einstimmigkeit ist ein hoher Minderheitenschutz verbunden. Da bei der Einstimmigkeitsregel jeder Staat de facto über ein Vetorecht verfügt, ist zur Entscheidungsfindung grundsätzlich eine hohe Kompromissbereitschaft erforderlich.“[406] Um zu einer Einigung zu gelangen, müssen die Differenzen der Mitgliedstaaten[407] überwunden werden. Es geht letztlich um den Ausgleich nationaler Interessen. Es wird also versucht, eine für alle Staaten akzeptable Kompromissformel zu finden.[408]

Wie unter 3.1.5 bereits ausgeführt, lähmte das „Einstimmigkeitsprinzip“[409] lange Zeit jeglichen Fortschritt im Verkehrssektor, der erst durch das richtungsweisende EuGH-Urteil teilweise aufgebrochen wurde. In bestimmten, besonders wichtigen Fällen (z.B. Steuerharmonisierung) verlangen die Verträge immer noch die Hürde „Einstimmigkeit“ für einen Ratsbeschluss.[410] Als konkretes Beispiel kann man die Harmonisierung von indirekten Steuern (z.B. der KFZ-Steuer) nennen.

---

[406] Pfetsch 2001: 139.

[407] Auf der Ebene des Ministerrates verhandeln nationale Vertreter miteinander, die auf die verkehrspolitischen Positionen ihrer jeweiligen Regierung verpflichtet sind. Es muss somit entlang dieser nationalen Positionen verhandelt und eine Lösung gefunden werden.

[408] Die Berücksichtigung divergierender nationaler Interessen bei einer Entscheidung kann jedoch auch zu einer weit gehenden Verwässerung und Abschwächung des ursprünglich von der Kommission entwickelten Regelungsentwurfs führen. Neben einer langen Verhandlungsdauer impliziert die Notwendigkeit, einen Kompromiss zu finden, häufig auch Programmdefizite, d.h. Normen mit geringem Verpflichtungsgrad, unbestimmte Rechtsbegriffe, lange Übergangs- und Anpassungsfristen oder weitreichende Ausnahmeregelungen. Die Richtlinie 1999/62/EG, die in Fallstudie I untersucht wird, bietet diesbezüglich reichlich Anschauungsmaterial.

[409] Einen Übergang zum verstärkten Mehrheitsentscheid verhinderte Frankreich, indem es 1965 nicht mehr an den Arbeiten des Rates („Politik des leeren Stuhls“) teilnahm. Die Krise wurde formell durch den sog. „Luxemburger Kompromiss“ vom Januar 1966 beigelegt (vgl. Oppermann 1991: 106ff.). Dieser besagte, dass in sehr wichtigen Angelegenheiten ein Staat nicht einfach überstimmt werden soll, sondern dass die Beratungen fortzusetzen seien, bis ein Einvernehmen erzielt werde. Über die Frage, was zu tun wäre, falls ein solcher Konsens nicht gefunden würde, konnten sich die EG-Staaten nicht einigen. Während Frankreich davon ausging, dass jedem einzelnen Mitgliedstaat ein Vetorecht zukomme, wollten die übrigen fünf EG-Mitglieder dann die vertraglich vorgesehenen Abstimmungsverfahren anwenden. In dieser Hinsicht war die Luxemburger Vereinbarung kein Kompromiss, sondern eher ein „agreement to disagree“. Faktisch konnte jede Ratsdelegation gegen unliebsame Entscheidungen ein Veto einlegen. Der Anreiz zur aktiven Beteiligung an einer Kompromisssuche war für die Staaten somit gering.

[410] Vgl. Art. 93 EGV; Herdegen 2001: 93.

Ein wichtiges Strukturelement für die Funktionsfähigkeit des Rates stellt auch die halbjährlich wechselnde Ratspräsidentschaft zwischen den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten dar. Diese erstreckt sich auf alle drei Arbeitsebenen des Rates (Beamten-Arbeitsgruppen, Coreper und Ministerrunde). Die Präsidentschaft kann dem jeweiligen Land Spielraum zur Beeinflussung von Ratsentscheidungen bieten:[411] „Presidencies cannot switch programmes but they can select certain priorities within a given parameter, or provide political impetus. Going a step further, even though a Presidency is confronted with ongoing Community work programmes, this work needs to be shaped and decisions have to be taken about whether given issue is 'ripe' for Coreper or Council meetings."[412] Ein wesentlicher Faktor wirkt sich auf jede Präsidentschaft negativ aus: die Zeit. Die halbjährige „Amtszeit" ist nämlich „barely longer than the learning curve."[413] Wenn eine Präsidentschaft gut eingearbeitet ist, steht bereits wieder ein Wechsel an. Der häufige Wechsel im Vorsitz lässt es umso wichtiger erscheinen, dass die jeweilige Präsidentschaft eng mit denjenigen Institutionen zusammenarbeitet, die auch für eine Kontinuität der gesetzgeberischen (und sonstigen) Aktivitäten der Gemeinschaft sorgen können: mit dem Generalsekretariat des Rates und mit der Kommission[414].

4.1.4 Das Europäische Parlament

Wie bereits unter 4.1.1 skizziert, ist die Entwicklung des EG-Systems auch eine Geschichte der förmlichen Kompetenzausweitung des EP. „In den frühen Phasen des Integrationsprozesses verfügte das Europäische Parlament (EP) kaum über Einfluss auf die europäische Politikentwicklung und kann in diesem Sinn als eher dekorativ denn effektiv bezeichnet werden."[415] Die Wahl der Parlamentarier erfolgt seit 1979[416] direkt durch die

---

[411] Dass ein Staat die Präsidentschaft stärker zur Förderung der eigenen nationalen Interessen als des Gemeinschaftswohls nutzt, ist eher unwahrscheinlich. Der betreffende Mitgliedstaat würde dadurch die Sympathie und Kooperationsbereitschaft der übrigen Staaten aufs Spiel setzen. Präsidentschaftsstaaten sind außerdem darauf aus, am Ende eine möglichst gute Bilanz vorlegen zu können (vgl. Kirchner 1992: 104ff.). Dadurch sind oft eher diplomatische Aktivitäten in mehr oder weniger großem Umfang gefragt.

[412] ebd.: 104.

[413] ebd.: 82.

[414] So findet zwischen Präsidentschaft im Ministerrat und Kommission eine enge Zusammenarbeit statt, wenn es um die Festlegung der Tagesordnungen und Policy-Vorschläge geht, mit denen sich Arbeitsgruppen, Coreper und Ministerrat beschäftigen sollen.

[415] Wallace 2003: 274.

[416] Vor der Einführung der Direktwahl wurden nationale Abgeordnete in das EP delegiert. Damit war eine enge Bindung an die Arbeit in den nationalen Versammlungen gewährleistet.

Bürgerinnen und Bürger der EU für fünf Jahre auf Basis nationaler Wahlgesetze. Die Funktionen des Europäischen Parlaments sind mit denen nationaler Volksvertretungen nach wie vor nur begrenzt vergleichbar.[417] Generell werden zwei Aufgabenbereiche des EP unterschieden: Neben parlamentarischen Kontrollbefugnissen[418], die sich primär auf die Möglichkeit beziehen, der Kommission mit Zweidrittelmehrheit das Misstrauen auszusprechen sowie bei der Bestellung der Kommissionsmitglieder mitzuwirken, ist hierbei insbesondere die Beteiligung des EP am Gesetzgebungsverfahren zu betonen. In der Regel befasst sich das Parlament erst mit einem Thema, wenn es als offizielles Kommissionsdokument veröffentlicht und damit der Entscheidungsprozess eingeleitet wurde.[419] Das EP hat damit in den Anfangsphasen des Politikzyklus ein relativ geringes Gewicht - es erhält seine Bedeutung erst mit seiner Rolle im Entscheidungsprozess. Ein förmliches Recht zur Gesetzesinitiative besteht nur indirekt.[420] Für die interne Organisation des EP ist das sog. Präsidium verantwortlich. Das Präsidium, an dessen Spitze ein Präsident steht, bereitet den parlamentarischen Ablauf der Plenarsitzung vor. Über die meisten Fragen berät das Präsidium gemeinsam mit den Vorsitzenden der Fraktionen. Die nicht nach nationaler, sondern nach parteipolitischer Zugehörigkeit gebildeten Fraktionen setzen die politischen Schwerpunkte im EP und organisieren die innerparlamentarische Willensbildung. Dabei hat sich in den zurückliegenden Jahren ein Trend hin zu den großen Gruppierungen, den Sozialdemokraten und den Christdemokraten herauskristallisiert, der das Gewicht dieser beiden Fraktionen im Parlament weiter verstärkt hat.[421] Die parlamentarische Praxis wird weitgehend auch von deren Zusammenarbeit bestimmt. Dies hängt wesentlich mit den Mehrheitserfordernissen zusammen: Das EP entscheidet zwar grundsätzlich mit einfacher Mehrheit, in allen Fragen, in denen es über echte Mitspracherechte verfügt, also etwa in den

---

[417] Zu den einzelnen Funktionen: Pfetsch 2001: 156ff.

[418] Vgl. Neunreither 1996: 111.

[419] Seitdem die Rolle des EP aufgewertet wurde, gibt es Anzeichen, dass das Parlament und insbesondere seine Ausschüsse frühzeitiger in den Politikformulierungsprozess eingebunden werden.

[420] Vgl. hierzu: Anmerkung 351.

[421] Das EP bestand bis 2004 aus 626 Abgeordneten, aufgeteilt nach vertraglich festgelegten nationalen Kontingenten (vgl. Art. 190 Abs. 2 EGV). Auf Deutschland entfielen dabei insgesamt 99 Sitze. Im EP gab es in der Wahlperiode 1999-2004 insgesamt 8 Fraktionen. Die christdemokratische Fraktion (EVP-ED) ging aus den Europawahlen vom 15. Juni 1999 mit 233 Sitzen erstmals als Siegerin hervor. Die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE), lange Zeit bestimmende Kraft im Parlament, sank auf 180 Sitze herab, gefolgt u.a. von den Liberaldemokraten, den Grünen, der vereinigten Linken und weiteren Gruppierungen (vgl. hierzu: Pfetsch 2001: 155). Zur Europawahl 2004 siehe: Niedermayer/Schmitt 2005.

Verfahren der Zusammenarbeit und der Mitentscheidung, verlangt der EG-Vertrag jedoch zumindest die absolute Mehrheit der Mitglieder. Die beiden großen Fraktionen sind jederzeit in der Lage, diese Mehrheiten aufzubringen. Gegen eine der beiden Gruppierungen, das hat die Praxis gezeigt, ist eine solche Mehrheit hingegen nur schwer zustande zu bringen. Hierbei erweist es sich durchaus als Vorteil, dass das EP nicht die Aufgabe hat, eine Regierung ins Amt zu bringen und dort zu halten und deshalb nicht, wie die Volksvertretungen parlamentarischer Systeme, in ein Regierungs- und Oppositionslager gespalten ist. Durchaus vergleichbar mit nationalen Parlamenten ist die Bedeutung der Ausschüsse. Zwar werden alle Entscheidungen des EP in den regelmäßig stattfindenden Plenarwochen in Straßburg und Brüssel getroffen, die inhaltliche Arbeit (Prüfung von Kommissionsvorschlägen) wird jedoch im wesentlichen in den Ausschüssen geleistet, deren Sitzungen in Brüssel stattfinden.[422] Die Zahl der Ausschüsse ist parallel zur Erweiterung des Tätigkeitsspektrums der EU kontinuierlich angewachsen. Mittlerweile gibt es 20 ständige Ausschüsse, die jeweils für bestimmte Sachgebiete zuständig sind. Daneben existieren noch nichtständige Ausschüsse, Unterausschüsse und Arbeitsgruppen. Ausschüsse werden von einem Berichterstatter[423] angeführt, der die Sitzungen vorbereitet und die Debatten leitet. Dessen Aufgabe ist es auch, einen ersten Stellungnahmeentwurf[424] zu einem Vorschlag zu erarbeiten. Dabei ist er in der Formulierung völlig frei. Bei den Beratungen des Entwurfs im Ausschuss kann jeder Abgeordnete Änderungsanträge stellen, über die abgestimmt wird. Nach der Debatte über alle Änderungsanträge wird schließlich ein „Entwurf einer legislativen Entschließung“ verabschiedet, der dann im EP zur Abstimmung gestellt wird. Dabei können sich die Mehrheitsverhältnisse zwischen Ausschuss und EP durchaus unterscheiden. Ein eigenständiger Verkehrsausschuss wurde bereits in den Anfangsjahren der Gemeinschaft eingerichtet. 1973 wurde diesem auch die Zuständigkeit für die Regionalpolitik übertragen. Dadurch kam in den darauffolgenden Jahren, die stark geprägt waren von den Auseinandersetzungen über die Errichtung der Regionalfonds, die Verkehrspolitik in der Ausschussarbeit etwas zu kurz. Zum sachlichen Zuständigkeitsbereich des Verkehrsausschusses gehörte neben der Regionalpolitik auch noch der Fremdenverkehr. Nach der Europawahl 2004 wurde aus dem vormaligen Ausschuss für „Regionalpolitik, Transport

[422] Unterstützt wird die Arbeit des EP von einem Generalsekretariat mit Sitz in Luxemburg.

[423] Da die Einigung auf einen Berichterstatter ein Prozedere zwischen den Fraktionen ist, gibt es hierüber öfter längere Diskussionen.

[424] Der Berichterstatter stellt daher auch ein vornehmliches Ziel von Lobby-Bemühungen dar. Dies wird auch im Rahmen der Fallstudie I deutlich.

und Tourismus“ (RETT) die Regionalpolitik ausgegliedert und ein neuer Ausschuss für regionale Entwicklung (REGI) etabliert. Der jetzige Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr/Tourismus (TRAN) hat damit jetzt eine deutlich homogenere Zusammensetzung und mehr Zeit, sich mit Verkehrsthemen intensiv auseinanderzusetzen.

4.1.5 Der Europäische Gerichtshof

Die Einordnung des Europäischen Gerichtshofs[425] unter die an der Formulierung der europäischen Verkehrspolitik beteiligten Akteure mag auf den ersten Blick überraschen. Formal betrachtet ist der EuGH schließlich, wie seine nationalen Pendants, auf die Wahrnehmung der klassischen rechtsprechenden Gewalt beschränkt. Nach Art. 220 EGV obliegt ihm „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung“ der Gemeinschaftsverträge. Die in den liberaldemokratischen Systemen der Mitgliedstaaten geltende Gewaltenteilung wurde also in dieser Hinsicht auch für die europäische Ebene übernommen. Der EuGH nimmt jedoch Funktionen unterschiedlicher Gerichtstypen wahr: Er ist Verfassungsgericht, indem er europäisches Recht auslegt und damit wesentlich zur Wahrung der Rechtseinheit beiträgt. Er handelt als Verwaltungsgericht bei Klagen von natürlichen und juristischen Personen zur Anfechtung oder wegen Unterlassung von Rechtsakten der EG. Er agiert als Zivilgericht insbesondere bei der Behandlung von Haftungsfragen sowie bei der Prüfung von Schadensersatzklagen gegen die EG. Außerdem fungiert der EuGH als Schiedsgericht bei Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten[426] in Bezug auf Materien des europäischen Vertragswerkes und er kann als Gutachterinstanz von den Organen der EG oder den Mitgliedstaaten mit der Prüfung von vertraglichen Vereinbarungen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen beauftragt werden. Gegen Urteile des EuGH ist eine Berufung nicht möglich. In der Praxis kann die Tätigkeit des EuGH durchaus als „judicial policy-making“ charakterisiert werden.[427] „Der Gerichtshof hat in besonderer Weise als Integrationsfaktor für die Gemeinschaft gewirkt. Sein Mandat zur „Wahrung des Rechts“ hat der Gerichtshof immer wieder in besonders dynamischer Weise verstanden und dieses Verständnis in einer integrationsfreundlichen Auslegung der Verträge,

[425] Zum organisatorischen Aufbau des EuGH: Wolf-Niedermaier 1997; Pfetsch 2001: 164ff.

[426] Die Drohung eines Mitgliedstaates mit einer Klage vor dem EuGH kann eine wichtige Handlungsressource im europäischen Entscheidungsprozess bedeuten.

[427] Vgl. Dehousse 1998. Die Einschaltung des EuGH ist über verschiedene Verfahrenswege möglich. Vgl. hierzu: Arndt/Rudolf 1998: 181-184.

zuweilen in kühner Rechtsfortbildung dokumentiert."[428] Die europäische Verkehrspolitik kann in diesem Sinne als ein Paradebeispiel („Untätigkeitsurteil") für die Rolle des EuGH als die eines „Motors der Integration" angesehen werden.[429]

4.1.6 Nebenorgane

4.1.6.1 Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA)

Der WSA setzte sich – zum Zeitpunkt der Fallstudie I – aus 222 Mitgliedern zusammen. Seine Mitglieder, die auf Vorschlag der einzelstaatlichen Regierungen vom Rat ernannt werden, gehören unterschiedlichen Interessengruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens an. Diese lassen sich in drei Gruppen aufgliedern: Arbeitgeber, Arbeitnehmer und „verschiedene Interessen" (Handwerker, Landwirte, Verbraucher, Freiberufler). Der WSA versteht sich damit als Vertretungsorgan und Gesprächsforum der organisierten Bürgergesellschaft. Die inhaltliche Arbeit wird im Rahmen von Fachgruppen geleistet, unter ihnen die Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel. Im Mittelpunkt der Arbeit des WSA steht die Abfassung von Stellungnahmen.[430] Aber: „Der Wirtschafts- und Sozialausschuss besitzt eine beratende Funktion ohne rechtliche Bindungswirkung."[431] Dass sich der WSA nicht zu einem gewichtigen Mitspieler im Institutionengefüge der EU und zu einem effektiven Instrument der Interessenvertretung entwickeln konnte, ist auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen.[432] Zum einen liegt dies wohl an der heterogenen Zusammensetzung, die gemeinsame Stellungnahmen nur auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners der verschiedenen Interessensgruppen erlaubt. Zum anderen wird der WSA erst konsultiert, wenn bereits ein Kommissionsvorschlag vorliegt. Häufig ist es dann aber für eine Einflussnahme bereits zu spät. Außerdem scheint es für Verbände wohl erfolgsversprechender zu sein, direkte Lobby-Aktivitäten als wirkungsvollere Möglichkeiten der Interessenvertretung einzusetzen.

---

[428] Herdegen 2001: 120.

[429] In Bezug auf die Richtlinie 1999/62/EG spielte der EuGH im Vorfeld ebenfalls eine wichtige Rolle. Vgl. hierzu: 4.2.1.

[430] Der WSA (sowie der AdR) kann auch von sich aus eine Stellungnahme in den Fällen abgeben, in denen er dies für zweckmäßig erachtet (vgl. Art. 262 und Art. 265 EGV).

[431] Lahusen/Jauß 2001: 47.

[432] Vgl. Hrbek 1996.

4.1.6.2 Der Ausschuss der Regionen (AdR)

Der AdR wurde 1994 mit dem Ziel eingerichtet, den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zum ersten Mal in der EU die Möglichkeit zu geben, ihre Interessen eigenständig und unmittelbar, d.h. nicht durch Regierungen der Mitgliedstaaten, gegenüber Rat und Kommission zu artikulieren und in den politischen Prozess einzubringen. Im AdR diskutieren Repräsentanten von Regionen und Gemeinden (1996: 222) Fragestellungen mit regionaler Dimension. Für Verkehrsfragen gibt es die sog. Fachkommission 3 „Verkehr und Kommunikationsnetze", die Stellungnahmen erarbeitet. Wie der WSA, so übt auch der AdR „nur" eine reine Beratungsfunktion aus. „Der Einfluss des AdR ist nicht nur wegen seines bloß beratenden Charakters beschränkt, sondern auch deshalb, weil die darin vertretenen regionalen Gebietskörperschaften ein ganz unterschiedliches Gewicht in den einzelnen Mitgliedstaaten haben. So lassen sich nur wenige regionale Körperschaften (wie die Regionen Belgiens oder die österreichischen Bundesländer) im Hinblick auf ihre staatsrechtliche Stellung und ihren Einfluss mit den deutschen Bundesländern vergleichen."[433]
Fazit: Der Einfluss des WSA sowie des AdR auf das Policy-making und auf Entscheidungen der EU ist sehr beschränkt. Fortschritte können auch ohne die „Meinung" beider Nebenorgane erzielt werden. Die Kommission kann zudem ein Zeitlimit aussprechen, innerhalb dessen der WSA und der AdR antworten soll oder eben nicht angehört wird.[434]

4.1.7 Organisierte Interessen im EU-Entscheidungsgefüge

Interessenverbänden, seien sie auf europäischer oder nationaler Ebene organisiert, stehen eine Fülle formeller und informeller Zugangsmöglichkeiten zu den verschiedenen Brüsseler Institutionen zur Verfügung, die sie zur Informationsgewinnung über Vorhaben der EU sowie zur Beeinflussung des gemeinschaftlichen Politikformulierungsprozesses nutzen können. „Fragt man nach den goldenen Regeln der Interessenvertretung, so wird stets einhellig auf die Notwendigkeit verwiesen, frühzeitig in den Politikprozess einzugreifen."[435] Wichtigster Adressat der Lobby-Bemühungen ist dabei im Allgemeinen die Kommission. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass bei der Ausarbeitung eines Vorschlags bereits wesentliche Weichenstellungen erfolgen, die sich in einem späteren Stadium oft nur noch schwer

[433] Herdegen 2001: 122.

[434] Vgl. Art. 262 EGV.

[435] Lahusen/Jauß 2001: 94.

korrigieren lassen. „Wer in Brüssel nicht unter die Räder kommen will, muss möglichst schon den ersten Kommissionsvorschlag beeinflussen.“[436] Dies liegt daran, dass die jeweiligen Mitarbeiterstäbe besonders bei der Ausarbeitung eines ersten Arbeitsdokumentes verstärkt auf Informationen, Anregungen und Ideen angewiesen sind. Kontaktaufnahmen sollten daher also zunächst dem mit einem Dossier befassten Fachreferat gelten. „Zahlreiche Politikinitiativen werden aus den Generaldirektionen heraus ins Leben gerufen. Viele inhaltliche Gestaltungsvorschläge für die Politik der EU werden dort geboren, was für die Interessenvertreter bedeutet, dass hier entsprechende Kontakte sehr relevant sind.“[437] Die sog. informellen Kontakte spielen dabei eine entscheidende Rolle. Denn oftmals kommt es darauf an, die mit einem Thema betrauten Mitarbeiter und Meinungsbildner innerhalb einer Organisation persönlich zu kennen, von diesen eingeladen und/oder konsultiert zu werden. Neben den formalen Wegen, die jedem Interessenvertreter klar sein dürften, ist wichtig zu wissen, wer genau Entwürfe vorbereitet und wie diese weitergeleitet und bearbeitet werden. Beim informellen Lobbying geht es vornehmlich um den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses. Wer es schafft, in einen engen „Vertrautenkreis“ einbezogen zu werden und womöglich bei neuen Initiativen in eine erste – vielleicht entscheidende Phase – miteingebunden wird, steigert seine Einflusschancen erheblich.[438] Wenn dieser „enge Kontakt“ nicht möglich war oder versäumt wurde, weil sich z.B. eine Organisation zu spät über die Bedeutung einer geplanten Maßnahme bewusst wurde, oder wenn die Vorstellungen des Verbandes an der ersten Kontaktstelle kein Gehör fanden, besteht noch die Möglichkeit, die Verbandsvorstellungen über das Kabinett des Kommissars einzubringen. Die Ebene der Kabinette ist im internen Entscheidungsprozess der Kommission von wesentlicher Bedeutung, weil sie die letzte Ebene ist, auf der wesentliche inhaltliche Beschlüsse gefasst werden. Die Kommission ist – wie unter 4.1.2 gezeigt – auf allen Ebenen den Kontaktwünschen von Verbänden äußert aufgeschlossen.[439] Häufig ergreift sie sogar selbst die Initiative bei der Einholung von Stellungnahmen.

---

[436] Strauch 1993: 72.

[437] Lahusen/Jauß 2001: 43.

[438] Dass ein Interessenverband frühzeitig in Beratungen miteingebunden wird, hängt nicht zuletzt natürlich auch von seinem Gewicht ab. Denn je größer und repräsentativer seine Mitgliedschaft ist, umso eher wird er als Sprachrohr eines gesellschaftlichen Interesses oder Sektors hinzugezogen. Wesentlich ist darüber hinaus aber auch die Fähigkeit der einzelnen Verbände, die an sie gerichteten Erwartungen hinsichtlich der Beschaffung von Informationen und der Mobilisierung von Unterstützung zu erfüllen.

[439] Vgl. dazu auch die Mitteilung: „Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen“ im ABl. 1993 Nr. C 63/02.

Aus Sicht der europäischen Institutionen erfüllt die Einbeziehung organisierter Interessen in das Policy-Netz vor allem zwei Funktionen: Sie bietet einmal die Möglichkeit zur Beschaffung zusätzlicher Sachinformation, über die die einzelnen Institutionen aufgrund ihrer beschränkten Kapazitäten oftmals nicht selbst verfügen. Zum anderen will man auf diese Weise die Akzeptanz der Gemeinschaftsmaßnahmen durch die Adressaten sicherstellen, die für eine erfolgreiche Politikimplementation notwendig ist.

Im Zuge der Ausweitung seiner Kompetenzen (Mitentscheidungsverfahren; inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten) hat auch das EP in den letzten Jahren als Adressat von Lobbying-Bemühungen erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Einflussnahme ist jedoch gerade beim EP ein „unsicheres Geschäft, denn bei der großen Anzahl von Abgeordneten, Fraktionen und Ausschüssen existieren auch entsprechend viele Eingaben, Konkurrenzen und Verhandlungsnotwendigkeiten.“[440] Außerdem sind aufgrund der eigenen Ressourcenknappheit lediglich Kontakte zu einer begrenzten Anzahl von Abgeordneten möglich. So kann es durchaus passieren, dass man in einem spezifischen Fall die entscheidenden Kontakte gerade nicht hat. In Gestalt des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) verfügen die Verbände – wie dargestellt – aber auch über eine institutionalisierte Interessenvertretung auf europäischer Ebene.

Neben der Kommission ist auch der Rat für Lobby-Gruppen ein wichtiger Zugangskanal. Um Informationen über den Stand der Diskussionen im Rat zu erhalten und den dortigen Entscheidungsprozess gegebenenfalls noch in ihrem Sinne beeinflussen zu können, versuchen Interessengruppen, Kontakt zu den nationalen Beamten in den Ratsarbeitsgruppen und auf Coreper-Ebene aufzunehmen. Die Einflusschancen sind jedoch eher gering, da die Beamten nach Weisungen aus ihren Hauptstädten handeln. Der direkte Weg ist daher der über die einzelstaatlichen Regierungen und Verwaltungen, der hauptsächlich auch von den nationalen Interessenverbänden genutzt wird. Diese Strategie bietet sich zwar aufgrund der zentralen Rolle der einzelstaatlichen Regierungen im Brüsseler Entscheidungsprozess an, die Erfolgsaussichten können jedoch angesichts von möglichen Mehrheitsentscheidungen im Rat und der Verhandlungslogik von Paketlösungen, die nationalen Delegationen oftmals Kompromisse abringen, auch sehr ungewiss sein.

„Die europäische Verbandslandschaft[441] befindet sich seit über 30 Jahren nicht nur im

[440] Lahusen/Jauß 2001: 46. Viele Verbände laden auch zu „Parlamentarischen Abenden“ ein, um gezielt Kontakte zu Ausschussvorsitzenden und Berichterstattern sowie zu Ausschussmitgliedern aufzubauen.

[441] Die Kommission hat einzelstaatliche Verbände bei einem Zusammenschluss auf europäischer Ebene stets aktiv unterstützt. Dahinter steht einerseits die Annahme, dass die Integration letztlich nur dann erfolgreich sein

Wachstum, sie differenziert sich auch zusehends intern aus und bringt eine Vielzahl von unterschiedlichen Organisationen hervor.“[442] Die europäischen Interessenverbände, die in der Regel Dachverbände nationaler Gruppierungen[443] darstellen, sind allerdings nicht immer in der Lage, gemeinsame Politiken zu verfolgen. Den verbandsinternen Entscheidungsprozess blockieren oftmals die gleichen Problemstrukturen wie im Ministerrat: Heterogenität der nationalen Interessen bei oftmals einstimmiger Entscheidungsfindung. Selbst dort, wo eine gemeinsame Stellungnahme (oft auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners) erfolgt, ist es den europäischen Verbänden nicht immer möglich, ihre Mitglieder auf diese Position zu verpflichten, mit der Folge, dass einzelne Verbände ihre abweichenden Positionen auf dem Weg über ihre jeweiligen Regierungen in den Entscheidungsprozess einzubringen versuchen oder selbst auch noch ein eigenes Büro[444] in Brüssel unterhalten. Nicht zuletzt deshalb gilt Brüssel seit einigen Jahren als das „Mekka des Lobbyismus“[445] schlechthin. Fragt man nach der Anzahl der in Brüssel tätigen Interessengruppen, so schwanken die Zahlen je nach Studie beträchtlich. Die Schätzung der Kommission beinhaltet mehr als 500 Interessengruppen aus verschiedenen Sektoren. Hinzu kommen mehr als 50 Vertretungen der Länder, Regionen und anderer lokaler Gebietskörperschaften sowie über 200 Firmenlobbyisten. Weiter verfügen auch mehr als 100 Beratungsfirmen (Management, Public Relations und politische Berater) sowie Rechtsanwaltskanzleien über eigene Büros in Brüssel. Andere Studien kommen insgesamt auf deutlich höhere Zahlen.[446] Knapp 50% dieser Gruppen vertreten wohl Industrie- und Handelsinteressen, weitere 25% repräsentieren die Interessen der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelbranche, etwa 20% sind Organisationen des

---

kann, wenn auch gesellschaftliche Akteure ihre Erwartungen und politische Aktivitäten auf die „europäische Ebene“ ausrichten. Andererseits sollte sichergestellt werden, dass die Kommission bei ihren Arbeiten einen „zentralen“ Ansprechpartner hat und nicht sechs, neun, zehn oder gar 15 (ab 2004: 25) verschiedene nationale Organisationen befragen muss, was im Einzelfall aber trotzdem immer noch vorkommen kann.

[442] Lahusen/Jauß 2001: 69. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) sind beispielsweise schon seit Ende der 50er Jahre mit Verbindungsbüros in Brüssel vertreten.

[443] Mittlerweile ist nahezu das gesamte Spektrum nationaler Interessenorganisationen, von den Fach-, Branchen- und Dachverbänden der Wirtschaft über die Agrar-, Umweltschutz- und Verbraucherverbände bis zu den Gewerkschafts- und Wohlfahrtsverbänden, im Rahmen von „Euroverbänden“ organisiert.

[444] Dies ist z.B. beim BGL der Fall, der auch Mitglied im europäischen Dachverband „International Road Transport Union“ (IRU) ist und insofern eigentlich bereits in Brüssel vertreten wäre.

[445] Vgl. Hamann 2005.

[446] Dies liegt auch an den Schwierigkeiten einer quantitativen Erfassung der Interessengruppen. Vgl. hierzu: Lahusen/Jauß 2001: 53.

Dienstleistungssektors und rund 5% vertreten Gewerkschafts-, Verbraucher- oder Umweltinteressen.[447] Welche Interessenverbände finden sich nun auf europäischer Ebene im Verkehrssektor[448]?

Am aktivsten und stärksten in das Policy-Netz der europäischen Verkehrspolitik integriert sind die Interessenorganisationen der Wirtschaft. Hierzu zählen die Branchen- oder Fachorganisationen der Verkehrswirtschaft, die die Interessen der im gewerblichen Güterverkehr tätigen Unternehmen, also der Anbieter von Verkehrsleistungen repräsentieren. Diese sind fast ausschließlich nach Verkehrsträgern organisiert: Die Interessen der Eisenbahnen vertritt die Communauté des Chemins de fer (CER[449]), die sich selbst als „The Voice of European Railways" bezeichnet. Die Union Internationale de la Navigation Fluviale (UINF) umfasst die nationalen Verbände der Binnenschifffahrtsunternehmen, das Comité de liaison européen des Commissionaires et Auxiliaires de Transport du Marché Commun (CLECAT) ist die Organisation der Spediteure, die zwar prinzipiell verkehrsträgerübergreifend arbeiten, aber aufgrund der dominierenden Stellung des Straßenverkehrs in diesem Bereich besonders engagiert sind. Die European Community Shipowners Association (ECSA) ist die Organisation der Seeschifffahrtsunternehmen. Die Anliegen des Luftverkehrs vertritt die Association of European Airlines (AEA). Die Interessen der in der Verkehrswirtschaft Beschäftigten vertritt die International Transport Workers Federation (ITF), in der Transportanbieter aller Verkehrsträger gewerkschaftlich zusammengeschlossen sind.

Die wichtigste Organisation im Bereich des Straßengüterverkehrs ist die International Road Transport Union (IRU) bzw. deren sog. „Verbindungsausschuss" (Permanent Delegation to the EU) für den Straßengüterverkehr.[450] Die IRU selbst, 1947 gegründet, ist die internationale Dachorganisation der Straßentransportunternehmer. Ihr gehören über 160 Gewerbeorganisationen aus fast 60 Ländern an. Aufgrund der zum Teil diametral entgegengesetzten Interessen der verschiedenen Mitgliedsverbände, resultierend auch aus den

---

[447] Mazey/Richardson 1993: 7.

[448] Die folgende Aufzählung beansprucht keineswegs Vollständigkeit. Es werden vor allem die Interessenverbände näher vorgestellt, die im Rahmen der Fallstudie I eine wichtige Rolle spielen. Die Auswahl der Akteure erfolgte auf Basis der geführten Experteninterviews. Eine Liste der Gesprächspartner, darunter zahlreiche Vertreter von Interessengruppen, befindet sich im Anhang.

[449] Die CER ist eng an den UIC (International Union of Railways), den Internationalen Eisenbahnverband, angekoppelt.

[450] Bereits 1958 war die IRU schon bei der EG mit zwei sog. „Verbindungsausschüssen" (gewerblicher Güterverkehr und Werksverkehr) vertreten.

unterschiedlichen verkehrsgeographischen Ausgangsbedingungen und den zum Teil noch differierenden nationalen Regelungssystemen im Straßengüterverkehr, ist die Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte oftmals äußerst schwierig. Die Hauptaufgabe der IRU besteht laut Geschäftsordnung darin, die Rolle und Funktion seiner Mitglieder zu fördern und ihre Interessen gegenüber den Institutionen der EU zu wahren. Dabei soll der „Verbindungsausschuss" vorrangig Kontakte zu den in Brüssel ansässigen Organen pflegen. Hierzu wurde 1973 auch ein eigenes Büro in der belgischen Hauptstadt eröffnet. Hauptadressat[451] der Aktivitäten des „Verbindungsausschusses" ist die Kommission, zu deren Dienststellen (in erster Linie GD VII) formelle und informelle Kontakte zu Mitarbeitern auf Arbeits- wie politischer Ebene bestehen. Die Kontakte zum EP waren hingegen lange Zeit eine Aufgabe der nationalen Mitgliedsverbände. Der Kompetenzzuwachs des EP hat hier allerdings zu einem Umdenken geführt. Die personelle Ausstattung des Sekretariats in Brüssel setzt allerdings Grenzen: Mitte 1993 waren dort vier Vollzeit- und eine Teilzeitkraft beschäftigt. Eineinhalb dieser viereinhalb Stellen waren für Schreibarbeiten vorgesehen. 1996 wurde das Brüsseler IRU-Büro auf insgesamt zehn Mitarbeiter aufgestockt. Vier davon sind Assistentinnen, die sich ausschließlich um die anfallenden Schreib- und Übersetzungsarbeiten kümmern.

Neben den Branchenorganisationen der Verkehrswirtschaft, d.h. den Anbietern von Verkehrsdienstleistungen, ist auch die Nachfragerseite, also die verladende bzw. produzierende Wirtschaft verkehrspolitisch aktiv. Hier sind an erster Stelle die Union der Industrie- und Arbeitergeberverbände Europas (UNICE[452]) und Eurochambres, der Dachverband der Industrie- und Handelskammern (beide 1958 gegründet), zu nennen. Aber auch einzelne Branchenorganisationen der Industrie, u.a. natürlich die Fahrzeughersteller[453],

---

[451] Prozentual schätzt Röckmann im Interview die Kontakte zur Kommission auf 60%, zum EP auf 30% und zum Rat lediglich auf 10%. Diese Aufteilung liegt an den großen Einflussmöglichkeiten, die Interessenverbände gerade in der Genesis von Vorschlägen haben.

[452] UNICE repräsentiert mehr als zehn Mio. Unternehmen. Mehrjährige organisationspolitische Kontroversen führten 1991 zur Einrichtung einer UNICE „advisory and support group", der Unternehmen als Direktmitglieder angehören und eigene Finanzierungsbeiträge leisten. Die Summe dieser Beiträge bleibt allerdings auf 25 Prozent des UNICE-Gesamtbudgets begrenzt, um die Vorrangstellung der Verbände zu wahren (vgl. Sadowski/Jacobi 1991).

[453] Multinationale Konzerne und Großunternehmen beschränken sich nicht nur auf die Beeinflussung europäischer Politik über nationale und europäische Verbände, sondern versuchen auch über direktes Lobbying ihre Interessen in die europäische Politikgestaltung einzubringen (vgl. Coen 1997).

wie z.B. die Association des Constructeurs Européens d'Automobiles[454] (ACEA) oder Branchenverbände wie die CEFIC[455] (chemische Industrie) melden sich (als Nachfrager von Verkehrsdienstleistungen) zu Wort. Die Beschäftigung mit verkehrspolitischen Fragen stellt bei Organisationen wie der CEFIC jedoch lediglich einen Ausschnitt ihrer Tätigkeit dar.

Verkehrspolitisch aktiv sind auch zahlreiche Organisationen aus dem Umweltbereich. Ihre Lobbying-Aktivitäten werden jedoch, stärker als dies bei den zahlreichen Industrieverbänden der Fall ist, durch geringe personelle und finanzielle Kapazitäten eingeschränkt.[456] Umweltinteressen sind ohnehin schwerer organisierbar als Wirtschaftsinteressen. Begünstigt wird diese Konstellation durch den Umstand, dass die Umweltqualität oftmals nicht als primärer Teilaspekt des Lebens betrachtet wird. Als primärer Lebensbereich gilt vielmehr der Beruf. Das Interesse als Arbeitnehmer oder Unternehmer wiegt für den Einzelnen damit schwerer als das Umweltschutzinteresse. Verbände, die für die Belange des Umweltschutzes eintreten, sind daher generell weniger durchsetzungsfähig als Verbände, die primär ökonomische Interessen vertreten.[457] Bemerkenswert im EG/EU-System ist daher, dass es eine lange Tradition der künstlichen Stärkung der Umweltverbände durch die Kommission gibt.[458] Dies kann wie beim European Environmental Bureau (EEB[459]) in Form einer Grundfinanzierung geschehen oder aber im Rahmen von projektbezogenen Zuschüssen, die

---

[454] Organisationen wie die ACEA treten in einer „Doppelfunktion" auf. Einerseits sind sie selbst „Nachfrager" nach Verkehrsdienstleistungen, z.B. bei der Auslieferung von Neuwagen. Andererseits zählen sie in gewissem Sinne aber auch zur „Anbieterseite", z.B. beim Verkauf von LKW. Eine trennscharfe Unterscheidung ist in einzelnen Fällen also nicht immer möglich.

[455] Der Verband der europäischen Chemiewirtschaft ist äußert ressourcenstark. Im CEFIC-Sekretariat sind rund 40 Mitarbeiter beschäftigt.

[456] Die Ursachen für dieses Ungleichgewicht sind einerseits auch in der ursprünglichen Konstruktion der EU als Wirtschaftsgemeinschaft zu sehen. Entsprechend haben sich Wirtschaftsverbände bereits relativ früh auf europäischer Ebene etabliert. Für Umweltinteressen ergaben sich entsprechende Anreize, sich auf europäischer Ebene zu organisieren, hingegen erst mit der Entwicklung und Ausweitung der umweltpolitischen Kompetenzen der EU, insbesondere durch die EEA und den Vertrag von Maastricht.

[457] Vgl. hierzu: Hey/Brendle: 1994: 331-387; Holzinger 1994: 128.

[458] Vgl. Roose 2003.

[459] Das EEB wurde 1974 gegründet und war lange Zeit der einzige größere Umweltverband, der in Brüssel aktiv war. Mit über 130 Mitgliederverbänden ist das EEB die umfassendste Interessenorganisation im Umweltbereich. Erst gegen Mitte der achtziger Jahre haben sich mit Friends of the Earth, Greenpeace und dem World Wildlife Fund for Nature weitere europäische Zusammenschlüsse von Umweltorganisationen etabliert, die in den neunziger Jahren um drei weitere Organisationen (BirdLife International, Climate Network Europe, Transport and Environment) ergänzt wurden. Das Personal aller genannten Verbände zusammen beläuft sich lediglich auf etwa 30 Mitarbeiter (vgl. Lowe 1998). Die personellen und finanziellen Ressourcen sind damit relativ gering.

von Organisationen beantragt werden müssen.[460]

Während für die Umweltverbände, wie das EEB oder auch Greenpeace, der Verkehrssektor nur einen Teil ihres Tätigkeitsspektrums bildet, widmet sich die seit 1990 bestehende Organisation „Transport and Environment“ (T&E) insbesondere den ökologischen Auswirkungen des Verkehrs. Zu den Mitgliedern von T&E gehören mittlerweile 38 nichtstaatliche Organisationen aus 20 Ländern. Um den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern zu gewährleisten, versorgt T&E diese regelmäßig mit kurzen Mitteilungen, Publikationen und Presseveröffentlichungen. Außerdem gibt T&E Studien in Auftrag und veröffentlicht eigene Berichte über wichtige Themen im Bereich Verkehr und Umwelt. Neben der „vertikalen“ Zusammenarbeit mit den Mitgliedern betont T&E auch die auf der „horizontalen“ Ebene. Es werden enge Kontakte mit Umweltorganisationen und anderen nichtstaatlichen Organisationen innerhalb und außerhalb Brüssels unterhalten. Zudem pflegt T&E Kontakte zu Fachleuten der Bahn, der Autoindustrie, dem Straßentransport, der Schifffahrt sowie zu Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Diese Kontakte fördern eine vielschichtige Sicht von Problemen des Verkehrs.

Fazit: Interessenvertreter haben es mit einer Vielzahl von Entscheidungsträgern in den unterschiedlichen Phasen des Policy-Zyklus zu tun, die potenziell alle relevant sein könnten. Es reicht deshalb nicht mehr aus, sich auf einzelne Akteure oder einzelne Phasen des Policy-Zyklus zu konzentrieren. Für optimales Lobbying müssen alle möglichen Einflusskanäle komplett genutzt werden. Dies ist aber nicht nur aufgrund der Ressourcenknappheit vieler Interessenvertreter problematisch, es kann auch zu einer Überlastung der Ansprechpartner führen. Die europäische Verbandsstruktur im Bereich des Straßengüterverkehrs ist gekennzeichnet durch das antagonistische Gegenüber beider Marktseiten, also von Organisationen der Anbieter von Verkehrsdienstleistungen einerseits und der verladenden bzw. produzierenden Wirtschaft andererseits. Der Einfluss großer Dachverbände, wie der IRU oder der ACEA, resultiert vor allem aus dem erheblichen ökonomischen Gewicht der von ihnen vertretenen Wirtschaftssektoren. Die ACEA vertritt einen Wirtschaftssektor, der nach eigenen Angaben etwa 8% der Arbeitsplätze in der unmittelbaren Produktion und den Zulieferbereichen in der EU stellt, sowie unmittelbar 2% des europäischen Bruttosozialproduktes erwirtschaftet. Die IRU argumentiert damit, dass der Straßengüterverkehr mittlerweile 80% aller Transporte in Europa abwickelt und damit weder durch andere Verkehrsträger wirtschaftlich ersetzbar noch für ein weiteres Wirtschaftswachstum verzichtbar ist.

[460] Die Zuweisungen der Kommission sind die wichtigste Einnahmequelle für das EEB.

Weiter bleibt festzuhalten, dass sich die Verbandsstruktur im Verkehrsbereich durch die Organisation beider Marktseiten grundlegend von der in anderen Sektoren unterscheidet. Die Agrarpolitik beispielsweise ist durch eine mangelnde Organisierbarkeit von Verbraucherinteressen sowie durch eine Dominanz der Produzentenverbände gekennzeichnet.

4.2 Fallstudie I: Politikformulierung am Beispiel der Richtlinie 1999/62/EG

4.2.1 Die Debatte um Wege- und externe Kosten in der Europäischen Verkehrspolitik bis zur Richtlinie 1993/89/EWG[461]

Die Phase der Problemdefinition des Themas „Wegekostenanlastung" ist in den Anfangsjahren der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik zu verorten. Anfang der 60er Jahre ergriff zuerst die Kommission die Initiative, um mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des damals noch aktiven beratenden Ausschusses (Artikel 79 EGV) auch Fragen bezüglich der Deckung der Wegekosten zu diskutieren. Das Interesse der Kommission galt zu diesem Zeitpunkt vor allem dem Aspekt, durch welche finanziellen Instrumente/Mittel die sechs EG-Staaten ihre Wegekosten deckten. Der Blick fokussierte sich dabei schnell auf die fiskalischen Belastungen des Verkehrs. Es zeigte sich: „Die kraftverkehrsspezifische Belastung dient neben dem Ziel der allgemeinen Finanzbedarfsdeckung auch dem gleichermaßen fiskalisch motivierten Ziel der Deckung der durch den Kraftverkehr verursachten Wegekosten."[462] Beim Straßengüterverkehr rückten damit die KFZ- sowie die Mineralölsteuer und deren Strukturen und Sätze ins Zentrum des Interesses. Ausgeklammert war dabei zunächst noch die Frage bezüglich zeit- oder streckenbezogenen Straßenbenutzungsgebühren. Es wurde sehr bald deutlich, dass die Wegekostenfrage wohl nur im Rahmen der allgemeinen Bemühungen um eine straßenverkehrsspezifische Abgabenharmonisierung geklärt werden konnte. Die Kommission, die sich strikt am Prinzip der Dienstleistungsfreiheit orientierte, richtete ihre Arbeiten darauf aus, dem zunehmenden grenzüberschreitenden Verkehr möglichst annähernd gleiche Wettbewerbsbedingungen zu verschaffen. Das Ziel war, die unterschiedlichen fiskalischen Belastungsniveaus einander anzupassen und dennoch den Mitgliedstaaten genügend finanziellen Spielraum zu belassen, um die Wegekosten zu decken. Bereits bei den ersten Konsultationen im beratenden Ausschuss zeigte sich, dass keine schnelle

[461] Richtlinie 1993/89/EWG des Rates vom 25. Oktober 1993 über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten.

[462] Merzenich 1992: 45.

Übereinstimmung unter den EG-Ländern bei der Frage der Abgabenharmonisierung und dem damit verknüpften Dossier Wegekosten zu erzielen war.[463] Vielmehr zeichnete sich ab, dass um einen Kompromiss wohl längere Zeit gerungen werden musste. Letztlich erstreckte sich der kontroverse Diskussionsprozess über Jahrzehnte hinweg, bevor mit der Angleichung der KFZ-Steuern und Straßenbenutzungsgebühren im Jahr 1993 (Richtlinie 1993/89/EWG) erstmals wenigstens eine partielle Harmonisierung der Straßenverkehrsabgaben gelang. Einige der wichtigsten Markierungspunkte bis zu diesen ersten Entscheidungen des Rates sowie maßgebliche „Blockadefaktoren" der Mitgliedstaaten werden im folgenden chronologisch dargestellt, bevor der Politikformulierungsprozess der Richtlinie 1999/62/EG im einzelnen nachgezeichnet wird. Die Bemühungen um eine gemeinschaftliche Abgabenharmonisierung unter Einbeziehung der Wegekostenfrage lassen sich in vier Zeitabschnitte einteilen:

- Erster Abschnitt: 1964-1978

Zu Beginn der 60er Jahre waren die grundsätzlichen Probleme einer Ermittlung und Anlastung der Infrastrukturkosten noch weitgehend ungeklärt. Zur besseren Vorbereitung praktischer Lösungen erließ der Rat 1964 eine Entscheidung zur Durchführung einer Enquete über die Wegekosten des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs.[464] Wichtige Ergebnisse legte die Kommission in einem Bericht[465] über ihre Musteruntersuchung vor: „Seither ist in der Gemeinschaft anerkannt, dass das Prinzip der Anlastung der Wegekosten in der gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik verwirklicht werden soll und dass die Wegekosten im Straßenverkehr über die KFZ-Steuer, die Mineralölsteuer und gegebenenfalls über Straßenbenutzungsgebühren anzulasten sind."[466] Die Ermittlung der Wegekosten bereitete jedoch erhebliche Schwierigkeiten. Es gab noch keine allgemeingültige national wie international anerkannte Methode zur Ermittlung und Zurechnung der Wegekosten.[467] Ein „aufgeblähter Apparat von Verkehrsexperten"[468] debattierte über Jahre hinweg verschiedenste

[463] Wie bereits in Kapitel 3 skizziert, zeichnete sich die verkehrspolitische Situation in den Mitgliedstaaten gerade in der ersten Phase durch große Unterschiede aus. Das gilt sowohl für die tatsächliche Struktur der Verkehrssysteme wie auch für die verkehrspolitischen Interessen und Konzepte.

[464] Zur Enquête-Entscheidung 64/389/EWG des Rates vom 22. Juni 1964 siehe: ABl. 1964: 1598. Für die Vorbereitung und Durchführung der Erhebung war jeder Mitgliedstaat in seinem Bereich selbst verantwortlich.

[465] KOM (69) 700 endg.

[466] Selmer/Brodersen/Nicolaysen 1989: 127.

[467] Vgl. hierzu: Samtleben 1960: 421ff.; Bopp 1964.

[468] So Erdmenger im Interview.

Methoden und Modelle zur Bestimmung der Wegekosten.[469] „Im Rahmen der bereits seit Anfang der 60er Jahre geführten Wegekostendebatte wird über die Berechnung dieser Kosten diskutiert. (…) Die Berechnung der Wegekosten gehört jedenfalls zu den schwierigsten und umstrittensten Fragen der Verkehrspolitik. (…) Schon bei den Kosten der Infrastruktur besteht keine einhellige Meinung darüber, welche Rechnungsposten einzustellen und wie diese zu berechnen sind. Die Umweltkosten des Verkehrs sind noch schwieriger zu fassen.“[470] Methodische Ansätze[471] wie die Vollkostenrechnung, die Berechnung der marginalen Kosten oder auch der sozialen Grenzkosten[472] wurden intensiv erörtert. „An die Anlastung der Umweltkosten hatte zum damaligen Zeitpunkt (…) noch niemand gedacht.“[473] Je nachdem, welche Rechnungsposten im Einzelnen bei der Ermittlung des sog. Wegekostendeckungsgrades berücksichtigt werden, gelangt man zu verschiedenartigen Ergebnissen. „Über die Frage, in welcher Form und Höhe die verschiedenen Verkehrsträger für ihre Wegekosten aufkommen sollen und vor allem, inwieweit sie die von ihnen verursachten Wegekosten decken, wird in der verkehrspolitischen Diskussion (…) heftig gestritten.“[474] Dies hat zur Folge, dass für einen Verkehrsträger unter Umständen verschiedene, teils widersprüchliche Aussagen über die Deckung seiner Wegekosten ermittelt

---

[469] Um die Wegekosten der verschiedenen Verkehrsträger zu berechnen, müssen die zugrunde liegenden Daten, wie z.B. der Bestand der einzelnen Verkehrswege und der Grad ihrer Nutzung durch die verschiedenen Verkehrsmittel, statistisch ermittelt werden. Das gilt auch für die Erhebung der einzelnen staatlichen Ausgaben, die den Verkehrswegen zugute kommen (vgl. Köberlein 1997: 171ff.).

[470] Hof 1998: 7/8.

[471] Für die Ermittlung der Wegekosten stehen mehrere mathematische Modelle zur Verfügung, die im folgenden nicht näher erläutert werden (vgl. Stanger 1993). So wurde beispielsweise in der zweiten Hälfte der 50er Jahre in der Nähe von Chicago ein amerikanischer Großversuch (mit einem Aufwand von 27 Mio. Dollar) über die Verursachung von Straßenkosten durchgeführt. Der sog. AASHO-Road-Test ermittelte auf verschiedenen Relationen das Verhalten von Bitumen- und Betonstraßendecken gegenüber unterschiedlichen Achslasten und Achsanordnungen von Fahrzeugen des Straßengüterverkehrs (vgl. Holocher 1988: 11ff.). Wenngleich die Übertragbarkeit der Untersuchungsergebnisse auf europäische Verhältnisse stark umstritten war und auch grundsätzliche methodische Bedenken geäußert wurden, so wurde in späteren Berechnungen immer wieder auf diesen Test zurückgegriffen (vgl. Aberle 2003: 387ff.).

[472] Unter „sozialen Grenzkosten“ werden beispielsweise die Kosten verstanden, die dem Infrastrukturbetreiber unmittelbar durch die einzelne Wegebenutzung entstehen. Die „sozialen Grenzkosten“ setzen sich somit aus den Infrastrukturkosten zuzüglich externer Kosten zusammen. Fixe Kosten – insbesondere Kapitalkosten – bleiben bei diesem Ansatz unberücksichtigt.

[473] Hof 1998: 126.

[474] Köberlein 1997: 171. In Fallstudie II wird deutlich, dass der „Streit“ bis heute unvermindert andauert.

werden.[475]

Ein erster Rechtsakt gelang dem Rat mit der Harmonisierungsentscheidung[476] vom 13. Mai 1965. Mit der Harmonisierungsentscheidung schien das Ziel der Schaffung eines Rahmens für die gemeinsame Verkehrspolitik im Bereich der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen in greifbare Nähe gerückt zu sein. Der Ratsbeschluss enthielt die Festlegung von Zielen sowie einen Zeitplan für die Harmonisierung der divergierenden steuerlichen, marktordnenden und sozialen Vorschriften. Da es sich bei der Entscheidung jedoch lediglich um einen unverbindlichen Zielkatalog handelte, indem „Fragen der Liberalisierung und Harmonisierung erstmals in ein Schema gebracht wurden“[477], musste die Kommission die „reine Absichtserklärung des Rates“ erst noch mittels konkreter Vorschläge abarbeiten. Dies stellte sich in der Praxis als ein äußerst schwieriges Unterfangen dar. Zunächst waren die Kommissionsbemühungen von vergeblichen Versuchen gekennzeichnet, im Bereich der Kraftfahrzeugsteuern die Harmonisierungsentscheidung in operative EU-Rechtsnormen umzusetzen. Die Entscheidung sah in Art. 1 die Beseitigung der Doppelbesteuerung bei den Kraftfahrzeugsteuern bis zum 1. Januar 1967, in Art. 2 die Vereinheitlichung der Berechnungsgrundlagen für die Kraftfahrzeugsteuern bis zum 1. Januar 1968 vor. Hintergrund war die Überlegung, dass ohne eine Vereinheitlichung der Berechnungsgrundlagen eine Harmonisierung der Steuersätze nicht gelingen könne. Der Vorschlag führte – trotz zeitlicher Vorgaben – zu keiner Entscheidung des Rates. „Die Harmonisierungsentscheidung und vor allem ihre Terminierung waren noch von dem Optimismus der Anfangsperiode der Gemeinschaft getragen. Heute mag man sich über die Naivität mokieren, mit der damals Fristen für die Bewältigung fundamentaler Schwierigkeiten gesetzt wurden. Ehrlicher wäre das Bedauern, dass diese Aufbruchstimmung nicht länger getragen hat und nicht kräftig genug war, innerhalb der ursprünglichen Gemeinschaft Lösungen zu finden, die später mit jeder Erweiterung schwieriger wurden, anstatt als acquis

---

[475] Beim Straßengüterverkehr herrschte stets die Meinung vor, er komme nicht in vollem Umfang für seine verursachten Wegekosten auf. „Nicht zuletzt wegen der zu geringen Anlastung der Wegekosten befindet sich der Straßengüterverkehr gegenüber allen anderen Verkehrsträgern eindeutig im Vorteil. Dazu kommt, dass die vom Straßengüterverkehr verursachten externen Kosten wesentlich höher als bei allen anderen Verkehrsträgern sind.“ (Aussersdorfer 1993: 9). Vor allem die straßenaffinen Verbände (z.B. IRU) konterten auf diesen Vorwurf stets mit Gegengutachten, die auf der Grundlage der fiskalischen Belastungen teils sogar zu einer Überdeckung der Wegekosten gelangten (so Röckmann im Interview).

[476] Die Entscheidung befasste sich mit der „Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen.“ (Siehe: ABl. 1965: 1500).

[477] So Erdmenger im Interview.

communitaire auf die Mitglieder übertragen werden zu können."[478]

Ehrgeizig – aber letztlich erfolglos – war auch der Vorschlag der Kommission vom 17. Juli 1968 für eine erste Richtlinie des Rats zur Anpassung der nationalen Steuersysteme für Nutzfahrzeuge.[479] Der Vorschlag wurde als ein erster Versuch praktischer Infrastrukturpreispolitik betrachtet. Nach der Richtlinie hätten die Mitgliedstaaten mit Wirkung vom 1. Januar 1970 (Art. 1) ihre bisherigen Steuern und Abgaben für Nutzfahrzeuge durch eine Abgabe für die Benutzung der Straßen ersetzen müssen (Art. 4). Für die Festsetzung ihrer Sätze enthielt der Richtlinienvorschlag einige Vorgaben (Art. 9ff.). Als wichtiges Element war das Nationalitätsprinzip[480] nach Beseitigung der Doppelbesteuerung (Art. 19) vorgesehen. Der Rat erklärte sich mit dem Richtlinienvorschlag auf seiner Tagung vom 12. Juni 1978 zwar grundsätzlich einverstanden, jedoch wurde die endgültige Zustimmung zurückgestellt und von dem „völlig unsinnigen Junktim"[481] abhängig gemacht, ob die italienische und die niederländische Delegation Fortschritte in der Frage der Maße und Gewichte und bei der Liberalisierung des Güterkraftverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten erzielten. Die Vorbehalte wurden nicht aufgegeben, vielmehr hielten auch einige andere Mitgliedstaaten ihre Zustimmung später nicht mehr aufrecht. Der Vorschlag der Kommission wurde schließlich auch von seiten der Wissenschaft, die erhebliche Mängel identifizierte, weitgehend abgelehnt.[482] Da der Rat auch diesen Ansatz letztlich nicht für praktikabel hielt, konnten bis zum EuGH-Urteil 1985 keine wesentlichen Fortschritte mehr erzielt werden, obwohl die grundlegende Idee der Kostenwahrheit[483] bei der Berechnung der Wegeentgelte und bei der Suche nach einem geeigneten Abgeltungssystem für die Benutzung der Verkehrswege bereits in den 60er Jahren andiskutiert worden war. Alle Überlegungen der Kommission blieben aber stets in der Phase der Agenda-Gestaltung stecken und sorgten so für

---

[478] Schmitt 1993: 306.

[479] Siehe: ABl. Nr. C 95 1968: 41.

[480] Beim Nationalitätsprinzip hängt die Besteuerung eines KFZ vom Ort der Zulassung ab, unabhängig auf welchem Territorium das Fahrzeug eingesetzt werden soll (z.B. KFZ-Steuer). Abgaben nach dem Territorialitätsprinzip knüpfen hingegen gerade an das Merkmal der Nutzung der Straßen eines Mitgliedstaates an. Die Besteuerung am Ort der Transportleistung bietet den Vorteil, dass auch ausländische Nutzer erfasst werden (z.B. über streckenabhängige Mautgebühren).

[481] Schmitt 1993: 308.

[482] Vgl. Hof 1998: 126ff.

[483] „Kostenwahrheit" im Verkehr ist erst dann gegeben, wenn jeder Verkehrsträger die gesamten von ihm verursachten volkswirtschaftlichen Kosten trägt, d.h. wenn die von den Benutzern der Verkehrswege geleisteten Beiträge sowohl die betriebswirtschaftlichen Wegekosten als auch die externen Kosten abdecken.

eine überaus „leidvolle (…) Behandlung des Themas auf europäischer Ebene.“[484]

- Zweiter Abschnitt: 1986-1990

Nach dem richtungsweisenden EuGH-Urteil im Jahr 1985 nutzte die Kommission den neuen Schwung. In ihrer im Auftrag des Rates durchgeführten Studie „Ausschaltung der Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen im Güterkraftverkehr – Untersuchung über Kraftfahrzeugsteuern, Mineralölsteuern und Straßenbenutzungsgebühren“[485] stellte die Kommission eine Gesamtbetrachtung der wettbewerblichen Auswirkungen aller drei genannten Abgabenarten an und bemühte sich um einen Gesamtansatz, mit dem nicht nur die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen[486] beseitigt, sondern auch eine angemessene Belastung der Nutzer mit den von ihnen verursachten Wegekosten erreicht und ein ausreichendes Abgabenaufkommen der Mitgliedstaaten gesichert werden sollte. Das Interesse an Gemeinschaftsregelungen über verkehrsspezifische Abgaben war jedoch in den Mitgliedstaaten noch immer höchst unterschiedlich ausgeprägt. Bis 1993 kann man in der Europäischen Gemeinschaft im Wesentlichen drei Gruppen von Mitgliedstaaten unterscheiden:

Hohe Kraftfahrzeugsteuern und keine Straßenbenutzungsgebühren hatten Deutschland (für einen 40t-Lastzug: 10505 DM) und Großbritannien (für einen 38t-Lastzug: 8841 DM). Die Benelux-Länder, Dänemark und Irland hatten KFZ-Steuern auf mittlerem Niveau – zwischen 1336 DM für einen 40t-LKW (Luxemburg) und 3341 DM für einen 38t-Lastzug (Irland) – und keine Straßenbenutzungsgebühren. Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland erhoben Autobahngebühren und sehr niedrige KFZ-Steuern, fast durchweg unter 1000 DM.[487] Durch bilaterale Abkommen befreiten die Mitgliedstaaten die Fahrzeuge des jeweils anderen Landes von der Kraftfahrzeugsteuer (Ausschluss der Doppelbesteuerung). Länder mit niedrigen KFZ-Steuern und Straßenbenutzungsgebühren waren in zweifacher Hinsicht im Vorteil: Ihre Fahrzeuge hatten durch niedrige KFZ-Steuern einen Wettbewerbsvorteil, zur Deckung der Wegekosten trugen ausländische wie inländische Fahrzeuge über die Straßenbenutzungsgebühren bei. Umgekehrt ist das Verhältnis bei

[484] Erdmenger 1999: 203.

[485] KOM (86) 750 endg.

[486] In ihrer Studie hatte die Kommission die Existenz erheblicher Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher verkehrsspezifischer Steuer- und Abgabenbelastungen in den einzelnen Mitgliedstaaten festgestellt. Nach Auffassung der Kommission erforderte dies eine Gesamtbetrachtung aller drei Abgabenarten. Eine nur auf einen Bestandteil beschränkte Maßnahme hätte die Wettbewerbsverzerrungen weiter erhöht.

[487] Alle Angaben stammen vom BGL.

Ländern mit einem hohen KFZ-Steuersatz und keinen Straßenbenutzungsgebühren. Ihre Fahrzeuge sind mit einem hohen KFZ-Steuer-Fixkostenblock belastet, zusätzlich zahlen sie in anderen Ländern Autobahngebühren, während im eigenen Land ausländische Fahrzeuge allenfalls über die Mineralölsteuer[488] einen gewissen Wegekostenbeitrag leisten. Länder mit niedrigen (oder mittleren) KFZ-Steuern und ohne Straßenbenutzungsgebühren haben den Vorteil günstiger Wettbewerbsbedingungen für ihr Transportgewerbe, aber auch den Nachteil, dass ausländische LKW nur geringe Beiträge zu ihren Wegekosten leisten. Länder wie Belgien, Niederlande und Dänemark nahmen diese Situation aber gerne in Kauf, weil deutsche LKW bei ihnen weit geringere Fahrleistungen erbrachten als ihre LKW in Deutschland.[489]

Am 15. Januar 1988 knüpfte die Kommission mit dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere LKW“[490] an die Harmonisierungsentscheidung von 1965 an. Erstmalig wurde die Methode der verursachergerechten Wegekostenanlastung nach dem Territorialitätsprinzip als Mittel zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen ausdrücklich genannt. In dem Vorschlag war das Verbot der Doppelbesteuerung bei der KFZ-Steuer, eine Harmonisierung der Systeme der Kraftfahrzeugsteuern auf der Grundlage des höchstzulässigen Gesamtgewichts und eine Einteilung in Steuerklassen vorgesehen. Nach 1992 sollte die Anlastung der Wegekosten nach dem Territorialitätsprinzip erfolgen. Ihre Vorstellungen zur Regelung der Wegekostenfrage konkretisierte die Kommission im Dezember 1988[491] weiter: LKW, die im grenzüberschreitenden Verkehr durch KFZ-Steuern, Mineralölsteuern und Straßenbenutzungsgebühren ihre Wegekosten nicht deckten, sollten eine Zusatzabgabe entrichten. Die Wegekosten sollten dabei für eine Reihe von typischen Fahrzeugkategorien und – für jeden Mitgliedstaat gesondert – anhand einiger typischer internationaler Fahrtrouten pauschal errechnet werden. Die Mineralölsteuern sollten voll harmonisiert werden. Auch die Möglichkeit einer Einbeziehung externer Kosten[492] griff die Kommission als Ziel im

---

[488] Aufgrund des großen Tankvolumens ist es durchaus möglich, dass LKW Deutschland durchqueren ohne hierbei einmal tanken zu müssen. Bei ausschließlichem Betanken eines Fahrzeuges im Zulassungsland nimmt die Mineralölsteuer den Charakter einer Abgabe nach dem Nationalitätsprinzip ein.

[489] Länder wie Belgien, Niederlande oder Dänemark hatten deshalb vor allem ein Interesse daran, die Abstände bei der KFZ-Steuer zu den Hochsteuerländern möglichst aufrecht zu erhalten und die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren in Deutschland zu verhindern.

[490] KOM (87) 716 endg.

[491] KOM (88) 683 endg.

[492] Die externen Kosten wurden in dem Richtlinienvorschlag lediglich in den (nicht rechtsverbindlichen)

Vorschlag erstmals auf.[493] Den Vorschlägen der Kommission aus dem Jahr 1988 war erneut wenig Erfolg beschieden. „Die Kommission beging, (…) wie sich sehr rasch zeigen sollte, den unverzeihlichen Fehler, für die Umsetzung ihres Prinzips in die Wirklichkeit weder einen theoretisch überzeugenden noch gangbaren Weg aufzuzeigen. Dieser „Leichtsinn“ wog umso schwerer, als sie gleichzeitig die Ambition verkündete, nun endlich eine gerechte Anlastung der Wegekosten und externen Kosten zu realisieren. Die Verhandlungen im Ministerrat liefen sich, wie zu erwarten war, unmittelbar fest; Versuche der Kommission, die Diskussion am Leben zu halten, scheiterten an der Wirklichkeitsferne, teilweise auch an der Naivität der Argumente und Anregungen.“[494]

- Dritter Abschnitt: 1990-1993

Die stockenden Verhandlungen im Verkehrsministerrat versuchte schließlich Deutschland mit einem nationalen Alleingang zu umgehen. Denn: Deutschlands Transportgewerbe hatte mit die schlechtesten steuerlichen Wettbewerbsbedingungen in Europa (hohe KFZ-Steuer; keine Straßenbenutzungsgebühren) und musste in Frankreich und Südeuropa durch Straßenbenutzungsgebühren erheblich zu den dortigen Wegekosten beitragen. Zudem stieg der Anteil gebietsfremder LKW auf deutschen Straßen kontinuierlich an. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung ermittelte im Jahr 1991 den Deckungsbeitrag ausländischer LKW zu den deutschen Wegekosten lediglich mit einem Wert von 14,3%.[495] Insbesondere auch unter dem Druck der 1988 für die Zeit nach 1992 bereits beschlossenen Liberalisierung[496] des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs und der sich abzeichnenden Öffnung der nationalen Märkte (Kabotage) entschlossen sich die deutsche Regierung und das Parlament Ende der 80er Jahre zur Einführung einer nach Zeiteinheiten[497] gestaffelten Gebühr für die Benutzung von Autobahnen und Bundesstraßen. Ausländische

---

Erwägungsgründen behandelt. In dem Vorschlag selbst findet sich keine konkrete Verpflichtung zur Erfassung oder Berücksichtigung der externen Kosten durch die Mitgliedstaaten. Konkrete Angaben darüber, welche Kosten unter die externen Kosten fallen, fehlten ebenfalls (vgl. Stanger 1993: 21).

[493] Ein tiefergehender Diskussionsprozess über dieses Thema setzte erst Anfang der 90er Jahre ein (vgl. 4.2.2.1). Die Internalisierung externer Kosten wurde dann auch verstärkt im Zusammenhang mit der Lösung der Verkehrsprobleme (Verkehrsverlagerung) diskutiert (vgl. 3.1.5).

[494] Schmitt 1993: 308.

[495] DIW 1991.

[496] Ungleiche Wettbewerbsbedingungen drohten sich damit voll auszuwirken (vgl. 3.3).

[497] Es sollten alle LKW mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 18t zur Zahlung einer jährlichen Gebühr herangezogen werden, die allerdings auch nur für einzelne Tage, Wochen oder Monate entrichtet werden konnte.

Fuhrunternehmer sollten so zur Finanzierung der Wegekosten herangezogen werden. Mit Erlass des Straßenbenutzungsgebührengesetzes (StrBG) vom 30. April 1990[498] führte die Bundesrepublik damit erstmals eine Abgabe anknüpfend an die Nutzung von öffentlichen Straßen (Territorialitätsprinzip) ein.[499] Die Höhe der zeitabhängigen Benutzungsgebühr richtete sich nach dem zulässigen Gesamtgewicht der LKW. Pro Jahr reichte die Gebühr von 1000 bis 9000 DM. Durch das StrBG wurde mit Wirkung vom 1. Juli 1990 der Spitzensteuersatz der deutschen KFZ-Steuer auf 3500 DM – etwa dem damals in den Niederlanden geltenden Satz – abgesenkt. Für in Deutschland zugelassene LKW stellte sich die Einführung der Gebühr insofern weitgehend belastungsneutral dar.[500] Das Gesetz entfaltete allerdings nie die beabsichtigte Wirkung. Zunächst setzte mit Beschluss vom 28. Juni 1990 der Präsident des Europäischen Gerichtshofes, dann am 12. Juli 1990 durch einstweilige Anordnung der Europäische Gerichtshof die Erhebung der Straßenbenutzungsgebühr von LKW aus anderen Mitgliedstaaten aus. Schließlich erklärte der Gerichtshof durch Urteil[501] vom 19. Mai 1992 das StrBG für unvereinbar mit dem verkehrspolitischen Schlechterstellungsverbot des Art. 72 EGV[502]: Die bestehende Wettbewerbssituation werde durch die Straßenbenutzungsgebühr einseitig zu Lasten der Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten verändert, weil die Straßenbenutzungsgebühr für deutsche Unternehmen – und nur für diese – durch die Senkung der KFZ-Steuer weitgehend kompensiert werde.[503] Hierfür lege weder ein Beschluss des Rates nach Art. 71 EGV, noch eine Einzelfallgenehmigung des Rates entsprechend Art. 72

---

[498] Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen (siehe: BGBl. I vom 11.5.1990: 826ff.). Umweltschutzaspekte wurden als Grund für die Einführung des StrBG nur nebenbei erwähnt (vgl. BT-Drs. 11/6336: 10ff.).

[499] 1969 wurde in Art. 74 Nr. 22 GG (heute: Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) durch das Einfügen eines vierten Sachgebiets „Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“ eine ausdrückliche Bundeskompetenz für Straßenbenutzungsabgaben geschaffen. Ausführlich zu Straßenbenutzungsgebühren in Deutschland vgl.: 5.2.1.

[500] Vgl. Hof 1998: 67.

[501] Vgl. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1992: 390ff. Das EuGH-Urteil wurde insbesondere von Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Luxemburg und Dänemark überaus positiv aufgenommen und sehr begrüßt.

[502] Art. 72 EGV ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich die Mitgliedstaaten 1957 nicht einigen konnten, die Dienstleistungsfreiheit im Verkehrssektor primärrechtlich zu verankern.

[503] Die gleiche rechtliche Problematik stellte sich erneut bei der Suche nach einer Kompensationslösung für deutsche Straßengüterverkehrsunternehmer im Rahmen der Einführung der LKW-Maut in Deutschland. Näheres hierzu in: Fallstudie II.

EGV vor. Deutschland[504] setzte auf Grund der einstweiligen Anordnung vom 12. Juli 1990 zunächst die Straßenbenutzungsgebühr insgesamt – also auch für deutsche LKW – aus. Mit Wirkung vom 1. März 1991 wurde aus finanzpolitischen Gründen die KFZ-Steuer wieder auf den Stand vor dem 1. Juli 1990 angehoben. Die deutschen Straßengüterverkehrsunternehmer mussten sich damit im „Wechselbad zwischen steuerlicher Ent- und Belastung als Opfer einer unbegreiflichen Fiskalpolitik der eigenen Regierung empfinden (…).“[505] Zugleich stand fest, dass jede Annäherung des Wegekostenbeitrags ausländischer Fuhrunternehmer in der Bundesrepublik an die verkehrsspezifische fiskalische Belastung der inländischen Transporteure eine europäische Regelung voraussetzen würde, durch die das Schlechterstellungsverbot außer Kraft gesetzt würde. Das Positive am deutschen Vorstoß war, dass das Thema der Abgabenharmonisierung und Wegekostendeckung in der europäischen Diskussion lebendig blieb. „Das Anliegen der Bundesregierung, ausländische Nutzer nach französischem oder italienischem Vorbild zumindest zum Teil zur Zahlung heranzuziehen, fand (…) bei der Kommission grundsätzlich Verständnis.“[506]

Die weiteren Debatten führten bis 1992[507] zu gegenüber 1988 erheblich vereinfachten Vorschlägen der Kommission. Die ursprüngliche Zielsetzung eines Gesamtansatzes zur Wegekostenanlastung unter Einbeziehung der Mineralölsteuer, der KFZ-Steuer und der Straßenbenutzungsgebühren wurde zwar nicht gänzlich aufgegeben, aber die kurzfristig vorgeschlagenen Maßnahmen wurden jedoch nicht mehr strikt auf dieses Fernziel hin zugeschnitten. Es sollte lediglich ein Rahmen festgelegt werden, innerhalb dessen den Mitgliedstaaten weitgehend die Entscheidung überlassen werden sollte, wie sie die verkehrsspezifischen Abgaben ausgestalten wollten. Eine EG-einheitliche

---

[504] Auch das von der deutschen Regierung vorgebrachte Argument, das Straßenbenutzungsgebührengesetz habe nicht nur zum Ziel, die Wettbewerbsbedingungen zwischen den deutschen und den ausländischen Verkehrsunternehmern anzugleichen, sondern diene gleichrangig dem Umweltschutz, indem es die Verlagerung des Straßenverkehrs auf umweltverträglichere Verkehrsträger begünstige, wies der Gerichtshof zurück. Da der Beitrag der deutschen LKW zu den Kosten der Verkehrswege auf dem gegenwärtigen Niveau gehalten und nur der Wegekostendeckungsgrad der gebietsfremden Fahrzeuge erhöht werden sollte, hielt der EuGH es für nicht erwiesen, dass das Gesetz geeignet sei, „eine Verlagerung des Straßenverkehrs auf die Verkehrsträger Schiene und Binnenschifffahrt und nicht vielmehr eine Erhöhung der Marktanteile der deutschen Verkehrsunternehmen zu Lasten der Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten herbeizuführen.“ (vgl. Ziffer 31 des Urteils in der Rechtssache C 195/90 in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1992: 392).

[505] Schmitt 1993: 309. Man könnte auch von einer „Zementierung der Wettbewerbsverzerrungen“ sprechen.

[506] Hof 1998: 67.

[507] Der ursprüngliche KOM-Vorschlag (87) 716 endg. wurde zweimal geändert: KOM (90) 540 endg. + KOM (92) 405 endg. und führte schließlich zur Richtlinie 1993/89/EWG.

Wegekostenanlastung schien kurzfristig nicht realisierbar.[508] Die neuen Vorschläge der Kommission konzentrierten sich daher auf die Einführung von niedrigen Mindestsätzen für die KFZ-Steuern sowie auf die Zulassung von Autobahn-Mautgebühren, die mit dem Bau und den Betriebskosten der betreffenden Verkehrswege sowie den Benutzungskosten zusammenhingen.[509] Eine Einigung des Rates im Herbst 1992 auf Mindestsätze für die Mineralölsteuer erleichterte es, auf weitere Regelungen zur Mineralölsteuer vorerst zu verzichten.[510] Die wichtigsten vom Rat vorgenommenen Änderungen an dem Vorschlag der Kommission von 1992[511], die den politischen Kompromiss auf die „erste" Richtlinie 1993/89/EWG im Juni 1993[512] unter dänischer Präsidentschaft ermöglichten, waren die Begrenzung zeitabhängiger Straßenbenutzungsgebühren auf einen Jahreshöchstsatz von 1250 ECU[513] und die Erklärung von Belgien, Dänemark, Deutschland, Luxemburg und den Niederlanden, dass es eine zeitabhängige Gebühr allenfalls im Verbund[514] aller oder eines Teils dieser fünf Staaten und keine Kumulation mehrerer nationaler Gebühren geben werde.[515] Die Richtlinie 1993/89/EWG sah zwar indirekt noch das Recht der Kommission

---

[508] So Erdmenger im Interview.

[509] Vgl. Artikel 7 der Richtlinie 1993/89/EWG. Externe Kosten durften danach nicht internalisiert werden.

[510] Siehe auch: 3.3.

[511] KOM (92) 405 endg.

[512] Der politische Durchbruch im Rat (über KFZ-Steuern und Straßenbenutzungsgebühren) wurde am 19. Juni 1993 erzielt. Die fast vierzehnstündigen Verhandlungen wurden in weiten Teilen nur im engsten Kreis der Minister geführt. Am 25. Oktober 1993 fand der politische Kompromiss dann seine rechtliche Form in der Richtlinie 1993/89/EWG. Die Regelungen über die Kraftfahrzeugsteuern dienten der „Annäherung" der Wettbewerbsbedingungen, die Regelungen über Maut- und Benutzungsgebühren der Anlastung von Wegekosten.

[513] 1 ECU entspricht circa 1,02 € (2 DM). Der Höchstbetrag sollte zum 1. Januar 1997 überprüft werden.

[514] Vgl. zum „Eurovignettenverbund" Anmerkung 50. Vgl. auch Artikel 8 der Richtlinie 1993/89/EWG.

[515] Dass im Juni 1993 eine Einigung erzielt werden konnte, lag auch mit am Wechsel im Amt des deutschen Verkehrsministers. Der neue Minister Matthias Wissmann (CDU) rückte bei seiner ersten Ratstagung am 7./8. Juni von einigen Positionen seines Amtsvorgängers Günther Krause ab und signalisierte Kompromissbereitschaft. So war er bereit, eine Obergrenze für die Benutzungsgebühren in Höhe von 2.500 DM zu akzeptieren, während sein Vorgänger einen Einstiegsbetrag von 3.500 DM genannt hatte, der bis 1996 auf über 10.000 DM (die damalige Höhe der deutschen KFZ-Steuer) steigen sollte. Druck übte Wissmann im Vorfeld der Juni-Verhandlungen auch dadurch aus, dass er im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen nationale Ersatzmaßnahmen ankündigte. Geplant war hierbei, zunächst die KFZ-Steuer einseitig zu senken. Nach einer Übergangszeit von etwa zwei Jahren sollten dann Straßenbenutzungsgebühren für LKW eingeführt werden. Durch diese zeitliche Entzerrung hoffte die Bundesregierung, die rechtlichen Bedenken des EuGH zu zerstreuen. Wissman zeigte sich anders als Krause auch willens, die von mehreren Mitgliedstaaten verwaltete

vor, „gegebenenfalls“ bis 1. Juli 1997 neue Vorschläge für die Einführung einer auf das Territorialitätsprinzip gestützten Anlastung der Wegekosten vorzulegen, enthielt aber als solche keine Festlegung mehr auf eine Wegekostenanlastung unter Einbeziehung von Mineralölsteuern, KFZ-Steuern und Straßenbenutzungsgebühren.[516] Der Rat erklärte, dass er zeitbezogene Benutzungsgebühren lediglich als Übergangslösung ansehe. Die Kommission wurde aufgefordert, für die spätere Einführung eines elektronischen, entfernungsabhängigen Road-Pricing-Systems die Entwicklung elektronischer Erhebungsmethoden zu fördern und dazu entsprechende Berichte vorzulegen. Der politische „Durchbruch“ bei der Wegekostenanlastung machte gleichzeitig auch den Weg frei für die Einigung über die Liberalisierung der Kabotage im Güterkraftverkehr. Die endgültige Kabotageregelung sollte jedoch erst zum 1. Juli 1998 in Kraft treten.[517]

Im Grunde genommen war es durch die neuen Regelungen weiter den Mitgliedstaaten überlassen, aus welchem „Abgabenmix“ und in welchem Umfang sie ihre Wegekosten deckten.[518] Da es sich bei den Bestimmungen um niedrige Mindestsätze (KFZ-Steuer[519]/Mineralölsteuer) bzw. Höchstsätze (Straßenbenutzungsgebühren) handelte und ohnehin keine Pflicht[520] zur Einführung von Maut- oder Benutzungsgebührensystemen

---

Regionalvignette (Eurovignette) zu akzeptieren, vorausgesetzt, dies bleibe eine freiwillige Option ohne Vetomöglichkeit anderer Mitgliedstaaten gegen eine deutsche Vignette, falls das Regionalmodell scheitern sollte. Diese flexiblere deutsche Haltung erlaubte eine vorsichtige Annäherung der Positionen. Vor allem die Delegationen der Niederlande und Dänemarks (stark unterstützt von Belgien, Luxemburg und Irland) favorisierten das Eurovignetten-Modell. Einer möglichen Summierung mehrerer nationaler Straßenbenutzungsgebühren stand man sehr skeptisch gegenüber und befürchtete Nachteile für das heimische Gewerbe und Standorte in kleineren Ländern, deren Wirtschaft besonders vom grenzüberschreitenden Verkehr abhängig war. Die Niederlande fürchteten Wettbewerbsnachteile vor allem für ihre Seehäfen: So könnten beim Transport von Rotterdam ins Ruhrgebiet zwei Gebühren fällig werden, wenn auch die Niederlande zeitbezogene Straßenbenutzungsgebühren einführen sollten, während für eine Beförderung von Bremen ins Ruhrgebiet nur eine Gebühr zu entrichten wäre.

[516] So van Vreckem im Interview.

[517] Vgl. hierzu: Anmerkung 66. Die Freigabe der Kabotage lag vor allem im besonderen Interesse des niederländischen Straßengüterverkehrsgewerbes.

[518] Mitgliedstaaten konnten sich daher z.B. auch mit einer teilweisen Deckung der verursachten Wegekosten zufrieden geben.

[519] Gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 1993/89/EWG war den Ländern Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien und Portugal eine Sonderregelung bei der KFZ-Steuer eingeräumt. Sie durften bis zum 31. Dezember 1997 ermäßigte Sätze von nicht weniger als 50% der Mindestsätze anwenden.

[520] Das Recht der Gebührenerhebung beschränkte sich auf Autobahnen und vergleichbare Straßen. Auf die Einführung von Maut- oder Benutzungsgebühren konnten die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 Absatz 1 der

bestand, waren die getroffenen Regelungen noch „sehr unvollkommen.“[521] Von einer Verwirklichung des Prinzips der Kostenwahrheit konnte zudem keine Rede sein.

Als Gründe für die schleppenden Fortschritte beim Themenkomplex „Abgabenharmonisierung und Kostenwahrheit“ und die letztlich gefundene „minimalistische Lösung“[522] lassen sich vor allem die komplizierten verkehrs- und finanzpolitischen Interessenlagen der Mitgliedstaaten identifizieren.[523] Jeder Mitgliedstaat wollte einerseits seinem Transportgewerbe möglichst günstige Bedingungen im internationalen Wettbewerb verschaffen oder erhalten, in einigen Mitgliedstaaten kamen Rücksichten auf den internen Wettbewerb zwischen Straße und Schiene, teils auch Schiff, hinzu. Jeder Mitgliedstaat wollte andererseits auch sein historisch gewachsenes Abgabensystem, die Gewichtung zwischen den verschiedenen Abgaben auf seinem Hoheitsgebiet und die aus seinen Steuern und Abgaben erzielten Einnahmen möglichst unangetastet lassen. Der offene Streit über das „richtige“ Verhältnis von „Harmonisierung und Liberalisierung“ sowie die Entscheidungsregel „Einstimmigkeit“ lähmten darüber hinaus jegliches Vorankommen.[524] „Ein harmonisiertes Wegekostenbeitragsystem scheiterte (…) an den unterschiedlichen Interessen[525] der Mitgliedstaaten.“[526]

- Vierter Abschnitt: 1993-1995

Der Europäische Gerichtshof erklärte mit Urteil[527] vom 5. Juli 1995 die Richtlinie 1993/89/EWG für nichtig. Deren Wirkungen sollten jedoch bis zum Erlass einer neuen Richtlinie fortbestehen. Die auf Art. 71 und 93 EGV gestützte Richtlinie war noch im Verfahren der Anhörung[528] des Europäischen Parlaments zustande gekommen. Der EuGH

Richtlinie 1993/89/EWG („*dürfen*“) auch gänzlich verzichten.

[521] Erdmenger 1999: 203.

[522] So Erdmenger im Interview.

[523] Bei der Rekonstruktion/Analyse des Politikformulierungsprozesses bis zur Richtlinie 1999/62/EG wird vor allem interessant sein, ob die nachfolgend genannten Blockadefaktoren erneut wirksam waren.

[524] Vgl. hierzu - vor allem in Bezug auf den „Ersten Abschnitt 1964-1978“ - Erdmengers Aufsatz: „Mängel im Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft: Das Beispiel Verkehrspolitik.“ (Erdmenger 1977).

[525] Die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten werden im Rahmen der Fallstudie I besonders deutlich (vgl. 4.2.3.3).

[526] Aussersdorfer 1993: 10.

[527] Urteil des Gerichtshofes vom 5. Juli 1995: Europäisches Parlament gegen den Rat der Europäischen Union (Rechtssache C-21/94, siehe: Sammlung der EuGH-Rechtsprechung 1995: I-1827).

[528] Das Verfahren der fakultativen oder obligatorischen Anhörung (Art. 172 EGV) ist eine sehr schwache Form der Beteiligung des EP. Die Missachtung von Anhörungsrechten des Parlaments stellt allerdings die „Verletzung

kam in seinem Urteil zu der Erkenntnis, dass der Rat vor Erlass der Richtlinie das Europäische Parlament ein zweites Mal hätte anhören müssen, weil die Richtlinie von dem Vorschlag der Kommission wesentlich abweiche und die Abweichungen auch nicht der Stellungnahme des Europäischen Parlaments entsprächen. Der EuGH bestätigte seine frühere Rechtsprechung, dass die Verletzung dieser Pflicht die Nichtigkeit des betreffenden Rechtsaktes zur Folge habe. Um eine Diskontinuität im Programm der „Harmonisierung" der Verkehrsabgaben zu vermeiden und aus Gründen der Rechtssicherheit, bezeichnete der EuGH alle Wirkungen als fortgeltend, bis der Rat eine neue Richtlinie erlassen habe. Gewichtige Gründe der Rechtssicherheit hatte der EuGH vor allem darin gesehen, dass von der Richtlinie die Bestimmungen über Benutzungsgebühren von einigen Mitgliedstaaten bereits umgesetzt worden waren. Einem Antrag des Europäischen Parlaments, die Fortgeltung der Wirkungen der Richtlinie zu befristen, gab der Gerichtshof nicht statt.

4.2.2. Der Richtlinienvorschlag KOM (96) 331 endg.

Die Nichtigerklärung der Richtlinie 1993/89/EWG, mit der gleichfalls die Aufforderung zur Ausarbeitung eines neuen Vorschlags verbunden war, kam der Kommission bzw. der zuständigen GD VII „ganz gelegen, da so der Komplex Wegekostenanlastung und Kostenwahrheit nochmals neu aufgegriffen werden konnte."[529] Wenige Tage nach dem Urteil knüpfte die Kommission an ihre konzeptionellen Vorarbeiten an, um die Richtlinie 1993/89/EWG einer nochmaligen Überarbeitung zu unterziehen.

4.2.2.1 Die konzeptionellen Vorarbeiten der Kommission

Wie unter 3.1.5 skizziert, rückten in der dritten Phase (1985-92) der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik verstärkt die Verkehrsprobleme und deren mögliche Lösungen in den Mittelpunkt. Die bestehenden verkehrspolitischen Konzepte und Instrumente stießen dabei allerdings an Grenzen. Es war nötig, nach weiteren „Regulierungsmöglichkeiten" zu suchen. Dabei mussten zwangsläufig auch neue Maßnahmen in Betracht gezogen werden, wie z.B. die Idee einer Internalisierung externer Kosten (einheitliche Anwendung des Verursacherprinzips bzw. Umgestaltung der fiskalischen Belastungen nach ökologischen Gesichtspunkten), die lange Zeit immer nur diskutiert worden war. Einen ersten Schritt in diese Richtung vollzog

---

einer wesentlichen Formvorschrift im Sinne von Art. 230 Abs. 2 EGV dar." (Herdegen 2001: 152).

[529] So Erdmenger im Interview.

die Kommission mit dem Grünbuch[530] zu den „Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt". Nach dem Inkrafttreten der Einheitlich Europäischen Akte (EEA), die durch die Einfügung des Art. 174 EGV in den Vertragstext bewirkte, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft wurden, hatte das Europäische Parlament in einer Entschließung[531] vom 11. September 1991 erstmals angeregt, sich umfassend mit den negativen Umweltwirkungen des Verkehrs auseinanderzusetzen.[532] Das Grünbuch – im April 1992 dann von der Kommission vorgelegt – kann daher auch als Bestandsaufnahme[533] der Umweltauswirkungen des Verkehrs angesehen werden. Konkrete strategische Elemente waren darin aber nur ansatzweise aufgeführt. Das Wunschszenario der Kommission zeichnete sich jedoch bereits in groben Zügen ab: „Die Marktordnung soll so gestaltet sein, dass sie eine effiziente und optimale Nutzung der vorhandenen Beförderungskapazitäten ermöglicht und eine Verlagerung von überlasteten Verkehrsträgern zu solchen mit überschüssiger Kapazität fördert, d.h. beim Güterverkehr vor allem von der Straße zur Schiene, zum kombinierten Verkehr oder zur Binnenschifffahrt und beim Personenverkehr vom PKW zum öffentlichen Verkehrsmittel."[534] Das Grünbuch forderte weitere Schritte, um die Ideen der Kommission näher zu konkretisieren. Zentraler Baustein für die „künftige Entwicklung der gemeinsamen

---

[530] KOM (92) 46 endg.

[531] Siehe: ABl. Nr. C 267 1991: 103.

[532] Zuvor waren auf europäischer Ebene lediglich einzelne, relativ isolierte Maßnahmen zur Reduktion der verkehrsbedingten Umweltbelastungen ergriffen worden, so z.B. im Straßenverkehr die Festlegung von Grenzwerten für die Schadstoff- und Lärmemissionen sowie Regelungen zum Verbrauch und zur Zusammensetzung von Kraftstoffen (bleifreies Benzin), im Seeverkehr die Übernahme internationaler Übereinkommen und die Verabschiedung besonderer Bestimmungen für die Tankschifffahrt sowie im Luftverkehr die Inkraftsetzung von Lärmschutznormen (vgl. KOM (92) 46 endg.: 8ff.).

[533] Im Grünbuch stellte die Kommission beispielsweise fest, dass der Anteil des Verkehrssektors am Endenergieverbrauch in der Gemeinschaft zwischen 1970 und 1990 von 18,6% auf 31,9% angestiegen war. In Bezug auf die Primärenergie zeichnete der Verkehr im Jahre 1988 bereits für 29,8% des Verbrauchs verantwortlich. Hieran partizipierte der Straßenverkehr mit 84,4% und der Luftverkehr mit 11,1%, während der Schienenverkehr 2,5% und die Binnenschifffahrt 2,0% benötigten (vgl. KOM (92) 46 endg.: 12ff.). Für das Jahr 1986 wurde ermittelt, dass der Verkehr 22,5% des gesamten Kohlendioxidausstoßes der Gemeinschaft verursachte. Hiervon entfielen 79,9% auf den Straßen-, 10,9% auf den Luft-, 3,9% auf den Eisenbahn-, 0,7% auf den Binnenschiffs- und 4,3% auf den sonstigen Verkehr. Auch im Hinblick auf andere Luftschadstoffe nahm der Straßenverkehr eine herausragende Stellung ein: er rief 74% der Kohlendioxid-, 53,6% der Stickoxid- und 27,1% der Emissionen an flüchtigen organischen Verbindungen hervor. Auch hinsichtlich der Lärmemissionen stellte die Kommission fest, dass deutlich größere Anteile der Bevölkerung durch den Straßenverkehr belastet würden, als durch den Eisenbahn- oder Luftverkehr (vgl. KOM (92) 46 endg.: 15/21ff.).

[534] ebd.: 28.

Verkehrspolitik“ war dann das im Dezember 1992 veröffentlichte Weißbuch[535], worin die Kommission ein „Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität“ entwickelte. Das 92er Weißbuch verstand sich als integrierendes Konzept einer neu ausgerichteten Verkehrsstrategie. „Im Weißbuch wurde ein Globalkonzept vorgeschlagen, das sowohl das effiziente Funktionieren der Verkehrssysteme der Gemeinschaft als auch den Umweltschutz sicherstellen sollte (…).“[536] Die Kommission wollte dabei erneut verstärkt der Frage nachgehen, „welche Kosten der Verkehr tatsächlich verursacht und ob die externen Kosten zu internalisieren sind, um eine auf Dauer tragbare Entwicklung des Verkehrssystems zu gewährleisten.“[537] Dass ein gemeinsames Handeln auf europäischer Ebene notwendig war, stand aus Sicht der Kommission fest: „Maßnahmen, die sich auf die Anlastung der Kosten des Verkehrs auswirken, haben unmittelbare Konsequenzen für die Wettbewerbsposition der einzelnen Verkehrssysteme und -unternehmen. Für die nationalen oder lokalen Behörden ist es schwierig, solche Entscheidungen im Alleingang zu treffen, wenn sie damit die Stellung der eigenen Unternehmen im Vergleich zu denen anderer Regionen beeinträchtigen. Aus diesem Grunde empfiehlt es sich, derartige Maßnahmen innerhalb eines auf Gemeinschaftsebene abgesteckten Rahmens zu treffen.“[538]

Diese Vorarbeiten der Kommission hatten zwar durchaus bereits einen ersten Einfluss auf die Formulierung der Richtlinie 1993/89/EWG, allerdings – wie dargestellt – nur äußerst rudimentärer Art. Das schon im Weißbuch anvisierte Ziel: „Die Internalisierung der externen Kosten sollte (…) ein wesentlicher Bestandteil einer Verkehrspolitik sein, die den Schutz der Umwelt mit einbezieht“[539], wurde in der 93er-Richtlinie nicht einmal in Ansätzen erreicht. Die Hoffnungen der Kommission konzentrierten sich deshalb darauf, sozusagen in einem zweiten Anlauf, die bestehenden Ideen bei der Ausarbeitung der neuen Richtlinie wieder aufzugreifen. Das Weißbuch – als zentraler Pfeiler einer anzustrebenden nachhaltigen Mobilität – war dabei zugleich Vorläufer des Grünbuchs über „Faire und effiziente Preise im Verkehr“[540], das explizit die Internalisierung der externen Kosten im Straßenverkehr thematisierte. Die inhaltlichen Aussagen des Grünbuchs aus dem Jahr 1995 wurden von der Kommission bei der Ausarbeitung des neuen Richtlinienvorschlags im Zeitraum 1995-1996

[535] KOM (92) 494 endg.

[536] KOM (95) 302 endg.: 3.

[537] KOM (92) 494 endg.: 42.

[538] ebd.: 44.

[539] ebd.: 22.

[540] KOM (95) 691 endg.

konkret aufgegriffen. Die Entstehung des Vorschlags KOM (96) 331 endg. muss daher in Verbindung mit den inhaltlichen Überlegungen des Grünbuchs diskutiert werden.

4.2.2.2 Ausarbeitung und Inhalt des Vorschlags: Offenes und pluralistisches Policy-Netz in der Frühphase

Das Grünbuch der Kommission gelangte bei der Analyse der europäischen Verkehrsprobleme zu klaren Feststellungen:[541] Die Verkehrspolitik stehe an einem Scheideweg. Mit den derzeitigen politischen Konzepten sei keine auf Dauer tragbare Verkehrsentwicklung möglich. In der Vergangenheit habe die Verkehrspolitik der Gemeinschaft im Wesentlichen darin bestanden, technische Änderungen zu veranlassen und Normen aufzuerlegen, um die externen Effekte zu verringern. Die Entscheidungen der Individuen über die Wahl des Verkehrsmittels basierten aber größtenteils auf den Preisen. Aus dieser Logik heraus, müssten die Preise richtig gestaltet werden, um den Verkehr in die richtige Richtung zu lenken. Das Missverhältnis zwischen den von einzelnen Verkehrsnutzern bezahlten Preisen und den verursachten Kosten sei – sowohl in der Zusammensetzung als auch in der Höhe – eklatant. Der Umfang der Kosten, die den Verursachern nicht direkt angelastet werden, sei selbst nach vorsichtigen Schätzungen beträchtlich. Die Kosten der Verkehrsüberlastung (Stauungen) in der Union schätzte die Kommission auf ungefähr 2% des BIP pro Jahr, Unfälle schlügen mit weiteren 1,5%, Luftverschmutzung und Lärm mit mindestens 0,6% zu Buche. Unionsweit beliefen sich damit die Gesamtkosten alljährlich auf ungefähr 250 Mrd. ECU, wovon mehr als 90% auf den Straßenverkehr entfielen. Obwohl die Schätzungen der einzelnen externen Kostenbestandteile mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet seien, da die Kosten zwischen und innerhalb der Verkehrsträger sowie in bezug auf Ort und Zeit der Verkehrsnachfrage schwankten, erreichten die Gesamtkosten eine Größenordnung, die politische Maßnahmen zu einem dringenden Gebot machten. Es sei notwendig nach Möglichkeiten zu suchen, wie die Preise im Verkehr effizienter und fairer gestaltet werden können und wie damit Anreize für eine Änderung des Verkehrsverhaltens bei Nutzern und Betreibern bewirkt werden könnten. Im Grünbuch legte die Kommission bereits eine Reihe von Grundsätzen dar, auf denen ihrer Meinung nach die Preise basieren sollten.[542] Ziel aller Maßnahmen sollte die Verringerung von Verkehrsüberlastung, Unfällen und Umweltproblemen sein. Nach Auffassung der Kommission musste dazu das volle Potential an Preisinstrumenten ausgeschöpft werden.

[541] Vgl. zu den folgenden Ausführungen die einleitende Zusammenfassung sowie die Schlussbemerkungen des Grünbuchs.

[542] KOM (95) 691 endg.: 48.

Durch die Internalisierung der externen Kosten – die im Einzelnen ausführlich im Grünbuch behandelt werden – wollte man erreichen, dass der Nutzer einer Verkehrsleistung auch deren tatsächliche Kosten bezahlt. Es ging also darum, das Prinzip der Kostenwahrheit in die Praxis umzusetzen. Das Grünbuch sollte aber auch eine generelle Diskussion darüber anregen, inwiefern Preisinstrumente im Rahmen einer vielseitigen Verkehrspolitik zur Lösung der dringlichsten Verkehrsprobleme beitragen können. Um bessere Informationen über Art und Umfang der externen Kosten sowie über mögliche Instrumente zur Lösung der zugrunde liegenden Probleme zu sammeln, kündigte die Kommission an, eine Reihe von Studien in Auftrag zu geben. Die Kommission richtete ihre Arbeiten zunächst schwerpunktmäßig auf den Straßenverkehr[543] aus. Da elektronische Gebühreneinzugssysteme erst langfristig zur Verfügung stehen sollten, wurden auch Übergangslösungen, wie z.B. die Einführung einer Kilometersteuer für schwere Nutzfahrzeuge, für möglich gehalten.[544] Gleichfalls wurde im Grünbuch angekündigt, dass aufgrund der Nichtigerklärung der Eurovignetten-Richtlinie, Anfang 1996 der überarbeitete neue Vorschlag vorgelegt werden sollte.[545]

Kommissionsintern hatte sich schon 1990 ein dienststellenübergreifendes, informelles Politiknetzwerk herausgebildet, das an der Internalisierung externer Kosten arbeitete. Hierzu gehörten insbesondere die Dienststellen GD XI (Umwelt), II (Wirtschaft und Finanzen) und VII (Verkehr). Dabei wurden wissenschaftliche Gutachten von allen drei Generaldirektionen in Auftrag gegeben. 1994 bildete sich eine gemeinsame Arbeitsgruppe aus den drei Generaldirektionen, die eine Mitteilung zur Internalisierung vorbereiten sollte. Schon in dieser Frühphase[546] erwies sich die Kommission, z.B. gegenüber T&E[547], als relativ offen. Im Mittelpunkt der T&E-Kampagne stand das Ziel, eine Internalisierung externer Kosten zu

---

[543] Wie dargestellt, wurde davon ausgegangen, dass der Straßenverkehr über 90% der externen Kosten verursacht, während die Binnenschifffahrt und die Eisenbahn lediglich für einen Bruchteil der externen Kosten verantwortlich gehalten wurden. Daher beschränkte sich das 95er-Grünbuch ausdrücklich auf den Straßenverkehr (vgl. KOM (95) 691 endg.: 3). Durch dieses Vorgehen erhielt jedoch das Missverständnis Nahrung, die Kommission wolle den Straßenverkehr einseitig belasten und sähe die Notwendigkeit von korrigierenden Eingriffen bei den anderen Verkehrsträgern nur in sehr begrenztem Umfang.

[544] ebd.: 52ff.

[545] ebd.: 57.

[546] Die „Kultur der offenen Türen“ spielte bei der Kommission sowohl im Vorfeld des 95er-Grünbuchs als auch in der Ausarbeitungsphase des 96er-Vorschlags eine große Rolle.

[547] Für die Umweltverbände übernahm T&E die Federführung. Weniger systematisch wurden an dieser Stelle die Kontakte konkurrierender Verbände zur Kommission untersucht. Nach Auskunft der Gesprächspartner kann man davon ausgehen, dass diese ebenfalls eng waren und Argumente Einfluss hatten. Neben T&E versuchte auch die IRU (siehe im Text weiter unten) ihren Einfluss geltend zu machen.

erreichen, um so einen nachhaltigen Güterverkehr zu ermöglichen. Weniger umweltschädliche Verkehrsträger müssten – so T&E – erst in die Lage versetzt werden, im Wettbewerb mit anderen Verkehrsmitteln erfolgreich zu bestehen. Diese Auffassung teilten auch die Europäischen Eisenbahnen (CER). Die Realisierung der „Kostenwahrheit im Verkehr" sollte den liberalisierungsbedingten Preisverfall des Hauptkonkurrenten „Straße" preispolitisch kompensieren, um so den eigenen dramatischen Niedergang[548] aufzuhalten.[549] Das aktuelle Preissystem stelle – so T&E – einen Hauptgrund für die fehlende Nachhaltigkeit im Verkehrssystem dar. Die Erhebung „wahrer" Preise für die Benutzung der Verkehrsinfrastrukturen stand daher an erster Stelle auf der T&E-Prioritätenliste. Sowohl GD XI als auch GD VII beteiligten sich finanziell an einer T&E-Studie zu den externen Kosten im Verkehr. Experten von T&E wurden wiederholt zu internen Workshops von GD VII und II im Jahre 1994 eingeladen. Die wichtigste Studie von T&E „Getting the prices right"[550] wurde sowohl in kommissionsinternen Papieren als auch im Grünbuch als Referenzpunkt zitiert und fand damit offizielle Anerkennung. In diesem Sinne war die eher auf ein wissenschaftliches als auf ein politisches Profil setzende Strategie von T&E erfolgreich.

Ein günstiges Klima für eine Einbeziehung externer Kosten in den neuen Richtlinienvorschlag, löste vor allem ein Wechsel an der Kommissionsspitze aus. Der Brite Neil Kinnock löste 1995 den Spanier Abel Matutes als Kommissar ab. Der Zuschnitt der GD VII wurde daraufhin verändert. Kinnock zeichnete ausschließlich für Verkehr zuständig. Vom preispolitischen Ansatz überzeugt, forcierte Kinnock die Arbeiten an einer Internalisierungsstrategie und übte insgesamt einen starken Einfluss aus. In besonderem Maße stützte sich der neue Kommissar dabei auf sein Kabinettsmitglied Gerp Jan Koopman. Der niederländische Wirtschaftstheoretiker forcierte die Diskussionen um externe Kosten und

---

[548] Zwischen 1990 und 1993 verloren die europäischen Eisenbahnen ein Sechstel ihrer Transportleistung im Güterverkehr und 10% im Personenverkehr (vgl. KOM (95) 337 endg.: Tabelle 1).

[549] Die CER gab ebenfalls zwei Studien in Auftrag, ein eher methodisch-theoretisch ausgerichtetes Plädoyer für Kosteninternalisierung (Hansson/Markham 1992) und eine vergleichende Berechnung externer Kosten des Verkehrs in 15 europäischen Ländern (IWW/Infras AG 1994). Das Argument „Wettbewerbsverzerrungen", die sich laut CER durch eine unzureichende Kostendeckung des Straßengüterverkehrs sowohl hinsichtlich der Infrastrukturkosten als auch der externen Kosten ergaben, bot sich hierbei als marktkonforme Argumentation an, nachdem die staatliche Protektion der Bahnen mit der Reform der nationalen Bahnen wegfallen sollte. Dies traf insbesondere gerade auch auf Deutschland zu (vgl. nochmals: 3.2.8).

[550] Kageson 1993. Im Rahmen der Studie wurden zum ersten Mal für zehn europäische Länder auf der Basis einer einheitlichen Methode quantitativ die verschiedenen externen Kostenarten berechnet. T&E setzte auf eine wissenschaftliche Fundierung auf der Basis der Umweltökonomie.

prägte ab 1995 maßgeblich die weiteren Arbeiten und kommissionsinternen Abläufe auf diesem Gebiet. Günstig war auch eine personalpolitische Veränderung in der GD VII selbst. Der griechische Direktor „Landverkehr“ Rodolfos Papaioannou wurde im Jahr 1995 durch den Österreicher Günther Hanreich abgelöst. Dieser brachte neue Ideen ein und schwenkte auch mit auf die Linie einer stärker am Prinzip der Kostenwahrheit orientierten Strategie im neuen Richtlinienvorschlag. Im Hintergrund stand dabei bereits die sich abzeichnende Frage einer Regelung des Alpentransits.[551] Bei erfahrenen Praktikern in der DG VII herrschte allerdings weitgehend Überraschung vor, mit welcher Überzeugung der neue Kommissar und dessen Kabinett den preispolitischen Ansatz sowie die Internalisierung externer Kosten voranzutreiben versuchte. Skepsis bestand dabei vor allem in Bezug auf die sehr stark theorieorientierte Diskussion des Themas, vor allem bei den externen Kosten. Dies verwunderte langjährige Mitarbeiter der GD VII umso mehr, da sich schon viele beim komplizierten Thema Kostenwahrheit „die Zähne ausgebissen hatten und daher eigentlich ein sehr behutsames Vorgehen nötig war.“[552] Gleichfalls herrschte in der Direktion Grundsatzfragen bereits in der Ausarbeitungsphase die Überzeugung vor, dass die Höhe der einzelnen Gebührensätze letztlich nicht so sehr ein Sache theoretischer Natur, sondern vielmehr eine hochgradig „immens politische Frage zwischen den Mitgliedstaaten“[553] darstellte. Aufgrund der Erfahrungen mit der Richtlinie 1993/89/EWG und den damit verbundenen schwierigen Einigungsbemühungen war für die DG VII allerdings klar, dass man im neuen Vorschlag, der ohnehin unter einem gewissen Zeitdruck auszuarbeiten war, eigentlich nichts grundsätzlich Neues vorlegen konnte, sondern dass lediglich einige Punkte vertieft und verbessert werden sollten. Vertiefen wollte man insbesondere die Bestimmungen zu den Maut- und Benutzungsgebühren, um dadurch die neue Grundstrategie der Kommission sichtbarer zu machen.

In einem Arbeitsdokument der DG VII vom März 1996 wurden erste Linien des Vorschlags erkennbar. Die Kommission konsultierte zu diesem Zeitpunkt verschiedene Verbände, um deren Standpunkte einzuholen. Die Überarbeitung der 93er-Richtlinie hatte im Wesentlichen zu einer ökologischen Anreicherung der Richtlinie geführt. Die Höchstsätze der zeitbezogenen Straßenbenutzungsgebühren hatte man im Arbeitsdokument[554] deutlich

---

[551] Vgl. 4.2.2.3.

[552] So Erdmenger im Interview.

[553] ebd.

[554] Nach Aussage von Röckmann (im Interview) waren die im Arbeitsdokument vorgesehenen Straßenbenutzungsgebührensätze dreimal höher als diejenigen, die dann im endgültigen Juli-Vorschlag

angehoben und bei der Berechnung der Mautgebühren erstmals eine Einbeziehung eines externen Kostenbestandteils vorgesehen, der auf empfindlichen Strecken (Gebieten) erhöht werden konnte. Bei einer gemeinsamen Konsultationssitzung[555] zum Arbeitsdokument mit den Verbänden[556] zeigte sich, dass die Organisationen insgesamt gegen eine signifikante Erhöhung der Höchstsätze der zeit- und streckenbezogenen Straßenbenutzungsgebühren waren. Gleichfalls sprachen sich die Verbandsvertreter gegen eine Verknüpfung des Vorschlags mit dem Grünbuch über faire und effiziente Preise aus, da dies zu einer vorzeitigen Berücksichtigung externer Kosten führe. Auf besondere Kritik stieß auch die Willkürlichkeit des Begriffs „empfindliches Gebiet". Alle Organisationen äußerten große Besorgnis über die voraussichtlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Gebühren auf die Transportkosten und auf die Wettbewerbsfähigkeit der Güterverkehrsindustrie in der EU.[557] Obwohl zwischen den eingeladenen Vertretern keine Vorabgespräche stattgefunden hatten, kam von allen Seiten im Laufe der Sitzung eine „phänomenale Opposition"[558] gegen die Kommissionspläne zustande.[559] Die DG VII berücksichtigte die Einwände und setzte insbesondere die Höchstsätze der zeitabhängigen Benutzungsgebühren und deren Differenzierung wesentlich tiefer an. An dem externen Kostenkonzept hielt die Kommission - trotz heftiger Kritik – allerdings weiter fest.

Der von der Kommission am 10. Juli 1996 vorgelegte endgültige Vorschlag für eine „Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter

---

auftauchten.

[555] Koordiniert und einberufen wurde die Konsultationssitzung von Günther Hanreich, der wichtige Verbandsvertreter in dieser Frage an einen Tisch bringen wollte.

[556] Darunter IRU, UNICE, CLECAT und Eurochambres.

[557] Die IRU publizierte bereits 1993 eine Studie zu den „externen Nutzen" des Straßenverkehrs, in der insbesondere nachgewiesen werden sollte, dass der gesellschaftliche Nutzen des flexiblen, schnellen, kostengünstigen und flächendeckenden Straßengüterverkehrs seine Umweltkosten bei weitem übertreffe (vgl. Aberle 1993). Dem Straßengüterverkehr wurde also insgesamt eine „positive Wirkung" für die Gesellschaft zugesprochen. Der Ansatz des externen Nutzens war und ist wissenschaftlich jedoch äußerst umstritten (vgl. Button 1994). Die IRU ging auch davon aus, dass die vorhandene Steuerbelastung die Infrastrukturkosten mehr als decke (vgl. Turvey 1993: 6). Auch die Automobilindustrie (vor allem ACEA) setzte sich massiv gegen Kostenerhöhungen im Verkehr zur Wehr (vgl. ACEA 1993). Hier verband sich das ökonomische Interesse des Fernverkehrs an niedrigen Kosten mit dem Interesse der Automobilindustrie als einem zentralen Verkehrsnachfrager und Produzenten von LKW und Autos (so Röckmann im Interview).

[558] ebd.

[559] Einen derart „einheitlichen Widerstand aller Anwesenden", die zudem „alle einer Meinung waren", hatte Röckmann bis dato bei Konsultationen noch nie erlebt (so seine Schilderung im Interview).

Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge“ sah im Vergleich zur Richtlinie 1993/89/EWG im wesentlichen folgende inhaltliche Veränderungen[560] vor: Einführung von (hohen) Höchstsätzen der KFZ-Steuer sowie Differenzierung der Mindestsätze nach Emissionsklassen; Zulassung der Unterschreitung der Mindestsätze der KFZ-Steuern in Staaten mit Benutzungsgebühren; Differenzierung der Höchstsätze der Straßenbenutzungsgebühren nach Straßenschädigung und Emissionsklassen (insgesamt neun Gebührenklassen mit Höchstsätzen zwischen 750 und 2000 ECU); Zulassung von Zuschlägen über die Infrastrukturkosten hinaus auf Mautgebühren für externe[561] (durch Verkehrsstaus, Luftverschmutzung und Lärm) verursachte Kosten, die bis zu 0,03 ECU pro km gehen dürfen; Zulassung von Zuschlägen über die Infrastrukturkosten hinaus auf Mautgebühren bei ökologisch „empfindlichen Strecken“, die bis zu 0,5 ECU pro km gehen dürfen; Zulassung von Zuschlägen über die Höchstsätze bei Benutzungsgebühren auf ökologisch „empfindlichen Strecken“, die bis zu 15 ECU pro Tag gehen dürfen; Festlegung eines Verfahrens zur Bestimmung ökologisch „empfindlicher Strecken“[562]. Die Kommission stellte in dem Vorschlag auch explizit die Vorteile von Maut- und Benutzungsgebühren gegenüber anderen Verkehrsabgabesystemen heraus: Die KFZ-Steuer als jährliche Pauschalsteuer knüpfe zwar an verschiedenen KFZ-Eigenschaften an (Kategorie, kw-Leistung, Gewicht, Achsenzahl etc.) und werde im Land der Zulassung erhoben. Der Zusammenhang zwischen den insgesamt gezahlten Steuern und der tatsächlichen Abnutzung der Verkehrswege sei jedoch im Allgemeinen recht schwach, da die KFZ-Steuer keine Verbindung zu den gefahrenen Kilometern herstelle. Außerdem gebe es das Problem der Kostendeckung im Zusammenhang

---

[560] Eine von der Kommission im Vorschlag durchgeführte Bewertung der Auswirkungen (der vorgeschlagenen Änderungen) gelangte zu dem Ergebnis, dass sich diese nur sehr begrenzt auf die Transportkosten auswirken würden.

[561] Die Höhe der Zuschläge, die für externe Kosten vorgesehen waren, hatte die Kommission als Einstiegswert aus verschiedenen Studien ermittelt.

[562] Ob es sich bei einer Strecke um eine „empfindliche Strecke“ handelt, sollte in einem Verfahren von der Kommission unter Beteiligung eines aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Ausschusses erfolgen. Die „empfindlichen Strecken“ sollten unter Zugrundelegung der Kriterien zur Beurteilung der Frage, ob eine Autobahn überlastet ist und/oder ob der dortige Verkehr erheblich zu schlechter Luftqualität und/oder hoher Lärmbelästigung in der Umgebung beiträgt, insbesondere in nach Art. 2 (des Richtlinienvorschlags) über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität ermittelten Gebieten und Ballungsräumen, bestimmt werden. Darüber hinaus musste in den betroffenen Gebieten ein Angebot an Verkehrsdiensten adäquater Qualität durch andere Verkehrsträger sowie insbesondere ein freier, nicht diskriminierender Infrastrukturzugang für zugelassene Verkehrsunternehmen bestehen und es mussten Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung aus allen Quellen getroffen worden sein.

mit der Benutzung des Fahrzeugs in einem anderen Land als dem Land der Zulassung. Die KFZ-Steuer gewährleiste somit keine faire Anlastung der Kosten für die tatsächliche Benutzung der Straßen. Auch die Mineralölsteuer, die den größten Teil der Einnahmen aus den Verkehrsabgaben ausmache, sei nur bedingt ein Instrument zur gerechten Anlastung der Wegekosten. Zwar korreliere die verbrauchte Kraftstoffmenge mit der von einem Fahrzeug zurückgelegten Entfernung ziemlich gut, aufgrund des zunehmenden grenzüberschreitenden Verkehrs, der unterschiedlichen Kraftstoffpreise, des größeren Fassungsvermögens der Kraftstofftanks und der Tatsache, dass einige kleine Länder ohne Auftanken durchquert werden können, werde der Kraftstoff gerade vielfach nicht in den Ländern gekauft, in dem das Fahrzeug auch verkehre. Um eine verursachergerechte Wegekostenanlastung zu erreichen, sei es daher sinnvoll, einen möglichst hohen Grad an Territorialität zu erreichen (Territorialitätsprinzip). Das sollte nach Ansicht der Kommission dazu führen, stärker von nicht verursachergerechten Abgaben – wie KFZ- und Mineralölsteuer – zu verursachergerechten Abgaben, also Mauten, zu wechseln. Straßenmauten seien das am stärksten territorial ausgerichtete Instrument. Im Jahr 1996 sah die Kommission in Bezug auf die Mautgebühren allerdings noch das Problem, dass diese Gebühren noch nicht technisch, sondern nur an Mautstellen eingezogen werden konnten, was vielfach schwierig und äußerst kostspielig sei und noch dazu den Verkehrsfluss behindere. Die zeitbezogenen Benutzungsgebühren – als Pendant zu den streckenabhängigen Mautgebühren – seien dagegen einfacher handhabbar und eine Ersatzlösung, solange eine allgemeine Einführung von Mautgebühren noch die genannten Probleme verursache. Da die Benutzungsgebühren jedoch zeitabhängig festgesetzt würden, bestünde auch dabei nur ein annähernder Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Benutzung der Straßen und den verursachten Infrastrukturkosten. Wenn die Gebühr nämlich erst einmal bezahlt sei, gebe es für den Benutzer keinerlei Anreiz mehr, sich bei der Benutzung der Straßen Beschränkungen aufzuerlegen. Vielmehr würden die entsprechenden Kosten je Kilometer sinken, je mehr Kilometer das Fahrzeug zurücklege.

Den verbesserten Vorschlag betrachtete die Kommission im Wesentlichen als Gelegenheit, um einen „weiteren Schritt in der Entwicklung einer Gemeinschaftspolitik für faire und effiziente Preise im Verkehr“[563] voranzukommen. Dass der Vorschlag allerdings bei weitem noch kein Optimalmodell für die Kommission war, zeigte sich daran, dass die Auswirkungen auf die Nachfrage im Straßengüterverkehr sowie im Hinblick auf die Verschiebungen

[563] KOM (96) 331 endg.: 2.

zwischen den Verkehrsträgern als „im allgemeinen begrenzt“[564] eingestuft wurden.

4.2.2.3 Externe Einflüsse: Der Beitritt Österreichs zur EU und die bilateralen Landverkehrsverhandlungen mit der Schweiz

Das zum 1. Januar 1995 der Europäischen Union beigetretene Österreich brachte im Rahmen der seit 1993 laufenden Beitrittsverhandlungen ganz neue Aspekte in die Europäische Verkehrspolitik mit ein.[565] Österreich forderte eine annähernde Gleichstellung der Höhe seiner Brennermaut mit der Höhe der Gebühr für den Transit durch die Schweiz.[566] Damit

---

[564] KOM (96) 331 endg.: 22.

[565] Schon im Mai 1992 hatte Österreich mit der EWG ein Transitverkehrsabkommen geschlossen. Kernstück dieses Abkommens war das von seiten der EG entwickelte sog. „Ökopunktesystem“, das zum 1. Januar 1993 in Kraft trat. Es strebte eine langfristige Reduktion der vom Straßengütertransitverkehr verursachten Umweltbelastungen an. Basisindikator waren die Stickoxidemissionen der LKW mit einem zulässigen Gesamtgewicht von über 7,5t, die im Transitverkehr durch Österreich verkehren. Im Vergleich zum Bezugsjahr 1991 sollten die Emissionen zwischen 1992 und 2003 um 60% reduziert werden. Jeder LKW benötigte im Transitverkehr durch Österreich genau die Anzahl an Ökopunkten, die dem Wert seiner Stickoxidemissionen entsprachen. Der Fahrer hatte die Entrichtung der Ökopunkte anhand eines Formulars oder einer Bestätigung (Ökokarte) nachzuweisen. Die der Gemeinschaft von Österreich zur Verfügung gestellten Ökopunkte wurden den Mitgliedstaaten von der Kommission zugewiesen und dann von den zuständigen nationalen Behörden an die Unternehmen weitergegeben. In den Beitrittsverhandlungen spielte die Frage des Alpentransitverkehrs erneut eine zentrale Rolle. Im Protokoll Nr. 9 der Beitrittsakte wurde das Ökopunktesystem in weitgehend unveränderter Form in das geltende Gemeinschaftsrecht übernommen, der Anwendungszeitraum wurde jedoch darin bis vorerst Ende 1997 begrenzt. Vor dem 1. Januar 1998 wollte der Rat die Ökopunkteregelung überprüfen. Das Ökopunktesystem wurde als ein wirksames Instrument angesehen und daher nicht aufgegeben, sondern weiterentwickelt (vgl. KOM (98) 6 endg.). Seit 2001 gab es verschiedene Ansätze zur Reform des Systems (vgl. KOM (00) 862 endg). Letztlich wurde per Verordnung 2003/2327/EG (des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Dezember 2003) eine Übergangsregelung getroffen, die spätestens am 31. Dezember 2006 ablaufen sollte und die auch von Fortschritten bei der Reform der Richtlinie 1999/62/EG abhängig war (vgl. Kapitel 7). Ausführlich zu den sehr komplexen Regelungen des Ökopunktesystems vgl.: Brandt 1995; Brandt/Schäfer 1996; Seidl-Hohenveldern 1996; Sarreschtehdari-Leodolter 2003.

[566] Die Schweizer Verkehrsprobleme entsprachen stark den europäischen. So wuchs der Straßengüterverkehr kontinuierlich an. 1999 überquerten 1,318 Mio. LKW die Schweizer Alpen auf der Straße – so viele wie noch nie. Dies entsprach einem Wachstum gegenüber 1998 von 6,7% (Wachstum 1990-1999: 80%) (vgl. Friedli 2001: 483). Damit verbunden waren auch steigende Umweltbelastungen. Der Schienengüterverkehr nahm immer mehr ab. Die sich zuspitzenden Probleme erforderten daher bald eine neue Lösungsstrategie. Im Mai 1989 wurde die Volksinitiative zum Schutz des Alpengebiets vor dem Transitverkehr (Alpeninitiative) gestartet. Am 20. Februar 1994 wurde die „Alpeninitiative“ durch Volk und Stände mit 51,9% Ja-Stimmen angenommen. Das Ziel „Verkehrsverlagerung“ von der Straße auf die Schiene ist in der Schweiz seither Verfassungsauftrag (Art. 84

wollte Österreich für die Zukunft vermeiden, dass Straßengütertransporte zwischen Mitteleuropa und Italien (Alpentransit), für die an sich der kürzeste Weg durch die Schweiz führte, aus „Ersparnisgründen“ den Umweg über Österreich wählten. Österreich strebte zu diesem Zweck mindestens die Legalisierung seiner Brennermaut auf die seit 1996 erhobene Höhe an. Mit dieser Forderung nach Vermeidung von Umwegverkehr fand Österreich – insbesondere bei der GD VII – viel Verständnis. Es zeichnete sich daher sehr bald ab, dass eine Einigung über eine neue Eurovignetten-Richtlinie wohl nur zusammen mit einer Einigung in den parallel laufenden Verhandlungen über ein Landverkehrsabkommen EU-Schweiz[567] gefunden werden konnte. Die Erwähnung des Begriffs „empfindliche Strecke“ im

---

neue BV; vormals 36 quater).

[567] Die wichtigsten Instrumente der schweizerischen Verkehrspolitik zur Einschränkung des Transitverkehrs bis zum Abschluss des Landverkehrsabkommens mit der EU waren die sog. 28-Tonnen-Limite für LKW (Gewichtsbeschränkungen) sowie ein Nacht- und Sonntagsfahrverbot. Beide Instrumente stießen bei den maßgeblichen Akteuren in der schweizerischen Verkehrspolitik auf hohe Akzeptanz: Unter ökologischen Gesichtspunkten waren sie Garant für einen gewissen Schutz des Alpenraums vor verstärkt negativen Auswirkungen des Transitverkehrs auf die Bevölkerung und die natürliche Umwelt. Für die Transportwirtschaft hatten die Maßnahmen im Binnenverkehr den positiven Effekt eines erschwerten Marktzutritts für Konkurrenten aus dem EG-Raum. Mit dem am 2. Mai 1992 unterzeichneten und am 22. Januar 1993 in Kraft getretenen Transitabkommen gelang es der Schweiz zunächst, das Festhalten am 28-Tonnen-Limit und am Nacht- und Sonntagsfahrverbot gegenüber den EG-Staaten abzusichern, jedoch nur mit einer befristeten Vertragsdauer von zwölf Jahren. Am 6. Dezember 1992 lehnte die Schweizer Bevölkerung per Referendum (mit 50,3% Nein-Stimmen) den Beitritt zum sog. EWR-Abkommen ab (vgl. Pfetsch 2001: 233). Da die geplante Anbindung an den EU-Binnenmarkt damit gescheitert war, wurde nach anderen Wegen gesucht, um die Beziehungen der Schweiz zur EU – insbesondere auch im Hinblick auf die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz – zu gestalten. Der schweizerische Bundesrat beschloss daraufhin, zum Prinzip der bilateralen Sektoralabkommen zurückzukehren. Nach der Ablehnung des EWR-Vertrages trat die Schweiz schon im Januar 1993 mit dem Vorschlag an die EG heran, auf der Grundlage von Artikel 13 des Transitabkommens im Verkehrsbereich bilaterale Verhandlungen aufzunehmen. Der Artikel sah bereits zukünftige Verhandlungen über den gegenseitigen Marktzugang im Straßengüterverkehr vor. Die Landverkehrsverhandlungen mit der Schweiz starteten dann im März 1995. Die EU machte zu Beginn unmissverständlich klar, dass sie ein Festhalten der Schweiz an der 28-Tonnen-Beschränkung über das befristete Transitabkommen hinaus nicht akzeptieren werde. Vorrangiges Ziel der Schweiz blieb (aufgrund des Verfassungsauftrages), möglichst viel alpenquerender Güterschwerverkehr von der Straße auf die Schiene zu bringen. Der Verkehr sollte umweltgerecht bewältigt werden. Durch die Landverkehrsverhandlungen sollte die Schweizer Verkehrspolitik in einen europäischen Rahmen eingebettet werden, um so einen kontraproduktiven Alleingang zu verhindern. Für die Schweiz ging es dabei nicht in erster Linie darum, den bestehenden EU-Acquis zu übernehmen, sondern Elemente einer neuen koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum zu definieren. Dem Konzept der „Kostenwahrheit im Verkehr“ sollte dabei ein besonderer Stellenwert zukommen

Richtlinienvorschlag ist insofern bereits als besondere Klausel für die Alpenländer anzusehen, um den dortigen Verkehrsauswirkungen besser gerecht werden zu können.

4.2.3 Die Etappen des Richtlinienvorschlags KOM (96) 331 endg. bis zur Richtlinie 1999/62/EG

Die einzelnen Etappen des Politikformulierungsprozesses – also das interinstitutionelle Verfahren bis zur Richtlinie 1999/62/EG – kann man überblicksartig wie folgt gliedern:

10. Juli 1996	Annahme des Richtlinienvorschlags KOM (96) 331 endg. durch die Kommission
13. November 1996	Übermittlung des Richtlinienvorschlags an das EP und den Rat
16. Januar 1997	Initiativstellungnahme des Ausschusses der Regionen (AdR)
23. April 1997	Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA)
3. Juli 1997	Bericht Ausschuss Verkehr EP (1. Lesung)
17. Juli 1997	Stellungnahme EP (1. Lesung): Billigung vorbehaltlich 26 Änderungen
13. Juli 1998	Annahme eines geringfügig geänderten Richtlinienvorschlags durch die Kommission (KOM (98) 427 endg.); Übermittlung des geänderten Richtlinienvorschlags an das EP und den Rat
30. November / 1. Dezember 1998	Politische Einigung im Rat „Verkehr“ auf die Festlegung eines Gemeinsamen Standpunktes
18. Januar 1999	Formelle Annahme des Gemeinsamen Standpunktes durch den Rat „Verkehr“
26. Januar 1999	Übermittlung des Gemeinsamen Standpunktes an das EP
22. April 1999	Bericht Ausschuss Verkehr EP (1. + 2. Lesung)
1. Mai 1999	Änderung der Rechtsgrundlage durch den Vertrag von Amsterdam: *vom* Verfahren der Zusammenarbeit *zum* Verfahren der Mitentscheidung
4. Mai 1999	Stellungnahme EP (1. Lesung): aufgrund geänderter Rechtsgrundlage erneut notwendig (Bestätigung)

(vgl. 4.2.3.3).

7. Mai 1999	Stellungnahme EP (2. Lesung)
17. Juni 1999	Unterzeichnung der Richtlinie 1999/62/EG durch den Rat und das Europäische Parlament

4.2.3.1 Die Positionen des AdR und WSA: Begrenzter Einfluss[568] auf die Politikformulierung

Die Fachkommission 3 des AdR war gegenüber dem Kommissionsansatz und dessen Verknüpfung mit dem Grünbuch recht kritisch eingestellt. Der AdR würdigte zwar in seiner Stellungnahme[569] die Arbeiten der Kommission auf dem Gebiet der „externen Kosten"[570], die praktische Umsetzung des Konzepts bis ins kleinste Detail stelle allerdings eine Herausforderung dar, die die Kommission wohl nur langfristig bewältigen könne. Zudem wendeten sich die Ansätze bisher nur einseitig dem Straßenverkehr zu. Die Problematik müsste aber zunächst bei allen Verkehrsträgern eingehender untersucht werden, bevor darüber generell debattiert werden könnte. Der Richtlinienentwurf sei daher auch nur ein erster Schritt zur Lösung jener Probleme, die im Grünbuch angesprochen wurden. Die wissenschaftliche Grundlage des Grünbuchs und die verfügbaren Untersuchungsergebnisse könnten derzeit außerdem nicht davon überzeugen, dass der globale Ansatz, das Verkehrsproblem über die Preise des Marktes und die Internalisierung der externen Kosten zu lösen, die Probleme der Verkehrsüberlastung in der Europäischen Union auch mit Gewissheit ausräumen werde. Ein Faktor sei zwar der Preis, aber er werde erst dann entscheidend, wenn auch Alternativen zur Verfügung stünden.[571] Selbst mit einem leistungsfähigen Schienen- und Binnenschiffsverkehr

[568] Nach Beurteilung der Gesprächspartner hatten die Stellungnahmen beider Nebenorgane keinen Einfluss auf die weitere Politikformulierung. Die Stellungnahmen wurden aber zur Kenntnis genommen, ihr Einfluss war somit allenfalls begrenzt. Als Gründe dafür siehe: 4.1.6.

[569] Siehe: ABl. Nr. C 116 vom 14. April 1997: 58-64. Der AdR verabschiedete die Stellungnahme einstimmig auf seiner 16. Plenartagung am 15. und 16. Januar 1997. Vgl. auch die Stellungnahme des AdR zur Kommissionsmitteilung „Die gemeinsame Verkehrspolitik – Aktionsprogramm 1995-2000" (KOM (95) 302 endg.) im ABl. Nr. C 337 vom 11. November 1996: 13-19.

[570] Der AdR stimmte verschiedenen im Grünbuch entwickelten Leitlinien zu. So unter anderem auch der Aussage, dass die fehlende Anrechnung der externen Kosten und bestimmter Infrastrukturkosten für das unzulängliche Funktionieren sowie die ineffiziente Nutzung – und somit Verschwendung – wertvoller Ressourcen (die als knappe Güter behandelt werden müssten) verantwortlich sei. Bei den Verkehrsgebühren müsse das Territorialitätsprinzip berücksichtigt werden, damit die Kosten auch dort angelastet würden, wo sie entstünden (Verursacherprinzip).

[571] Mit diesem Standpunkt bezog der AdR eine sehr realistische Position, wie sich in Kapitel 6 noch zeigen wird.

sei es keinesfalls sicher – so der AdR in der Stellungnahme weiter –, dass die Preisunterschiede zwischen den einzelnen Verkehrsträgern ausreichten, um die gewünschten Änderungen im Nutzerverhalten zu bewirken. Das Verhalten werde durch zahlreiche (psychologische, historische, soziologische etc.) Faktoren bestimmt, die dazu führten, dass die Nachfrage nach Verkehrsträgern nicht über die Preise gesteuert bzw. nur unzureichend beeinflusst werden könnten, um die gewünschten Verhaltensänderungen auch in ausreichendem Umfang herbeizuführen.[572]

Eine weitaus freundlichere Position gegenüber dem Kommissionsvorschlag formulierte die Fachgruppe des WSA. In der Stellungnahme[573] begrüßte sie die Kommissionsstrategie: „Wer nutzt, der zahlt". Im Rat müsse so schnell wie möglich eine Einigung über die Anlastung der Wegekosten erzielt werden. Der WSA unterstrich vor allem, welch große Bedeutung er der weiteren Evaluierung und Berücksichtigung der Wegekosten sowie der externen Auswirkungen beimesse. Dabei sah er in seinen Forderungen eine inhaltliche Konstanz zu früheren Stellungnahmen zu diesem Thema. Der WSA war der Auffassung, dass die Internalisierung bei allen Verkehrsträgern erfolgen müsse, hielt es allerdings angesichts eines schrittweisen Vorgehens für normal, sich in einer ersten Phase dem exponiertesten Sektor, dem Straßengüterverkehr, zuzuwenden. Eine vollständige Berücksichtigung der externen Effekte setze die Durchführung einer Analyse auf Kosten-Nutzen-Basis voraus. Der vorliegende Kommissionsvorschlag ermögliche eine einfache und maßvolle Einbeziehung der externen Kosten in die verschiedenen Arten der Gebührenerhebung. Die Einnahmen aus den Verkehrsabgaben müssten aber der tatsächlichen Nutzung der Verkehrswege entsprechen und dürften keine allgemeine Ausweitung des Steueraufkommens darstellen.

4.2.3.2 Die Beratungen innerhalb des Europäischen Parlaments: Auslöser für Änderungen am Richtlinienvorschlag

So einsichtig die Formel von der „Internalisierung externer Kosten" auch ist, so erweist sie sich bei näherem Hinsehen als Gegenstand einer wissenschaftlichen Kontroverse. Weder sind Höhe und Art „externer Kosten" methodisch konsensfähig, noch die richtige „Internalisierungsstrategie".[574] Dieses Dilemma trat besonders bei den Beratungen im

[572] Vgl. hierzu: 6.1 und 6.2.

[573] Siehe: ABl. Nr. C 206 vom 7. Juli 1997: 17-23. Der WSA verabschiedete die Stellungnahme mit 118 gegen 3 Stimmen bei 8 Stimmenthaltungen auf seiner 345. Plenartagung am 23. und 24. April 1997.

[574] Jarzembowski (Interviewpartner) bewertet Studien-Ergebnisse aus diesem Grund stets nach der Frage: Wer hat die Untersuchung in Auftrag gegeben bzw. bezahlt?

federführenden[575] EP-Verkehrsausschuss offen zutage.[576] Bereits bei den ersten Sitzungen zeigte sich, dass sich anfänglich zwei parteipolitische Lager gegenüberstanden. Christdemokratische und liberale Abgeordnete tendierten offen gegen eine Kostenerhöhung im Straßengüterverkehr. Sie waren der Auffassung, dass eine einseitige Verteuerung des Straßengüterverkehrs nicht die erforderliche Verkehrsverlagerung bringe. Vielmehr müsste das Angebot auf der Schiene „erheblich attraktiver, effizienter, kostengünstiger und sicherer"[577] werden. Nur so könnte man Verlagerungsanreize erzeugen. Da es über externe Kosten nach wie vor „keine exakte wissenschaftliche Definition und Rechnungsmethode"[578] gebe, käme eine Internalisierung in diesem Stadium ohnehin nicht in Frage. Die Sozialdemokraten teilten diese Argumentation zunächst nicht. Sie sahen durch den neuen Vorschlag eine günstige Möglichkeit, um gerade beim Straßengüterverkehr mit der Internalisierung externer Effekte zu beginnen. Aufgrund der gegensätzlichen Positionen herrschte im Ausschuss zu Beginn der Beratungen ein „hohes Streitpotential mit unendlichen Diskussionen und Abstimmungsschlachten"[579] vor. Stockmann[580] (SPE) gelangte gar zur Auffassung, Veränderungen bei der Verkehrswegefinanzierung würden von interessierten Kreisen[581] instrumentalisiert und blockiert. Seine Kritik richtete sich dabei vor allem an konservative Ausschusskollegen.[582] Es würden in der Regel drei Verhinderungsstrategien angewandt: Man stelle entweder generell in Frage, dass es überhaupt externe Effekte gebe, weil sie wissenschaftlich nicht exakt beziffert werden könnten oder weil man bei ihrer Berechnung erst akademische Präzision verlange, bevor man bereit sei, politisch zu handeln. Wenn diese Argumentation ausgereizt sei, komme der „externe Nutzen" des Verkehrs ins Spiel. Diskutanten, die vorher auf wissenschaftliche Exaktheit bestanden, erlaubten sich hier auf einmal Großzügigkeit. Es liege an der Struktur der Blockadestrategien, dass sie auf absehbare Zeit nicht rational überwunden werden könnten. Der Streit um „externe Kosten"

---

[575] Die Ausschüsse „Wirtschaft, Währung und Industriepolitik" sowie „Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz" fungierten als mitberatende Ausschüsse. Die Aufteilung eines Dossiers auf die Ausschüsse (durch den EP-Präsidenten) ist mitunter äußert strittig (Konkurrenzen).

[576] Als Berichterstatter hatte der Ausschuss am 24. Juli 1996 Georg Jarzembowski (EVP-ED) benannt.

[577] So Jarzembowski im Interview. Vgl. hierzu auch: 6.2.3.

[578] ebd.

[579] ebd.

[580] Interviewpartner. Näheres zur Person in der Liste im Anhang.

[581] Stockmann fasst hierunter insbesondere auch die Lobby-Verbände des Straßengüterverkehrs auf nationaler und europäischer Ebene.

[582] Vgl. Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) 2001: 9ff.

habe bereits in eine Sackgasse geführt. Stockmann plädierte insofern eher für eine pragmatische Lösung. Wenn man die externen Effekte, die das Verkehrsgeschehen produziere, nicht exakt berechnen kann, dann müssten die Kosten, die man dafür in Anschlag bringen will, letzten Endes politisch gesetzt werden. Jenseits aller Debatten sei er davon überzeugt, dass der Verkehr externe Kosten produziere, und dass diese internalisiert werden sollten. Obwohl Stockmann mit seinen Argumenten bei sozialdemokratischen Abgeordneten am Anfang durchaus auf Zustimmung stieß, konterkarierten in den weiteren Ausschussberatungen überraschenderweise nahezu alle Fraktionskollegen diese Linie. Als Gründe für den Richtungswechsel sind vor allem regionale Gesichtspunkte zu nennen. Im Laufe der Ausschussberatungen setzte sich – unabhängig der jeweiligen parteipolitischen Zugehörigkeit der Abgeordneten – vor allem bei den Randstaaten-Vertretern der EU (Spanien, Italien, Griechenland, Großbritannien, Irland) die Erkenntnis durch, dass hohe Straßenbenutzungsgebühren (zeit- oder streckenbezogen) in den Zentralstaaten vorrangig die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Straßengüterverkehrsunternehmen gefährdeten. Als am Rande der Union gelegene Staaten sei man darauf angewiesen, mit den eigenen Waren möglichst kostengünstig ins Zentrum zu gelangen.[583] Da die Eisenbahn – im direkten Vergleich mit dem LKW – kein attraktives Angebot zu bieten habe, müssten die Randregionen weiter auf einen kostengünstigen Straßengüterverkehr setzen.[584] Forciert wurde dieses Argumentationsmuster auch durch straßenaffine Lobbygruppen. Alle Ausschuss-Abgeordneten wurden sowohl von europäischen als auch nationalen Automobil- und Straßengüterverkehrsverbänden kontaktiert, die eine Verteuerung des Straßenverkehrs verhindern wollten. Umweltgruppen, wie T&E, setzten vorrangig auf die Stellungnahme des Ausschusses für „Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz".[585] Der Berichterstatter war in besonderem Maße Kontaktperson für die Verbände.[586] In insgesamt

[583] Die Forderungen der europäischen Zentralstaaten (vorrangig Deutschland) waren hingegen eher darauf ausgerichtet, ausländische LKW endlich angemessener an den Wegekosten zu beteiligen. Daher stand man höheren Straßenbenutzungsgebührensätzen im Grundsatz auch nicht völlig ablehnend gegenüber.

[584] Vgl. hierzu (in Tabelle 3 im Anhang) die Modal-Split-Anteile der Bahn in den Randstaaten der EU (z.B. Griechenland).

[585] Der Ausschuss für „Wirtschaft, Währung und Industriepolitik" hatte in seiner Sitzung vom 26. Februar 1997 beschlossen, keine Stellungnahme abzugeben.

[586] Georg Jarzembowski teilte die Sicht der Straßengüterverkehrsverbände (z.B. IRU, BGL), dass sich der LKW-Güterverkehr (vor allem der deutsche) in einer äußerst schwierigen Wettbewerbssituation befand. Der Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen im Verkehrssektor sei neben dem Ziel der Verkehrsverlagerung daher gleiches Gewicht einzuräumen. Den Produktions- und Investitionsstandort Europa dürfe man im

fünf Sitzungen[587] prüfte der Ausschuss den Vorschlag der Kommission sowie den Stellungnahmeentwurf. Man einigte sich schließlich am 3. Juli 1997 auf den Entwurf einer legislativen Entschließung.[588] Darin bezog der Ausschuss folgende Positionen: Der Richtlinienvorschlag der Kommission gehe deutlich weiter als die ursprüngliche Richtlinie aus dem Jahr 1993. Das vorgeschlagene System für KFZ-Steuersätze sei viel zu kompliziert und daher zu vereinfachen. Ferner sollte auf Höchststeuersätze im Interesse einer Einigung mit dem Rat verzichtet werden. Die Mindeststeuersätze sollten so ausgestaltet werden, dass sie die Straßen- und Abgasbelastungen der Fahrzeuge berücksichtigten und zugleich Anreize für den Kauf umweltfreundlicher KFZ schafften. Bei den Ausführungen zu den Maut- und Benutzungsgebühren richtete sich die Kritik – wie aufgrund der Debatten zu erwarten war – gegen die Aufnahme eines Gebührenbestandteils zur Deckung externer Kosten. Diese Einbeziehung werde zum gegenwärtigen Zeitpunkt abgelehnt, da ein von der Kommission noch zu erarbeitendes Weißbuch[589] zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs sowie eine vom Parlament geforderte umfassende Studie für den Nachweis der externen Kosten der einzelnen Verkehrsträger noch ausstünden.[590] Die Kommission wurde daher aufgefordert, innerhalb von 12 Monaten den geforderten Bericht über den Nachweis der externen Kosten für alle Verkehrsträger und die daraus folgenden Konsequenzen vorzulegen. Auch die Einführung von „empfindlichen Strecken“ und der damit von der Kommission

---

Verhältnis zu Drittstaaten (Osteuropa) nicht über Gebühr weiter belasten (vor allem bei den Transport- und Arbeitskosten). Diese persönliche Meinung Jarzembowskis spielte bei der Abfassung des ersten Stellungnahmeentwurfs eine bedeutende Rolle.

[587] Neben den offiziellen Sitzungen fanden zwischen den Abgeordneten auch viele persönliche Hintergrundgespräche statt (so Jarzembowski und Stockmann im Interview). Eine Zusammenarbeit über Parteigrenzen hinweg scheint auf europäischer Ebene leichter möglich als im nationalen Kontext (vgl. 4.1.4). So stehen z.B. Jarzembowski und Stockmann stets in engem Kontakt und pflegen einen regen Informationsaustausch.

[588] Der Entwurf wurde mit 30 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 1 Enthaltung, also mit großer Mehrheit, angenommen (Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr 4. Juli 1997). Auch Stockmann stimmte dem Entwurf letztlich zu, da er bei den Abstimmungen über die Abänderungsanträge mit seinem Ziel „Internalisierung externer Kosten“ aus den genannten Gründen klar gescheitert war. Die Verabschiedung eines Entwurfs (wenn möglich) mit breiter Mehrheit – sowohl im Ausschuss wie auch im EP – soll die Verhandlungsposition des EP gegenüber dem Rat stärken.

[589] Hierbei handelte es sich um das 1998 erschienene Weißbuch „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung“ (KOM (98) 466 endg.; vgl. Anmerkung 596).

[590] Erdmenger sieht in dieser Begründung eine reine Blockadepolitik des EP, da im Grunde genommen klar war, dass auch bei einer neuen Studie wieder Einwände formuliert werden konnten.

vorgesehenen Erhöhung der Mautgebühren komme zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in Betracht, da es noch an spezifischen Regelungen zur Definition ökologisch besonders belastetet Korridore mangle. Für den besonderen Fall der Brenner-Autobahn werde man aber die Möglichkeit einer Sonderregelung vorschlagen, die auf die Besonderheiten der Alpenregion abgestimmt werde. Die Stellungnahme[591] des mitberatenden Umweltausschusses fand bei der Abfassung des Entwurfs keine Berücksichtigung. Der Umweltausschuss hatte die inhaltlichen Bestimmungen der vorgeschlagenen Richtlinie in wesentlichen Teilen begrüßt und wollte allgemein den Einbezug externer Kosten erlauben, ohne diese durch konkrete Zahlenangaben – also nicht wie im Kommissionsvorschlag 0,03 bzw. 0,5 ECU – festzulegen.
Am 17. Juli 1997 nahm das Europäische Parlament auf seiner Plenarsitzung die Ausschuss-Stellungnahme in erster Lesung (noch im Verfahren der Zusammenarbeit) mit großer Mehrheit an.[592] Der Vorschlag der Kommission wurde gebilligt, vorbehaltlich der vom Verkehrsausschuss geforderten insgesamt 26 Änderungen. Als Reaktion auf die EP-Stellungnahme setzten in der DG VII Nachbesserungen am Vorschlag ein. Am 13. Juli 1998 legte die Kommission einen geänderten Vorschlag vor.[593] Darin brachte sie zum Ausdruck, dass 16 Änderungsvorschläge des EP nicht akzeptiert werden könnten. Die vom EP geforderte Streichung sämtlicher Bestimmungen über externe Kosten und empfindliche Strecken sei nicht akzeptabel. Die Kommission messe diesen Punkten im Hinblick auf die Einführung eines effizienten und differenzierten Gebührensystems große Bedeutung bei. Abgerückt wurde indessen von der Einführung von Höchstsätzen bei der KFZ-Steuer. Für Fahrzeuge, die in peripheren Mitgliedstaaten zugelassen waren, sollten bis zum 31. Dezember 2000 um bis zu 50% ermäßigte Benutzungsgebühren zulässig sein. Insgesamt hatte die DG VII den Vorschlag somit nur geringfügig nachgebessert und hoffte indirekt auf eine „freundlichere“ Aufnahme ihres Vorschlags bei den Beratungen im Rat.

4.2.3.3 Die Diskussionen innerhalb des Rates: Die mitgliedstaatlichen Interessenlagen und die Einigung auf die Richtlinie 1999/62/EG

Die Ratsarbeitsgruppe „Verkehrsfragen“ diskutierte den Vorschlag für eine neue Wegekostenrichtlinie erstmals im September 1996. Der Vorschlag war in den Punkten relativ

[591] Die Stellungnahme des mitberatenden Umweltausschusses ist nachzulesen in: Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr 4. Juli 1997.

[592] In der 1. Lesung reichte eigentlich eine einfache Mehrheit. Von 396 abgegebenen Stimmen, votierten 355 Abgeordnete mit „Ja“, 23 mit „Nein“, 18 Abgeordnete enthielten sich.

[593] KOM (98) 427 endg.

unproblematisch, in denen er auf dem Kerntext der annullierten Richtlinie aufbaute. Ein Konflikt bahnte sich daher vor allem in Bezug auf die vorgesehene Höhe der zeitabhängigen Benutzungsgebühren und streckenabhängigen Mauten sowie bei der Differenzierung der Gebühren an. Diese wichen erheblich von der Vorgänger-Richtlinie ab. Schon nach wenigen Beratungsrunden in der Ratsarbeitsgruppe zeigte sich, dass mit Ausnahme der österreichischen Delegation[594] alle Mitgliedstaatenvertreter gegen eine Aufnahme externer Kosten votierten. Diese Haltung war keinesfalls überraschend, da bereits die Diskussion über das Grünbuch Anfang 1996 unter italienischer Präsidentschaft ein „relativ schwaches Echo"[595] im Rat ausgelöst hatte und sich damit abzeichnete, dass „externe Kosten im Rat wohl keine Mehrheit finden würden." Die Kommissionsstrategie[596], Verkehr verstärkt durch den Einsatz preispolitischer Instrumente zu verlagern, fand – außer bei Österreich – keine nachhaltige Unterstützung. Zwar wurde das Ziel „Verkehrsverlagerung"[597] von den Delegationen akzeptiert, der freie Warenverkehr müsse in einem Binnenmarkt aber weiter

---

[594] Österreich pochte darauf, in Maut- und Benutzungsgebühren künftig einen externen Kostenbestandteil einrechnen zu dürfen. Hinter dieser Forderung stand die zentrale Frage der Regelung des Alpentransits. Österreich wollte vor allem verhindern, dass man in der innergemeinschaftlichen Lösung (Wegekostenrichtlinie; Höhe der Brennermaut) selbst nicht schlechter gestellt sein würde als die Schweiz mit dem Landverkehrsabkommen.

[595] So Colsman im Interview.

[596] Im Juli 1998 legte die Kommission ein neues Weißbuch (KOM (98) 466 endg.) mit dem Titel „Faire Preise für die Infrastrukturnutzung – ein abgestuftes Konzept zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union" vor. Darin ging sie soweit, einen Stufenplan aufzustellen, nach dem die verkehrsbezogenen Abgaben auf den Schwerlastverkehr in den einzelnen Mitgliedstaaten zunächst im Niveau angeglichen werden sollten (1. Stufe 1998 bis 2001), sodann die Option einer Internalisierung regional anfallender externer Kosten eröffnet werden sollte (2. Stufe ab 2001), um schließlich zu einem gemeinschaftsweiten System der Anlastung der externen Kosten zu gelangen (3. Stufe nach 2004). Da der Rat im Grundsatz eine Internalisierung externer Kosten nicht für realisierungsreif hielt, wurde der im Weißbuch vorgeschlagene Stufenplan nicht weiterverfolgt. Das Weißbuch hatte insofern keinen Einfluss auf die Politikformulierung der Richtlinie 1999/62/EG (so auch die Einschätzung von van Vreckem im Interview). In direktem Zusammenhang mit dem Weißbuch stehen auch verschiedene Berichte einer „Hochrangigen Gruppe für Verkehrsinfrastrukturentgelte". Die Sachverständigen der Hochrangigen Gruppe setzten sich vor allem mit den theoretisch-methodischen Grundsätzen der Preisfestsetzung im Verkehr auseinander (vgl. Hochrangige Gruppe für Verkehrsinfrastrukturentgelte 1999; Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) 2000).

[597] Die meisten Mitgliedstaaten teilten die Auffassung, Verkehr könne nur durch eine „pull-Strategie" verlagert werden, indem die Eisenbahnen (Schienengüterverkehr) durch attraktivere Angebote überzeugten. Eine „push-Strategie", bei der die Politik den Straßengüterverkehr durch fiskalische Mehrbelastungen wegdränge, komme nicht in Frage.

ungehindert möglich sein. Den Einsatz preispolitischer Instrumente – also von Maut- und Benutzungsgebühren – akzeptierte man nur „bis zu einer gewissen Schmerzgrenze.“[598] Vor allem die süd- (Italien, Spanien, Portugal, Griechenland) und nordeuropäischen (Schweden, Finnland, Großbritannien, Irland) Mitgliedstaaten wollten sich ihre Marktzugangschancen nicht durch höhere Transportpreise[599] verbauen lassen. Die an der Peripherie der Union gelegenen Staaten sahen sich durch eine Umlage der externen Kosten und damit verbundenen höheren Transitgebühren spürbar benachteiligt (Absatzschwierigkeiten). Von den zentraleuropäischen Mitgliedstaaten tendierten besonders die Niederländer – auch aufgrund einer starken LKW-Lobby[600] – vehement gegen grundlegende inhaltliche Veränderungen gegenüber der Richtlinie 1993/89/EWG. Auf Kritik – wie bereits im EP – stieß auch die Unklarheit der Berechnungsmethodik externer Kosten.

Die Komplexität der Entscheidungsfindung erhöhte sich im Rat in den weiteren Beratungen vor allem durch die Verknüpfung eines EU-internen mit einem bilateralen Dossier (EU-Schweiz). Vom Erfolg der Koordination der beiden Verkehrsdossiers hing die zukünftige europäische Verkehrspolitik im Allgemeinen und die neue Alpentransitpolitik im Speziellen ab. Für eine definitive Verabschiedung des Abkommens mit der Schweiz auf Ratsebene musste zuvor aber auch eine Einigung in der Richtlinie erzielt werden. Vor allem die Kommission[601] fühlte sich hierbei in einer „paradoxen Verhandlungssituation“.[602] In den Landverkehrsverhandlungen[603] hatte sich gezeigt, dass die Schweiz sehr hohe Transittarife forderte – unter Einbeziehung externer Kosten. Insofern war das Schweizer Modell der Kommission eigentlich recht sympathisch.[604]

---

[598] So Colsman im Interview.

[599] Obwohl die Kommission die Auswirkungen des Vorschlags auf die Transportpreise als nur sehr begrenzt einstufte (vgl. KOM (96) 331 endg.), wurde dieses Argument in den Beratungen auf Ratsebene nicht geteilt (so Colsman im Interview).

[600] Lobby-Gruppen waren in ihrem Sinne bei allen Delegationen aktiv. Im Wesentlichen vollzog sich die Meinungsbildung im Rat allerdings auf Grundlage der angeführten wirtschaftspolitischen Argumente. Die Zielsetzungen der Mitgliedstaaten deckten sich insofern teils mit denen der Lobby-Verbände (z.B. IRU u.a.).

[601] Die Kommission koordinierte und führte mit die Landverkehrsverhandlungen (Vermittlerrolle).

[602] So Erdmenger im Interview.

[603] Eine ausführliche Analyse der komplexen Landverkehrsverhandlungen mit der Schweiz würde genug Stoff für eine weitere Arbeit liefern. Daher können im Folgenden nur die wichtigsten Details skizziert werden.

[604] Österreich unterstützte insgeheim – aus eigenem Interesse – die Schweizer Forderung nach hohen Transitgebühren. Dieser Weg war für Österreich aber nur dann sinnvoll, wenn man in der innergemeinschaftlichen Lösung im Rahmen der Wegekosten-Richtlinie (Brennerautobahn-Maut) annährend gleich hohe Mautsätze wie die Schweiz erzielte.

Aufgrund der Beratungen auf allen Ebenen[605] des Rates hatte sich aber – aus den oben genannten Gründen – herauskristallisiert, dass die Mitgliedstaaten einem fiskalischen Alpenriegel[606] wie auch einer grundlegend neuen Wegekostenrichtlinie sehr kritisch gegenüber standen. Obwohl das Schweizer Modell den Wünschen der Kommission entsprach, mussten in den Landverkehrsverhandlungen die Schweizer Sätze daher möglichst nach unten korrigiert werden. Parallel dazu war ein Kompromiss bei der Berechnung der Brenner-Gebühren für Österreich zu suchen. Der „kontroverse Diskussionsprozess"[607] erstreckte sich über zwei Jahre, bis schließlich das erfolgreiche Zusammenspiel mehrerer Faktoren Ende 1998 einen definitiven Abschluss in beiden Dossiers ermöglichte. Zunächst war von Vorteil, dass Österreich im zweiten Halbjahr 1998 die Präsidentschaft innehatte. Diese Position gab Österreich die Chance, neue Impulse zu setzen. Gleichfalls bestand allerdings auch ein gewisser Einigungsdruck. Österreich signalisierte schließlich frühzeitig ein gewisses Entgegenkommen.[608] Die Schweizer Gebührenhöhe konnte im Vergleich zu den ursprünglichen Forderungen etwas gedrückt werden. Als weiterer positiver Faktor wirkte sich vor allem der Regierungswechsel in Deutschland im Oktober 1998 aus. Die neue deutsche Rot-Grüne Regierung war bereit, die Alpentransitfrage stärker unter ökologischen Gesichtspunkten zu sehen und gab ihre frühere Veto-Position auf.[609] Sie beeinflusste damit auch andere Mitgliedstaaten (vorrangig Italien). Der konkrete „zahlenmäßige" Inhalt beider Dossiers wurde in der Nacht vom 30. November auf den 1. Dezember 1998 in Brüssel durch den Rat festgelegt. Der Verkehrsministerrat diskutierte in diesem Stadium lediglich noch über ein einseitiges DIN-A4-Dokument, auf dem die vorgesehenen Maut- und

---

[605] Neben der Ratsarbeitsgruppe befasste sich auch der AStV I und der Verkehrsministerrat mehrfach mit beiden Dossiers. Bis zu einem politischen Kompromiss Ende 1998 verliefen aber alle Einigungsbemühungen stets im Sande. Viele Präsidentschaften blieben bei der schwierigen Kompromisssuche erfolglos.

[606] Vor allem Italien und Deutschland hatten ein großes Interesse daran, möglichst ungehinderten Zugang nach Mittel- bzw. Südeuropa zu behalten.

[607] So Erdmenger im Interview, der an den Landverkehrsverhandlungen selbst beteiligt war.

[608] Dem Duo „Österreich-Kommission" gelang es – dank zahlreicher bilateraler Gespräche – einflussreiche und kritische Mitgliedstaaten zu überzeugen. Dazu zählten namentlich Deutschland, Niederlande, Italien, Griechenland und Frankreich. Es machte sich wohl auch die Hartnäckigkeit der Kommission bezahlt, vom Fernziel einer nachhaltigen Verkehrspolitik nie abzuweichen.

[609] Rot-Grün kündigte schon im Koalitionsvertrag von 1998 (Kapitel IV) an, dass man an einer umfassenden und umweltgerechten Lösung des Transitproblems für den gesamten Alpenraum aktiv mitwirken werde. Außerdem gab die neue Koalition bekannt, dass zur verursachergerechten Anlastung der Wegekosten die Einführung einer fahrleistungsabhängigen elektronischen Gebührenerhebung für schwere LKW (LKW-Maut) angestrebt werde (SPD – Bündnis 90/Die Grünen 1998; ausführlich hierzu: Fallstudie II).

Benutzungsgebührensätze für beide Dossiers aufgeführt waren.[610]

Die zur Vermeidung von Umwegverkehr durch Österreich wichtigsten Elemente des Landverkehrsabkommens EU-Schweiz[611] waren schließlich: Die Schweiz musste bis Anfang 2005 schrittweise das zulässige Gesamtgewicht der LKW von bisher 28t auf das in der Gemeinschaft zulässige Gesamtgewicht von 40t anheben. Die Schweiz durfte vom Jahr 2001 an eine gewichts- und entfernungsabhängige („leistungsabhängige") Schwerverkehrsabgabe (LSVA) einführen.[612] Für diese wurden Höchstsätze vereinbart, die nach von der Kommission anerkannten Schweizer Berechnungen durch die in der Schweiz von LKW verursachten Wege- und externen Kosten gerechtfertigt sind. Die EU hatte damit das Prinzip der verursachergerechten Straßenabgaben vertraglich und völkerrechtlich anerkannt. Mit der LSVA setzte die Schweiz die Kostenwahrheit im Straßengüterverkehr durch.[613] Das grundsätzliche schweizerische Ziel „Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs auf die Schiene" wurde damit ebenso gebilligt.

In der EU – und damit auch auf dem Brenner – sollte es insgesamt bei der Orientierung entfernungsabhängiger Mautgebühren an den Kosten des „betreffenden" Straßennetzes

---

[610] Aufgrund der Vorberatungen in der Ratsarbeitsgruppe und im AStV I waren „externe Kosten" in Bezug auf die Wegekostenrichtlinie in diesem Stadium schon kein Thema mehr.

[611] Das Landverkehrsabkommen ist ein klassischer völkerrechtlicher Vertrag und weist keinerlei supranationale Elemente auf. Somit ist sichergestellt, dass beide Vertragsparteien gleichberechtigt über das Funktionieren des Abkommens wachen und über dessen Weiterentwicklung bestimmen.

[612] Die LSVA ist ein wesentlicher Baustein der schweizerischen Güterverkehrspolitik (vgl. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2001). Das Gesetz zur Einführung der LSVA wurde in der Referendumsabstimmung vom 27. September 1998 angenommen. Die LSVA gilt für alle LKW ab 3,5t auf dem gesamten Straßennetz der Schweiz. Die Erhebung der Maut erfolgt automatisch. Die Höhe der Abgabe bemisst sich nach drei Faktoren: Zahl der gefahrenen Kilometer, zulässiges Gesamtgewicht sowie Emissionen des Fahrzeugs. Aktuell (2006) liegt die LSVA für ein 40t-LKW bei ungefähr 65 Cent/km. Im Jahr 2007 wird der Satz weiter erhöht und beträgt dann 70-75 Cent/km (vgl. hierzu auch: Anmerkung 904). Der Mautsatz in der Schweiz ist dann in etwa sechsmal so hoch als in Deutschland. Neben der LSVA stützt sich die schweizerische Verlagerungspolitik auf zwei weitere Pfeiler: Die Schweizer Eisenbahninfrastruktur soll modernisiert werden. Parlament und Volk beschlossen dazu ein Programm, dass Investitionen von 20 Mrd. Euro (bis 2015) vorsieht und u.a. den Bau von zwei neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (Gotthard und Lötschberg) einschliesst (NEAT= Neue Eisenbahn Alpen Transversale). Die Modernisierung der Eisenbahninfrastruktur wird zu einem erheblichen Teil durch die Erträge der LKW-Maut finanziert (Quersubventionierung). Außerdem wurde mit Hilfe eines speziellen Fonds eine neuartige Finanzierungsgrundlage geschaffen (Bundesbeschluss über den Bau und die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs: FinöV). Mit einer Bahnreform soll die schweizerische Bahn zudem produktiver und wettbewerbsfähiger werden (vgl. Werder 2002).

[613] Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2001: 8ff.

bleiben. Für Österreich wurde konkret eine durchschnittliche LKW-Gebühr von 84 Euro für die Transitstrecke Kufstein-Brenner festgelegt, die die Kommission als im Rahmen der Kosten des betreffenden Straßennetzes liegend anerkannte. Österreich sah sich im Vergleich mit der Schweiz nicht wesentlich benachteiligt und akzeptierte daher den Kompromiss. Ein Scheitern der Verhandlungen hätte Österreich deutlich schlechter gestellt.

Die vom Rat in Bezug auf die Wegekostenrichtlinie erzielte Lösung wurde an die Ratsarbeitsgruppe weitergeleitet, die den politischen Kompromiss (bestehend aus einer DIN-A4-Seite) in einen Rechtstext gießen sollte (Ausarbeitung eines Gemeinsamen Standpunktes). Bei einer Sondersitzung Ende Dezember finalisierte die Ratsarbeitsgruppe den Text. Am 18. Januar 1999 wurde der Gemeinsame Standpunkt unter deutscher Präsidentschaft verabschiedet. Die Mitgliedstaaten hatten dabei darauf bestanden, neben der grundlegenden Abstützung auf Artikel 71 EGV, auch Artikel 93 EGV (Erfordernis der Einstimmigkeit) anzuwenden. Dies sahen sie als notwendig an, da in der Richtlinie auch Regelungen zur KFZ-Steuer (indirekte Steuern) enthalten waren. Hinter der Einstimmigkeitserfordernis stand allerdings auch das Ziel, im Bereich fiskalischer Maßnahmen keinen Präzedenzfall für einen Mehrheitsbeschluss zu schaffen.[614] Im Gemeinsamen Standpunkt[615] stellte der Rat dann fest, dass der von ihm vorgelegte Richtlinientext in vielen Punkten sowohl vom ursprünglichen Vorschlag als auch vom geänderten Vorschlag abweiche. Hinsichtlich „externer Kosten“ sowie „empfindlicher Strecken“ wurden in den Artikeln 2 und 7 sämtliche Bestimmungen dazu gestrichen. Bei den „externen Kosten“ sah der Rat noch keine eingehende Untersuchung über deren Quantifizierung in sämtlichen Verkehrsbereichen vorliegen: „Der Rat hat es deshalb vorgezogen, der Stellungnahme des Parlaments[616] zu folgen und keine Bezugnahme auf Begriffe und Berechnungsmethoden aufzunehmen, die noch nicht vollständig ausgereift

[614] Colsman sah hierin auch ein grundlegendes politisch-strukturelles Problem der europäischen Verkehrspolitik zu Tage treten. Mehrheitsentscheidungen seien zwar erstrebenswert, doch in der Praxis stellten diese für jede Präsidentschaft ein Risiko dar. So setze man – im Falle einer kontroversen Mehrheitsentscheidung gegen andere Mitgliedstaaten – die Verhandlungsbereitschaft bei anderen Dossiers ernsthaft aufs Spiel. Gleichfalls setze man sich der Gefahr aus, zu einem späteren Zeitpunkt selbst auch von einer Mehrheitsentscheidung betroffen zu sein. Aus den genannten Gründen dominiere nach wie vor das Einstimmigkeitsprinzip, das oftmals zu einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führe. Im Rat dominiere somit häufig ein konsensorientierter Verhandlungsstil, der sehr stark an traditionelle Regierungszusammenarbeit erinnere.

[615] Siehe: ABl. Nr. C 58 vom 1. März 1999: 1-16.

[616] Der Rat nahm die EP-Stellungnahme erst in einem sehr späten Stadium (Ende 1998) zur Kenntnis. Da die EP-Position den Mitgliedstaaten aber sehr sympathisch war, fand diese auch explizit im Gemeinsamen Standpunkt Erwähnung.

sind."[617] Im Bereich der KFZ-Steuern sah der Rat keinen Anlass, erstmals Höchstsätze einzuführen. Bei der Harmonisierung indirekter Steuern habe es noch nie Höchstsätze gegeben. Für zeitabhängige Benutzungsgebühren legte der Rat im Gemeinsamen Standpunkt neue Höchstsätze fest, die allerdings bei weitem nicht mehr den ursprünglichen Sätzen im Richtlinienvorschlag entsprachen.[618] Für Österreich begrüßte der Rat die Lösung, dass auch ohne das Konzept der „empfindlichen Strecken" eine Einigung erzielt wurde. Im interinstitutionellen Verfahren wurde der Gemeinsame Standpunkt – also der vom Rat gebilligte neue Richtlinientext – an das EP weitergeleitet. Bei den Beratungen im Verkehrsausschuss traf der Gemeinsame Standpunkt durchaus auf Sympathie, nicht zuletzt auch aufgrund der wörtlichen Erwähnung des EP.[619] Berichterstatter Jarzembowski hingegen fiel die Erhöhung der Höchstsätze bei den zeitbezogenen Straßenbenutzungsgebühren zu gering aus. Daher forderte er mit 20 Änderungsanträgen den Gemeinsamen Standpunkt zu überarbeiten. Im Vermittlungsverfahren bestünden gute Chancen, höhere Sätze zu erzielen, um so die Anlastung der Wegekosten zeitgerechter vorzunehmen.[620] Die Mehrheit im Ausschuss teilte diese Sicht nicht und entschied sich vielmehr für die Billigung des Gemeinsamen Standpunktes. Am 22. April 1999 nahm der Verkehrsausschuss den Standpunkt mit 18 Stimmen bei 8 Gegenstimmen und 1 Enthaltung an. Jarzembowski hielt die abweichenden Voten in der „Empfehlung für die zweite EP-Lesung"[621] schriftlich mit einer kurzen Begründung fest. Am 7. Mai 1999 billigte schließlich auch das EP mit absoluter Mehrheit[622] den Gemeinsamen Standpunkt. Am 17. Juni 1999 unterzeichneten Rat und EP –

---

[617] Siehe: ABl. Nr. C 58 vom 1. März 1999: 12.

[618] Deutschland hatte sich bei den zeitabhängigen Straßenbenutzungsgebühren (Eurovignette) eine Anhebung der Höchstsätze gewünscht. Gegenüber den ursprünglichen Forderungen und den zahlenmäßigen Höchstsätzen im Gemeinsamen Standpunkt musste Deutschland aber erhebliche Abstriche machen. Die meisten anderen Mitgliedstaaten wollten allenfalls einen Inflationsausgleich zugestehen. Die deutsche Delegation stimmte letztlich zu, weil die technische Entwicklung 1999 bereits erkennen lies, dass die bisherige zeitabhängige Benutzungsgebühr durch eine entfernungsabhängige LKW-Maut ersetzt werden konnte (vgl. Fallstudie II).

[619] Der Ausschuss prüfte den Gemeinsamen Standpunkt und den Entwurf einer Empfehlung für die 2. Lesung in seiner Sitzung vom 15./16. März 1999.

[620] Durch das Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam am 1. Mai 1999 änderte sich für die Richtlinie die Rechtsgrundlage (vom Verfahren der Zusammenarbeit zum Verfahren der Mitentscheidung). Jarzembowski sah dadurch die Möglichkeit gegeben, gemäß Artikel 71 in Verbindung mit Artikel 251 EGV bei der Aufrechterhaltung von Abänderungsanträgen das Vermittlungsverfahren zu erreichen.

[621] Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr 23. April 1999.

[622] Beim Verfahren der Mitentscheidung ist in der 2. Lesung des EP die absolute Mehrheit (1999: 314 Stimmen) der gesetzlichen Mitglieder erforderlich. In der 1. Lesung ist die einfache Mehrheit ausreichend. Das bedeutet,

nach fast dreijährigem Rechtssetzungsprozess – die neue Richtlinie 1999/62/EG. Am 20. Juli 1999 trat sie offiziell in Kraft, die Mitgliedstaaten mussten ihr seit dem 1. Juli 2000 nachkommen.[623] Am 21. Juni 1999 trat das Abkommen zwischen der EU und der Schweiz in Kraft.

4.2.4 Bilanz der Politikformulierungsphase und inhaltliche Bewertung der Richtlinie 1999/62/EG

Der Richtlinienvorschlag der Kommission ist im Laufe der Beratungen erheblich geändert worden. Die meisten Mitgliedstaaten waren bestrebt, die Richtlinie 1993/89/EWG entweder unverändert neu zu beschließen oder die Grundstruktur beizubehalten und lediglich einzelne Bestimmungen in ihrem Sinne nachzubessern. Wie schon der Titel der Richtlinie 1993/89/EWG so lässt auch der Titel der Richtlinie 1999/62/EG erkennen, dass sie – entgegen früheren Zielsetzungen der Kommission – keiner Gesamtkonzeption der traditionell als straßenverkehrsspezifisch bezeichneten Abgaben folgt.

Eine Klassifizierung der Policy (nach den im Theorieteil entwickelten Kriterien) ist nicht trennscharf möglich.[624] Von ihrer Beschaffenheit her besitzt sie regulativen Charakter. Bei Umsetzung[625] der Richtlinie besteht das Steuerungsprinzip aus einer Kombination von Gebot (Höchstsätze für Benutzungsgebühren; verbindliche Vorgaben zur Berechnung von Mautgebühren; Mindestsätze für die KFZ-Steuer) und Anreiz (Differenzierung der Gebührensätze für schadstoffarme Fahrzeuge). Die Wirkungsweise ist jedoch abhängig von der nationalstaatlichen Implementation.[626] Redistributiv sind die Wirkungen der Richtlinie dann, wenn die Einnahmen zur „Querfinanzierung", z.B. ausschließlich von Bahnprojekten genutzt werden. Inwiefern Gewinner und Verlierer (Politikarena) somit bereits bei der Politikformulierung absehbar waren, scheint fraglich. Die Policy, d.h. der ursprüngliche Kommissionsvorschlag KOM (96) 331 endg., wurde – wie dargestellt – von den Straßengüterverkehrsunternehmen primär als kostensteigernd wahrgenommen und letztlich

---

dass Vorschläge in der 1. Lesung leichter durchzubringen sind. In der 2. Lesung sind bei strittigen Fragen Kompromisslösungen zwischen den großen Fraktionen zu finden, um letztlich zu einer Einigung (absoluten Mehrheit) zu gelangen.

[623] Vgl. Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 1999/62/EG.

[624] Vgl. zu den Gründen: 2.1.2.

[625] Auf die Einführung von Maut- oder Benutzungsgebühren konnten die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 1999/62/EG („dürfen") auch verzichten. Die Regelungen zur KFZ-Steuer sind hingegen verpflichtend (Mindestsätze gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 1999/62/EG).

[626] Vgl. hierzu: Fallstudie II.

von den Mitgliedstaaten aus wirtschaftspolitischen Motiven abgelehnt.

In der Fallstudie I zeigte sich, dass sowohl europäische, staatliche als auch nicht-staatliche Akteure eine wesentliche Rolle im Politikformulierungsprozess spielten. Es trifft nach den gewonnenen Fallstudien-Erkenntnissen aber nicht zu, dass die staatlichen Akteure (im internationalen Umfeld) in einem Policy-Netz den gesellschaftlichen Akteuren (Interessengruppen[627]) gegenüber keine dominante Stellung mehr einnehmen. Wie sich herausgestellt hat, bestimmten explizit gerade die staatlichen Akteure das Policy-Netzwerk bei der Neuformulierung der Wegekostenrichtlinie. Der These der Policy-Netzwerkanalyse, dass intermediäre Gruppen steigenden Einfluss auf Entscheidungen der EU haben, kann in Bezug auf die untersuchte Richtlinie daher nur bedingt zugestimmt werden. Der Eindruck eines pluralistischen Systems der Interessenberücksichtigung beschränkte sich auf die Ebene des informellen Politikformulierungssystems in der Frühphase. Der institutionelle (formale) Rahmen[628] (polity), in dem die Richtlinien-Politikformulierung eingebettet war, offerierte den nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten gute Voraussetzungen für ihre Interessendurchsetzung. Die staatlichen Akteure müssen daher wohl weiterhin als maßgebliches Handlungszentrum identifiziert werden. Europäische Verkehrspolitik wird zu wesentlichen Teilen wohl auch künftig in den nationalen Hauptstädten gemacht. Inwiefern sich das Europäische Parlament durch seine aufgewertete Rolle (Verfahren der Mitentscheidung) als „Begrenzer“ mitgliedstaatlicher Gestaltungsmacht wird durchsetzen können, wird sich bei „kontroverseren“ Entscheidungen als wie bei der vorliegend untersuchten Richtlinie zeigen müssen.

Als maßgebliche Blockadefaktoren im Rechtssetzungsprozess wirkten sachlich-technische[629], vor allem aber politisch-praktische Gründe: Wie schon im Rahmen der 93er Richtlinie hatten die Mitgliedstaaten auch bei der neuen Richtlinie kein vertieftes Interesse daran, die Verkehrswegebenutzer stärker fiskalisch zu belasten. Dabei scheint es vor allem einen Konflikt darüber zu geben, dass sich aus der Wegekostenberechnung – bei strikter Orientierung am Prinzip der Kostenwahrheit – Wegegebühren ergeben, die in deutlichem

[627] Gehör fanden Interessengruppen (mit ihren jeweiligen Forderungen) bei der Richtlinie 1999/62/EG insbesondere dann, wenn ihre Interessen mit denen einzelner Mitgliedstaaten deckungsgleich waren. Ob sie aus dieser Perspektive damit gleichfalls „einflussreich“ waren, scheint fraglich.

[628] Herausragendes Kennzeichen dieses Entscheidungsrahmens war die Zentralität des Ministerrates samt seiner Vorfeldgremien. Dieses Entscheidungssystem enthielt – wie dargestellt – erhebliche Hürden für eine Internalisierung externer Kosten.

[629] Hierunter fällt vor allem der wissenschaftliche Streit, wie (und vor allem welche) externe(n) Kosten berechnet werden sollen oder können.

Gegensatz zur Zahlungswilligkeit[630] oder -fähigkeit der Benutzer stehen. Vor allem für am Rande der EU gelegene Staaten wurde ein weiterhin möglichst kostengünstiger Straßengüterverkehr zu einer zentralen Forderung, um so die eigene Wettbewerbsfähigkeit nicht zu gefährden. Dahinter steckte bei einigen Mitgliedstaaten letztlich wohl aber auch der Wunsch, Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Staaten nicht aufgeben zu wollen. Das durch die Verknüpfung der Dossiers Straßenbenutzungsgebühren/Mauten/KFZ-Steuer (in einer Richtlinie) nach wie vor bestehende Einstimmigkeitsprinzip im Rat erhöhte den Konsensdruck und hätte letztlich jedem Mitgliedstaat – bei unliebsamen Forderungen mehrerer Mitgliedstaaten – immer noch eine letzte Vetomöglichkeit zur Hand gegeben.

Gemessen an den ursprünglichen Zielen der Kommission erfolgte eine Einigung nicht einmal auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.[631] Die Frage der „Kostenwahrheit im Verkehr" blieb erneut ungelöst. Die nationalstaatlichen Interessen waren vom Systeminteresse (Kommission) zu weit entfernt. „Es ist (…) nicht zu verkennen, dass gerade die derzeitige Ausgestaltung der RL 99/62 auch und gerade auf dem fehlenden politischen Willen der Mitgliedstaaten beruht, in Bezug auf die konsequente Förderung einer Verlagerung des Modal Split zugunsten der Bahn und einer umfassenden Internalisierung externer Kosten griffige Leitplanken zu formulieren, dies obwohl es an diesbezüglichen Absichtserklärungen der Kommission nicht fehlt."[632] Insgesamt gesehen konnte somit noch nicht von einem zielführenden Zusammenwirken der Mitgliedstaaten und der EU bei der Schaffung eines ökonomisch und ökologisch effizienten Systems zur Anlastung der tatsächlichen Kosten an den Straßengüterverkehr gesprochen werden.

Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene identifizierte Klinski[633] vier zentrale Defizite (Restriktionen), die sämtlich aus den Festlegungen der Wegekostenrichtlinie resultierten und

---

[630] Fragen bezüglich der steuerlichen Belastung der Bürger stehen sehr stark im Blickpunkt des öffentlichen, vor allem auch des medialen Interesses. Aus diesem Grund wurde z.B. über eine Einbeziehung von PKW in Gebührensysteme lange Zeit nie ausführlicher nachgedacht, obwohl bei einer Realisierung der „Kostenwahrheit im Verkehr" auch PKW eingebunden werden müssten. Auch Mineralölsteuererhöhungen (in einem erheblichen Ausmaß) scheinen wegen des doch immensen öffentlichen Widerstandes kaum realisierbar. Das Problem bei der Mineralölsteuer besteht vor allem darin, dass Belastungserhöhungen grundsätzlich alle Kraftfahrzeugarten und Benutzergruppen treffen (Breitenwirkung). Ein Mautmodell, das ausschließlich auf den Straßengüterverkehr zugeschnitten ist, kann PKW ausklammern.

[631] Wie van Vreckem im Interview berichtete, war kommissionsintern eine so „dramatische Niederlage" eigentlich nicht erwartet worden.

[632] Epiney 2003: 110.

[633] Vgl. Klinski 2001: 119ff.

nur durch eine Änderung/Reform[634] behoben werden könnten:

(1) Die Richtlinie 1999/62/EG beschränkt die Spielräume hinsichtlich der Höhe[635] von Mautgebühren.[636] Sie lässt es weder zu, bei der Bemessung nicht infrastrukturbezogene externe Kosten zu berücksichtigen, noch gestattet sie es, Aufschläge mit weitergehender umweltpolitischer Lenkungswirkung in Richtung der Verlagerung von Verkehr auf die Schiene zu erheben.[637]

(2) Die Verwendung des Aufkommens von Maut- oder Benutzungsgebühren wird von der Wegekostenrichtlinie kaum geregelt. Einzige Vorschrift, die sich der Einnahmeverwendung explizit widmet, ist Art. 9 Abs. 2 Wegekostenrichtlinie. Danach bleibt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, einen Prozentsatz des Betrages der Maut- und Benutzungsgebühren dem Umweltschutz und dem ausgewogenen Ausbau der Verkehrsnetze zuzuweisen, sofern dieser Betrag nach Art. 7 Abs. 9 berechnet wird. Mit der Vorschrift wird lediglich klargestellt, dass die Mitgliedstaaten – wenn sie es wünschen – einen Teil des Aufkommens zum Ausbau alternativer Verkehrsträger (Quersubventionierung) verwenden können. Unklar bleibt nach Art. 9 Abs. 2 jedoch, welcher Anteil der Mauteinnahmen gemeint ist. Der Wortlaut „einen bestimmten Prozentsatz“ schließt aber wohl aus, dass die gesamten Einnahmen aus Maut-/Benutzungsgebühren für Zwecke von Schiene und Wasserstraßen

---

[634] Vgl. hierzu: Kapitel 7.

[635] Die Richtlinie legt für die Höhe der Maut verbindlich fest, dass diese sich an den durchschnittlichen gewogenen Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der betreffenden Verkehrsnetze orientieren muss (vgl. Artikel 7 Absatz 9 der Richtlinie 1999/62/EG). Die Höhe der deutschen LKW-Maut musste sich aufgrund dieser sekundärrechtlichen Vorgabe strikt an den tatsächlichen Wegekosten (Infrastrukturkosten) schwerer LKW ab 12t orientieren (vgl. Fallstudie II).

[636] Für zeitabhängige Benutzungsgebühren blieb es in der Richtlinie 1999/62/EG bei geringfügig erhöhten Höchstsätzen. Diese wurden mit Ausnahme der Tagesgebühr (für alle LKW einheitlich 8 Euro) emissionsabhängig gestaffelt. Für die emissionsärmsten LKW (EURO II und schadstoffärmer) blieb der Jahreshöchstbetrag bei 1250 Euro, für die übrigen LKW stiegen die Höchstsätze leicht auf 1400 Euro (Euro I) bzw. 1550 Euro (Fahrzeuge ohne EURO-Einstufung). Griechischen LKW wurde (aufgrund der geopolitischen Lage) für eine zweijährige Übergangszeit die zeitabhängige Benutzungsgebühr um 50% ermäßigt (vgl. Artikel 7 Absatz 7 der Richtlinie 1999/62/EG).

[637] Der EuGH hat in seinem Urteil vom 26. September 2000 (Rechtssache C-205/98, Kommission gegen Österreich) bezüglich der Brennerautobahn nochmals an eine Reihe von Pflichten (Restriktionen) erinnert, die sich aus dem einschlägigen Gemeinschaftsrecht ergeben. Hierbei wurde auch die rechtlich zulässige Höhe von Mautgebühren behandelt (vgl. Klinski 2001: 58).

eingesetzt werden sollen. Insgesamt eröffnet die Wegekostenrichtlinie den Mitgliedstaaten daher einen weiten Regelungs- und Ermessensspielraum bei der Verwendung des Maut- bzw. Benutzungsgebührenaufkommens.

(3) Die Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten die Differenzierung der Mautsätze nur bis zu einem bestimmten, aus umweltpolitischer Sicht unzureichenden Maß.[638]

(4) Ungeachtet ihrer Ausnahmebestimmungen begrenzt die Richtlinie die Mauterhebung grundsätzlich auf Autobahnnetze[639] und wirft dadurch kontraproduktive Verlagerungsprobleme auf (Ausweichverkehr, z.B. auf mautfreie Bundesstraßen).[640]

Klinski schlägt in seinem Gutachten aufgrund der Beschränkungen vor, die Richtlinie 1999/62/EG einer umweltorientierten Novellierung zu unterziehen. Dazu empfiehlt er, nicht nach dem Konzept des ursprünglichen Vorschlags[641] vorzugehen. Der Versuch, innerhalb einer Richtlinie eine einvernehmliche Methodik zur Feststellung externer Kostenfaktoren zu

---

[638] Nach Art. 7 Abs. 10 der Richtlinie 1999/62/EG wird die Spanne zwischen der höchsten und der niedrigsten Gebühr auf 50% limitiert, d.h. danach dürfen die höchsten Gebührensätze für Fahrzeuge mit dem größten Schadstoffausstoß um maximal 50% höher als diejenigen Mautgebühren gleichwertiger Fahrzeuge liegen, die die strengsten Emissionsnormen einhalten. Den Mitgliedstaaten bleiben in diesem Punkt keinerlei Spielräume für weitergehende Differenzierungen.

[639] „Autobahnen“ sind nach der Definition in Art. 2 Buchstabe a) der Wegekostenrichtlinie Straßen, die nur für den Verkehr von Kraftfahrzeugen bestimmt und gebaut sind, zu denen von den angrenzenden Grundstücken aus keine unmittelbare Zufahrt besteht. Darüber hinaus müssen Autobahnen i.S. der Wegekostenrichtlinie über gesonderte, von einander getrennte Fahrbahnen verfügen, sie dürfen über keine höhengleichen Kreuzungen mit Straßen, Schienen oder Gehwegen verfügen und müssen speziell als Autobahn gekennzeichnet sein. In Mitgliedstaaten, die über kein allgemeines Autobahnnetz oder nicht über ähnliche Straßen verfügen, können nach Art. 7 Abs. 2 Buchstabe b) auch Mautgebühren für die Benutzung der unter technischen Gesichtspunkten höchsten Straßenkategorie des betreffenden Mitgliedstaates erhoben werden.

[640] Vgl. Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 1999/62/EG. Eine Ausdehnung der Mautpflicht auf das übrige Streckennetz (z.B. Bundesstraßen) ist nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen erlaubt: wenn dies aus Sicherheitsgründen gerechtfertigt erscheint (erhöhte Unfallgefahr durch Ausweichverkehr: die erhöhte Gefährdungslage muss aber im Einzelfall festgestellt werden; wohl auch bei „verkehrsbedingten Umweltbeeinträchtigungen“: durch Verlagerungen in das allgemeine Straßennetz können Umwelt-, Lärm- und Luftbelastungen (Gesundheitsgefahren) erheblich zunehmen oder in grenznahen Gebieten). Die Kommission muss zu einer geplanten Ausdehnung der Mautpflicht immer angehört werden. Die Ausnahmevorschriften berechtigen nicht zu einer generellen Ausdehnung der Abgabepflicht auf alle Bundesstraßen.

[641] KOM (96) 331 endg.

finden, sei äußerst schwierig. Praktikabler wäre es, den Mitgliedstaaten zu gestatten, über die bisher vorgesehene Höhenbegrenzung der Maut hinaus eine zusätzliche „Umweltpauschale“ zu erheben. Diese könnte entweder in ihrer absoluten Höhe (€ pro km) oder als prozentual berechneter Aufschlag festgelegt werden. „Ein solches Konzept ließe sich erheblich leichter verwirklichen, als auf dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnisse und Methoden zu versuchen, ein festes und differenziertes System für die Anrechnung externer Kosten zu konzipieren.“[642] Das schlichtere Modell eines „Umweltaufschlages“ biete weiterhin den Vorteil, dass es relativ zügig eingeführt werden könnte. Selbst wenn Klinskis Vorschlag keine absolut treffsichere verursachergerechte Zurechnung von externen Kosten erlaubt, so wäre damit aber trotzdem eine erste Annäherung möglich.[643] Voraussetzung ist jedoch auch bei Klinskis Konzept, dass zumindest im Grundsatz eine Übereinstimmung über die Richtigkeit der Internalisierungsstrategie erzielt werden kann.

4.2.5 Die kritische Bilanz des Weißbuchs Verkehr vom 12. September 2001

Trotz ihrer „Niederlage“ im Rechtssetzungsprozess ließ die Kommission in ihrem Streben nach „Kostenwahrheit im Verkehr“ in ihren Anstrengungen nicht nach. Am 12. September 2001 veröffentlichte sie ein Weißbuch[644] Verkehr mit dem Titel „Weichenstellungen für die Zukunft“. Darin analysierte sie eingehend die zurückliegenden wie auch erwarteten Verkehrsentwicklungen in der EU.[645] Das Weißbuch enthielt gut 60 präzise Vorschläge für Maßnahmen, die im Rahmen der Verkehrspolitik auf Gemeinschaftsebene getroffen werden sollten. Dazu gehörte auch ein Aktionsprogramm, dessen Maßnahmen sich – mit Zwischenzielen – über den Zeitraum bis zum Jahr 2010 erstreckten.[646] Die „kritische Bilanz der gemeinsamen Verkehrspolitik“[647] war für die Kommission mit einer „Vielzahl von

---

[642] Klinski 2001: 121; vgl. hierzu: Kapitel 7.

[643] Dieser Ansatz entspricht somit der Forderung von Ulrich Stockmann im EP-Verkehrsausschuss, Entgeltkomponenten letztlich politisch festzulegen, um so „aus der Sackgasse des jahrzehntelangen Streits um die externen Kosten“ herauszukommen (Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) 2001: 22).

[644] KOM (01) 370 endg.

[645] Die folgenden Ausführungen stützen sich auf: Policy Guidelines 2001.

[646] Vorgesehen war insbesondere eine Verfolgung der Entwicklung sowie eine Bilanz nach der Hälfte der Laufzeit im Jahre 2005, bei der festgestellt werden sollte, ob die quantitativen Ziele (z.B. im Hinblick auf den Anteil der einzelnen Verkehrsträger) erreicht wurden oder ob Anpassungen notwendig sind (vgl. hierzu: Kapitel 8).

[647] So van Vreckem im Interview, der das Weißbuch 2001 für ein sehr gut lesbares Dokument hielt, das neue

Kontrasten“ versehen.[648] So sei die erfolgreiche Öffnung der Verkehrsmärkte – mit Ausnahme des Eisenbahnverkehrs – in den letzten 10 Jahren zwar im Großen und Ganzen gelungen, dieser Erfolg könne aber nicht die großen derzeitigen Probleme des europäischen Verkehrssystems verwischen. Vor allem das ungleiche Wachstum der verschiedenen Verkehrsträger und eine damit verbundene Überlastung der Infrastrukturen gefährde die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft ernsthaft.[649] Das Ziel eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen den Verkehrsträgern habe man bisher noch nicht erreichen können. Die Verwirklichung des Binnenmarktes habe zudem – aufgrund einer mangelnden Harmonisierung der Steuer- und Sozialvorschriften – Wettbewerbsverzerrungen mit sich gebracht. Aufgrund der immensen negativen Umweltfolgen des Verkehrs müssten durch die im Weißbuch vorgeschlagenen Maßnahmen endlich erste Schritte auf dem Weg hin zu einem nachhaltigen Verkehrssystem zurückgelegt werden. Der permanent anhaltende Anstieg der Verkehrsnachfrage in der EU führte die Kommission auf verschiedene Faktoren zurück: Ein Faktor sei der Boom des PKW. Der Fahrzeugbestand habe sich in 30 Jahren verdreifacht. Er wachse weiter um 3 Mio. Fahrzeuge pro Jahr. Zwar werde sich in den meisten Ländern der EU die Zahl der PKW pro Haushalt stabilisieren, in den Beitrittsländern[650] (Mittel- und Osteuropa) sehe es aber anders aus. Dort gelte der PKW als Symbol der Freiheit. Deshalb werde dort die Anzahl der PKW bis 2010 stark zunehmen. Im Güterverkehr sei der Zuwachs größtenteils auf die Veränderungen der europäischen Wirtschaft und des Produktionssystems zurückzuführen. In den letzten 20 Jahren habe es eine Umstellung von einer lagerhaltungsorientierten Wirtschaftsweise auf eine produktionssynchron belieferte Wirtschaft gegeben. Verstärkt worden sei dieses Phänomen durch eine Abwanderung von Branchen – vor allem arbeitsintensiver Güterproduktion –, um die Produktionskosten auf ein Minimum zu senken, auch wenn die Produktionsorte Hunderte

---

Anstöße vermitteln könne und die noch zu lösenden Probleme offen anspreche.

[648] Policy Guidelines 2001: 2.

[649] Dieses Problem wurde von der Kommission auch schon im Weißbuch 1992 thematisiert, ohne dass sich seither etwas geändert hätte.

[650] Die Verkehrssysteme der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer waren zu Beginn der 90er Jahre noch sehr stark durch die Planwirtschaft geprägt, d.h. der Schiene kam zunächst noch eine Vorrangstellung zu. Der Verkehrsanteil der Bahn nahm jedoch bis Ende der 90er Jahre rasch ab, während sich der Straßenverkehr rasant entwickelte. Zwischen 1990 und 1998 ist der Güterverkehr auf der Straße in den MOE-Ländern um 19,4% angestiegen, während der Schienenverkehr einen Rückgang von 43,5% zu verzeichnen hatte. Trotz dieses massiven Einbruchs liegt der Anteil der Schiene (am Modal Split) in den Beitrittsländern nach wie vor noch sehr viel höher als in den Staaten der vormaligen EU-15 (vgl. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2001).

oder Tausende von Kilometern von der Endmontagestätte oder dem Verbraucher entfernt sind. Die Beseitigung der Grenzen in der Gemeinschaft habe zur Einführung eines „Just in Time“- und „Zero Stock“-Systems beigetragen.[651] Der Schienenverkehr galt der Kommission im Weißbuch als ein Sektor von strategischer Bedeutung.[652] In der Drosselung des Verkehrsbedarfs sah sie – nicht zuletzt aufgrund ihrer negativen Erfahrungen in den 90er Jahren – eine äußerst komplexe Herausforderung: „Ein ausgewogeneres Verhältnis kann (…) nicht von einem Tag auf den anderen angeordnet werden, umso weniger, als das Ungleichgewicht zugunsten der Straße seit über Jahren ständig zunimmt, so dass heute die Güterbeförderung auf der Schiene (8%) fast schon unbedeutend ist und internationale Güterzüge in Europa eine Durchschnittsgeschwindigkeit von gerade einmal 18 km/h erreichen.“[653] Für die Kommission waren im Rahmen einer ökonomischen Betrachtung und unter Berücksichtigung der Befugnisse der Europäischen Union grundsätzlich drei Optionen[654] denkbar:

- Der erste Ansatz (Option A) konzentriert sich auf den Straßenverkehr, der Gegenstand von Maßnahmen zur Tarifierung ist. Begleitmaßnahmen für andere Verkehrsträger erfolgen bei dieser Option nicht. Sie könnte kurzfristig eine Verlangsamung des Straßenverkehrswachstums bewirken, hauptsächlich durch die zu erwartende Steigerung der Auslastung von LKW und PKW aufgrund gestiegener Verkehrspreise. Fehlende Maßnahmen zur Revitalisierung anderer Verkehrsträger und besonders die geringen Produktivitätssteigerungen im Schienenverkehr sowie die unzureichende Infrastrukturkapazität würden aber verhindern, dass andere, umweltfreundlichere Verkehrsträger ihre Position verbessern.

- Beim zweiten Ansatz (Option B) steht die Tarifierung des Straßenverkehrs ebenfalls im Mittelpunkt. Doch werden Begleitmaßnahmen getroffen, mit denen die Effizienz der anderen Verkehrsträger erhöht wird (Verbesserung der Dienstqualität und der Logistik, Umsetzung technischer Maßnahmen). Der Ansatz umfasst jedoch keine

[651] Vgl. hierzu: Kapitel 6.

[652] ebd.

[653] Policy Guidelines 2001: 7.

[654] Die folgende Beschreibung der drei Optionsmodelle ist wörtlich entnommen aus: KOM (01) 370 endg.: 12. Das Drei-Optionen-Modell der Kommission wies starke Ähnlichkeiten mit einer Studie des deutschen Umweltbundesamtes auf (vgl. hierzu: 5.2.4).

Investitionen in neue Infrastruktur und keine besonderen Maßnahmen zur Erreichung einer ausgewogeneren Verteilung der Verkehrsträgeranteile, noch ermöglicht er es, den territorialen Zusammenhalt besser zu gewährleisten. Diese Option könnte eine größere Entkoppelung als beim ersten Ansatz ermöglichen, doch behielte der Straßenverkehr seinen beherrschenden Marktanteil bei und würde sich weiterhin auf überlastete Korridore und bestimmte sensible Gebiete konzentrieren, wobei er der die Umwelt am stärksten belastende Verkehrsträger bliebe. Der Ansatz würde auch nicht ausreichen, um die notwendige Verlagerung der Verkehrsträgeranteile zu gewährleisten, und stellt keinen wirklichen Beitrag zur auf Dauer tragbaren Entwicklung (im Sinne des Europäischen Rates von Göteborg) dar.

- Der dritte Ansatz (Option C), auf den sich das Weißbuch stützt, umfasst eine Reihe von Maßnahmen, bei denen Tarifierung, Revitalisierung anderer Verkehrsträger als des Straßenverkehrs und gezielte Investitionen in das Transeuropäische Netz[655] miteinander verbunden werden. Dieser integrierte Ansatz ermöglicht eine Stabilisierung der Verkehrsträgeranteile auf ihrem Niveau von 1998, um bis 2010 zu einer ausgewogeneren Verteilung zu gelangen.[656] Dabei handelt es sich um einen weitaus ehrgeizigeren Ansatz, als es den Anschein hat, wenn man das seit 50 Jahren gewachsene Ungleichgewicht zugunsten des Straßenverkehrs berücksichtigt. Dieser Ansatz wurde auch im Beitrag der Kommission für den Europäischen Rat von Göteborg gewählt, der die Erreichung ausgewogener Verkehrsträgeranteile, insbesondere durch Investitionen in die Infrastruktur für den Schienenverkehr, die Binnenschifffahrt, den Kurzstreckenseeverkehr und den intermodalen Verkehr

[655] Der Aufbau eines Transeuropäischen Netzes (TEN), das mit dem Vertrag von Maastricht (Titel XV: Transeuropäische Netze; Artikel 154-156 EGV) eingeführt wurde, „war bisher noch nicht mit Erfolg gekrönt. Erst ein Fünftel der in den Leitlinien des Rates und des Parlaments vorgesehenen Infrastrukturen wurden bisher gebaut.“ (Policy Guidelines 2001: 4). Für den Neu- und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur rechnet die Kommission mit Kosten in Höhe von mindestens 500 Mrd. Euro. Nicht einmal 14 vorrangige TEN - 1994 auf dem Gipfel in Essen beschlossen – können planmäßig bis 2010 gebaut werden, obwohl sich die Staats- und Regierungschefs eigentlich dazu verpflichtet hatten, dafür Investitionsprogramme auszuarbeiten (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 8.07.02: 11).

[656] Erdmenger sieht in dieser Vorgabe erstmals ein realistisches politisches Ziel. Das Weißbuch breche endlich mit der Vorstellung, Verkehr könne problemlos verlagert werden. Die Stabilisierung der Verkehrsträgermarktanteile bis 2010 auf dem Niveau von 1998 stelle aber schon ein sehr ehrgeiziges Ziel dar, das erst die Grundlage für eine Verkehrsverlagerung ab 2010 schaffe. Das Verkehrswachstum müsse schließlich zu großen Teilen von anderen Verkehrsträgern (als der Straße) absorbiert werden.

vorsieht.[657] Dank der Umsetzung der 60 Maßnahmen des Weißbuchs würde bis 2010 eine maßgebliche Entkoppelung zwischen der Verkehrszunahme und dem Wirtschaftswachstum erfolgen, ohne dass dafür eine Beschränkung der Mobilität von Personen und Gütern erforderlich wäre. Die Zunahme des Straßengüterverkehrs würde dank einer besseren Nutzung anderer Verkehrsträger erheblich geringer ausfallen (+38% statt +50% zwischen 1998 und 2010). Diese Entkoppelung wäre beim Straßenpersonenverkehr noch größer (Verkehrsanstieg von 21% verglichen mit einer Zunahme des BIP um 43%).

Das Weißbuch Verkehr mit seinen drei Optionsmodellen stellte die politischen Akteure aufgrund der sich immer weiter zuspitzenden Verkehrsprobleme vor eine Grundentscheidung: „Es geht (…) darum, entweder den status quo beizubehalten oder einzusehen, dass eine Wende notwendig ist. Bei der ersten Lösung – dem bequemsten Weg – würden die Überlastung und die Umweltbelastung merklich zunehmen und schließlich die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bedrohen. Bei der zweiten Lösung – die vom Veränderungswillen getragene, zuweilen schwierig durchzusetzende Maßnahmen erfordert – müssen neue Formen der Regelung gefunden werden, die es gestatten, künftige Mobilitätswünsche zu kanalisieren und für die gesamte europäische Wirtschaft eine auf Dauer tragbare Entwicklung sicherzustellen.“[658]

Im Weißbuch machte die Kommission auch eindringlich auf die enormen Defizite im preispolitischen Bereich (Tarifierung) aufmerksam. Zur Reform der Richtlinie 1999/62/EG unterbreitete sie konkrete Vorschläge, wie aus ihrer Sicht eine „Kostenwahrheit für den Benutzer“[659] erzielt werden könne. Eine Neuformulierung der Richtlinie und die Suche nach einem neuen Konzept sah die Kommission vor allem aus folgenden Gründen zwingend geboten: „Zurzeit gibt es in der Europäischen Union ein Europa der Mautgebühren, bei dem die Benutzer für Fahrten auf mautpflichtigen Autobahnen zu zahlen haben, ein Europa der Eurovignette, die für LKW auf dem gesamten Straßennetz und in der Regel für ein ganzes Jahr zu zahlen ist, und ein Europa, in dem überhaupt keine Gebühren fällig sind. Das Ergebnis ist daher sowohl hinsichtlich einer Annäherung der einzelstaatlichen Systeme als auch bezüglich der Berücksichtigung von Umweltkosten weiterhin unbefriedigend. (…) Die geltenden gemeinschaftlichen Regeln müssen durch einen zeitgemäßen Rahmen für Systeme

[657] Vgl. hierzu: KOM (01) 264 endg.

[658] Policy Guidelines 2001: 17.

[659] So der Titel des entsprechenden Kapitels im Weißbuch (KOM (01) 370 endg.: 84ff.).

zur Tarifierung der Infrastrukturnutzung ersetzt werden, um derartige Fortschritte zu fördern und dabei einen fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern sowie eine wirksamere Tarifierung zu gewährleisten. Eine solche Reform setzt eine Gleichbehandlung der Betreiber und Verkehrsträger voraus. Ob es sich um Flughäfen, Häfen, Straßen, Schienenwege oder Wasserstraßen handelt: Der Preis für die Nutzung dieser Infrastruktur müsste nach demselben Prinzip je nach benutzter Infrastruktur, Tageszeit, Entfernung, Größe und Gewicht des Fahrzeugs und jedem anderen Faktor, der einen Einfluss auf die Überlastung oder die Beeinträchtigung der Infrastruktur oder der Umwelt hat, variieren. Eine derartige Änderung setzt weitere Bemühungen zu einer vollkommen neuen Bestandsaufnahme der Kostenermittlung im Verkehrsbereich voraus, einschließlich einer eingehenden Prüfung aller Steuern[660], Abgaben und staatlichen Beihilfen für jeden Verkehrsträger sowie der externen Kosten.“[661] In ihrem Programm bis 2010 wollte die Kommission bei ihren Arbeiten auch wieder verstärkt auf die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen eingehen: „Die Maßnahmen der Gemeinschaft müssen (…) darauf abzielen, die derzeit dem Verkehrssystem auferlegten Steuern schrittweise durch Instrumente zu ersetzen, die die Infrastrukturkosten und die externen Kosten am wirksamsten internalisieren.“[662] Konkret angekündigt wurde im Weißbuch eine Harmonisierung der Kraftstoffbesteuerung im gewerblichen Straßengüterverkehr, da in der Praxis die Kraftstoffabgaben die gemeinschaftlichen Mindestsätze – die seit 1992 nicht mehr angepasst wurden – teils erheblich überschreiten.[663] Mit Blick auf die skizzierte Wegekostendebatte in der europäischen Verkehrspolitik sowie hinsichtlich der gewonnen Erkenntnisse aus dem Rechtssetzungsprozess (Fallstudie I), muteten die neuen Kommissionspläne im September 2001 äußerst ehrgeizig an. Noch im Herbst 2002 wollte die Kommission ursprünglich den Vorschlag für eine sog. Rahmenrichtlinie vorlegen, mit der erstmals für alle Verkehrsträger die gleichen Grundsätze der Tarifierung der Infrastrukturnutzung sowie die Gebührenstruktur – einschließlich externer Kosten – festgelegt werden sollten.[664] Der Vorschlag sollte allen Mitgliedern bei der Anwendung breiten Spielraum lassen. Innerhalb der DG VII wurde eine „Task Force“ eingerichtet, die die methodologischen Grundlagen des Vorschlags zu erarbeiten hatte. Wie

[660] Hierbei sollte es z.B. um die Frage gehen, in welchem Umfang LKW in den einzelnen Mitgliedstaaten durch Steuern bereits einen Teil der externen Kosten und Infrastrukturkosten decken.

[661] KOM (01) 370 endg.: 89/90.

[662] ebd.: 85.

[663] Vgl. ebd.: 92.

[664] Vgl. hierzu: Frankfurter Allgemeine Zeitung 8.07.02: 11.

schon 1996, so sollte das neue Kommissionskonzept auch dieses Mal keine neuartige bzw. einheitliche wissenschaftliche Verankerung aufweisen.[665] Jarzembowski erwartete aus diesem Grund erneut einen wohl „längeren kontroversen Diskussionsprozess mit ungewissem Ausgang."[666] Die Ausarbeitung der neuen Wegekostenrichtlinie verzögerte sich. Der ehrgeizige Reformvorschlag[667] wurde erst am 23. Juli 2003 von der Kommission vorgelegt.[668]

5. Fallstudie II: Politikformulierung am Beispiel des Autobahnmautgesetzes (ABMG) für schwere Nutzfahrzeuge (LKW-Maut)

Wie in Fallstudie I skizziert, setzen sekundärrechtliche Vorgaben der Wegekostenrichtlinie bei der Einführung von LKW-Mautgebühren dem nationalen Gesetzgeber einen engen Spielraum. Im folgenden Abschnitt soll der Prozess der Gesetzgebung in Deutschland am Beispiel der Einführung der streckenbezogenen LKW-Maut auf Bundesautobahnen nachvollzogen werden. Die zentrale gesetzliche Grundlage hierfür ist das Autobahnmautgesetz (ABMG[669]) vom 5. April 2002. Analog zu Fallstudie I soll das Augenmerk besonders auf die einzelnen Akteure (Policy-Netz) und ihre Positionen gerichtet werden. Es interessiert letztlich, wer in der Phase der Politikformulierung seine „Handschrift" bzw. seine Vorstellungen im ABMG verwirklichen konnte. Ganz deutlich wird dabei auch werden, wie eng die deutsche mit der europäischen Verkehrspolitik mittlerweile verzahnt ist. Bevor das Zustandekommen des ABMG jedoch chronologisch analysiert werden kann, muss zunächst allgemein (überblicksartig) der Prozess der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland kurz dargestellt werden. Formale Unterschiede zum europäischen Rechtssetzungsprozess werden so ganz deutlich.

[665] So van Vreckem im Interview.

[666] So Jarzembowski im Interview.

[667] KOM (03) 448 endg.

[668] Vgl. hierzu ausführlich: Kapitel 7.

[669] Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen.

5.1 Der Gesetzgebungsprozess in Deutschland: Institutionen und Akteure

Gesetze sind Vorschriften, die in abstrakter, genereller Weise, also auf Dauer und für eine unbestimmte Anzahl von Fällen und Personen anordnen, welche rechtlichen Folgen eintreten sollen, wenn ein bestimmter Sachverhalt verwirklicht ist.[670] Gesetze sind ein wesentliches Instrument zur Steuerung gesellschaftlicher Prozesse und zur Beeinflussung des Verhaltens der Mitglieder eines Staatsverbandes. Im Bundesstaat der Bundesrepublik Deutschland ist die Gesetzgebungskompetenz auf Bund und Länder aufgeteilt, weil sowohl der Bund als auch die Länder jeweils eigenständige Staatsgewalt besitzen. Eine erste grobe Kompetenzverteilung nimmt allerdings Art. 30 GG vor: Danach ist die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder, soweit nicht das Grundgesetz ausdrücklich eine Zuständigkeit des Bundes begründet. Für die gesetzgebende Gewalt ist dieser Grundsatz noch einmal in Art. 70 Abs. 1 GG wiederholt, für die Exekutive in Art. 83 GG. Deshalb haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz dem Bund nicht ausdrücklich Gesetzgebungsbefugnisse zuteilt. Über welche Materien dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse zustehen, regeln die Art. 70ff. und 105 GG. Dabei ist zu unterscheiden zwischen: der ausschließlichen Bundesgesetzgebung, der konkurrierenden Bundesgesetzgebung und der Rahmengesetzgebung. Art. 73 GG und Art. 105 GG nennen Sachgebiete, die gemäß Art. 71 GG ausschließlich der Bund regeln darf. Die Länder sind in diesem Bereich grundsätzlich von der Gesetzgebung ausgeschlossen, es sei denn, sie sind hierzu durch ein Bundesgesetz ermächtigt. Die in dem Katalog des Art. 73 GG genannten Sachgebiete können nachvollziehbarerweise in einem Bundesstaat ausschließlich nur vom Bund geregelt werden, da sie einer einheitlichen Regelung unbedingt bedürfen. In die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes fallen auch alle Materien, die nach dem Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich durch Bundesgesetz zu regeln sind. Dabei handelt es sich um Artikel mit der Formulierung „das Nähere regelt ein Bundesgesetz“. Die Eigenart der konkurrierenden Gesetzgebung besteht darin, dass grundsätzlich Bund und Länder die in Art. 74, 74a und 105 Abs. 2 GG aufgezählten umfangreichen Materien gesetzlich regeln dürfen. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung beispielsweise auch auf den „Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“. Es würden allerdings unbefriedigende Zustände eintreten, wenn der Bund und jedes Land gesondert

[670] Vgl. zu dieser Definition: Bähr 1995: 9ff.

unterschiedliche Gesetze für einen bestimmten Sachbereich erlassen könnten. Um einer derartigen Uneinheitlichkeit vorzubeugen, gibt Art. 72 Abs. 1 GG dem Bundesgesetzgeber Vorrang, da er immer dann, wenn er eine Materie geregelt hat, damit automatisch die Zuständigkeit der Länder für dieses Sachgebiet ausschließt. Wenn aber die Länder die betreffende Materie gesetzlich schon geregelt haben, bevor sich der Bund dazu entschlossen hat, greift Art. 31 GG: Nach Erlaß des Bundesgesetzes werden die betreffenden Landesgesetze unwirksam. Der Vorrang der Bundesgesetzgebung wird besonders verständlich, wenn er in direktem Zusammenhang mit der Regelung des Art. 72 Abs. 2 GG gesehen wird. Danach hat der Bund die Befugnis zur konkurrierenden Gesetzgebung, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, kann in einem eigenen Fall des abstrakten Normenkontrollverfahrens gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG durch das Bundesverfassungsgericht überprüft werden. In der Praxis hat der Bundesgesetzgeber die in Art. 74 GG ebenso wie die in Art. 105 Abs. 2 GG genannten Materien weitgehend geregelt und damit die Möglichkeit der Länder zu selbständiger verschiedenartiger Normierung ausgeschaltet. Allerdings sind die Länder über den Bundesrat je nach Materie immer noch machtvoll in den Gesetzgebungsprozess eingebunden.[671] Bei genauer Durchsicht des Kataloges des Art. 74 Abs. 1 GG wird deutlich, dass hier die wichtigsten und bedeutendsten Materien, die einer gesetzgeberischen Regelung zugänglich sind, genannt werden. Es fehlen nur das Polizei-, Schul- und Gemeinderecht, also diejenigen Rechtsgebiete, für die nach Art. 70 Abs. 1 GG allein die Länder zuständig sind. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder grundsätzlich das Recht zur Gesetzgebung (Regel), soweit nicht das Grundgesetz dem Bund die Zuständigkeit gibt (Ausnahme). Die Aktivität des Bundesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung hat dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis in sein Gegenteil verkehrt. Art. 75 GG eröffnet dem Bund auch noch die Möglichkeit, Rahmenvorschriften für die dort genannten Sachgebiete zu erlassen. Ein Bundesrahmengesetz unterscheidet sich von einem Bundesgesetz, das im Bereich der

[671] Über den Bundesrat, indem die Landesregierungen vertreten sind, haben die Länder gewichtige Zustimmungs- und Einspruchsrechte. Die Mitgliedschaft im Bundesrat ist in Art. 51 GG klar geregelt: „Der Bundesrat besteht aus den Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen“. Damit entscheiden allein die Landesregierungen, wer Mitglied des Bundesrates ist. Sie können nur ihre Mitglieder entsenden. Die Mitgliedschaft in der Landesregierung wird von den jeweiligen Landesverfassungen bestimmt (dazu gehören in der Regel der Regierungschef und die Ressortminister, in einigen Ländern aber auch die Staatssekretäre).

ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit erlassen wird, dadurch, dass der Bundesgesetzgeber die in Art. 75 Abs. 1 GG genannten Materien nicht vollständig und ausschließlich regeln darf, sondern nur Richtlinien aufstellen darf, innerhalb derer den Landesgesetzgebern hinreichender Spielraum für die Ausfüllung des Rahmens verbleiben muss. Einzelheiten dürfen gemäß Art. 75 Abs. 2 GG nur in Ausnahmefällen geregelt werden. Das Grundgesetz hat neben der Kompetenz des Bundes auch das formelle Verfahren der Gesetzgebung (Artikel 76 bis 82 GG) geregelt.[672] Hierbei kann man verschiedene Stationen (Phasen) unterscheiden:

Das Recht, Gesetze zur Beratung im Bundestag einzubringen (Gesetzesinitiative) steht der Bundesregierung, dem Bundesrat (Mitwirkungsorgan der Länder) und den Mitgliedern des Bundestages selbst zu.[673] Der „fleißigste Akteur in der Gesetzesinitiative"[674] ist die Bundesregierung. Das überrascht nicht, vielmehr ist es typisch für das parlamentarische Regierungssystem, welches das Grundgesetz vorschreibt.[675] Weil die Regierung aus der Mehrheit des Bundestages hervorgebracht wird, bleibt sie mit dieser politisch identisch, und deshalb ist es nahe liegend, dass die Gesetzentwürfe, die diese Parlamentsmehrheit beschließen will, inhaltlich durch die Regierung und ihre Beamten erarbeitet und vorbereitet werden. Es ist jedoch keinesfalls so, dass die Mehrheit des Bundestages allem zustimmt, was die von ihr ins Amt gewählte Regierung vorlegt. Die Opposition kann durch eigene Vorschläge die Regierung zum Handeln auffordern und für ihre eigenen inhaltlichen Standpunkte um Mehrheiten werben. Jede Gesetzesinitiative, die den Bundestag erreicht, hat bereits eine Vorgeschichte hinter sich. Impulsgeber für gesetzgeberische Aktivitäten können z.B. Partei-, Wahl-, Regierungsprogramme oder Koalitionsverträge sein, die wesentliche politische Vorhaben einer Regierung auflisten. Daraus ergeben sich meist schon zahlreiche

---

[672] Im Wege des Gesetzgebungsverfahrens können auch Verfassungsänderungen beschlossen werden, diese erfordern jedoch qualifizierte Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat (vgl. Art. 79 GG).

[673] Im letzteren Fall muss der Gesetzentwurf von mindestens 5% der Abgeordneten oder einer Fraktion unterzeichnet sein. In den beiden ersten Fällen muss das jeweilige Organ – Bundesregierung oder Bundesrat – einen Beschluss, gegebenenfalls einen Mehrheitsbeschluss, fassen.

[674] von Beyme 1997: 177.

[675] Gemäß Art. 67 und Art. 68 GG existiert in der Bundesrepublik ein „abgemildertes" parlamentarisches System. Nach Art. 67 GG kann der Bundestag, wenn er dem Bundeskanzler das Misstrauen ausspricht, nur die gesamte Regierung stürzen. Einzelne Regierungsmitglieder kann er nicht abwählen. Der Sturz des Kanzlers ist nur bei gleichzeitiger Neuwahl eines anderen Kanzlers möglich. Findet sich im Bundestag eine Mehrheit, die die Bundesregierung zu stürzen bereit ist, aber sich selbst nicht auf die Wahl eines neuen Bundeskanzlers einigen kann, so bleibt die alte Bundesregierung im Amt. Dieses konstruktive Misstrauensvotum steht im Gegensatz zum destruktiven der Weimarer Republik.

Aufträge an die Ministerien. Anstöße können aber auch aus der Verwaltung selbst kommen, wenn etwa deutlich wird, dass eine bestimmte gesetzliche Regelung Schwierigkeiten bei der Implementation macht und nachgebessert werden muss. Nicht selten sind es die Länder, die nach Art. 83 GG für den Vollzug der Bundesgesetze zuständig sind, die entweder an das entsprechende Ministerium oder aber politisch an den Bundesrat mit Änderungswünschen oder gar schon mit einem ausformulierten Gesetzentwurf herantreten. Auch aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung (Bundesverfassungsgericht) kann ein Gesetzgebungsanlass[676] resultieren. Ferner sind es auch die Verbände und Interessengruppen, die die Bedürfnisse ihrer Mitglieder nach Änderungen oder Neuformulierungen von Gesetzen geltend machen. Es gibt auch Themen, die erst durch die öffentliche Diskussion, z.B. in den Medien, zunehmend problematisch oder regelungsbedürftig erscheinen. Programminitiativen können auch aus der Ministerialbürokratie (Referate) heraus, d.h. nicht nur von der politischen Spitze aus, gestartet werden.

In den Bundesministerien werden Gesetzentwürfe textlich ausformuliert. Zunächst arbeitet der zuständige Referatsleiter innerhalb eines Ministeriums auf Weisung seiner Vorgesetzten (Abteilungsleiter, Staatssekretär, Minister) oder nach Rücksprache mit ihnen einen Gesetzentwurf aus (Referentenentwurf). Schon in diesem Stadium nimmt er Kontakt mit anderen thematisch berührten Referaten oder Ministerien auf. Zu seinem Entwurf holt der federführende Referatsleiter auch in der Regel Stellungnahmen von Experten und Interessenverbänden ein. Diese frühzeitige Einbeziehung ist besser, als am „grünen Tisch" eine Regelung zu entwerfen, die dann später, falls sie so erlassen würde, sich als undurchführbar oder als fachlich nicht richtig fundiert erweisen könnte. Interessengruppen können so unter Umständen schon in einem sehr frühen Stadium Einfluss auf den Gesetzentwurf nehmen. Übernimmt der Minister schließlich den Entwurf, so geht dieser – nach Prüfung seiner Rechtsförmigkeit durch das Justizministerium – als Vorlage an das Kabinett. Bei bestimmten Sachbereichen ist dem noch die Behandlung in einem Kabinettsausschuss (mehrerer Minister bzw. Ministerien) vorgeschaltet. Beschließt das Kabinett die Vorlage, wird sie zur Regierungsvorlage. In der Mehrzahl der Fälle handelt es sich dabei nur noch um einen formellen Beschluss, da bei umstrittenen Fragen meist Vorklärungen, notfalls informelle Gespräche von Spitzenvertretern der Koalitionspartner stattfinden. Nach Art. 76 Abs. 2 GG sind Gesetzesinitiativen der Bundesregierung vor der Einbringung im Bundestag zunächst dem Bundesrat zuzuleiten, damit er eine Stellungnahme (innerhalb einer vorgegebenen Frist) abgeben kann. Umgekehrt bekommt die

[676] Zu möglichen Gesetzgebungsanlässen vgl. die Auflistung bei: Hesse/Ellwein 2004: 228.

Bundesregierung Vorlagen des Bundesrates zugeleitet, zu denen sie Position beziehen kann. Dieser Schritt im Gesetzgebungsverfahren überrascht auf den ersten Blick. Es stellt sich die Frage, warum der Regierungsentwurf nicht sofort dem Bundestag zugestellt wird.[677] Der „erste Durchgang" beim Bundesrat hängt damit zusammen, dass dieser nach Verabschiedung des Gesetzes durch den Bundestag sehr starke Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung hat. Er kann im Normalfall jedes Gesetz verzögern und bei vielen sogar das Inkrafttreten endgültig verhindern (Zustimmungsgesetze). Um die Auffassung (Streitpunkte) des Bundesrates und die der Länder frühzeitig kennenzulernen, ist eine erste Stellungnahme zum Regierungsentwurf vorgesehen, bevor der Entwurf dem Parlament zugeleitet wird. Der Regierung wird dadurch noch die Möglichkeit eröffnet, Gegenvorschläge des Bundesrates entweder noch zu berücksichtigen oder aber ihre Auffassung hierzu schriftlich ihrem Entwurf beizulegen. Die Stellungnahme der Bundesregierung zu eventuellen Einwänden des Bundesrates heißt Gegenäußerung. Der Bundestag hat zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens damit eine Vorlage auf dem Tisch, die schon wesentliche Gesichtspunkte herausschält.

Eine eingebrachte Gesetzesvorlage wird im Bundestag in drei Beratungen (Lesungen) behandelt, bevor ein Gesetzesbeschluss gefasst wird. Die erste Lesung ist dazu da, den Gesetzentwurf an einen oder mehrere Ausschüsse zu verweisen. Eine Aussprache findet nur dann statt, wenn dies vom Ältestenrat des Bundestages, von einer Fraktion oder von anwesenden 5% der Mitglieder des Bundestages gefordert wird. Die Ausschussberatungen stellen dann den Schwerpunkt der Gesetzgebungsarbeit dar. Gesetzentwürfe werden hierbei eingehend inhaltlich geprüft und beraten. Welcher der Ausschüsse federführend und welcher mitberatend[678] tätig sein soll, wird zuvor im Ältestenrat[679] festgelegt. Nur der federführende Ausschuss ist später berechtigt, dem Bundestag über die Beratungen Bericht zu erstatten. Der

---

[677] Bei Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages entfällt die Stellungnahme des Bundesrates vor dem Beginn der ersten Lesung im Bundestag. Um ein Gesetzgebungsvorhaben zu beschleunigen, kommt es daher immer wieder vor, dass eine von der Regierung erarbeitete Gesetzesvorlage von den Regierungsfraktionen aus der Mitte des Bundestages eingebracht wird (vgl. von Beyme 1997: 176).

[678] Mitberatende Ausschüsse sollen aus ihrer fachlichen Sicht den federführenden Ausschuss bei der Beratung einer Vorlage unterstützen. Zu diesem Zweck leiten sie dem federführenden Ausschuss ihre Stellungnahmen zu.

[679] Der Ältestenrat ist das „Lenkungsgremium" des Bundestages. Er unterstützt den Bundestagspräsidenten und führt Vereinbarungen zwischen den Fraktionen des Bundestages über die Besetzung der Stellen der Ausschussvorsitzenden und ihrer Stellvertreter sowie über den Arbeitsplan des Parlaments herbei. Der Ältestenrat setzt sich aus dem Bundestagspräsidenten, den Vizepräsidenten und 23 weiteren Mitgliedern des Bundestages zusammen, die von den Fraktionen im Verhältnis zu ihrer nach Abgeordnetensitzen zu ermittelnden Stärke zu benennen sind. Eine wichtige Rolle im Ältestenrat spielen die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen.

Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen war mit seinen 40 Mitgliedern auch in der 15. Wahlperiode[680] (2002-2005) einer der größten ständigen[681] Ausschüsse des Bundestages. Der zu Beginn der 14. Wahlperiode (1998-2002) neu eingerichtete Ausschuss übernahm die Zuständigkeiten des früheren Ausschusses für Verkehr und des früheren Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Für den neuen Ausschuss stellte sich damit die Herausforderung, die Arbeitsbereiche der beiden Vorgängerausschüsse effizient miteinander zu verknüpfen. Seit Oktober 2002 kamen auch noch die Aufgaben des früheren Ausschusses für Angelegenheiten der neuen Länder hinzu. Eine gemeinsame Basis bildete für alle drei Bereiche die Zuständigkeit für die Infrastruktur[682] in Deutschland. Der Ausschuss ist damit für ein Politikfeld (Sachgebiet) zuständig, in dem mehr als die Hälfte aller Investitionen des Bundes (z.B. im Jahr 2002 mehr als 13 Mrd. Euro von insgesamt etwa 25 Mrd. Euro) erfolgen. Grundlage für die Arbeit des Ausschusses, ebenso wie für die übrigen ständigen, ist § 54 Absatz 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT). In der GOBT werden die ständigen Ausschüsse als „vorbereitende Beschlussorgane" des Bundestages bezeichnet (§ 62 Absatz 1 Satz 2 GOBT). „Der Haushaltsausschuss hat eine herausragende Bedeutung für alle Bereiche der Gesetzgebung. Dieser Ausschuss hat im parlamentarischen System die wichtige Aufgabe, sicherzustellen, dass andere Ausschüsse keine Beschlüsse fassen, die den haushaltspolitischen Grundkonzeptionen der Bundesregierung widersprechen. Nicht selten müssen Ausschussmehrheiten das Plazet des Finanzministers einholen."[683] Die Ausschussberatungen finden grundsätzlich nicht öffentlich statt (§ 69 Absatz 1 GOBT). Dies sichert Freiraum für unbefangene Beratungen. „In den Ausschüssen herrscht vielfach eine entspanntere Atmosphäre als im Plenum. Die jahrelange Arbeit an gemeinsamen Problemen verbindet über die Fraktionsgrenzen hinweg."[684] Dem

[680] 17 Abgeordnete stellte die Fraktion der SPD, die Fraktion der CDU/CSU entsand 16, die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 4 und die Fraktion der FDP 3 Abgeordnete.

[681] Sämtliche ständige Ausschüsse werden zu Beginn jeder Wahlperiode durch Beschluss des Bundestages neu eingesetzt. Die Zusammensetzung der Ausschüsse sowie die Regelung des Vorsitzes ist dabei im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen zueinander vorzunehmen (§ 12 Satz 1 GOBT). Alle Ausschüsse spiegeln daher die zahlenmäßige Stärke der im Bundestag vertretenen Fraktionen wider. Jedem Bundesministerium steht zumindest ein korrespondierender Fachausschuss gegenüber.

[682] Der Verkehrsausschuss befasst sich mit den Bereichen Planung, Bau und Erhaltung von Verkehrsinfrastruktur, der Bauausschuss mit den Bereichen Wohnungsbau, Städtebau, Bauplanungs- und Raumordnungsrecht und der Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder mit dem Aufbau der Infrastruktur in den neuen Bundesländern.

[683] von Beyme 1997: 190.

[684] ebd.: 191.

Ausschussvorsitzenden obliegt die Vorbereitung, Einberufung und Leitung der Ausschusssitzungen sowie die Durchführung der Ausschussbeschlüsse (§ 59 Absatz 1 GOBT). Hilfreich zur Seite steht ihm dabei ein Ausschusssekretariat. Der Vorsitzende führt die Sitzungen neutral, was allerdings nicht bedeutet, dass er sich nicht in seiner Funktion als Abgeordneter an den Beratungen im Ausschuss aktiv beteiligen darf. Der Vorsitzende hält engen Kontakt zu den Fraktionen. Ansprechpartner für ihn sind die von den Fraktionen gebildeten Arbeitsgruppen und deren Obleute. Die Obleute agieren sozusagen als Bindeglied zwischen dem Ausschuss und den Fraktionsarbeitsgruppen. Erster Schritt zur Vorbereitung einer Sitzung ist die Obleutebesprechung, zu der der Vorsitzende einlädt. In der Obleutebesprechung werden außer der Tagesordnung der Ausschusssitzung auch alle für den Ausschuss wichtigen organisatorischen Fragen besprochen. Im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen findet die Obleutebesprechung zumeist im Anschluss an eine Ausschusssitzung statt. Außer dem Vorsitzenden, der stellvertretenden Vorsitzenden und den Obleuten nehmen auch Fraktionsreferenten, Vertreter der Bundesregierung und Mitarbeiter des Ausschusssekretariates teil. Die Obleute entscheiden fast immer einvernehmlich. Am Tag vor der Ausschusssitzung beraten die Arbeitsgruppen der Fraktionen die einzelnen Vorlagen auf der Tagesordnung des Ausschusses. Damit befasst sich gegebenenfalls auch die gesamte Fraktion in ihrer Sitzung, die in der Regel am Dienstagnachmittag stattfindet, um die Auffassungen der einzelnen Arbeitsgruppen zu koordinieren. Zumeist im Anschluss an die Arbeitsgruppensitzung übersenden die Fraktionen schriftliche Anträge, die sie am nächsten Tag im Ausschuss zu den in der Ausschusssitzung zu beratenden Vorlagen einbringen möchten. Bei umfassenden Gesetzgebungsvorhaben können diese Anträge sehr umfangreich sein und zahlreiche Änderungsvorschläge beinhalten. Häufig gehen selbst umfangreiche Anträge noch kurz vor der Ausschusssitzung ein. Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen tagt in Sitzungswochen zumeist mittwochs. Die Sitzungen beginnen in der Regel um 9.30 Uhr und dauern circa viereinhalb Stunden ohne Unterbrechung. Die Ausschussberatung beginnt vor „Eintritt in die Tagesordnung“ unter anderem mit der Behandlung von Fragen zum Ablauf der Sitzung und allgemeinen Informationen. Hier wird auch vereinbart, welche Tagesordnungspunkte abgesetzt bzw. vertagt werden sollen, welche gemeinsam beraten werden sollen und über welche Vorlagen ohne Debatte entschieden werden kann. Zu Beginn der Beratung eines Tagesordnungspunktes schildert der jeweilige Berichterstatter[685] den wesentlichen Inhalt der Vorlage, gibt Hintergrundinformationen, geht

[685] Seit der 5. Wahlperiode gibt es zwei oder mehrere. Berichterstatter zählen mit zur „Ausschusselite“, sie sind daher auch – wie auf europäischer Ebene – ganz besonders „Anlaufstelle für Interessenvertreter“ (von Beyme

auf etwaige Änderungsanträge der Fraktionen ein und nimmt auch im Namen seiner Fraktion eine Bewertung vor. „Berichterstatter sind neben den Fraktionsobleuten und den Ausschussvorsitzenden die einzigen Parlamentarier, die sich in der Regel in die Gesetzesmaterie im Detail vertiefen. Die Rolle des Berichterstatters ist daher (…) eine Möglichkeit der Profilierung und des Erwerbs von Sachkompetenz.“[686] Anschließend erhält je ein Vertreter der übrigen Fraktionen das Wort. Nachdem jede Fraktion einmal Gelegenheit hatte, sich zu äußern, erteilt der Vorsitzende das Wort in der Reihenfolge der Wortmeldungen. Der Ausschuss könnte das Ende der Debatte beschließen, wenn jede Fraktion einmal zu Wort gekommen ist. Fast immer erreicht der Vorsitzende durch seine Verhandlungsführung, dass die Debatte in dem verfügbaren Zeitrahmen abgeschlossen werden kann. Am Ende der Debatte erhält zumeist ein Vertreter der Bundesregierung das Wort, in der Regel ist dies ein Parlamentarischer Staatssekretär des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.[687] Die Beratung eines Tagesordnungspunktes schließt mit der Abstimmung über die Vorlage und über dazu im Ausschuss eingebrachte Anträge ab. „Dass (…) die meisten Vorlagen im Ausschuss abgeändert werden, zeigt, wie einerseits politische Gesichtspunkte bedacht und wie andererseits die Dinge außerhalb der Verwaltung oft anders gesehen und beurteilt werden. Im Ergebnis lässt sich (…) sagen, dass die Ausschüsse gründlich beraten.“[688] Die Prüfung von Gesetzentwürfen durch die Ausschussmitglieder dient somit immer zugleich auch der parlamentarischen Kontrolle der Regierung.

Nach der Beratung von Unterrichtungen durch die Bundesregierung (zu denen auch EU-Vorlagen gehören) nimmt der Ausschuss diese häufig ohne eine förmliche Abstimmung zur Kenntnis. Bei Gesetzentwürfen und eingebrachten Anträgen wird immer abgestimmt. Die Abstimmungen können insbesondere bei Gesetzentwürfen (mit Abstimmung über die einzelnen Vorschriften) und bei der Beratung des Haushalts des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Einzelplan 12) sehr umfangreich sein. Dann einigt man sich über ein „Drehbuch“ für die Reihenfolge, in der über die einzelnen Punkte abgestimmt

---

1997: 196).

[686] von Beyme 1997: 196.

[687] Nach Art. 43 Abs. 2 GG haben die Mitglieder der Bundesregierung und des Bundesrates sowie deren jeweilige Beauftragte (= Vertreter der Ministerialbürokratie aus Bund und Ländern) Zutritt zu allen Ausschusssitzungen. Sie erläutern gegebenenfalls Gesetzentwürfe, können aber auch von den Ausschussmitgliedern zu einzelnen Regelungen eines Gesetzentwurfs konkret befragt werden. Ministerialbeamte sind vor allem bei Änderungswünschen an Gesetzesvorhaben gefordert, diese einzuarbeiten (Formulierungshilfen).

[688] Hesse/Ellwein 2004: 233.

wird. Bei knappen Mehrheiten ist es vor allem für die Mehrheitsfraktion wichtig, dass bei Abstimmungen alle Stimmberechtigten aus ihren Reihen anwesend sind. Sind die Mehrheiten unklar, verlangt die Opposition häufig eine Einzelauszählung der Stimmen. Im Anschluss an eine Sitzung ist eine Vielzahl von Nacharbeiten erforderlich. Der Vorsitzende setzt die Beschlüsse des Ausschusses um, das Sekretariat unterstützt ihn dabei. Zu federführend beratenen Vorlagen sind Entwürfe für Beschlussempfehlung und Bericht an das Plenum des Bundestages zu erstellen.[689] Anhörungen sind Ausschusssitzungen, in denen sich die Ausschussmitglieder durch Sachverständige informieren lassen. Eine Anhörung zu einer dem Ausschuss zur federführenden Beratung überwiesenen Vorlage wird durchgeführt, wenn dies mindestens ein Viertel der Mitglieder des Ausschusses verlangt. Eine Anhörung kann also auch gegen die Mehrheit im Ausschuss erzwungen werden und ist daher ein wichtiges Mittel der Opposition, auf die Beratung einer Vorlage Einfluss zu nehmen. Anhörungen sind im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen fast immer öffentlich. Zu einem der entscheidenden Schritte bei der Vorbereitung einer Anhörungssitzung gehört die Benennung der Sachverständigen. Die Festlegung ihrer Gesamtzahl für eine Anhörung erfordert die Abwägung zwischen dem Wunsch, einen umfassenden Überblick über alle Standpunkte zu gewinnen und der praktischen Durchführung einer Anhörung in der verfügbaren Zeit. Im Regelfall werden Sachverständige auf der Grundlage einer interfraktionellen Einigung benannt. Andernfalls bestimmt der Ausschuss die Gesamtzahl der Sachverständigen und die Fraktionen können dann davon eine vom Verhältnis ihrer Stärke im Ausschuss abhängige Zahl von Sachverständigen benennen. Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hört in der Regel zwischen 12 und 20 Sachverständige an. Zum Anhörungsthema erarbeitet der Ausschuss zur Vorbereitung der Sachverständigen üblicherweise einen Fragenkatalog. Auch hier wird Einvernehmen zwischen den Fraktionen angestrebt, andernfalls reicht jede Fraktion ihre eigenen Fragen als selbständigen Teil des Fragenkatalogs ein. Der Vorsitzende lädt die Sachverständigen im Namen des Ausschusses ein. In aller Regel folgen diese der Einladung gerne, sehen sie es doch als besondere Anerkennung ihrer fachlichen Qualifikation an, als Gelegenheit, die Interessen der von ihnen vertretenen Verbände zu verdeutlichen. Der

[689] Ausschussberatungen über einen Gesetzentwurf enden mit einer Beschlussempfehlung des Ausschusses an das Bundestagsplenum und einem Ausschussbericht, in dem der Berichterstatter die Stellungnahme des Ausschusses zu dem Gesetzentwurf sowie die Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag begründet. Die Vorschläge des Ausschusses sind für das Bundestagsplenum zwar nicht verbindlich, im Allgemeinen erfolgen dort jedoch meist keine wesentlichen Änderungen mehr. Nicht zuletzt deshalb sehen sich deutsche Ausschussmitglieder (laut Umfragen) vor allem als Gesetzgeber (vgl. von Beyme 1997: 188).

Vorsitzende bittet die Sachverständigen auch, zur Vorbereitung der Anhörung jeweils eine schriftliche Stellungnahme zum Anhörungsthema einzureichen. Bei einer Anhörung unterscheiden sich die Abläufe von denen einer gewöhnlichen Sitzung erheblich. Der Vorsitzende stellt zu Beginn die Sachverständigen vor, beschreibt den geplanten Ablauf der Anhörung und gibt eine kurze Einführung in das Thema. Nachdem die Sachverständigen ihre Position kurz dargestellt haben, erhalten die Berichterstatter der Fraktionen Gelegenheit, an diese Fragen zu stellen. Es folgen – abhängig von der verfügbaren Zeit – weitere Fragerunden, in der alle Ausschussmitglieder (und gegebenenfalls auch die Mitglieder mitberatender Ausschüsse) die Sachverständigen befragen können. Der Vorsitzende wirkt durch seine Verhandlungsführung darauf hin, den Zeitrahmen der Anhörungssitzung zu Gunsten einer umfassenden Information des Ausschusses optimal auszuschöpfen.

Nachdem der Gesetzentwurf durch die „Mühle“ der Ausschüsse gegangen ist, steht im Bundestags-Plenum die zweite Beratung an. Grundlage hierfür ist die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses, die der oder die Berichterstatter vorstellen. Nach einer allgemeinen Aussprache wird in der zweiten Lesung Paragraph für Paragraph durchgenommen. Zu den einzelnen Vorschriften des Entwurfs können von jedem Abgeordneten Änderungsanträge gestellt werden. Die Möglichkeit, als einzelner Änderungsanträge zu stellen, zwingt die Fraktionen dazu, Bedenken und abweichende Vorstellungen ihrer Mitglieder sehr ernst zu nehmen und im Laufe der Beratungen entweder zu berücksichtigen oder die Einwände zu zerstreuen. Würde eine Fraktion kritisch eingestellte Abgeordnete übergehen, bestünde die Gefahr, dass diese ihre Position durch abweichendes Abstimmungsverhalten deutlich machen, was der Fraktion in der Öffentlichkeit als Zerstrittenheit oder Entscheidungssschwäche ausgelegt würde. In der Praxis sind Änderungsanträge einzelner Abgeordneter in der zweiten Beratung daher eher selten. Änderungsanträge werden ganz überwiegend von den Fraktionen gestellt. Vor allem die Opposition macht davon Gebrauch. Aufgrund ihrer Minderheitenposition in den Ausschüssen (das Regierungslager hat wie dargestellt ja auch dort die Mehrheit) versucht die Opposition nochmals jene Anträge als Änderungsanträge zu stellen, mit denen sie in den Ausschussberatungen unterlegen ist. So kann sie in aller Öffentlichkeit ihre Alternative deutlich machen und zwingt die Mehrheit dazu, die Ablehnungsgründe zu offenbaren. Wird ein Gesetzentwurf in zweiter Lesung unverändert angenommen, so kann die dritte Beratung unmittelbar erfolgen. Werden in der zweiten Lesung jedoch Änderungsanträge beschlossen, muss erst eine neue Beschlussdrucksache für die dritte Lesung und Schlussabstimmung hergestellt werden.

In der dritten Lesung sind Änderungsanträge nicht mehr von einzelnen Abgeordneten, sondern nur noch von Fraktionen bzw. mindestens fünf Prozent der Abgeordneten möglich und dürfen sich nur auf Bestimmungen beziehen, zu denen in zweiter Beratung Änderungen beschlossen worden sind. Zu einer allgemeinen Aussprache kommt es nur dann, wenn dies von einer Fraktion oder einer Gruppe in Fraktionsstärke verlangt wird. Debatten vor der Schlussabstimmung stellen – vor allem bei herausragenden politischen Entscheidungen – in der Regel nochmals einen heftigen Schlagabtausch zwischen Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit dar. Die Fraktionen können so ihre Standpunkte nochmals verdeutlichen. Die dritte Beratung endet mit der Schlussabstimmung, in der das Parlament das Gesetz samt allen zuvor beschlossenen Änderungen annimmt oder verwirft. Bei der Schlussabstimmung (nach § 86 GOBT) erheben sich die Abgeordneten auf die Frage des Präsidenten nach Zustimmung, Gegenstimmen und Enthaltungen von den Plätzen. Im Regelfall ist ein Gesetz vom Bundestag dann beschlossen, wenn es die Mehrheit (Art. 42 Abs. 2 GG) der abgegebenen Stimmen erhält (= einfache Abstimmungsmehrheit oder relative Mehrheit). Nur bei verfassungsändernden Gesetzen ist nach Art. 79 GG eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder (qualifizierte Mehrheit) erforderlich.

Nach dem Gesetzesbeschluss durch den Bundestag wird das Gesetz vom Bundestagspräsident sofort dem Bundesrat zugeleitet (Art. 77 Abs. 1 und 2 GG). Für das weitere Verfahren sind drei Arten von Gesetzen – Einspruchsgesetze, zustimmungsbedürftige und verfassungsändernde Gesetze – zu unterscheiden, bei denen der Bundesrat ein jeweils unterschiedliches Mitwirkungsrecht (Art. 50 GG) besitzt. Das Verfahren im Bundesrat ist – aufgrund knapper Behandlungsfristen – zudem geraffter als im Bundestag. Vorlagen gehen sofort in die Ausschüsse[690] und werden dann in einer einzigen Lesung im Plenum behandelt und entschieden. Bei Abstimmungen orientiert sich die Stimmenzahl der einzelnen Länder an der Einwohnerzahl (Art. 51 Abs. 2 GG).[691] Seit der deutschen Wiedervereinigung verteilen sich die Stimmen wie folgt: Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und

[690] Während der Beratung in den Ausschüssen (in denen jedes Bundesland einen Sitz hat) stimmen sich deren Mitglieder mit ihren zuständigen Landesressorts, dem Bevollmächtigten ihres Landes beim Bundesrat und der Staatskanzlei ihres Landes ab. Ausschussempfehlungen werden in den Landeskabinetten behandelt, wo man die Position des Bundeslandes zur Gesetzesmaterie festlegt. Es folgt eine Vorbesprechung im „Ständigen Beirat“ des Bundesrats (= Bundesratsdirektor und Bevollmächtigte der Bundesländer), bei der die Positionen der Länder offengelegt und gegebenenfalls Absprachen getroffen werden. Im Falle politisch brisanter Angelegenheiten haben die Bevollmächtigten gleicher parteipolitischer Couleur bereits zuvor eine gemeinsame Linie vereinbart.

[691] Das Grundgesetz wollte auf jeden Fall vermeiden, dass die großen Länder die übrigen übertrumpfen können. Die kleinen Länder sollten die anderen allerdings auch nicht majorisieren können.

Niedersachsen verfügen über je sechs Stimmen; Hessen hat fünf. Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen besitzen je vier Stimmen; Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland haben je drei Stimmen. Insgesamt hat der Bundesrat somit 69 Stimmen und demzufolge 69 ordentliche Mitglieder. So macht die für Beschlüsse in der Regel erforderliche absolute Mehrheit 35 Stimmen und die manchmal notwendige Zweidrittelmehrheit 46 Stimmen aus. Nach Art. 51 Abs. 3 Satz 2 GG können die Stimmen eines Landes nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden. Deshalb werden sämtliche Stimmen eines Landes nur von einem Mitglied abgegeben, dem sog. „Stimmführer".[692] Über die einheitliche Stimmführung entscheidet jeweils die Landesregierung einige Tage vor der Bundesratssitzung. Kommt keine Einigung über die Stimmabgabe zustande und wird deshalb von den Landesvertretern im Bundesrat unterschiedlich abgestimmt, ist die Abstimmung des Landes ungültig.[693] Bei Einspruchsgesetzen hat der Bundesrat zwei Möglichkeiten: (1) Er stimmt dem Gesetz ausdrücklich oder durch dreiwöchiges Stillschweigen zu oder er erklärt, er werde den Vermittlungsausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG nicht anrufen.[694] (2) Der Bundesrat ruft den Vermittlungsausschuss an, weil er mit dem Gesetz nicht einverstanden ist. Der Vermittlungsausschuss (Art. 77 Abs. 2 GG) ist paritätisch mit je 16 Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates[695] besetzt und beschließt mit Mehrheit. Er wird sich um

---

[692] Im Bundesrat wird in der Regel durch Handaufheben abgestimmt. Wegen der vielen Abstimmungen in Sitzungen, stellt der Präsident des Bundesrates im Allgemeinen nur die Ja-Stimmen und damit die Mehrheit/Minderheit fest. Die Gegenstimmen und Stimmenthaltungen, die für die absolute Mehrheit ohne Bedeutung sind, werden also nicht ausgezählt. Bei Verfassungsänderungen und anderen besonders wichtigen Entscheidungen erfolgt die Abstimmung durch „Aufruf der Länder". Sie geben dann in alphabetischer Reihenfolge ihre Stimmen durch Zuruf ab. In diesem Fall wird ihr Stimmverhalten im Sitzungsprotokoll festgehalten. Geheime Abstimmungen kennt die Geschäftsordnung des Bundesrates nicht.

[693] Vgl. hierzu das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur umstrittenen Abstimmung über das „Zuwanderungsgesetz" (BVerfG 2 BvF 1/02 vom 18. Dezember 2002).

[694] Wenn der Bundesrat sofort mit einem Gesetzesbeschluss des Bundestages einverstanden ist und zustimmt, spielt die Frage, ob es sich um ein Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz handelt, im Grunde genommen keine Rolle mehr.

[695] Jedes Bundesland hat somit einen Sitz im Vermittlungsausschuss. Die 16 Sitze des Bundestages werden der jeweiligen Fraktionsstärke entsprechend verteilt. Die 32 Mitglieder des Vermittlungsausschusses, also auch die des Bundesrates, sind im Grunde genommen nicht an Weisungen gebunden. Die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse spielen de facto dennoch eine Rolle, denn erfolgreich kann der Vermittlungsausschuss nur sein, wenn seine Vorschläge am Ende von Bundestag und Bundesrat angenommen werden. Für jedes Mitglied des Vermittlungsausschusses wird ein persönlicher Stellvertreter benannt, der an den Sitzungen aber nur im Vertretungsfalle teilnehmen darf. Der Kreis der Sitzungsteilnehmer soll möglichst klein gehalten werden. Die

eine Übereinkunft der Auffassung des Bundestages mit der des Bundesrates bemühen und in der Regel eine Änderung des Gesetzes vorschlagen, von der anzunehmen ist, dass sie die Billigung von Bundestag und Bundesrat findet. Mit einem Einigungsvorschlag[696] des Vermittlungsausschusses befasst sich zunächst der Bundestag („vierte Lesung"). Nimmt er den Änderungsvorschlag an, muss der Bundesrat darüber befinden, ob er das Gesetz in der dementsprechend geänderten Form akzeptieren will. Ist der Bundesrat mit dem Ergebnis des Vermittlungsverfahrens nicht zufrieden, kann er (nach Abschluss des Verfahrens) innerhalb von zwei Wochen Einspruch gegen das Gesetz (Art. 77 Abs. 3 GG) einlegen. Dieser kann vom Bundestag zurückgewiesen werden (Art. 77 Abs. 4 GG). Je nach Mehrheit, mit der der Einspruch vom Bundesrat zuvor beschlossen wurde, ist für die Zurückweisung des Einspruchs durch den Bundestag („fünfte Lesung") eine unterschiedliche Mehrheit erforderlich. Da der Bundesrat – wie dargestellt – seine Beschlüsse grundsätzlich mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen fasst (Art. 52 Abs. 3 GG), reicht für die Zurückweisung eines Einspruchs durch den Bundestag auch nicht die Mehrheit der abgegebenen Stimmen nach Art. 42. Abs. 2 GG, sondern es ist die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages nach Art. 121 GG für die Zurückweisung erforderlich. Hat der Bundesrat seinen Einspruch mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen, dann muss der Bundestag diesen Einspruch auch mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abstimmenden Abgeordneten, also mindestens der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages, zurückweisen. Gelingt ihm das, ist das Gesetz zustande gekommen, andernfalls ist es gescheitert.

Bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen ist das Verfahren recht einfach. Stimmt der Bundesrat nach dem Gesetzesbeschluss des Bundestages dem Gesetz zu, so ist es zustande gekommen. Ist der Bundesrat jedoch mit dem Gesetz nicht einverstanden, greift erneut das Vermittlungsverfahren nach Art. 77 Abs. 2 GG. Wenn der Bundestag über einen Änderungsvorschlag des Vermittlungsausschusses beschlossen hat, geht die Vorlage zurück zum Bundesrat. Stimmt der Bundesrat dem Gesetz zu, ist es zustande gekommen. Verweigert der Bundesrat auch nach möglichen weiteren, von Bundesregierung oder Bundestag initiierten

---

Sitzungen sind zudem streng vertraulich. Sie werden von einem der beiden Vorsitzenden geleitet, die – einer ein Bundesratsmitglied, der andere ein Bundestagsabgeordneter – sich vierteljährlich abwechseln und gegenseitig vertreten. Sitzungsprotokolle dürfen erst in der übernächsten Wahlperiode nach der jeweiligen Sitzung – also frühestens fünf Jahre später – eingesehen werden. Diese strikte Vertraulichkeit wird damit begründet, dass die Mitglieder anderenfalls nicht in der Lage wären, durch gegenseitiges Nachgeben einigungsfähige Kompromisse zu erzielen.

[696] Hinter einem „Einigungsvorschlag" des Vermittlungsausschusses brauchen keineswegs alle Mitglieder zu stehen.

Vermittlungsverfahren die Zustimmung, ist es gescheitert. Bei zustimmungsbedürftigen[697] Gesetzen kann der Bundesrat also ein Gesetz vereiteln (Vetorecht). In der politischen Wirklichkeit halten sich Einspruchs- und Zustimmungsgesetze in etwa die Waage, manchmal kann die „Einordnung“ eines Gesetzes jedoch auch sehr umstritten sein. Der Bundesrat avanciert vor allem immer dann zum gefürchteten Gegenspieler, wenn sich die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat unterscheiden. Der Bundesrat ist jedoch keinesfalls – wie man vorschnell annehmen könnte – ein „Grab von Gesetzesinitiativen“[698]. Untersuchungen belegen, dass die „Mitregierung“ der Länder auf Bundesebene nicht permanente Blockade und Zustimmungsverweigerung bedeutet, sondern vor allem inhaltiche Einflussnahme.[699] Über die „Scharnierinstitution“ Vermittlungsausschuss gelingt es immer wieder, tragfähige Kompromisspakete zu schnüren. Die Zahl der tatsächlich scheiternden Gesetze ist daher insgesamt außerordentlich gering.[700] Dennoch gibt es einige bedeutsame Fälle, in denen der Bundesrat herausragende Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung und der Mehrheitsfraktion aus Gründen parteipolitischer Opposition blockiert hat.[701] „Hinsichtlich der parteipolitischen Instrumentalisierung des Bundesrates und des Vermittlungsausschusses haben die wechselnden Bundesratsmehrheiten einander wenig vorzuwerfen. Beide Lager haben das föderale Konkordanzprinzip für parteistaatliche Mehrheitspolitik gelegentlich eingespannt.“[702]

Zu ihrer Rechtswirksamkeit bedürfen beschlossene Gesetze noch der Gegenzeichnung durch die Bundesregierung, der Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und der Verkündung im Bundesgesetzblatt.

5.2 Politikformulierung am Beispiel des ABMG

5.2.1 Die Debatte über die Umstellung von zeit- auf streckenbezogene Straßenbenutzungsgebühren: Deutschland als Vordenker

Wie in Fallstudie I ausgeführt, spielte die Frage, mit welchen Instrumenten man schweren

[697] Als zustimmungsbedürftige Gesetze sind im Grundgesetz meist solche Gesetze genannt, die grundsätzliche Interessen der Länder berühren, da sie es dem Bund gestatten, in die Länderverwaltung einzugreifen oder auf andere Weise Kontrollfunktionen über die Bundesländer auszuüben.

[698] von Beyme 1996: 325.

[699] Lhotta 2003: 20ff.

[700] Bauer 1998.

[701] Eine kurze Auflistung der bekanntesten Fälle findet sich bei: Laufer/Münch 1998: 189ff.

[702] von Beyme 1997: 298.

Nutzfahrzeugen die Wegekosten optimal anlasten kann, immer eine zentrale Rolle bei Diskussionen auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene. Wie unter 4.2.2.2 erläutert, favorisierte die Kommission Mitte der 90er Jahre zwar streckenabhängige Mautgebühren, die technische Entwicklung für eine vollautomatische Gebührenerhebung steckte jedoch noch im Anfangsstadium. Der flächendeckenden Einrichtung von manuellen Mautstellen stand die Kommission recht kritisch gegenüber, da sie negative Auswirkungen auf den Verkehrsfluss befürchtete.[703] Für das große deutsche, zudem stark befahrene Autobahnnetz mit seinen vielen Zu- und Abfahrten, wäre ein manuelles Mautsystem ohnehin nur mit sehr viel Aufwand und hohen Kosten zu realisieren gewesen.[704] Die Einführung der zeitabhängigen Eurovignette 1995 wurde vom Bundesministerium für Verkehr (BMV) mangels technischer Alternativen daher zwar begrüßt, intern – vor allem in der Grundsatzabteilung des BMV – war jedoch klar, dass die Eurovignette[705] nur ein „Zwischenschritt auf dem Weg hin zur streckenbezogenen Maut“[706] sein konnte. Aus verkehrspolitischer Sicht erreichte die Vignette nämlich nur annähernd die vom BMV gewünschten Ergebnisse: Aufgrund der per Richtlinie[707] vorgeschriebenen Maximalhöhe war die Beteiligung ausländischer LKW an den Wegekosten nur begrenzt möglich und lediglich ein erster Schritt. Von einer gerechten Wegekostenanlastung konnte bei weitem noch nicht die Rede sein. Angesichts des geringen Betrags der Vignette wurde auch eine Verbesserung der Wettbewerbsposition deutscher Transportunternehmer nicht erreicht. Als fahrleistungsunabhängige Abgabe wirkte die Eurovignette sogar tendenziell fahrleistungssteigernd, da Vielfahrer gegenüber Wenigfahrern bevorzugt wurden. Eine einmal gekaufte Eurovignette berechtigte schließlich ein Jahr lang

---

[703] Vgl. KOM (96) 331 endg.: 6ff.

[704] Vgl. TÜV Rheinland 1995: 1.

[705] In der Begründung zum ABBG-Entwurf 1994 (vgl. Anmerkung 50) hieß es bereits: „Dieses innerhalb kürzester Zeit zustandegekommene Übereinkommen stellt für alle Vertragsparteien und damit auch für die Bundesrepublik Deutschland ein neues Instrument zur Erhebung zeitabhängiger Gebühren im Verbund und damit einen Einstieg in eine gerechtere Anlastung der Wegekosten im Bereich des Schwerlastverkehrs dar. In diesem Sinne besitzt dieses Übereinkommen einen übergangsweisen Charakter, bis die technischen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen sind, um ein generelles, entfernungsabhängiges, elektronisches Gebührensystem einführen zu können. Dementsprechend ist nach dem Übereinkommen jedem Unterzeichnerstaat freigestellt, nach dem 1. Januar 1998 ein derartiges, generelles, entfernungsabhängiges, elektronisches Gebührensystem einzuführen, das dann durch seine Streckenbezogenheit noch stärker nutzungsabhängig sein wird und zu einer noch konsequenteren Umsetzung des Verursacherprinzips im Bereich des Straßenverkehrs führen wird.“ (Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Drs. 133/94: 8).

[706] So Schulz im Interview.

[707] Vgl. Fallstudie I.

zur unbegrenzten Nutzung des Straßennetzes. Im direkten Vergleich mit anderen Verkehrsträgern sorgte dieser Umstand, vor allem bei der Bahn, für Unverständnis. Denn: Für jeden Kilometer auf der Schiene müssen Züge ein Trassenentgelt entrichten. „Bei einer durchschnittlichen jährlichen Fahrleistung von 120.000 km kann ein LKW für 2500 DM rechnerisch dreimal die Erde umrunden. Auf der Schiene entspricht dieser Betrag gerade einmal dem Trassenpreis einer einfachen Fahrt von Hamburg/Maschen nach Frankfurt/Main. Angesichts der zunehmenden Knappheit öffentlicher Mittel gibt es zur Einführung von Preissystemen, wie sie bereits für die Schiene seit Jahren Anwendung finden, auch für andere Verkehrsträger keine überzeugende Alternative.“[708] Der frühere Verkehrsminister Matthias Wissmann (CDU: 1993-1998) setzte aufgrund der genannten Nachteile große Hoffnungen in eine rasche technische Fortentwicklung bestehender Telematiksysteme. „Eine streckenbezogene Gebühr ist (…) wesentlich (…) intelligenter als eine zeitbezogene. Wer mehr fährt, zahlt dabei auch mehr. (…) Ich glaube, dass die Verkehrstelematik eine der großen Wachstumsbranchen in Europa werden wird. (…) Deshalb haben wir den Ehrgeiz, auf diesem Gebiet Pionier in Europa zu sein.“[709] Weltweite Beachtung fand insofern auch ein groß angelegter Feldversuch in den Jahren 1994-1995, der im Auftrag vom BMV unter Federführung vom TÜV Rheinland auf der Autobahn 555 zwischen Bonn und Köln durchgeführt wurde.[710] Der Test sollte zehn ausgewählten Firmen (Konsortien[711]), die Systeme zur automatischen Gebührenerhebung auf Autobahnen (AGE) entwickelten, eine Chance geben, ihre Technologie in einem groß angelegten Praxisversuch vorzustellen. Dabei sollte insbesondere die „Alltagstauglichkeit der Technologien nachgewiesen werden; denn nur, wenn alle mit der Einführung verbundenen Risiken bekannt sind und Maßnahmen zu ihrer Beherrschung zur Verfügung stehen, kann eine Umsetzung verkehrs-, umweltpolitischer

[708] Deutsche Bahn AG 2001: 1.

[709] So Matthias Wissmann 1997 im Interview mit der ZEIT (siehe: Vorholz 1997: 20).

[710] Der Feldversuch wurde im Zeitraum Mai 1994 bis Mai 1995 an 150 Versuchstagen mit circa 200 Versuchsfahrten pro Tag durchgeführt. Der gewählte Zeitraum von einem Kalenderjahr sollte die jahreszeitlichen Einflüsse, wie unterschiedliche Witterungsbedingungen und Straßenzustände, abdecken. Zur Untersuchung fahrzeugspezifischer Einflüsse wurden im Versuch mehr als 60 speziell ausgerüstete Fahrzeuge eingesetzt.

[711] Durch einen europaweiten Aufruf im Februar 1993 wurden Anbieter von AGE-Systemen zur Teilnahme am Feldversuch aufgefordert. Aus mehr als 120 Interessenten wurden schließlich 10 Teilnehmerkonsortien ausgewählt. Dazu gehörten z.B. sowohl auch schon die Deutsche Telekom MobilNet GmbH (DeTeMobil), als auch Daimler-Benz Aerospace/Dornier.

und fiskalischer Ziele mit Hilfe streckenbezogener Gebühren weiterverfolgt werden."[712] Im 95er Feldversuch kamen alle bekannten Grundtechnologien für eine automatische Gebührenerhebung, wie Selbstortung des Fahrzeugs durch Aufnahme von Satellitensignalen, Mobilfunk im D-Netz, Lokalkommunikation über Funk oder Mikrowelle[713], optische Fahrzeugerkennung und -klassifizierung zum Einsatz. Der Feldversuch brachte schließlich folgende Ergebnisse[714]: Hinsichtlich dem Ziel „automatische Erhebung von Gebühren" stellte jede der vertretenen Grundtechnologien ihre prinzipielle Funktionsfähigkeit unter Beweis. Eine eindeutige Präferenz für ein System oder eine Technologie äußerten die TÜV-Gutachter jedoch nicht. Diese Frage könne nur ein künftiger „Wettbewerb der Technologien"[715] lösen, da es sich teils auch noch um prototypenhafte Systeme handelte. Große Probleme beim Feldversuch bereitete insbesondere noch die automatische Kontrolle[716] der ordnungsgemäßen Zahlung einer Gebühr. Kein System konnte hier umfassend überzeugen. Nur durch manuelle Kontrollen (herkömmliche LKW-Kontrollen) – so die Empfehlung – könne man hier in der Praxis Risiken minimieren. „Aufgrund des Aufwandes, der mit manuellen Kontrollen verbunden ist, muss davon ausgegangen werden, dass eine automatische Gebührenerhebung für alle Fahrzeuge auf absehbare Zeit nicht realisiert werden kann. Für ausreichend kleine Teilgruppen von Fahrzeugen kann der durch die manuelle Kontrolle entstehende Zusatzaufwand jedoch in vertretbaren Grenzen gehalten werden."[717] Die Probleme mit der

---

[712] TÜV Rheinland 1995: 1.

[713] Hierbei spricht man auch von der sog. „Dedicated Short Range Communication" (DSRC) bzw. von einer "Fahrbahn-Baken-Kommunikation", da für das Funktionieren des Systems fahrbahnseitig kleine Sendestationen (Baken; Mautportale) installiert werden müssen, die mit vorbeifahrenden LKW in Verbindung treten und so erst eine exakte Gebührenberechnung erlauben. Das zum 1. Januar 2004 in Österreich eingeführte elektronische, kilometerabhängige Mautsystem basiert auf der Grundtechnologie der Mikrowellen-Nahbereichskommunikation. In LKW müssen dazu sog. GO-Boxen installiert werden. Beim deutschen LKW-Mautsystem wurden zwar auch Mautbrücken auf den Autobahnen aufgestellt, diese dienen jedoch ausschließlich der Kontrolle. Das deutsche System setzt auf GPS-Satellitennavigation in Kombination mit GSM-Mobilfunktechnik (GSM = Global System for Mobile Communication). In jeder On-Board-Unit (OBU), die im LKW installiert wird, ist sozusagen ein kleines Mobiltelefon eingebaut, dass die Fahrdaten elektronisch an Toll Collect übermittelt. Nutzer, die die Autobahn selten befahren, können die LKW-Maut jedoch auch – als Alternative zu einer OBU – manuell, d.h. über Mautterminals oder per Internet für ihre Fahrtstrecke entrichten.

[714] Vgl. hierzu: TÜV Rheinland 1995.

[715] ebd.: 2.

[716] Dabei ging es z.B. um die eindeutige Identifizierung von KFZ, um die Trennung von Zahlungs- und Nutzungsdaten sowie um die Transparenz der Erhebungs- und Kontrollvorgänge.

[717] TÜV Rheinland 1995: 2.

Kontrolle automatisierter Verfahren waren entscheidend dafür, die Einführung einer Autobahnmaut für PKW zunächst zurückzustellen.[718] Die Fahrzeuggruppe der LKW – mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens 12t – stellte hingegen geradezu eine „potentielle Teilgruppe für die Einführung eines AGE-Systems auf Autobahnen dar."[719] Zur Einführung einer streckenbezogenen LKW-Gebühr auf Autobahnen wurde von den Experten daher auch ein Vorgehen in mehreren Schritten empfohlen: Vorbereitung der Einführung (Phase 1); Wettbewerb zur Systementscheidung (Phase 2); Ausschreibung, Herstellerauswahl und Pilotinstallationen (Phase 3); Flächendeckende Systemeinführung (ab 2000) (Phase 4)[720]. „Ein AGE-System für schwere LKW, das die Anforderungen an eine streckenbezogene Gebührenerhebung erfüllt, kann aus Komponenten, die im Feldversuch mit Erfolg getestet wurden, unter Einbeziehung zusätzlicher technischer und organisatorischer Maßnahmen aufgebaut werden. Die Realisierung sollte auf der Grundlage der aus dem Feldversuch und der Systemanalyse zu entwickelnden Wirkvorschriften (Anforderungen) erfolgen."[721] Die Industriekonsortien waren also aufgefordert, die Erkenntnisse des Feldversuchs in ihre weitere Forschungsarbeit miteinfließen zu lassen und die bestehenden Erhebungstechnologien in diesem Sinne fortzuentwickeln. Der Feldversuch machte auch deutlich, dass die Anforderungen des Datenschutzes (an AGE-Systeme) prinzipiell erfüllt werden können. Voraussetzung dafür sei jedoch, so die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, dass die Gebührenerhebung durch ein anonymes Zahlungsverfahren erfolge und keine weitergehenden Daten gespeichert werden.

Der alles in allem erfolgreiche deutsche Feldversuch bestätigte das BMV in seinen Plänen, am Projekt einer streckenbezogenen LKW-Maut weiter festzuhalten. Im November 1995 stellte Bundesverkehrsminister Wissmann die Erkenntnisse des Feldversuchs im Rahmen einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vor. Der Feldversuch habe einen Innovationsschub ausgelöst, der die Marktchancen der Industrie verbessere. Es habe sich gezeigt, dass die Techniken der Telematik das Forschungsstadium verließen und zur Anwendungsreife fortentwickelt werden könnten. Für Lastwagen sei realistisch, dass zu Beginn des nächsten Jahrzehnts streckenbezogene Gebühren erhoben werden.[722] Trotz dieser optimistischen Prognose war allen Beteiligten jedoch klar, dass bis zur konkreten Einführung einer LKW-

[718] Vgl. BT-Drs. 13/7500: 156.

[719] TÜV Rheinland 1995: 2.

[720] Siehe: ebd.: 3/39ff.

[721] ebd.: 32.

[722] Frankfurter Allgemeine Zeitung 24.11.95: 5.

Maut auf deutschen Autobahnen noch ein längerer Weg zurückzulegen war. Der Feldversuch markierte insofern nur einen ersten wichtigen Schritt, den Deutschland auch unternahm, um seine Rolle als Vordenker/Vorreiter in Europa in diesem Zukunftssektor zu unterstreichen. Das BMV prägte mit dem Thema jedenfalls entscheidend die verkehrspolitische Agenda (Agenda-Gestaltung) auf deutscher und auch europäischer Ebene.
Im Jahr 1997 wurden im BMV die Weichen weiter in Richtung LKW-Maut gestellt. Dem BMV war klar, dass es sich bei der Realisierung des Großprojekts „LKW-Maut auf deutschen Autobahnen" auch externen Sachverstands (Berater) bedienen musste. Gefragt war insbesondere zusätzlicher juristischer, technischer und kaufmännischer Sachverstand. Noch 1997 wurde daher eine Ausschreibung für ein Beraterkonsortium auf den Weg gebracht.

5.2.2 Der Regierungswechsel 1998: Kontinuität und neue Dynamik im Verkehrsministerium

Der Regierungswechsel[723] im Jahr 1998 war – aufgrund der geleisteten Vorarbeiten im BMV – für das Thema Maut weit weniger einschneidend, als von außen hin angenommen werden konnte. Die Pläne zur Einführung einer LKW-Maut lagen bereits in den Schubladen der Grundsatzabteilung. Der neue Verkehrsministers Franz Müntefering (SPD: Oktober 1998-September 1999) gab daher auch im November 1998 bekannt, dass er am Ansatz seines Vorgängers Matthias Wissmann festhalten und noch in der ersten Legislaturperiode der Regierung Schröder eine elektronisch erhobene, streckenbezogene LKW-Maut einführen werde.[724] Dieses Ziel wurde auch explizit im Koalitionsvertrag „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert" in Kapitel IV „Ökologische Modernisierung" unter Punkt 4 „Effiziente und umweltgerechte Verkehrspolitik" festgeschrieben: „Wir wollen ein Verkehrssystem, das die Mobilität aller Menschen flächendeckend und umweltverträglich gewährleistet. Verkehrsinvestitionen sind für nachhaltiges Wachstum unverzichtbar. Die Arbeitsplatzchancen der Mobilitätswirtschaft werden genutzt. Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands von zentraler Bedeutung. Die Investitionen in Verkehrswege und Umschlagplätze sind deshalb zur Umsetzung der ökonomischen und ökologischen Ziele in ein umfassendes Verkehrskonzept zu integrieren, das die Voraussetzungen für die Verlagerung möglichst hoher Anteile des Straßen- und Luftverkehrs auf Schiene und Wasserstraßen schafft. Der Bundesverkehrswegeplan ist in

[723] Wie in Fallstudie I (4.2.3.3) dargestellt, hatte der Regierungswechsel in Deutschland auch direkte Auswirkungen auf die europäischen Verhandlungen über die Richtlinie 1999/62/EG.

[724] Frankfurter Allgemeine Zeitung 27.11.98: 4/17.

diesem Sinne zügig zu überarbeiten. (…) Zur Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsträger auf den europäischen Transportmärkten wollen wir die Harmonisierungsdefizite im Bereich der Steuer- sowie der technischen und Sozialvorschriften beseitigen. Dadurch wird die internationale Marktposition der deutschen Verkehrsunternehmen im Straßen- und Schienengüterverkehr sowie der Binnenschifffahrt gestärkt. (…) Zur gerechten Anlastung der Wegekosten wird die zeitabhängige LKW-Vignette möglichst frühzeitig durch eine fahrleistungsabhängige Gebührenerhebung ersetzt. Dies trägt auch zur Verlagerung von Güterverkehrsanteilen auf Schiene und Schiff bei.“[725]
Für die neue rot-grüne Regierung war das Projekt „LKW-Maut“ auf der verkehrspolitischen Agenda damit ganz oben angesiedelt. Die LKW-Maut wurde als das „zentrale Reformprojekt nachhaltiger Verkehrspolitik“ angesehen.[726] Auch während seines Antrittsbesuchs bei den EU-Institutionen im Januar 1999 kündigte Müntefering klar an, dass Deutschland den Schwerlastverkehr in naher Zukunft mit einer kilometerabhängigen Straßenbenutzungsgebühr belegen wolle. Ein satellitengestützes System, so der Verkehrsminister, solle ausländische Lastkraftwagen bereits beim Grenzübertritt erfassen, die gefahrenen Kilometer messen und so die Erhebung ermöglichen.[727] Die Einführung einer LKW-Maut war jedoch als nationales Konzept, d.h. als Alleingang Deutschlands, konzipiert. Eine gemeinsame Einführung mit anderen Staaten – analog dem Eurovignettenverbund – war nicht vorgesehen.
Im Sommer 1999 berief der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), Franz Müntefering, im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen (BMF), Hans Eichel, eine unabhängige „Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, die für den späteren ABMG-Rechtssetzungsprozess wichtige konzeptionelle Ergebnisse lieferte. Die Kommission hatte den Auftrag, konkrete Empfehlungen für die zukünftige Finanzierung der Bundesfernstraßen, der Bundesschienenwege und der Bundeswasserstraßen auszuarbeiten. Das Thema „Nutzerfinanzierung“ (Straßenbenutzungsgebühren) sollte dabei ganz besonders im Fokus stehen.[728] Am 14. Oktober 1999 fand die konstituierende Sitzung der Kommission statt.

[725] SPD-Bündnis 90/Die Grünen 1998.

[726] Vgl. z.B. BMVBW-Pressemitteilung Nr. 072/05 vom 16. März 2005.

[727] Frankfurter Allgemeine Zeitung 21.01.99: 13.

[728] Seit dem Jahr 1994 konnten auf Basis des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FStrPrivFinG) Neubauten von Brücken, Tunneln und Gebirgspässen im Zuge von Bundesautobahnen oder autobahnähnlichen zweibahnigen Bundesstraßen in Form des sogenannten Betreibermodells (Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP); vgl. Herz 2005) mit Refinanzierung durch Benutzerentgelte realisiert werden. Das erste Großprojekt auf Grundlage des FStrPrivFinG ist der am 12. September 2003 eröffnete Warnow-Tunnel bei Rostock (vgl.

Vorsitzender war Dr.-Ing. E.h. Wilhelm Pällmann, Ex-Vorstand der Deutschen Bahn sowie der Deutschen Telekom. Er stand einem 11-köpfigen Gremium vor, in dem vor allem Vertreter der Wirtschaft, der Banken und der Bauindustrie vertreten waren.[729] In der Öffentlichkeit bzw. in den Medien wurde die Kommission rasch mit dem Titel „Pällmann-Kommission“ versehen. Bei der konstituierenden Sitzung präzisierte der neue Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Reinhard Klimmt (September 1999 – November 2000) Anlass, Gegenstand und Ziel der Kommissionsarbeit aus seiner Sicht: Der Bundesverkehrswegeplan 1992 (BVWP 92) sei aufgrund der Haushaltslage des Bundes erheblich unterfinanziert. Die notwendige Haushaltskonsolidierung lasse keinen Spielraum für eine Bereinigung dieser Situation. Vom Investitionsvolumen in Höhe von 490 Mrd. DM für den Zeitraum 1991 bis 2012 könnten – nach Schätzung – für Bau und Unterhaltung rund 120 Mrd. DM nicht durch die „normale“ Haushaltsfinanzierung realisiert werden. Nach Analysen der Länderverkehrsminister im Jahr 1998 fehlten allein bei den Bundesfernstraßen – bezogen auf den damaligen Finanzplanungsansatz – 4 Mrd. DM pro Jahr, davon etwa 3 Mrd. DM für den Neu- und Ausbau und 1 Mrd. DM für die Instandhaltung. Bei den Bundesschienenwegen bestehe nach plausiblen Angaben des Vorstands der DB AG eine jährliche Finanzierungslücke von rund 3 Mrd. DM, bei den Binnenwasserstraßen fehlten circa 0,5 Mrd. DM pro Jahr. Im Bereich aller drei Verkehrsträger hätten die Instandhaltungsdefizite zwischenzeitlich ein Ausmaß angenommen, dass man geradezu von einer „Instandhaltungskrise“ sprechen könne. Neu- und Ausbau der Bundesverkehrswege, so Klimmt, seien jedoch ein Schlüsselfaktor für das Wirtschaftswachstum und damit auch für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Aufgabe der Kommission sei es deshalb, Vorschläge zu unterbreiten, wie wirkungsvolle Beiträge zur Finanzierung der Bundesverkehrswege außerhalb des Bundeshaushalts geleistet werden können. Von der Kommission werde einerseits ein strategisches Gesamtkonzept erwartet, andererseits aber auch Vorschläge für konkrete erste Schritte, die kurzfristig zusätzliche Mittel mobilisierten. Die Kommission, so Klimmt ausdrücklich, sei an keinerlei Weisungen gebunden und frei in der Wahl ihrer Arbeitsweise sowie der Herleitung und Formulierung ihrer Empfehlungen.

Die Vorgehensweise der Kommission folgte einem klar gegliederten Ablauf: Information über neue bzw. unkonventionelle Wege der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur im In- und Ausland; Durchführung und Auswertung umfangreicher schriftlicher und mündlicher Einzelbefragungen von Fachleuten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Verbänden

---

www.warnowquerung.de).

[729] Eine detaillierte Auflistung aller Mitglieder findet sich im Anhang (Abbildung 8).

auf nationaler und internationaler Ebene; Anhörung eines ausgewählten Personenkreises; Vorträge von Kommissionsmitgliedern, geladenen Gästen und Beratern zu speziellen Sachthemen; Aufstellung und sukzessive Verfeinerung einer „Lösungshypothese"; schrittweise Umsetzung der Lösungshypothese in Lösungskomponenten für die einzelnen Verkehrsträger; Entwicklung der Lösungskonzeption bzw. Empfehlungen.[730] Auch das BMVBW begleitete die Kommissionsarbeit von Anfang an sehr intensiv. Das BMVBW beauftragte eigens eine Beratergruppe, die die Kommission unterstützen sollte. Diese Beratergruppe setzte sich wie folgt zusammen: Gleiss Lutz Hootz Hirsch – Rechtsanwälte für Wirtschaftsrecht Stuttgart, Frankfurt, Berlin; Ingenieurgruppe IVV Aachen; IWW – Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung Universität Karlsruhe; Dr.-Ing. Andreas Kossak Hamburg; Landesbank Rheinland-Pfalz; METRUM Managementberatung GmbH München. Zwischenergebnisse der Kommissionsarbeit wurden in drei Sitzungen mit den BMVBW-Abteilungsleitern A (Grundsatzabteilung); Z (Zentralabteilung[731]); EW (Eisenbahnen, Wasserstraßen) und S (Straßenbau, Straßenverkehr) sowie einem Vertreter des BMF diskutiert. Im Zeitraum vom 14. Oktober 1999 bis zum 31. Juli 2000 führte die Kommission insgesamt zehn ganztägige Sitzungen durch. Der 63-seitige Schlussbericht der Pällmann-Kommission wurde am 31. Juli 2000 abschließend diskutiert und einvernehmlich verabschiedet.

Die Feststellungen bzw. Empfehlungen (Hauptargumente) der Regierungskommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" lauteten wie folgt:[732] Der motorisierte Straßenverkehr nehme auf den Bundesverkehrswegen die eindeutig dominierende Rolle ein und sei von dementsprechend hoher Bedeutung für Bevölkerung und Wirtschaft sowie für den Standort Deutschland. Eisenbahnen und Binnenschifffahrt wären schon aufgrund der Konfiguration ihrer Streckennetze und ihrer Systemspezifika nicht in der Lage, eine Trendumkehr im Wettbewerb der Verkehrsträger zu bewirken.[733] Selbst wenn beispielsweise eine Verlagerung des mittleren Zuwachses der Güterverkehrsleistungen auf den Bundesfernstraßen innerhalb

---

[730] In Anlage 1 zum Schlussbericht der Kommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" findet sich eine Liste, in der alle Institute, Verbände bzw. Personen verzeichnet sind, die angehört oder befragt wurden bzw. Studien/Stellungnahmen anfertigten (Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000).

[731] Die Zentralabteilung ist der „Dienstleister" für das Ministerium und seinen Geschäftsbereich. Sie übernimmt für die Fachabteilungen die administrativen Aufgaben. Dazu gehören u.a. die Managementaufgaben in allen Bereichen des Personals für die insgesamt 27.000 Beschäftigten und den Haushalt mit einem jährlichen Ausgabenvolumen von rund 26 Mrd. Euro im gesamten Geschäftsbereich.

[732] Die folgenden Ausführungen sind nachzulesen in: Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000: 15ff.

[733] Vgl. hierzu: Kapitel 6.

nur eines Jahres auf die Schiene erreicht werden könne, würde diese in den Hauptverkehrskorridoren an Kapazitätsgrenzen stoßen; an den Verkehrsverhältnissen auf den Bundesfernstraßen würde das wenig ändern. Man müsse daher feststellen: Die im BVWP 92 prognostizierte Verkehrsverlagerung von der Straße auf Bahn und Binnenschiff sei nicht erfolgt, im Gegenteil, der Prozess, nach dem die Wachstumsdynamik hauptsächlich im Bereich des Straßenverkehrs stattfinde, habe sich fortgesetzt. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen in der Vergangenheit sollten politische Zielprognosen daher mit Vorsicht betrachtet werden. Die Vorstellung einer nachhaltigen Entlastung der Bundesfernstraßen durch Verkehrsverlagerungen auf Schiene oder Binnenwasserwege sei mittelfristig unrealistisch.[734] Eine Verringerung nachteiliger ökologischer Wirkungen des Automobilverkehrs könne man wesentlich wirkungsvoller am „System Straße" selbst erreichen, als durch ordnungspolitische Eingriffe mit dem Ziel von Verkehrsverlagerungen. Eisenbahnen und Binnenschifffahrt erfüllten auch heute deutlich mehr als Ergänzungsfunktionen im Verkehrsystem. „Ideologisch" motivierte Eingriffe des Staates in den Wettbewerb der Verkehrsträger mit Mitteln der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung lehne die Kommission ab, stattdessen müsse man die Ausschöpfung der bisher nicht oder nur unzureichend genutzten Potentiale der beiden Verkehrsträger in den Vordergrund stellen, also die Verbesserung ihrer Wettbewerbslage aus eigener Kraft anstreben. Wirtschaftliches Wachstum benötige arbeitsteilige Prozesse und diese erforderten ein leistungsfähiges Verkehrssystem. Im zusammenwachsenden Europa und vor dem Hintergrund der Globalisierung der Märkte seien die Bundesverkehrswege nicht zuletzt aufgrund der geographischen Lage der Bundesrepublik von zentraler volkswirtschaftlicher und damit auch politischer Bedeutung. Deshalb müssten Bundes- und Länderregierungen ganz besonders daran interessiert sein, die Verkehrsinfrastruktur auf einem leistungsfähigen Niveau zu halten und weiter auszubauen, um den heimischen Standorten eine hohe Lagegunst zu sichern.

Im Jahr 1998 habe die Steuerbelastung des Kraftfahrzeugverkehrs rund 72 Mrd. DM (ohne Mehrwertsteuer), davon etwa 57 Mrd. DM Mineralölsteuer (von rund 67 Mrd. DM Mineralölsteuer insgesamt) und circa 15 Mrd. DM Kraftfahrzeugsteuer, betragen. Die Steuerbelastung habe damit deutlich die straßenbezogenen Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden überstiegen. Aufgrund der seither erfolgten Steuererhöhungen („Öko-Steuer") sei die Diskrepanz sogar noch größer geworden. Von Wirtschaft und Verbänden werde immer wieder vorgebracht, dass Mineralölsteuer und Kraftfahrzeugsteuer sowie gegebenenfalls auch

[734] Mit dieser Feststellung befand sich die Kommission in deutlichem Widerspruch zu den Vorstellungen und Zielen der neuen Bundesregierung.

die auf die Mineralölsteuer erhobene Mehrwertsteuer Sondersteuern seien, die der Finanzierung der Wegekosten zuzurechnen sind.[735] Tatsächlich sei noch heute ein Teil des Mineralölsteueraufkommens für verkehrspolitische Zwecke gebunden. In der Finanzwissenschaft werde der Mineralölsteuer daher zuweilen der Charakter einer gebührenähnlichen Abgabe beigemessen. Gleichwohl lasse sich aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage keine Mineralölsteuerzweckbindung nur für das Straßenwesen mehr begründen.[736] Eine Gegenrechnung der Kraftfahrzeugsteuer scheide ohnehin aus, weil sie voll den Länderhaushalten zufließe und somit nicht zur Deckung von Kosten der Bundesverkehrswege in Betracht komme. Die Mehrwertsteuer auf die Mineralölsteuer stelle eine allgemeine Steuer dar, für die das Nonaffektationsprinzip[737] uneingeschränkt gelte. Nichtsdestoweniger handele es sich bei den Verkehrssteuern um Kostenfaktoren für das Gewerbe und die privaten Haushalte. Historisch – so die Pällmann-Kommission – sei eine Zweckbindung der auf den Straßenverkehr entfallenden Mineralölsteuer bis zum Verkehrsfinanzgesetz von 1971 zu verfolgen. In Zusammenfassung der verschiedenen Zweckbindungstatbestände nenne der Finanzbericht von 1971 einen Gesamtanteil von 50%. Im Jahr 1973 wären letztmals Erhöhungen der Mineralölsteuer (5 Pfg.) mit der Finanzierung der Straßen in Verbindung gebracht worden, wobei 25% des Mehraufkommens für das Straßenwesen zweckgebunden wurde. In der Folge wäre die Zweckbindung nicht zuletzt aufgrund der Empfehlung der Steuerreform-Kommission von 1971 jährlich per Haushaltsgesetz mit folgender stereotyper Formulierung (vgl. z.B. Haushaltsgesetz 2000 § 33) aufgehoben worden: „Das (…) für Zwecke des Straßenwesens gebundene Aufkommen an Mineralölsteuer ist auch für sonstige verkehrspolitische Zwecke im Bereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zu verwenden.“ Alle folgenden Erhöhungen der Mineralölsteuer seien nicht mit Finanzierungsaufgaben im Bereich der Bundesfernstraßen begründet worden. Bei der

[735] Vgl. Anmerkung 475.

[736] Der in der Zweckbindungsdebatte um die Mineralölsteuer häufig zu findende Hinweis, die Mineralölsteuer sei ursprünglich zur Finanzierung des Straßenbaus eingeführt worden, stimmt im deutschen Falle nicht (vgl. 3.2.1). Die Einführung im Jahre 1930 (in Fortsetzung des Vereinszolltarifs von 1879) war mit den Argumenten der „Luxussteuer“ und des „Erziehungszolles“ begründet worden.

[737] Wie schon im Theoriekapitel unter 2.1.2 erläutert, sind Steuern Zwangsabgaben, die Kraft staatlicher Finanzhoheit erhoben werden. Wer Steuern zahlt, hat keinen Anspruch auf eine direkte Gegenleistung des Staates, wie es zum Beispiel bei Gebühren der Fall ist. Steuern dienen der Erzielung staatlicher Einnahmen zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben, eine Zweckbindung für bestimmte Staatsaufgaben gibt es nicht (sog. Nonaffektationsprinzip). Als Ausnahme von dieser Regel kann die Ökosteuer (vgl. Anmerkung 330) genannt werden, deren Einnahmen zweckgebunden zur Finanzierung der Rentenversicherung eingesetzt werden.

jüngsten Erhöhung durch die Ökosteuer habe die Politik eine Zweckbindung für die Senkung der Lohnnebenkosten festgelegt. Somit könne im Gegensatz zu den regelmäßig von den Verbänden (z.B. ADAC, BGL[738]) geäußerten Meinungen allenfalls die bis Anfang der siebziger Jahre geübte Praxis als Argument für die direkte Finanzierungsfunktion der Mineralölsteuer für den Straßenverkehr herangezogen werden. Damit stehe seither für den Bundesfernstraßenbau keine gesicherte Einnahmequelle zur Verfügung. Die Bundesfernstraßen würden ganz überwiegend aus dem Haushalt über das allgemeine Steueraufkommen finanziert.[739] Auch die Einnahmen aus der in 1995 eingeführten zeitbezogenen Autobahngebühr für schwere LKW (Eurovignette) flössen in den allgemeinen Bundeshaushalt. Diese Praxis sei allerdings für eine spezielle Benutzungsgebühr systemwidrig.

In Kapitel 4 des Schlussberichts entfaltete die Pällmann-Kommission schließlich ihr Lösungskonzept:[740] Die Kommission habe sich von Beginn ihrer Arbeit an von der Überzeugung leiten lassen, dass es nicht lediglich darum gehen könne, nach zusätzlichen Möglichkeiten der Mobilisierung privaten Kapitals für die Finanzierung der Bundesverkehrswege zu suchen. Sie habe es schon gar nicht für zielführend gehalten, den „leichten“ Weg der Forderung nach einer auch haushaltsrechtlich gesicherten Zweckbindung von Anteilen der Verkehrssteuern in der erforderlichen Größenordnung zu gehen, für die ihr Beifall von vielen Seiten sicher gewesen wäre. Vielmehr sei sie davon ausgegangen, dass eine grundsätzliche Beschäftigung mit dem Thema einschließlich seiner Haupteinflussfaktoren erforderlich sei und dass nur nachhaltige Lösungen den Problemen Rechnung tragen würden, die Anlass für ihre Berufung waren. Die Finanzierung der Bundesverkehrswege sollte – so die Empfehlung der Kommission – von der bisher praktizierten Haushaltsfinanzierung konsequent auf Nutzerfinanzierung umgestellt werden. Das sei die logische Konsequenz aus den Entwicklungen gerade in der jüngeren Vergangenheit („Investitionslücke“; „Instandhaltungskrise“). Damit werde insbesondere erreicht: Weitgehende Abkopplung von den wechselnden Einflüssen des Bundeshaushalts; Konzentration bei der Mittel-Allokation auf sachbezogene Gesichtspunkte; Abgrenzung der Wegekosten- von der Steuerdiskussion. Nutzerentgelte legitimierten sich nur durch den direkten Bezug zwischen Benutzung und

[738] Vgl. hierzu: 5.2.4.

[739] Im Bereich der Bundesfernstraßen gilt gemäß Art. 90 Abs. 2 GG die Bundesauftragsverwaltung. Danach trifft die Finanzverantwortung für die Erfüllung der Straßenbaulast (Sachaufgabe) den Bund. Die Vorhaltung der Verwaltungsorganisation (Verwaltungsaufgaben) obliegt den Ländern.

[740] Zu den folgenden Ausführungen vgl.: Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000: 29ff.

Mittelverwendung und seien grundsätzlich in denjenigen Infrastrukturbereichen einzusetzen, für deren Nutzung sie erhoben werden. Ausnahmen müssten Einzelentscheidungen vorbehalten bleiben und einen eindeutig nachvollziehbaren Bezug haben. Entgelte im Verkehr sollten bezogen auf ihre Zwecke und Mittelverwendungen so transparent wie möglich gestaltet werden, damit sie der Nutzer nicht lediglich als eine Variante der Besteuerung auffasse bzw. interpretiere. Deshalb biete es sich an, externe Effekte des Verkehrs – wie z.B. Umweltwirkungen und Sicherheit – die nicht ohnehin in die Investitionskosten einflössen, nicht in Infrastrukturkosten und deren Deckung durch Benutzungsentgelte einzubeziehen. Grundsätzlich solle gelten: Nutzerentgelte werden ausschließlich an den Wegekosten orientiert. Im Zusammenhang mit der Umstellung müsse eine konsequente Integration von Abgaben- und Investitionspolitik erfolgen. Die Einführung von Benutzungsentgelten müsse ihren Niederschlag in Entlastungen bei den Verkehrssteuern finden. Die zu treffenden Regelungen sollten auch das Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern und den europäischen Vergleich im Sinne einer weiteren Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen berücksichtigen. Umstellung auf Nutzerfinanzierung bedeute grundsätzlich die Anwendung des Nutzer- bzw. Veranlasserprinzips. Bei der staatlichen Verkehrsinfrastruktur sei zu berücksichtigen, dass sie nicht lediglich den Anforderungen der Benutzer, sondern darüber hinaus auch volkswirtschaftlichen, verkehrs-, struktur- und umweltpolitischen etc. Anforderungen (im weitesten Sinne Staatszielen) in unterschiedlicher Konstellation und Ausprägung Rechnung zu tragen habe. Die Umstellung auf Nutzerfinanzierung sei also nicht gleichbedeutend mit einem völligen Abbau der Haushaltsfinanzierung. Der mit der Privatisierung der Telekom, der Post, des Luftverkehrs und der Bahn eingeschlagene Weg müsse fortgeführt und auf alle Bundesverkehrswege ausgedehnt werden. Die Ausgestaltung könne in der Form erfolgen, dass die Infrastrukturverantwortung und der Einfluss auf die Steuerung der Infrastrukturentwicklung – soweit erforderlich – beim Bund verblieben. Nach der gültigen Gesetzeslage seien die Möglichkeiten der Privatfinanzierung und der Beteiligung Dritter an der Finanzierung sowie des privaten Projektmanagements in starkem Maße eingeschränkt. Diese Beschränkungen müssten weitestgehend beseitigt werden. Die private Finanzierung sollte ausschließlich – so die Kommission – auf der Basis einer Refinanzierung durch Nutzerentgelte praktiziert werden; dafür geeignete Projekte müssten schnellstmöglich und in zunehmendem Umfang ausgeschrieben werden. Die vollständige Umsetzung der Empfehlungen sei aufgrund ihrer weitreichenden Konsequenzen nicht kurzfristig möglich. Um so wichtiger sei es, dass sehr schnell wirkungsvolle erste Schritte unternommen würden, die geeignet seien, den Umsetzungsprozess nachhaltig in Gang zu setzen, dem Nutzer die

Vorteile zu verdeutlichen und in kompatibler Weise auf den Zielzustand hinzuführen.
Gerade die Bundesfernstraßen würden aufgrund der geographischen Lage der Bundesrepublik zu einem erheblichen und weiter stark zunehmenden Anteil von ausländischen Kraftfahrzeugen in Anspruch genommen. Die Haushaltsfinanzierung basiere auf dem binnenländischen Steueraufkommen. Ausländische Verkehrsteilnehmer leisteten bislang jedoch nur einen sehr geringen Beitrag zum Steueraufkommen in der Bundesrepublik. Deshalb sei die Sinnfälligkeit einer Umstellung der Finanzierung der Bundesfernstraßen auf Nutzerfinanzierung über belastungsproportionale Entgelte – unter Beachtung der europarechtlichen Vorgaben[741] – besonders evident. Die Bundesfernstraßen betreffend lauteten die Kernforderungen der Kommission:[742]

- Umgehende Gründung einer Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft (Bund als alleiniger Eigentümer); ab 2001 Ausstattung der Finanzierungsgesellschaft mit den Einnahmen aus der Eurovignette, später mit allen weiteren Entgelteinnahmen (Maut) zum ausschließlichen Einsatz für die Bundesfernstraßen; Auflegung eines kreditfinanzierten Kurzfristprogramms mit Refinanzierung über Mauteinnahmen ab dem Jahr 2003; später Weiterentwicklung der Gesellschaft zu einer oder mehreren Betreibergesellschaft(en) für Bundesautobahnen (BAB).

- Bis Ende 2002 Aufbau eines auf alle Fahrzeug- und andere Straßenkategorien erweiterungsfähigen Systems zur Erhebung benutzungsproportionaler (strecken-/belastungsbezogener) Entgelte zunächst für schwere LKW (ab 12t zGG) auf BAB ab 2003. Aus der Wegekostenrechnung ergab sich für die Kommission ein durchschnittlicher Entgeltsatz von 0,25 - 0,30 DM je LKW-km.[743] Die daraus resultierenden Netto-Einnahmen könnten so mehr als 4 Mrd. DM pro Jahr betragen.

[741] Zu den Restriktionen vgl.: Fallstudie I.

[742] Zu den folgenden Ausführungen vgl.: Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000: 60ff.

[743] Bei der genauen Bestimmung der Höhe und Struktur der Nutzerentgelte, sowie bei der Beurteilung der Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Deutschland, bezog sich die Pällmann-Kommission auf ein wissenschaftliches Gutachten der „Beratergruppe“. Die Studie des IWW Karlsruhe mit dem Titel „Berechnung wegekostenorientierter Benutzungsentgelte für die Bundesfernstraßen und Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen“ ist auch dem Schlussbericht beigefügt (Anlage 2). Als Grundsatz wurde angenommen, dass die Erhebung der Entgelte insgesamt – entsprechend dem geltenden EG-Recht (Fallstudie I: Richtlinie 1999/62/EG) – die Deckung der Wegekosten für Bau, Erhaltung, Unterhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen sicherstellen soll. Externe Kosten wurden nicht berücksichtigt.

Eine Staffelung der Entgelte nach Fahrzeugtypen (z.B. Lastklassen, Achszahl) müsse geprüft werden.

- Einführung einer Vignette[744] für leichte LKW und Busse – ebenso auch für PKW und Krad auf BAB –, sofern sich der damit verbundene Aufwand als vertretbar erweise; ein Verzicht auf die PKW-Vignette in dem Falle wäre gleichbedeutend damit, dass auf viele Jahre hinaus eine kompensatorische Entlastung auf der Steuerseite in diesem Zusammenhang nicht erfolgen könne; diese Konsequenz müsse den PKW-Nutzern bewusst gemacht werden.

- Erweiterung der Erhebung benutzungsproportionaler Entgelte auf alle Fahrzeugklassen und alle Bundesfernstraßen (außerorts); Durchführung nach dem Prinzip des angemessenen Aufwands bzw. in Abhängigkeit von den technischen Möglichkeiten.

- Berücksichtigung der Gesamtbelastung aus Entgelten und Steuern bei der Festsetzung der Benutzungsentgelte durch Entlastung der Nutzer von Verkehrssteuern „Zug um Zug"; Ausgangspunkt müssten die Haushaltsansätze der gültigen mittelfristigen Finanzplanung sein; die Entlastung könne zum Tragen kommen, sobald das Einnahmevolumen aus Nutzerentgelten die Finanzierungslücke von 4 Mrd. DM pro Jahr übersteige.

- Differenzierung der Entgelte nach Fahrzeugarten, Netzbereichen/Teilnetzen und Verkehrszeiten; Periodische Überprüfung der Eckdaten für die Entgelte.

- Erweiterung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes prinzipiell auf alle Maßnahmen des Fernstraßenbaus; ab 2001 Ausschreibung von Maßnahmen, die privatwirtschaftlich erfolgsversprechend sind, Vergabe von Betreiberkonzessionen durch den Bund oder die Finanzierungsgesellschaft.

---

[744] Für die Jahresvignette wurden verschiedene Beträge angesetzt: Motorrad 40 DM; PKW und leichte LKW bis 3,5t 80 DM; leichte LKW 3,5 bis 7,5t Gesamtgewicht 1200 DM; Busse über 3,5t Gesamtgewicht 1200 DM; LKW 7,5 bis 12t Gesamtgewicht 1200 DM. Der Wissenschaftliche Beirat für Verkehr beim BMVBW ging davon aus, dass über alle Vignettenkategorien hinweg jährlich ein Betrag von etwa 1 Mrd. DM aufkommt (vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000: 41).

Bei der Übergabe des Abschlussberichts[745] am 5. September 2000 in Berlin, zog der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Reinhard Klimmt, ein positives Fazit der Kommissionsarbeit, obwohl es in Einzelfragen auch abweichende Ansichten gab: „Ihre Vorschläge zur Einführung einer streckenbezogenen LKW-Gebühr begrüße ich ausdrücklich. Die Höhe der Gebühr erscheint mir plausibel. Und auch der Ansatz, dass die Mittel in die Verkehrsinfrastruktur reinvestiert werden. Ich bin der Auffassung, dass wir mit dem Anti-Stau-Programm[746] hier einen sinnvollen Weg beschreiten. (…) Ihren Vorschlag zur Gründung einer Finanzierungsgesellschaft für Infrastruktur müssen wir hinsichtlich der konkreten Realisierung sorgfältig aber auch zügig prüfen. Aber ich kann Ihnen schon heute sagen, dass ich diesem Vorschlag nicht ablehnend gegenüberstehe. (…) Auch gilt es, die Wettbewerbsbedingungen der Bahn zu verbessern. Dies geht mit der geplanten streckenbezogenen LKW-Maut. In diesem Kontext möchte ich bekräftigen, dass die Bundesregierung die Einführung einer PKW-Maut ablehnt. Wir werden keine zusätzlichen Belastungen für die Autofahrer einführen. (…) Die Kommission hat den an sie gestellten Auftrag in herausragender Form erfüllt.“[747]

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Pällmann-Kommission klare Handlungsanweisungen an die Politik erteilte. Das klare „Ja“ zur Einführung einer LKW-

[745] Am 2. Februar 2000 hatte die Kommission Reinhard Klimmt bereits einen Zwischenbericht vorgelegt, indem sie bei den Bundesfernstraßen empfahl, schnellstmöglich von der Steuerfinanzierung zur Finanzierung über Entgelte (streckenabhängige Entgelte für LKW ab 2003 von durchschnittlich 25 Pfg. je Fahrzeugkilometer) zu wechseln. Hintergrund für den Zwischenbericht war, dass bereits im Dezember 1999 die Ausschreibung für das System zur Erhebung einer streckenbezogenen Gebühr für schwere LKW auf Bundesautobahnen (BAB) erfolgt war (näheres hierzu unter: 5.2.3).

[746] Am 15. Februar 2000 legte die Bundesregierung ein Anti-Stau-Programm (ASP) vor, mit dem zusätzliche Investitionsmittel für die Verkehrsinfrastruktur in Aussicht gestellt wurden. Für die Jahre 2003 bis 2007 sollten Investitionen im Umfang von 7,4 Mrd. DM getätigt werden, um gezielt Engpässe im Autobahnnetz (Investitionsvolumen von 3,7 Mrd. DM) sowie im Schienen- (2,8 Mrd. DM) und Wasserstraßennetz (0,9 Mrd. DM) zu entschärfen. Das ASP stellte ein zusätzliches Programm dar, das die mit normalen Haushaltsmitteln finanzierten Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur ergänzen sollte. Die Mittel für das ASP sollten vorrangig aus der geplanten LKW-Maut erwirtschaftet werden. Durch eine gleichmäßige Mittelverteilung auf Straße und Schiene/Wasserstraße wollte die Bundesregierung insbesondere auch den Ausbau der Alternativen zum LKW-Verkehr, den Güterverkehr mit der Bahn und dem Binnenschiff, vorantreiben (vgl. BT-Drs. 14/3179).

[747] Auszüge aus: Rede des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Reinhard Klimmt, anlässlich der Übergabe des Abschlussberichts der Kommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ am 5. September 2000.

Maut untermauerte die Position der Bundesregierung und diente so bereits der Entscheidungsvorbereitung, auch wenn es bei den inhaltlichen Forderungen der Kommission teils auch deutliche Unterschiede zur Auffassung der Bundesregierung gab, z.B. bei der Frage, für was die Mauteinnahmen einmal verwendet werden sollten. Auch das Ziel „Verkehrsverlagerung“ wurde von den Kommissionsmitgliedern sehr skeptisch eingeschätzt. Die vorgeschlagene Mauthöhe für schwere LKW wurde in den weiteren Diskussionen jedoch stets zu einem groben Orientierungswert. Mit Hilfe der unabhängigen Regierungskommission konnte externer, wissenschaftlicher Sachverstand für die Regierungsarbeit nutzbar gemacht werden. Die Pällmann-Kommission kann somit auch als ein wichtiges Instrument der Politikberatung charakterisiert werden. Sie lieferte wichtige Erkenntnisse für die anstehende Phase der Politikformulierung. Die Kommission sollte vor allem auch bei den unmittelbar Betroffenen (LKW-Gewerbe) die Akzeptanz der geplanten Maßnahmen erhöhen. Die breite Berichterstattung in den Medien über das Thema „nutzerbezogene Infrastrukturfinanzierung“ führte der Öffentlichkeit auch nochmals eindringlich die Notwendigkeit eines Umsteuerns bzw. die Finanzierungsprobleme im Bereich Verkehrsinfrastruktur vor Augen.

Als weiterer konzeptioneller Schritt muss die Veröffentlichung des sog. „Verkehrsberichts 2000“ angesehen werden, der am 8. November 2000 im Bundeskabinett beschlossen wurde. Bereits der Untertitel „Integrierte Verkehrspolitik: Unser Konzept für eine mobile Zukunft“ ließ die Zielsetzung des Berichts deutlich werden. Mit dem „Verkehrsbericht 2000“ sollte zugleich eine erste Zwischenbilanz der Verkehrspolitik in der 14. Legislaturperiode gezogen werden. Die Kernaussagen lauteten:[748]

Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur sei wesentlicher Bestandteil eines starken und dynamischen Wirtschaftsstandorts Deutschland sowie zentrale Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung. Investitionen in die Infrastruktur sicherten die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und sorgten für eine Stärkung strukturschwacher Räume. Die Unternehmen wären nicht nur auf flexible Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern auch auf pünktliche und zuverlässige Transporte angewiesen. Die Logistik funktioniere jedoch nur dann, wenn die Verkehrsinfrastruktur einen hohen Ausbaustandard aufweise.[749] Prognosen machten deutlich, dass das Verkehrssystem in Deutschland ohne verkehrs- und investitionspolitische Steuerung an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gelange. Wenn die Verkehrspolitik nicht steuernd oder gestaltend eingreife, werde die Güterverkehrsleistung auf der Straße von 236 Mrd. Tonnenkilometern (tkm) auf 422 Mrd. tkm bis 2015 zunehmen, die Zunahme auf der Schiene

[748] Vgl. hierzu: Verkehrsbericht 2000.

[749] Diese „Grundeinschätzungen“ waren mit den Aussagen der Pällmann-Kommission absolut deckungsgleich.

aber nur von 73 Mrd. tkm auf 99 Mrd. tkm. Der Anteil des Straßengüterfernverkehrs würde von etwa 64% auf 70% steigen, während der Anteil der Schiene von fast 20% auf 16% fallen würde. Angesichts der überdeutlichen Kapazitätsgrenzen müssten die jeweiligen Stärken der einzelnen Verkehrsträger besser genutzt werden. Deutschland brauche eine effiziente Vernetzung und die Nutzung neuer Logistikkonzepte. Die neue Bundesregierung habe sich für eine integrierte Raumordnungs-, Städtebau- und Verkehrspolitik entschieden. Das Konzept für eine mobile Zukunft sehe zehn Handlungsfelder vor, die durch ihr Zusammenwirken dazu beitragen könnten, die aktuellen Verkehrsprobleme zu lösen und die Mobilität dauerhaft zu sichern. Die Auswahl der Handlungsfelder basiere auf der Erkenntnis, dass nur ein Bündel aufeinander abgestimmter Maßnahmen zu einer spürbaren Verbesserung des Verkehrssystems führen könne. Die Elemente einer integrierten Verkehrs-, Raumordnungs- und Städtebaupolitik aus Sicht der Bundesregierung waren:

- Stärkung der europäischen Verkehrspolitik: Deutschland sei aufgrund seiner Lage im Zentrum Europas in besonderem Maße vom wachsenden, grenzüberschreitenden und Transitverkehr betroffen. Die Forderung, mehr Verkehr von der Straße auf die Schiene und das Binnenschiff zu verlagern, gewinne angesichts der prognostizierten Wachstumsraten im Güterverkehr weiter an Bedeutung. Die Anteile des Straßenverkehrs sowohl am Güter- als auch am Personenverkehr seien nur partiell verlagerbar; bei allen erforderlichen Anstrengungen, den nicht straßengebundenen Verkehrsträgern eine größere Teilhabe am Verkehrszuwachs zu ermöglichen, gelte es auch, das Infrastrukturangebot der Straße entsprechend den zu erwartenden hohen Verkehrsbelastungen zu erhalten und auszubauen. Trotz aller Anstrengungen zur Beseitigung von Engpässen im Straßennetz, die sich auch im Anti-Stau-Programm widerspiegelten, dürfe nicht verkannt werden, dass es ein auf Belastungen in den Spitzenzeiten ausgelegtes, staufreies Verkehrssystem nicht geben könne. Aufgrund der positiven Eigenschaften des Verkehrsträgers Schiene (unter anderem aufgrund der Verkehrssicherheits- und Umweltaspekte) strebe die Bundesregierung an, größere Anteile des zusätzlichen Verkehrsaufkommens auf ihn zu verlagern.[750] Die Verlagerungseffekte wolle man über marktwirtschaftliche Mechanismen erreichen. Da

[750] Im Vergleich zu den eher allgemeinen Aussagen im Koalitionsvertrag zum Ziel „Verkehrsverlagerung“ (vgl. 5.2.2) wird im „Verkehrsbericht 2000“ ein wesentlich realistischeres Bild von möglichen Verkehrsverlagerungen gezeichnet. Vor allem der erwartete Verkehrszuwachs – so die Bundesregierung – müsse auf alternative Verkehrsträger umgelenkt werden.

die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn mit zunehmenden Entfernungen steige, sehe die Bundesregierung in der europäischen Verkehrspolitik gute Chancen, den Eisenbahngüterverkehr zu stärken. Um die Potenziale der Schiene voll auszunutzen, müssten jedoch die noch bestehenden Barrieren im europäischen Bahnverkehr aufgehoben werden.[751] Dies setze eine Liberalisierung und Harmonisierung des europäischen Eisenbahnverkehrs voraus, wie sie für die Straße auf wichtigen Teilgebieten bereits verwirklicht sei. Das Spektrum der Maßnahmen reiche von der Kooperation der Eisenbahnverkehrsunternehmen über die Vereinheitlichung der technischen Systeme bis zur Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen für grenzüberschreitend tätige Schienenverkehrsunternehmen. Im Straßengüterverkehr arbeite die Bundesregierung an einer Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen. Sozial- und Steuerdumping wolle man beenden, um die Sicherheit im Straßengüterverkehr zu erhöhen und die Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen in der Branche wieder zu verbessern. Bei der EU-Osterweiterung verfolge man eine Politik, die auf hohe Sicherheitsstandards und gerechte Wettbewerbsbedingungen setze. Wo erforderlich, trete man für angemessene Übergangsfristen ein.

- Fortsetzung des Aufbaus Ost: In den vergangenen zehn Jahren habe eine große Aufbauleistung in den neuen Ländern stattgefunden. Der Faktor Verkehrsinfrastruktur (Ausbau der Ost-West-Relationen bei Schiene, Straße und Wasserstraße) leiste einen bedeutenden Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Bundesländer. Die Investitionsprogramme der Bundesregierung würden auch weiterhin hohe Investitionsanteile für die neuen Bundesländer vorsehen.

- Zusammenführung von Raum- und Verkehrsplanung: Bei der Entwicklung von Lösungsstrategien müssten künftig auch die Ursachen des Verkehrs und der Zusammenhang zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr stärker im Mittelpunkt stehen. Die Grundsätze und Ziele der Raumordnung würden im überarbeiteten Bundesverkehrswegeplan ein stärkeres Gewicht erhalten. Das Ziel liege in der Schaffung eines Angebotes, das ein verkehrssparsameres Verhalten ermögliche. Die Stadt der Zukunft sei die Stadt der kurzen Wege.

- Bereitstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur: Beim Neu- und Ausbau

[751] Vgl. hierzu ausführlich: 6.2.3.

der Infrastruktur komme der Vernetzung der Verkehrsträger, der Förderung von Schiene und Wasserstraße, der Optimierung der Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern sowie der Verbesserung des kombinierten Verkehrs eine besondere Bedeutung zu. Mit der Stärkung der einzelnen Verkehrsträger sorge die Bundesregierung dafür, dass diese ihre Funktion innerhalb eines arbeitsteiligen Verkehrssystems optimal erfüllen könnten. Mit ihren Investitionsprogrammen habe die Bundesregierung die Investitionen für die Verkehrsinfrastruktur verstetigt und auf ein bisher noch nicht erreichtes Niveau geführt. Hiermit würde eine verlässliche Zukunftsvorsorge getroffen.

- Vernetzung der Verkehrsträger: Für die Schaffung einer nachhaltigen Mobilität sei es erforderlich, aus Konkurrenten Verbündete zu machen, die ihre systembedingten Vorteile bestmöglich zur Geltung bringen können. Durch integrierte Transportketten im Güterverkehr bzw. Reiseketten im Personenverkehr sollten diejenigen Verkehrsmittel zum Einsatz kommen, die von ihren Kosten- und Leistungseigenschaften für die jeweilige Aufgabe am besten geeignet sind. Auf diese Art und Weise sollen die Anteile von Eisenbahn, Binnenschifffahrt und Öffentlichem Personennahverkehr an den gesamten Verkehrsleistungen erhöht werden. Außerdem sollen Effizienzverluste innerhalb des Verkehrssystems verringert werden. Der Kombinierte Verkehr (KV) spiele eine wichtige Rolle für eine integrierte Verkehrspolitik im Bereich des Güterverkehrs. Er ermögliche es, dass auch kleinere und mittlere Speditionsunternehmen Güterverkehr über die Schiene und die Wasserstraße abwickeln könnten. Die Entwicklung des Kombinierten Verkehrs in den letzten Jahren weise allerdings nicht in die gewünschte Richtung. Habe der Kombinierte Verkehr im Jahr 1997 noch ein Transportaufkommen von 33,9 Mio. t, so hätten 1998 und 1999 deutliche Rückgänge im Transportaufkommen hingenommen werden müssen. Nach neuesten Prognosen werde für 2010 ein KV-Transportaufkommen von 45 bis 50 Mio. Tonnen für möglich gehalten. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen halte aus Gründen der Verkehrsverlagerung am weiteren Ausbau des Kombinierten Verkehrs fest.

- Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen: Ein wesentlicher Bestandteil eines Verkehrssystems, in dem die spezifischen Vorteile jedes Verkehrsträgers zum Tragen kommen, seien faire und vergleichbare Wettbewerbsbedingungen. Es bestehe

innerhalb der Europäischen Union im Grundsatz Einigkeit, umweltpolitisch kontraproduktive und einzelne Verkehrsträger diskriminierende Subventionen abzubauen. Die Bundesregierung bemühe sich darüber hinaus um den Abbau von Steuervergünstigungen. Die Bundesregierung beabsichtige, das seit 1. Januar 1995 bestehende System der zeitbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr für schwere LKW im Jahr 2003 durch ein neues System zur Erhebung von streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühren – auch mit einer emissionsbezogenen Komponente – zu ersetzen. Eine noch verursachergerechtere Anlastung der Wegekosten im Güterverkehr solle auch dazu beitragen, Verkehrsanteile auf Schiene und Schiff zu verlagern. Die zukünftig fahrleistungsabhängig erhobene LKW-Gebühr sei ein zentraler Bestandteil der im Koalitionsvertrag formulierten verkehrs- und umweltpolitischen Ziele der Bundesregierung. Mit einem Teil des Gebührenaufkommens werde auch ein Anti-Stau-Programm, mit dem die dringend notwendige Beseitigung von Engpässen im Verkehrswegenetz durchgeführt werden solle, finanziert. Die Erhebung der künftigen LKW-Gebühr erfolge automatisch, d.h. ohne Eingriff in den freien Verkehrsfluss auf der Autobahn. Für gelegentliche Autobahnbenutzer, insbesondere aus dem Ausland, werde neben dem automatischen System ein Buchungssystem eingerichtet. Dieses eröffne die Möglichkeit, die Gebühr auch weiterhin mit herkömmlichen Zahlungsmitteln und ohne die Installation fahrzeugseitiger Technik zu entrichten. Deutschland könne mit einem solchen System eine internationale Vorreiterrolle einnehmen. Die sich daraus ergebenden Marktchancen für die Industrie könnten auch zur Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen.

- Erhöhung der Verkehrssicherheit: Die zunehmende Mobilität in der Gesellschaft werde auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn auch ein hohes Maß an Verkehrssicherheit gewährleistet werden könne. In einem immer komplexeren Verkehrssystem müssten bestehende Unfallgefahren beseitigt und potenzielle Sicherheitsrisiken frühzeitig erkannt werden. Zur weiteren Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit erarbeite das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ein umfangreiches Verkehrssicherheitsprogramm.

- Verbesserung des Umweltschutzes: Ziel der Bundesregierung sei es, Mobilität auch künftig zu gewährleisten und die daraus resultierenden Umweltbelastungen zu

minimieren. Vor allem aufgrund der Klimaproblematik habe auch der Verkehrsbereich seinen Beitrag zu einer Reduktion des Energieverbrauchs zu leisten. Außerdem sollten fossile Energieträger in möglichst großem Umfang durch nichtfossile Energieträger ersetzt werden. In den nächsten zehn Jahren würden sich die Schadstoffemissionen aufgrund der weiteren Durchsetzung von emissionsärmeren Fahrzeugen in der Fahrzeugflotte trotz einer Zunahme der Verkehrsleistungen weiter deutlich reduzieren. Ein weiterer Schwerpunkt stelle die Bekämpfung der verkehrsbedingten Lärmemissionen dar.

- Förderung innovativer Technologien: Ökonomie und Ökologie seien kein Widerspruch, sondern gleichrangige Ziele einer nachhaltigen Entwicklung im Verkehrsbereich. Beim Erwerb und der Nutzung von Kraftfahrzeugen und öffentlichen Verkehrsmitteln sollten Bürger und Unternehmen ein preisgünstiges und umweltfreundliches Angebot vorfinden. Die Bundesregierung fördere die Entwicklung umweltfreundlicher Antriebstechnologien und alternativer Kraftstoffe. Dabei wolle die Bundesregierung das Innovationspotenzial der deutschen Wirtschaft nutzen und mit ihr gemeinsam an Lösungen arbeiten, die nachhaltiges Wachstum auch für das deutsche Verkehrssystem ermöglichten.

- Unterstützung der Mobilitätsforschung: Aufgrund der wachsenden Bedeutung des Verkehrs für die wirtschaftliche, technische und ökologische Entwicklung einer modernen Gesellschaft habe sich die Mobilitätsforschung zu einem stark beachteten und weit ausdifferenzierten interdisziplinären Forschungsgebiet entwickelt. Mit dem am 15. März 2000 verabschiedeten Forschungsrahmenprogramm „Mobilität und Verkehr“ unterstütze die Bundesregierung nicht nur die Verkehrspolitik, sondern auch die deutsche Verkehrsindustrie und die Transportwirtschaft bei der Lösung der zunehmend komplexer werdenden Verkehrsprobleme.

Im „Verkehrsbericht 2000“ kündigte die Bundesregierung erneut (wie schon im Koalitionsvertrag 1998) an, dass sie den Bundesverkehrswegeplan (Investitionsrahmenplan) aus dem Jahr 1992 aufgrund verschiedener Mängel (unrealistischer Finanzrahmen; veraltete Projektkosten; überholte Verkehrsprognosen etc.) einer grundlegenden Überarbeitung unterziehen werde. Vor allem durch die Arbeit der Pällmann-Kommission waren bestehende Defizite – wie oben dargestellt – klar benannt worden. Zur Bundesverkehrswegeplanung

merkte der Verkehrsbericht außerdem an:[752] Für die Ausgestaltung des Bundesverkehrswegeplans und der damit verbundenen Vorhaben hätten Szenarien und Prognosen eine große Bedeutung. Hier würden beispielsweise Vorgaben für eine umfassende Verlagerung des künftigen Zuwachses des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene und die Wasserstraße untersucht. Ebenso sei es möglich, die Wirkung bestimmter ordnungspolitischer Regelungen (zum Beispiel streckenbezogene Gebühren für schwere LKW auf Autobahnen) zu analysieren. Für die angestrebte bessere Nutzung der Kapazitäten aller Verkehrsträger seien insbesondere die Höhe der Nutzerkosten im Schienen-, Straßen-, Luft- und Wasserstraßenverkehr und deren Veränderungen gegenüber dem Bezugsjahr 1997 relevant. Diese Kosten würden vor allem von den folgenden Einflussgrößen und deren Ausgestaltung beeinflusst: streckenbezogene LKW-Gebühren auf Autobahnen, Kraftstoffabgabepreise für die Verkehrsträger, emissionsabhängige Start- und Landegebühren im Luftverkehr. Im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung habe die Bundesregierung drei Szenarien untersucht: Ein sogenanntes „Laisser-faire-Szenario“, ein „Überforderungsszenario“ und ein „Integrationsszenario“.

Im „Laisser-faire-Szenario“ werde unterstellt, dass die Bundesregierung keine verkehrspolitischen Maßnahmen zur Veränderung des Status quo 1997/98 ergreife. Erwartete Veränderungen gegenüber dem Bezugsjahr der Verkehrsprognose (1997) würden sich dann insbesondere durch die weitere Verminderung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs um etwa 21% für PKW bzw. um knapp 8% für LKW ergeben. Dem stünden (reale) Erhöhungen der Tankstellenabgabepreise – einschließlich der Öko-Steuer – bis zum Jahr 2015 um insgesamt rund 21% für PKW bzw. 28% für LKW gegenüber. Während für den Straßengüterverkehr eine Erhöhung der Produktivität um 14% angenommen werde, erziele die Eisenbahn Produktivitätsfortschritte von etwa 7%. Für die Binnenschifffahrt erwarte man, dass sie bis zum Jahr 2015 ihre Produktivität um 25% steigern könne. Zur Abschätzung der verkehrlichen Auswirkungen der erwarteten bzw. unterstellten Entwicklungen würden diese zusammenfassend in Veränderungen der jeweiligen „Nutzerkosten“, einem der ganz wesentlichen Parameter der verwendeten Verkehrsmodelle, ausgedrückt.[753]

Das Gegenstück sei ein Szenario, das eine drastische Kostenbelastung der Sektoren Straße (sowohl im Personen- als auch Güterverkehr) und Luftverkehr vorsehe. Da für die diesem Szenario zugrunde liegenden Rahmenbedingungen nur schwer ein gesamtgesellschaftlicher Konsens herstellbar sein dürfte, werde es als „Überforderungsszenario“ bezeichnet. So sei

[752] Vgl. zu den folgenden Ausführungen: Verkehrsbericht 2000: 55ff.

[753] Vgl. hierzu: Tabelle 4 im Anhang.

z.B. die mit diesem Szenario angestrebte Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene nur durch die Einführung eines „Road Pricing“ für den PKW und damit deutlich höheren Nutzerkosten für die Autofahrer erreichbar. Dadurch werde nicht nur das Ziel einer flächendeckenden – auch den ländlichen Raum einschließenden – Mobilität gefährdet; drastisch steigende Kostenbelastungen für den PKW durch Nutzungsgebühren würden auch im Hinblick auf die dem Szenario bereits zugrunde liegenden erhöhten Treibstoffkosten die Mobilität breiter Schichten der Bevölkerung beeinträchtigen. Damit wäre die auch in der Koalitionsvereinbarung niedergelegte soziale Komponente der Mobilität – „Mobilität für alle Menschen“ – im Zieldreieck Ökonomie/Ökologie/Berücksichtigung sozialer Belange außer Acht gelassen. Die damit einhergehende Schwächung der Kaufkraft mit negativen Auswirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung stünde zu den primären wirtschafts-, gesellschafts- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung im Widerspruch. Diese seien vielmehr auf eine Stärkung des deutschen Wirtschaftsstandortes und die Senkung der Arbeitslosigkeit ausgerichtet. Die Ergebnisabschätzungen zu diesen Szenarien machten mögliche Verlagerungseffekte deutlich.[754] Dabei gebe es Unterschiede zwischen Güter- und Personenverkehr. Während beim Güterverkehr die Transportleistungen in der Summe über alle Verkehrsträger nahezu konstant blieben, hätten im Personenverkehr Erhöhungen der Nutzerkosten auch mobilitätsdämpfende, das heißt verkehrsvermeidende Wirkungen.

Mit dem „Integrationsszenario“ werde hingegen ein Ansatz verfolgt, der die nicht immer widerspruchsfreien ökonomischen, ökologischen und sozialen Anforderungen an die Verkehrspolitik soweit wie möglich in Übereinstimmung bringe und die extremen Annahmen des Laisser-faire- bzw. des Überforderungsszenarios vermeide. Es vereine das sozial Vertretbare mit den verkehrs- und umweltpolitischen Zielsetzungen: Mit Hilfe einer bis zum Jahr 2015 auf 0,40 DM pro Kilometer ansteigenden Benutzungsgebühr für LKW könne ein Teil des Verkehrszuwachses von der Straße auf die Schiene und die Wasserstraße verlagert werden. Aus der Abwägung der verschiedenen Szenarien ergebe sich, dass das Integrationsszenario den weiteren Schritten der BVWP-Überarbeitung zugrunde gelegt werden müsse. Die Abschätzungen seien zunächst unter der Hypothese erfolgt, dass die prognostizierte Verkehrsnachfrage mit dem für das Jahr 2015 angenommenen Ausbauzustand des Schienennetzes auch befriedigt werden könne. Die Ergebnisse zeigten, dass für den Güterverkehr mit den Annahmen des Integrationsszenarios im Vergleich zum Laisser-faire-Szenario beachtliche Verlagerungseffekte zugunsten der Schiene erzielbar seien. So könne im

[754] Vgl. hierzu: Tabelle 5 und 6 im Anhang.

Güterverkehr eine Trendwende erreicht werden: Erstmalig erhöhe der Schienengüterverkehr seinen Anteil am Modal Split. Im Vergleich zum Laisser-faire-Szenario könne er seinen Marktanteil um etwa 8 Prozentpunkte steigern. Auch die Binnenschifffahrt wäre in der Lage, ihre Verkehrsleistung trotz der vergleichsweise geringen Netzdichte der Wasserstraßen gegenüber dem Bezugsjahr 1997 deutlich zu erhöhen. Im Einzelnen (Szenariopräzisierung[755]) liefere die Prognose zum Integrationsszenario folgende Ergebnisse (bezogen auf den Güterfernverkehr):[756]

- Die Güterverkehrsleistung wächst zwischen 1997 und 2015 um insgesamt 64,1 Prozent auf 608 Mrd. tkm.

- Die Eisenbahn verzeichnet eine Zunahme um 58,9 Prozent auf 116 Mrd. tkm. Dies entspreche einem Anteil am Modal Split von 19,1 Prozent. Bei Beseitigung bestehender oder absehbarer Kapazitätsengpässe bis 2015 könne die Bahn eine weitere Zunahme der Verkehrsleistung auf insgesamt 148 Mrd. tkm erzielen. Dies entspräche einem Anteil am Modal Split von 24,3 Prozent im Jahr 2015.

- Der Straßengüterfernverkehr verzeichnet eine Zunahme bis 2015 um 70,8 Prozent auf 402 Mrd. tkm (Modal Split Anteil: 66,4 Prozent).

- Die Verkehrsleistung des Straßengüternahverkehrs wächst um 25,6 Prozent auf 84 Mrd. tkm.

- Die Verkehrsleistungen der Binnenschifffahrt nehmen zwischen 1997 und 2015 um 42 Prozent auf 88 Mrd. tkm zu. Der Modal Split Anteil der Binnenschifffahrt betrage 2015 dann 14,6 Prozent.

- Für die dargestellten Steigerungen der Güterverkehrsnachfrage seien die deutlich

[755] Anhand von verkehrspolitischen Szenarien werden die Prognoseergebnisse grob abgeschätzt. Ausgehend von den groben Festlegungen des ausgewählten Integrationsszenarios wurden diese für Zwecke der detaillierten „Verkehrsprognose 2015“ verfeinert. Hierbei wurde auch das Verkehrsnetz festgelegt, das nach gegenwärtigem Wissensstand aufgrund festgelegter Maßnahmen und der Finanzausstattung bis 2015 realisiert sein wird (sog. Bezugsfallnetz).

[756] Vgl. Verkehrsbericht 2000: 62.

überproportionalen Zunahmen der Güterverkehrsnachfrage nach Verbrauchs- (+120 Prozent) und Investitionsgütern (+85 Prozent) in Kombination mit deutlich überproportional wachsenden grenzüberschreitenden Güterverkehren (insgesamt +91 Prozent gegenüber 1997; Transit +105 Prozent) ursächlich.

Der „Verkehrsbericht 2000“ löste nach seiner Veröffentlichung leidenschaftliche Debatten aus: Der Verkehrsexperte Prof. Werner Rothengatter vom IWW Karlsruhe – Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat beim BMVBW – sah durch den Bericht „die Tür für fruchtbare kritische Dialoge“[757] geöffnet.

Auf einer Fachkonferenz[758] des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) – in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung im Mai 2001 in Berlin – gab es unter anderem folgende Anmerkungen zum Verkehrsbericht 2000: Es sei uneingeschränkt zu begrüßen, wenn durch die Bundesregierung verkehrspolitische Zielmarken (z.B. Verdopplung der Güterverkehrsleistung auf der Schiene bis 2015) gesetzt würden und man eine integrierte Verkehrs-, Raumordnungs- und Städtebaupolitik ankündige. Auch die zehn Grundsätze der integrierten Verkehrspolitik seien zu befürworten. Da aber gemäß den Modellrechnungen weder die Maßnahmenbündel des Integrationsszenarios noch die des Überforderungsszenarios zu einer Verringerung der Güterverkehrsnachfrage insgesamt führten, müsse auf ein Versagen der in diesen beiden Szenarien unterstellten Politik-Maßnahmen geschlossen werden. In allen drei Szenarien nehme schließlich die gesamte Güterverkehrsleistung in Deutschland bis 2015 bezüglich des Basisjahres 1997 um 64% zu. Es drehe sich letztlich dann alles um die Frage, wie dieser Zuwachs auf die Verkehrsträger verteilt werde.[759] Das Ziel der Vermeidung von Verkehr (Verkehrsverringerung) stehe in dem Konzept der integrierten Verkehrspolitik noch zu wenig im Mittelpunkt. Es werde ein „Sich-Abfinden-Müssen“ mit dem Güterverkehrszuwachs suggeriert. Die Berechnungen vermittelten ein Bild von „Hilflosigkeit vor der Verkehrslawine“. In der Frage der Verkehrsvermeidung komme den Produktionsstrukturen und -prozessen sowie der Raumordnungspolitik große Bedeutung zu.[760] Viele Teilnehmer der Fachkonferenz gaben die Einschätzung ab, dass der in allen drei Szenarien erwartete Zuwachs eher noch eine

[757] Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)/Friedrich-Ebert-Stiftung 2001: 17.

[758] Die Fachkonferenz fand unter dem Titel: „Wohin fährt Deutschland? Der Verkehrsbericht 2000 in der Diskussion“ statt.

[759] Vgl. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)/Friedrich-Ebert-Stiftung 2001: 31.

[760] Vgl. hierzu: Kapitel 8.

„Unterschätzung“ darstelle. In Anbetracht der Dynamik, die von der europäischen Integration und einer Ost-Erweiterung der EU ausgehe, sei eine noch wesentlich stärkere Zunahme durchaus denkbar. Bundesverkehrsminister Kurt Bodewig machte in einer Wortmeldung deutlich, dass eine Vermeidungsdiskussion zwar nicht unwichtig sei, aber Vermeidung durch eine maßlose Erhöhung der Kosten zu praktizieren, „reiner Erziehungssozialismus“[761] darstelle, der in die falsche Richtung weise. Viel wichtiger sei es, ein leistungsfähiges Verkehrssystem zu schaffen, in dem die arteigenen Vorteile jedes Verkehrsmittels genutzt würden, so dass ein effizientes Gesamtsystem entstehe, welches Mobilität erlaube und gleichzeitig deren negativen Folgen minimiere. Prof. Werner Rothengatter gab zu bedenken, dass es illusorisch sei, anzunehmen, dass eine relative Veränderung von Kosten zugunsten des Verkehrsmittels Bahn unmittelbar zu einer Verlagerung von Güterverkehr von der Straße auf die Schiene führe. Primärreaktionen des Marktes seien Rationalisierungsprozesse innerhalb des Straßengüterverkehrs, in welchen die Auslastung der Fahrzeuge verbessert, die Wirtschaftlichkeit des Transports erhöht, logistische Prozesse optimiert und gegebenenfalls Standorte neue disponiert würden. In der Diskussion wurde deutlich, dass die Realisierung einer integrierten Verkehrspolitik eine anspruchsvolle und umfangreiche Aufgabe darstellt, die zahlreiche Veränderungen erfordere. Eine konsequent umgesetzte integrierte Verkehrspolitik setze das Abwerfen alter Denkschablonen voraus, denn Mobilität beginne in den Köpfen. Gefragt seien ganz neue Konzepte für Mobilität, kreative Ideen und vorurteilsfreie Denkweisen. In diesem Zusammenhang stelle sich die Frage nach der politischen Umsetzung des Konzepts. Hier bestehe noch ein erheblicher Klärungsbedarf darüber, wie die Einzelmaßnahmen politisch umgesetzt werden könnten. Der „Verkehrsbericht“ 2000 mache insgesamt betrachtet einmal mehr deutlich, dass die starke Wachstumsdynamik des Güterverkehrs in und durch Deutschland dringend einer Lösung seitens der Verkehrspolitik bedürfe. Um auch in Zukunft Mobilität sicherstellen zu können, sei eine massive Erhöhung der Verkehrsleistung auf den Verkehrsträgern Schiene und Wasserstraße unbedingt erforderlich. Der Kombinierte Verkehr biete gute Möglichkeiten, die Flexibilität des LKW mit der Leistungsfähigkeit und Umweltfreundlichkeit der Verkehrsmittel Bahn und Binnenschiff wirkungsvoll miteinander zu kombinieren.[762]

[761] Vgl. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)/Friedrich-Ebert-Stiftung 2001: 32.

[762] ebd.: 46.

5.2.3 Ausarbeitung des Autobahnmautgesetzes (ABMG) im BMVBW

Wie unter 5.2.1 bereits angedeutet, liefen im Hintergrund, d.h. parallel zur Arbeit der Pällmann-Kommission, wie auch zur Ausarbeitung des „Verkehrsberichts 2000“, im BMVBW die Detailarbeiten an der Einzelmaßnahme „LKW-Maut“ unvermindert weiter. Aufgrund des Regierungswechsels hatte sich das Ausschreibungsverfahren für ein Beraterkonsortium, welches wie dargestellt schon 1997 auf den Weg gebracht worden war, etwas in die Länge gezogen. Am 6. Mai 1999 konnte das BMVBW jedoch mit folgenden Partnern einen Vertrag unterzeichnen: Als anwaltliche Berater sollte die Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer mit ihrem Sachverstand beiseite stehen.[763] Da es sich bei der LKW-Maut um das „größte Public Private Partnership (PPP) - Projekt handelte, dass die Bundesregierung je zu verantworten hatte“[764], wurde mit PricewaterhouseCoopers (PwC) auch eine anerkannte Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft in das Beraternetzwerk eingebunden. Auch der TÜV Rheinland, der bereits im Jahr 1995 den Feldversuch koordinierte, gehörte zur sog. „Beratergruppe LKW-Maut“ (BLM), wie das Beraterkonsortium intern genannt wurde. Der erste Auftrag für die Berater, die den kompletten Prozess der Umsetzung (Implementation) des Maut-Vorhabens in die Praxis begleiten sollten, stellte das sog. Vergabeverfahren für ein Erhebungssystem dar. Mit ihrem vergaberechtlichen Sachverstand sollten sie einen Teilnahmewettbewerb in enger Abstimmung mit der Grundsatzabteilung A des BMVBW vorbereiten. Am 17. Dezember 1999 veröffentlichte das BMVBW eine Informationsbroschüre mit dem Titel „Teilnahmewettbewerb – Einführung einer streckenbezogenen LKW-Gebühr auf Autobahnen in der Bundesrepublik Deutschland“. „Zweck der vorliegenden Informationsbroschüre ist es, interessierten Unternehmen einen Überblick über das geplante Vorhaben, die zu vergebenden Leistungen sowie den Ablauf des Vergabeverfahrens zu verschaffen. Ferner sind der Informationsbroschüre die für den Teilnahmewettbewerb gültigen Verfahrensregeln und die Angaben und Nachweise zu entnehmen, die für die Auswahl der Bewerber erforderlich sind.“[765] In Teil B „Allgemeine Darstellung des Vorhabens“ wurden zentrale Eckpunkte nochmals umrissen: „Die Umstellung des derzeitigen zeitbezogenen Gebührenerhebungssystems auf ein streckenbezogenes System setzt voraus, dass die Bundesrepublik Deutschland zuvor die Erhebung der zeitbezogenen Gebühr einstellt. Grundlage hierfür ist entweder die Kündigung des Übereinkommens vom 9. Februar 1994

[763] Zur Einbindung von Anwaltskanzleien vgl.: Rohwetter 2005: 25.

[764] So Schulz im Interview.

[765] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 1999b: 1.

(Art. 18 des Übereinkommens) oder eine Einstellung der Gebührenerhebung (Art. 17 des Übereinkommens). (…) Die flächendeckende Betriebsbereitschaft eines streckenbezogenen Gebührenerhebungssystems muss deshalb zum Einführungszeitpunkt punktgenau erreicht werden, um ansonsten eintretende Einnahmeausfälle des Bundes zu vermeiden.[766] (…) Die Errichtung von traditionellen Mautstationen mit baulichen Einrichtungen an Autobahnquerschnitten, Autobahnauf- oder Autobahnabfahrten ist nicht vorgesehen. Die Erhebung soll vielmehr ohne Eingriff in den Verkehrsfluss, d.h. ohne Fahrstreifenbindung und ohne Geschwindigkeitsbeschränkung, erfolgen. Die Erhebung der Gebühren soll weitgehend automatisch erfolgen. Zur Erfüllung des europarechtlichen Nichtdiskriminierungsgebotes ist parallel zur automatischen Erhebung eine alternativ für den Benutzer zur Verfügung stehende manuelle Erhebung in Form eines Buchungssystems (Duales Erhebungssystem) vorgesehen. (…) Um das Innovationspotential des Marktes auszuschöpfen, werden keine Festlegungen für die einzusetzende Technologie getroffen werden. Es soll vielmehr dem Bieter überlassen werden, ein Gesamtkonzept vorzuschlagen und nachzuweisen, dass damit die in der Aufforderung zur Angebotsabgabe festzulegenden funktionalen Anforderungen unter Berücksichtigung vorgegebener Rahmenbedingungen technisch, organisatorisch und wirtschaftlich am besten erfüllt werden. Der Auftraggeber erwägt, die Integration von Telematikdiensten und sonstigen Dienstleistungen für Dritte („Mehrwertdienste“) in das Gebührenerhebungssystem zuzulassen. Mit Ausnahme der genuin hoheitlichen Aufgaben, die sich im Zusammenhang mit der Durchführung der Kontrolle ergeben, sollen alle mit der Planung, der Errichtung und dem Betrieb eines solchen Systems verbundenen Leistungen dem Auftragnehmer übertragen werden. (…) Dabei wird der Auftragnehmer die Planung und die Errichtung des Gesamtsystems selbst finanzieren und erst während der Betriebsphase eine leistungsabhängige Vergütung erhalten.“[767] Als rechtliche Rahmenbedingungen, die einzuhalten sind, wurden explizit erwähnt: Das Gebührenerhebungssystem müsse dem europarechtlichen Rahmen, insbesondere der Richtlinie 1999/62/EG genügen. Die Erhebung einer streckenbezogenen Straßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge bedürfe einer gesetzlichen Grundlage. Der Gesetzgeber werde hier rechtzeitig ein entsprechendes Autobahnmautgebührengesetz (ABMG) erlassen. Das Gebührenerhebungssystem habe zudem den Belangen des

[766] Aus der ex-post-Perspektive gelang genau dies bei der Implementation später nicht. Die Eurovignettenpflicht endete zum 31. August 2003, die LKW-Maut konnte aufgrund technischer Probleme nicht erhoben werden, dem Bund entstanden dadurch massive Einnahmeausfälle (vgl. Anmerkung 48 und 50).

[767] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 1999b: 4ff.

Datenschutzes, insbesondere dem Bundesdatenschutzgesetz und der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG zu genügen. Für den Ablauf des Vergabeverfahrens war im Teil C[768] folgender Zeit-/Stufenplan[769] vorgesehen: Im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs sollten nach einem Bündel von Kriterien zunächst diejenigen Bewerber ausgewählt werden, die zur Abgabe von Angeboten und zur Teilnahme am Verhandlungsverfahren überhaupt aufgefordert werden sollten. In der zweiten Stufe sollten die ausgewählten Bewerber vollständige Angebote für die zu vergebenden Leistungen abgeben. Die Angebote sollten dann auf die Erfüllung der formalen Anforderungen hin geprüft werden. Nach dieser Stufe wollte man die dann noch verbleibenden Angebote einer genauen inhaltlichen Prüfung unterziehen. Als 4. Stufe war schließlich die praktische Erprobung unter realitätsnahen Bedingungen vorgesehen. Erst danach, in Stufe 5, waren Vertragsverhandlungen mit einem Anbieter vorgesehen: „Nach der praktischen Erprobung werden die verbliebenen Bieter aufgefordert, ihr Angebot zu präzisieren („endgültiges Angebot"). Der Auftraggeber wird diese endgültigen Angebote daraufhin bewerten, welches Angebot unter Berücksichtigung aller Umstände das wirtschaftlichste ist. Der Bieter, der das wirtschaftlichste Angebot eingereicht hat, wird bevorzugter Bieter („preferred bidder"). Mit dem bevorzugten Bieter werden Vertragsverhandlungen[770] mit dem Ziel der Erteilung des Zuschlags geführt. Sollten diese Verhandlungen nicht zum Zuschlag führen, werden die Verhandlungen mit dem nächstbesten Bieter aufgenommen."[771] Fragen zum Teilnahmewettbewerb, bei dem zahlreiche Unterlagen (vgl. Teil D) eingereicht werden mussten, konnten schriftlich direkt an die BLM gerichtet werden. Das Bundesamt für Güterverkehr (BAG), eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMVBW, sollte für die verwaltungsmäßige Umsetzung der mit der Einführung der LKW-Maut verbundenen Aufgaben zuständig sein. Dazu war geplant, beim BAG eine neue Abteilung „LKW-Maut" zu schaffen. Bereits im Rahmen der Eurovignette hatte das BAG die Aufgabe, als Kontroll- und Abrechnungsinstanz die erfassten Daten zu verwalten und zudem die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten vorzunehmen. Diese Grundinfrastruktur sollte genutzt und gezielt mit neuem Personal ausgebaut werden.

Das Besondere am Teilnahmewettbewerb war, dass die Frage, welches System zur Erhebung

---

[768] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 1999b: 9.

[769] Der zeitliche Rahmen sah wie folgt aus: Einreichung der Teilnahmeanträge bis zum 17. Februar 2000; Versand der Angebotsaufforderung: voraussichtlich im Mai 2000; Angebotsfrist: 6 Monate; geplante Inbetriebnahme des Systems: vor Ende des Jahres 2002. Die Ausschreibung erfolgte im Namen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das BMVBW.

[770] Vorgesehen war ein Vertragszeitraum von 12 Jahren.

[771] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 1999b: 10.

der LKW-Maut eingesetzt werden sollte, offen ausgestaltet war. Es war nicht näher definiert, ob das System auf GPS-Basis oder per Nahbereichskommunikation arbeiten sollte, es war lediglich allgemein beschrieben, was das System idealerweise für das deutsche Netz können musste. Es handelte sich somit um eine funktionale Ausschreibung, nicht um eine konstruktive. Dieser Umstand hatte auch Auswirkungen auf die Genese (Frühphase der Politikformulierung) des ABMG im BMVBW. Weil man nicht wusste, was die Ausschreibung im Ergebnis erbringen würde, traf man folgende Entscheidung: „Wir zimmern ein Gesetz, das uns alle Möglichkeiten offen lässt, egal wie die Technikentscheidung später aussieht."[772] Im BMVBW fiel im Laufe des Jahres 1999 auch die Grundsatzentscheidung, keine eigene Projektgruppe für die Maut einzurichten. An der Ausarbeitung des ABMG sollten im Kern die Grundsatzabteilung A 15, das Rechts- sowie das Technikreferat und die Abteilung S 28 (Straßenbau) beteiligt sein. Vor allem die Abteilung A 15 wurde dazu mit zusätzlichem Personal verstärkt. Zur besseren Koordination wurde als „Überbau" jedoch eine Lenkungsgruppe LKW-Maut installiert, die alle drei bis vier Wochen tagen sollte. Der Lenkungsgruppe gehörten die drei Abteilungsleiter A, S, Z (Zentralabteilung: Rechtsreferat; Haushalt), der Präsident des BAG, der Präsident der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) und die Beratergruppe LKW-Maut an. In dieser Lenkungsgruppe wurden Abstimmungen und Kernentscheidungen getroffen, bevor sie zum Staatssekretär oder Minister gelangten. Klar war von vornherein: Die rechtlichen Grundlagen, d.h. die textliche Ausarbeitung des ABMG, sollte von Mitarbeitern der Grundsatzabteilung vorgenommen werden.[773] Grundtenor beim Start der textlichen Abfassung Mitte 2000 (in der Abteilung A) war, ein Gesetz zu konzipieren, das rank und schlank ist. Alles was noch unklar bzw. offen war, z.B. auch die Frage der Mitwirkungspflichten und -rechte der Nutzer, sollte zu einem späteren Zeitpunkt auf dem Verordnungswege geregelt werden. Bei der schrittweisen Entstehung des ersten ABMG-Referentenentwurfs, der am 6. April 2001 finalisiert werden konnte und „recht abgeschottet und unbeeinflusst von den Verbänden"[774] ausgearbeitet worden war, stand insbesondere das Autobahnbenutzungsgebührengesetz für schwere Nutzfahrzeuge (ABBG: rechtliche Grundlage zur Erhebung der Eurovignette) vom 30. August 1994 Pate. Grund

[772] So Schulz im Interview.

[773] Die Textarbeit am ABMG lag in Verantwortung von Dr. Gerhard Schulz (Interviewpartner) und Norbert Schuldt. Als „Vater der Maut" galt insbesondere auch der damalige Leiter der Grundsatzabteilung A, Ulrich Schüller.

[774] So Schulz im Interview.

hierfür war eine explizite Vorgabe des Bundesministeriums der Finanzen (BMF).[775] Die Frage, was mit dem immensen LKW-Maut-Gebührenaufkommen geschieht, sollte auf Drängen des BMF vom BMVBW analog zum ABBG geregelt werden. In § 6 („Gebührenaufkommen") ABBG stand schon 1994: „Das Gebührenaufkommen steht dem Bund zu." Dementsprechend wurde im Referentenentwurf vom 6. April 2001 in § 11 („Gebührenaufkommen") ebenfalls wieder derselbe Passus verankert: „Das Gebührenaufkommen steht dem Bund zu." Die Praxis, dass Einnahmen aus Straßenbenutzungsgebühren in den allgemeinen Staatshaushalt fließen, war insbesondere von der Pällmann-Kommission scharf kritisiert worden. Der Referentenentwurf widersprach in diesem Sinne der Pällmann-Empfehlung und sollte im weiteren Rechtssetzungsprozess – wie noch zu zeigen sein wird – zu einem der zentralen Streitpunkte werden. Auch die Abteilung A hätte durchaus gerne eine Zweckbindung der Einnahmen im Entwurf rechtlich festgeschrieben, doch das einflussreiche BMF „hatte die Hand auf den Einnahmen und wollte auch in Zukunft frei über die Mittel verfügen. Es sollte keine gesetzliche Bindung aufgenommen werden".[776] Es gab lediglich die politische Ansage/Zweckbindung, wie die Einnahmen aus der Maut einmal verteilt werden sollten (vgl. Anti-Stau-Programm – Verkehrsbericht 2000). Zentrales Ziel der Bundesregierung jedenfalls war, „mehr Mittel für die Infrastruktur insgesamt bzw. für alle drei Verkehrsträger zu generieren."[777] Neben dem ASP war auch vorgesehen, dass das BMF aus der Maut einen finanziellen Ausgleich für das Ende der Eurovignette erhalten sollte. Aus dem Mautaufkommen musste zudem die Vergütung für den Betreiber bestritten werden. Zentrale Ausgabeposten waren damit bereits schon in diesem Frühstadium verplant.

Der erste Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen" vom 6. April 2001 hatte im Einzelnen folgenden Inhalt:[778]

Artikel 1 (ABMG) des Referentenentwurfs umfasste insgesamt 12 Paragraphen, die allgemeine Eckpunkte festlegten. § 1 Absatz 1 „Autobahnmautgebühr" regelte: „Für die Benutzung der Bundesautobahnen mit Fahrzeugen oder Fahrzeugkombinationen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens 12 t wird eine Mautgebühr im Sinne des Artikels 2

[775] Sind von einem Gesetzentwurf andere Ministerien tangiert, werden diese in der Regel bereits in einer sehr frühen Phase bei der Ausarbeitung angehört bzw. miteingebunden.

[776] So Schulz im Interview.

[777] ebd.

[778] Im Folgenden werden die wichtigsten Passagen des Referentenentwurfs erläutert.

Buchstabe b der Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege mit schweren Nutzfahrzeugen erhoben (Gebühr).“[779] In § 1 Absatz 2 und 3 wurden Ausnahmetatbestände geregelt: „Von der Gebühr nach Absatz 1 sind befreit: 1. Kraftomnibusse, 2. Fahrzeuge der Streitkräfte, des Bundesgrenzschutzes und der Polizeibehörden, des Zivil- und Katastrophenschutzes, der Feuerwehr und anderer Notdienste und Fahrzeuge der Gebietskörperschaften. Voraussetzung für die Gebührenbefreiung nach Absatz 2 Nr. 2 ist, dass die Fahrzeuge äußerlich als für die dort genannten Zwecke bestimmt, erkennbar sind.“[780] Dass Kraftomnibusse von der Mautpflicht ausgenommen werden sollten, verwunderte nicht, folgte diese Ausnahme doch der bisherigen Erhebungspraxis bei der Eurovignette. Die zeitbezogene Autobahnbenutzungsgebühr wurde nur von Fahrzeugen erhoben, die ausschließlich für den Güterkraftverkehr bestimmt waren und deren zulässiges Gesamtgewicht 12 t betrug. Die LKW-Maut sollte damit wiederum genau an dieselbe Fahrzeuggruppe anknüpfen. Grundlage für eine Beschränkung auf Fahrzeuge des Güterkraftverkehrs stellt eigentlich die Formulierung des Artikels 2 Buchstabe d der Richtlinie 1999/62/EG dar. Die Verfasser des Referentenentwurfs bezogen sich jedoch bewusst nicht explizit auf die dortige allgemeine Formulierung, da diese in der Praxis – schon bei Durchführung des ABBG – immer wieder zu Auslegungsproblemen und Rechtsstreitigkeiten geführt hatte. Europarechtlich steht es Mitgliedstaaten ohnehin frei, für welche Fahrzeuge sie eine Gebührenpflicht auf Autobahnen festlegen wollen, solange die Vorschriften der Wegekostenrichtlinie für die ihr unterworfenen Fahrzeuge beachtet werden. Die Befreiung von Bundeswehr-, Polizei- oder Feuerwehrfahrzeugen von der Gebührenpflicht wurde damit begründet, dass ein öffentliches Interesse an den entsprechenden Transporten bestehe. Absatz 4 sah vor: „Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Erhebung der Gebühr nach Artikel 7 Abs. 2 Buchstabe b Nr. i der Richtlinie 1999/62/EG unter den dort genannten Voraussetzungen auf genau bezeichnete Abschnitte von Bundesstraßen auszudehnen. In diesem Fall ist auf die Gebührenpflichtigkeit dieser Straßenabschnitte in geeigneter Weise hinzuweisen.“[781] Der Verordnungsgeber sollte dadurch in die Lage versetzt werden, durch die streckenbezogene Gebühr gegebenenfalls ausgelöste und aus Sicherheitsgründen nicht vertretbare Verkehrsverlagerungen auf die den Autobahnen

[779] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2001.

[780] ebd.

[781] ebd.

nachgelagerten Bundesstraßen (durch eine Ausdehnung der Gebührenpflicht auf solche Straßenabschnitte) zu begegnen. Da diese Fälle erst im Verlauf der Gebührenerhebungspraxis erkennbar werden würden, konnte dies nur – so die Sicht des Grundsatzreferats – im Wege einer Verordnungsermächtigung geregelt werden. In Absatz 5 wurde von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, bestimmte grenzüberschreitende Autobahnabschnitte zu Mitgliedstaaten der Europäischen Union von der Gebühr auszunehmen. Die aufgelisteten Autobahnabschnitte (z.B. A 6 von der deutsch-französischen Grenze bis zur Anschlussstelle Saarbrücken – Fechingen in beiden Fahrtrichtungen) waren bereits aufgrund des ABBG von der Gebührenpflicht ausgenommen. Durch Fortführung dieser Ausnahmen sollte auch weiterhin der in Frankreich üblichen Gebührenpraxis Rechnung getragen werden, dass diese erst in einigen Kilometern Abstand von den Grenzübergängen einsetzt. Von der Gebührenpflicht sollten auch ausgenommen werden können: „Die Bundesfernstraßenabschnitte, für deren Benutzung Gebühren nach § 2 des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes vom 30. August 1994 in der jeweils geltenden Fassung erhoben werden.“[782] Bei diesen Bundesfernstraßenabschnitten handelte es sich um Strecken, die noch nicht feststanden, da erst in Zukunft vorgesehen war, entsprechende Konzessionen an private Autobahnbetreiber zu vergeben. Durch das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz waren solchen Vorhaben ohnehin zum Ausarbeitungszeitpunkt des Referentenentwurfs noch auf Brücken, Tunnel und Gebirgspässe beschränkt. Gemäß Artikel 7 Abs. 3 der Richtlinie 1999/62/EG durften Mautgebühren nicht erhoben werden, solange eine zeitbezogene Autobahngebühr galt. Ganze BAB-Strecken konnten somit ohnehin erst nach Inkrafttreten des ABMG an private Konzessionäre vergeben werden. In diesen Fällen sollte der Konzessionär das Recht erhalten, streckenspezifische Benutzungsgebühren zu erheben. § 2 regelte, dass neben dem Eigentümer und dem Halter des Fahrzeuges auch der Disponent und der Fahrer Gebührenschuldner sind und bei mehreren Gebührenschuldnern die Gesamtschuldnerschaft eintritt. § 3 befasste sich mit „Gebührenentrichtung und Gebührenerstattung“. Absatz 1 bestimmte, dass die Einziehung und Verwaltung der Gebühren, ebenfalls wie bereits bei der Durchführung des ABBG, dem Bundesamt für Güterverkehr (BAG) übertragen werden sollte. Das Gebührenerhebungssystem für die streckenbezogene Autobahnbenutzungsgebühr benötige eine für das gesamte Bundesgebiet handelnde Verwaltung. Auf Grund der sehr viel größeren Anzahl der Gebührenentrichtungsvorgänge erfordere das Gebührenerhebungssystem in einem noch viel stärkeren Maße als bei der zeitbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr für die Gebühreneinziehung und die Gebührenüberwachung ein zentrales, EDV-gestütztes

[782] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2001.

Rechnungswesen. Absatz 1 stellte auch fest, dass die Gebühr fahrzeuggebunden entrichtet werden muss, d.h. dass eine entrichtete Gebühr nicht auf andere Fahrzeuge übertragbar ist. Absatz 2 stellte aus Gründen der Transparenz und der Verständlichkeit des ABMG klar, dass das BAG sich eines Privaten als Verwaltungshelfer bei der Errichtung und dem Betrieb des Gebührenerhebungssystems bedienen darf. Die Gebührenerhebung an sich erfolge somit nicht durch den privaten Betreiber des Systems, sondern durch das BAG. Der Betreiber sei für das ordnungsgemäße Funktionieren der Technik verantwortlich und werde insoweit vom BAG überwacht. Der Betreiber sei aber berechtigt, im Rahmen des Betriebes anfallende Daten über die Gebührenentrichtung zu speichern. Diese Bestimmung wurde aus datenschutzrechtlichen Gründen in den Referentenentwurf aufgenommen. Absatz 3 sollte für den Gebührenschuldner eine Mitwirkungspflicht bei der Gebührenerhebung begründen. Der Schuldner habe dafür Sorge zu tragen, dass die Gebühr ordnungsgemäß entrichtet werde, indem er das Gerät für die automatische Gebührenbezahlung (OBU) im Fahrzeug installiere und ordnungsgemäß bediene. Absatz 3 enthielt eine Ermächtigung für das BMVBW, per Rechtsverordnung (mit Zustimmung des Bundesrates) die erforderlichen Mitwirkungspflichten des Gebührenschuldners dezidiert festzulegen und sollte so zugleich ermöglichen, eventuell notwendige Änderungen der Mitwirkungspflichten kurzfristig vornehmen zu können. Außerdem sollten – ebenfalls per Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates – nähere Bestimmungen zur Erstattung der Gebühr erlassen werden, z.B. für den Fall, dass eine geplante Autobahnbenutzung, für die die Gebühr schon vorab entrichtet wurde (Streckenbuchung über ein Mautterminal), doch nicht durchgeführt wird. Aus den beiden Ermächtigungen ging später die LKW-Maut-Verordnung (LKW-MautV) hervor. § 4 widmete sich der Frage der Gebührensätze: „(1) Die geschuldete Gebühr bestimmt sich nach der auf gebührenpflichtigen Bundesfernstraßen zurückgelegten Strecke des Fahrzeuges oder der Fahrzeugkombination, nach der Anzahl der Achsen des Fahrzeuges oder der Fahrzeugkombination und nach der Schadstoffemissionsklasse des Fahrzeuges (…). (2) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen wird ermächtigt, die Höhe der Gebühr durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festzusetzen. Die Höhe der durchschnittlichen, gewichteten Gebühr richtet sich nach den von der Gesamtheit der gebührenpflichtigen Fahrzeuge verursachten Wegekosten. Artikel 7 Abs. 10 der Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege mit schweren Nutzfahrzeugen ist zu berücksichtigen.“[783] Absatz 1 legte damit die grobe Struktur der

[783] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2001.

künftigen Gebühr fest. Es wurde allerdings bewusst kein Gebührenkorridor – wie z.B. im Rahmen des Pällmann-Berichts – genannt. Die genaue Gebührenhöhe sollte mit einem wissenschaftlich fundierten Wegekostengutachten im Auftrag des BMVBW ermittelt werden. Die LKW-Maut jedenfalls sollte fahrleistungsabhängig sein, indem sie pro gefahrenem Kilometer berechnet wird. Die Differenzierung der Gebührenhöhe nach der Anzahl der Achsen stand in Kontinuität zur bisherigen Regelung bei der Eurovignette. Es sollte damit erreicht werden, dass die verursachten Wegekosten gerechter angelastet werden können. Durch die emissionsbezogene Differenzierung der Gebührenhöhe sollte ein Anreiz für den Einsatz emissionsarmer Fahrzeuge geschaffen werden. Dies wurde als weiterer Schritt in Richtung auf eine umweltgerechte Mobilität hin angesehen. Absatz 2 ermächtigte das BMVBW zur Festsetzung der konkreten Gebührensätze und damit auch der Fahrzeugkategorien auf Grund der Differenzierungsmerkmale des Absatzes 1. Die Entscheidung, die Mauthöhe per Verordnungsermächtigung (MautHV) außerhalb des ABMG festzulegen, basierte im Grundsatzreferat auch auf der Überzeugung, auf Änderungen bei den anzulastenden Wegekosten und im Hinblick auf künftige Änderungen der gebührenpflichtigen Fahrzeugflotte, z.B. im Falle einer Änderung der Wegekostenrichtlinie, so zügig wie möglich reagieren zu können. Die Gebührensätze der verschiedenen Fahrzeugkategorien sollten unter Berücksichtigung der Anteile an der Gesamtzahl der gebührenpflichtigen Fahrzeuge und ihrer Anteile an der Gesamtfahrleistung festgelegt werden. Um bei den nicht konkret vorhersehbaren Änderungen dieser Anteile, insbesondere hinsichtlich der Schadstoffemissionsklassen, die Anlastung der gesamten Wegekosten durchgehend gewährleisten zu können, bedurfte es nach Ansicht der Verfasser einer flexiblen rechtlichen Reaktionsmöglichkeit. Außerdem sollte auch in Zukunft der Anreiz zur Anschaffung der jeweils schadstoffärmsten Fahrzeuge durch eine entsprechend angepasste Gebührendifferenzierung erhalten bleiben. Mit erneuter Nennung der Richtlinie 1999/62/EG wurde auch nochmals der Rahmen für die Festsetzung der deutschen Gebührensätze genannt. Das ABMG – sowie die angekündigten Verordnungen – mussten sich im engen Handlungsspielraum des europarechtlich Möglichen (Fallstudie I) bewegen. In § 5 wurde die Nachweispflicht des Gebührenschuldners gegenüber der Kontrollbehörde (BAG) über die Entrichtung der Mautgebühr begründet. Die Einzelheiten hierzu sollten wiederum per Rechtsverordnung (spätere LKW-MautV) festegelegt werden. § 6 und § 7 beschäftigten sich mit „Einrichtungen zur Erhebung von Mautgebühren“ sowie mit der „Kontrolle“. Das BAG sollte die für die Kontrolle zuständige Behörde sein. Der Kernbereich hoheitlicher Kontrollaufgaben müsse aus verfassungsrechtlichen Gründen vom Staat durchgeführt werden

und könne nicht insgesamt auf den privaten Betreiber übertragen werden. Lediglich bei der automatischen Kontrolle (Mautkontrollbrücken auf Autobahnen) könne der private Betreiber begrenzte Teilaufgaben übernehmen, ohne dabei jedoch den Kernbereich hoheitlicher Tätigkeit anzutasten. Dementsprechend eindeutig wurden die datenschutzrechtlichen Bestimmungen über die Datenspeicherung und Datenübermittlung durch die Kontrollbehörde und den Betreiber im Referentenentwurf festgelegt. Konkret beschrieben werden im § 7 auch explizit die Befugnisse der BAG-Kontrollbeamten. Ein Verbot der Weiterfahrt könne bei einem Verstoß gegen die Mautpflicht beispielsweise dann angeordnet werden, wenn im Bundesgebiet kein zahlungsfähiger Schuldner erreichbar sei, wenn der Fahrer die Aushändigung der verlangten Dokumente zur Prüfung (z.B. Fahrzeugschein, Personalausweis) verweigere oder wenn er die verlangten Auskünfte nicht erteile. Bei der Entscheidung über ein Verbot der Weiterfahrt müsse jedoch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet werden. § 8 setzte sich dann mit der Frage auseinander, wie die „Nachträgliche Gebührenerhebung" abläuft. Bei einem Verstoß gegen die Gebührenpflicht sei die tatsächliche Wegestrecke und damit die Gebührenhöhe oft nicht mehr feststellbar. Gleichwohl müsse die Gebühr aber erhoben werden. Als angemessene Nacherhebungsgebühr sollte eine Wegestrecke von 500 Kilometer auf gebührenpflichtigen Bundesfernstraßen zu Grunde gelegt werden. § 9 trägt die Überschrift „Bußgeldvorschriften" und sah weitere rechtliche Schritte vor, falls die in § 8 vorgesehene Nacherhebung der Gebühr alleine nicht ausreiche, um die Einhaltung des Gesetzes zu gewährleisten. Es bedürfe einer Abschreckung, insbesondere mit Blick auf die Hinterziehung von Gebühren. Gemäß § 8 Absatz 2 könne daher die Ordnungswidrigkeit je nach Fall mit einer Geldbuße von bis zu 25.000 € geahndet werden. § 10 enthielt weitere datenschutzrechtliche Bestimmungen über die Löschung der im Rahmen der Gebührenerhebung und der Kontrolle gespeicherten Daten. § 11 regelte – wie bereits oben erläutert – die Frage, wem das Gebührenaufkommen zufließt: Als Träger der Straßenbaulast der Bundesfernstraßen sollte dem Bund das Gebührenaufkommen zustehen. § 12 legte schließlich noch den Beginn der Gebührenerhebung fest: „Die Gebühr nach diesem Gesetz wird ab dem 1. Januar 2003 erhoben."[784]

Artikel 2 und Artikel 3 des Referentenentwurfs befassten sich mit der „Änderung des Straßenverkehrsgesetzes" sowie der „Änderung der Fahrzeugregisterverordnung". Beide Änderungen waren notwendig, um dem BAG und dem Systembetreiber einen Zugriff auf das Zentrale Fahrzeugregister des Kraftfahrt-Bundesamtes (KBA) zu ermöglichen, um bei Kontrollen einen automatischen Zugriff auf maßgebliche Fahrzeugdaten zu haben.

[784] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2001.

Artikel 4 „Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang“ enthielt eine sog. „Entsteinerungsklausel“: „Die auf Artikel 3 dieses Gesetzes beruhenden Teile der Fahrzeugregisterverordnung können auf Grund der Ermächtigung des § 47 des Straßenverkehrsgesetzes durch Rechtsverordnung geändert werden.“[785]

Artikel 5 regelte das Außerkrafttreten des ABBG vom 30. August 1994. Die Einstellung der zeitbezogenen Autobahngebühr für schwere LKW sollte nahtlos in den Beginn der Erhebung der streckenbezogenen Gebühr übergehen. Die Eurovignette sollte demnach am 31. Dezember 2002 außer Kraft treten.

Artikel 6 regelte abschließend noch das „Inkrafttreten“: „(1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft, soweit im folgenden Absatz nichts Abweichendes bestimmt ist. (2) Die Artikel 2, 3 und 4 treten am 1. Januar 2003 in Kraft.“[786]

Die zentrale Frage, ob der Gesetz-/Referentenentwurf im Rechtssetzungsprozess der Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrats unterliegen sollte, beantworteten die Verfasser mit einem klaren „Ja“. Das ABMG selbst (Artikel 1) war zwar kein zustimmungspflichtiges Gesetz, aus Teilen der anderen „Artikelgesetze“ (Artikel 2 und 3) ergab sich jedoch ein eindeutiges Mitspracherecht des Bundesrates. Dementsprechend stand oberhalb des Artikels 1 des Referentenentwurfs auch der Satz: „Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen.“ Auch bei den Verordnungsermächtigungen im Referentenentwurf handelte es sich um sog. „Regierungsverordnungen“. Diese mussten einerseits immer durch das Bundeskabinett, andererseits unterlagen auch sie jeweils der Zustimmung des Bundesrates.

In den Artikeln 1-6 des Referentenentwurfs wurde über die angestrebten Ziele, die mit der Maut erreicht werden sollten, nichts Näheres ausgesagt. Lediglich in der Begründung zum Entwurf findet sich im Teil A „Politische Zielsetzung“ die Passage: „Die Vorteile und damit die Ziele der streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge liegen (…) in: der verursachergerechten Anlastung von Wegekosten durch direkte Abhängigkeit der Gebühren zu den tatsächlich erbrachten Fahrleistungen; der Schaffung von Anreizen zur wirtschaftlichen Ausnutzung der Transportkapazitäten; der Möglichkeit einer flexiblen Tarifgestaltung, wodurch die Verwirklichung weiterer verkehrs- und umweltpolitischer Ziele unterstützt werden kann. Die verursachergerechte Anlastung der Wegekosten durch die streckenbezogene LKW-Gebühr kann auch dazu beitragen, dass Güter

[785] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2001.

[786] ebd. Vor diesem Zeitpunkt (1. Januar 2003) wären Gesetzesänderungen „ins Leere gelaufen“, da die streckenbezogene LKW-Gebühr erst ab diesem Zeitpunkt gelten sollte.

von der Straße auf die Schiene und das Schiff verlagert werden. Die Regierungskoalition hat deshalb am 20. Oktober 1998 beschlossen, dass zur gerechten Anlastung der Wegekosten die zeitabhängige LKW-Vignette möglichst frühzeitig durch eine fahrleistungsabhängige elektronische Gebührenerhebung ersetzt werden soll. Das vorliegende Gesetz dient der Umsetzung dieses Koalitionsbeschlusses.“[787] Im direkten Vergleich zur entsprechenden Passage im Koalitionsvertrag war im Referentenentwurf eine deutlich vorsichtigere Formulierung im Hinblick auf das Ziel „Verkehrsverlagerung“ festzustellen. Die LKW-Gebühr *kann* (sie muss nicht) dazu beitragen, dass Güter von der Straße auf die Schiene und das Schiff verlagert werden. Die Ursache dafür liegt vor allem darin, dass in der Grundsatzabteilung des BMVBW die Maut vor allem als Finanzierungsinstrument angesehen wurde. Die Maut sollte das Instrument sein, um einen Systemwechsel von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung hin einzuleiten. „Die Umsetzung des Verursacherprinzips stand eigentlich mehr hinter der Maut. Wer etwas nutzt, sollte dafür zahlen. Darum ging es aus unserer Perspektive vorrangig.“[788] Die Verkehrsverlagerung war aus dieser Sicht nicht originäres Ziel. Mauten sollten erhoben werden, um die Wegekosten zu decken. Daraus konnten sich dann eben auch Verlagerungen ergeben. Ganz bewusst ausgeklammert wurde bei der Formulierung des Referentenentwurfs auch die Frage nach möglichen Kompensationen für Betroffene der Maut (z.B. LKW-Gewerbe). „Auf unserer Ebene war völlig klar: Wir wollten eine strikte Trennung zwischen Maut und möglichen Harmonisierungsmaßnahmen bzw. Kompensationen. Die negativen Erfahrungen mit dem Straßenbenutzungsgebührengesetz[789] aus dem Jahr 1990 waren uns eine Warnung. Wir wollten ein reines Mautgesetz und sichere Mauteinnahmen. Wenn man harmonisieren bzw. kompensieren wollte, so unser Rat an die Verkehrspolitiker, sollte man das auf anderer Ebene machen.“[790] Den Begriff „Kompensation“ in Verbindung mit „Maut“ nahmen die BMVBW-Beamten daher auch nie offiziell in den Mund. Wenn es Entlastungen geben sollte, so war dies nur durch Harmonisierungsmaßnahmen für alle vorstellbar. Um mögliche „Störfeuer aus Brüssel“ zu verhindern, sollte die Kommission zudem von Beginn an über das deutsche Vorhaben umfassend unterrichtet werden (offene Informationspolitik).

Der erste Referentenentwurf vom 6. April 2001 wurde in zwei weiteren Schritten – bis zur Vorlage im Bundeskabinett am 15. August – an einigen Stellen konkretisiert. Der zweite

[787] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2001.

[788] So Schulz im Interview.

[789] Vgl. nochmals: 4.2.1

[790] So Schulz im Interview.

Referentenentwurf datiert vom 11. Juli 2001. Der endgültige Kabinettsentwurf stammt vom 3. August 2001. Bei einer Synopse der drei Entwürfe fällt auf, dass lediglich einige Passagen entweder umgestellt bzw. in Nuancen umformuliert wurden. Anstatt „Autobahnmautgebühr" trägt § 1 im Kabinettsentwurf die Überschrift „Autobahnmaut". Konkretisiert wurde beispielsweise auch § 1 Absatz 4 (Ausdehnung der Mautpflicht auf Bundesstraßen), indem auf die wörtlichen Formulierungen aus der Richtlinie 1999/62/EG in Art. 7 Abs. 2 Buchstabe b „nach Anhörung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften" sowie „aus Sicherheitsgründen" zurückgegriffen wird. Auch bei der Gebührenbefreiung in § 1 Absatz 2 wurde ergänzend klargestellt, dass „Fahrzeuge des Bundes sowie ausschließlich für den Straßenunterhaltungs- und Straßenbetriebsdienst genutzte Fahrzeuge von Gebietskörperschaften" keine Maut entrichten müssen. Gedreht wurden § 3 und § 4. In den Entwürfen vom Juli und August regelt § 3 die Mautsätze, erst § 4 die Mautentrichtung und Erstattung. Bei der Ermächtigung für die Rechtsverordnung über die Festsetzung der Höhe der Maut in § 3 Absatz 2 hieß es nicht mehr (wie noch im April-Entwurf in § 4): „Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen wird ermächtigt, (…)", sondern „Die Bundesregierung wird ermächtigt, die Höhe der Maut pro Kilometer unter sachgerechter Berücksichtigung der Anzahl der Achsen und der Emissionsklassen der Fahrzeuge durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festzusetzen. (…) Artikel 7 Abs. 9 und 10 der Richtlinie 1999/62/EG sind zu berücksichtigen." Neu eingewoben in diesen Absatz wurde damit nochmals (vgl. Absatz 1) der Hinweis auf die Differenzierungskriterien der Maut, außerdem wurde Absatz 9 der Richtlinie zusätzlich erwähnt. Umgedreht wurden im Vergleich zum April-Entwurf auch § 9 (zuerst: Datenlöschung, Statistiken) und § 10 (dann: Bußgeldvorschriften). Absolut unverändert blieb hingegen § 11 ABMG. Wurde im April-Entwurf in § 12 noch explizit der „Beginn der Gebührenerhebung" (ab dem 1. Januar 2003) geregelt, so war in den weiteren Entwürfen nur noch von den „Anwendungsvorschriften" die Rede. In § 12 Absatz 1 hieß es nun: „Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates den Zeitpunkt des Beginns der Erhebung der Maut festzulegen und gleichzeitig das Autobahnbenutzungsgebührengesetz für schwere Nutzfahrzeuge vom 30. August 1994 (…) aufzuheben." Aufgrund dieses Passus konnte Artikel 5 des April-Entwurfs (Aufhebung des ABBG) ganz entfallen. Der Gesetzentwurf vom 3. August 2001 bestand damit aus insgesamt 5 Artikeln. Zusammenfassend bleibt allerdings festzuhalten, dass es sich bei den eingearbeiteten Änderungen im Wesentlichen um „rechtstechnische Klarstellungen"[791]

[791] So Schulz im Interview.

handelte. An der Grundstruktur des „Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ mit seinen zahlreichen Verordnungsermächtigungen änderte sich hingegen nichts, obwohl Verbandsvertreter am 9. August 2001 – noch im Vorfeld der Kabinettsentscheidung – zu einer Besprechung zur „Vorbereitung und ersten Strukturierung der bevorstehenden Diskussion“[792] ins BMVBW eingeladen worden waren und zahlreiche Änderungswünsche anbrachten. Auf den zweiten Referentenentwurf vom 11. Juli, der den Verbänden vom BMVBW vorab zugeleitet worden war, gingen 42, zum Teil sehr ausführliche Stellungnahmen ein. „Die Stellungnahmen enthalten eine Reihe von Anregungen und Forderungen zu Sachverhalten, die nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs sind, sondern die in noch zu erlassenden Rechtsverordnungen geregelt werden müssen. Wie bereits mit Schreiben vom 11. Juli ausdrücklich zugesagt, sollen die entsprechenden Themen eingehend mit Ihnen im Rahmen einer mündlichen Anhörung erörtert werden.“[793] Die Besprechung im BMVBW am 9. August 2001 wurde von einigen Verbänden harsch kritisiert.[794] Vor allem die kurzfristige Terminfestlegung in der Ferienzeit bzw. kurz vor der Kabinettsentscheidung sorgte für Verstimmungen. Es werde dadurch versucht, „den Gesetzentwurf rasch voranzubringen, ohne viel öffentlichen Widerstand zu riskieren.“[795] Das Einladungsschreiben für den 9. August 2001 datierte vom 3. August, erreichte viele Verbände per Fax aber erst am 6. August. Insofern hätten die Organisationen auch nicht genügend Vorbereitungszeit gehabt.[796] Die Besprechung habe laut Einladungsschreiben „zur Vorbereitung und ersten Strukturierung der bevorstehenden Diskussion“ dienen sollen und eigentlich nicht zum „Abnicken eines ministeriellen Vorhabens“ – so ein Kritikpunkt der Wirtschaftsverbände (z.B. BDI). Aus diesem Vorgehen wurde von einigen Verbänden gar geschlossen, das BMVBW sei bedauerlicherweise nicht an einem „konstruktiven Gedankenaustausch mit den Verbänden“ interessiert. Irritationen löste nach Abschluss des „Hearings“ auch eine Feststellung von Staatssekretär Henner Wittling aus, der aus den Besprechungen folgendes pauschales Fazit gezogen hatte: „Die Maut insgesamt wird in den Stellungnahmen der Verbände nicht in Frage gestellt.“[797]

---

[792] So die Formulierung im Einladungsschreiben des BMVBW vom 5. August 2001.

[793] ebd.

[794] Vgl. Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ) vom 11. August 2001: 1.

[795] So Gerwens im Interview.

[796] Vgl. ebd.

[797] BMVBW-Pressemitteilung Nr. 203/01 vom 9. August 2001.

Die zentralen Forderungen der einzelnen Interessengruppen/Verbände sollen im folgenden Abschnitt nachgezeichnet werden, bevor die Etappen des Rechtssetzungsprozess chronologisch dargestellt werden. Es soll dabei auch darum gehen, herauszuarbeiten, welche Interessenskoalitionen sich zwischen den Akteuren herausbildeten. Die Auswahl der maßgeblichen Akteure wurde auf Grundlage der Experteninterviews vorgenommen.

5.2.4 Die Reaktionen der Interessenverbände auf die Referentenentwürfe

Drei Tage vor der Kabinettsentscheidung über das ABMG, am 12. August 2001, veröffentlichten der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), der Allgemeine Deutsche Automobil-Club (ADAC), der Bundesverband Möbelspedition, die Bundesvereinigung Deutscher Handelsverbände (BDH), der Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL), der Bundesverband Spedition und Logistik (BSL), der Bundesverband Werkverkehr und Verlader (BWV), der Verband der Automobilindustrie (VDA) und die Vereinigung Deutscher Kraftwagenspediteure (VKS) eine gemeinsame Presseerklärung mit der Überschrift: „Wirtschaft gibt der LKW-Maut kein grünes Licht – Gesetzentwurf von der Tagesordnung nehmen.“[798] In der Pressemitteilung der elf Verbände hieß es im Wortlaut: „Kein grünes Licht geben Wirtschaft und Verkehrsverbände dem Entwurf des Gesetzes zur LKW-Maut. Grundlegende Fragen – wie die Maut verwendet würde oder welchen Ausgleich die Wirtschaft erwarten könne – blieben auch nach einer Anhörung im Bundesverkehrsministerium unbeantwortet. Die deutsche Wirtschaft fordert das Bundesverkehrsministerium deshalb auf, den Gesetzentwurf von der Tagesordnung der Kabinettssitzung zu nehmen und im Herbst ein schlüssiges Gesamtkonzept vorzulegen. Unklar sei immer noch, wie man dem mittelständischen Güterverkehrsgewerbe im Gegenzug bei der Fiskalharmonisierung entgegenkommen werde. Der noch fehlende Verordnungsentwurf über die Höhe der Maut müsse dazu einen Ausgleichsmechanismus enthalten. Weder Verkehrsbranche noch die verladende Wirtschaft verkrafteten eine weitere empfindliche Abgabe. Wirtschaft und Verkehrsgewerbe erwarten endlich konkrete Aussagen, wie die Mauteinnahmen verwendet würden. Während künftig fünf bis sechs Mrd. DM jährlich an Maut zu zahlen seien, würde der Straßenbau mit nur 750 Mio. DM im Rahmen des Anti-Stauprogramms abgespeist. Das Bundesfernstraßennetz sei das Rückgrat für den Transportbedarf der Wirtschaft. Dies gelte insbesondere für ländliche Regionen ohne

[798] Vgl. BGL-Presseerklärung vom 12. August 2001.

leistungsfähige Schienenanbindung. Unternehmen und Verbraucher müssten künftig dort mit wesentlich höheren Transportkosten rechnen. Bessere Eisenbahnangebote erreiche man nur mit Wettbewerb und einer europäischen Bahnreform. Diese Hausaufgaben seien nach wie vor nicht erledigt.“[799] Um ein detaillierteres Bild der Forderungen der einzelnen Verbände zu erhalten, sollen nun nachfolgend zunächst die Argumentationsschemata der Verbände BDI, BGL, BSL und DIHK im Einzelnen aufgezeigt werden.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) ist auf der Seite der Arbeitgeber – neben den beiden anderen Spitzenverbänden der Wirtschaft: Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA[800]) – der bedeutendste Zusammenschluss organisierter Unternehmerinteressen.[801] Der BDI repäsentiert die deutsche Unternehmerschaft des industriellen Bereichs und fungiert – nach eigenen Angaben – als einflussreichste politische Organisation der deutschen Arbeitgeber („Stimme der deutschen Industrie“) und besitzt dadurch erhebliches Drohpotential. Gemäß seiner Satzung ist es sein zentrales Anliegen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie sowie den Standort und Arbeitsplätze zu sichern. Der BDI ist als Dachverband organisiert und strukturiert. Seine Mitglieder sind die 36 einzelnen industriellen Branchenverbände, wozu sich die 16 jeweiligen Landesverbände der Länder gesellen. Dabei ist jeder Industrieverband (Branchenverband) wiederum als Dachverband mehrerer Fachverbände für fast jeden Industriezweig konzipiert. Durch diese verschachtelte Struktur vertritt der BDI nach eigenen Angaben weit über 90% der industriellen Unternehmen (80.000 Firmen; 11 Mio. Beschäftigte) in der Bundesrepublik. Der Aufgabenschwerpunkt liegt jedoch nicht allein beim BDI, sondern umfasst auch zentrale Leistungen der angeschlossenen Industrieverbände. Organisatorisch zählen zu den Hauptaufgaben des Dachverbandes BDI die Öffentlichkeitsarbeit ebenso wie der direkte Kontakt zu Ministerien, Parlamenten und Verwaltungen. Zur besseren Durchsetzung der eigenen Interessen obliegt dem BDI auch die Erstellung von wissenschaftlichen Materialien (Gutachten, Stellungnahmen etc.). Insofern setzt sich auch der Dachverband zu einem nicht unwesentlichen Teil aus wissenschaftlich ausgebildetem Personal zusammen. Werden für jeden einzelnen Industrieverband bis zu 200 Mitarbeiter festgesetzt, so ergibt sich angesichts

[799] Vgl. BGL-Presseerklärung vom 12. August 2001.

[800] Der BDI führt nicht die Tarifverhandlungen mit den Vertretern der Arbeitnehmerschaft. Diese Aufgabe wird von den über eintausend Arbeitgeberverbänden wahrgenommen, die sich in der BDA zusammengeschlossen haben.

[801] Vgl. Burgmer 1999.

der großen Zahl der dem BDI untergeordneten Industrieverbände eine immense Zahl an hauptamtlichen Mitarbeitern, die auf eine gewisse Stärke des Dachverbands an personeller, sachlicher und finanzieller Ausstattung schließen lassen. Der BDI unterhält eine eigene Fachabteilung „Verkehrspolitik“, die mit einem Leiter, zwei Referenten und zwei Sekretärinnen besetzt ist. Der Abteilung sind folgende Ausschüsse zugeordnet: BDI-Verkehrsausschuss, Deutsches Seeverladerkomittee im BDI (DSVK), Unterausschuss „Binnenschifffahrt“, Unterausschuss „Luftverkehr“. Das zentrale Gremium des BDI ist die Mitgliederversammlung, die jedoch nur einmal im Jahr zusammentritt. Das darin Anwendung findende Stimmrecht ist nach der Größe der jeweiligen Beschäftigtenzahl der Einzelverbände gestaffelt. Die Mitgliederversammlung wählt den Präsidenten des BDI und seine sieben Stellvertreter, sie genehmigt den Verbandshaushalt und verabschiedet Satzungsänderungen. Die tatsächliche Entscheidungsgewalt obliegt in der Praxis über weite Strecken jedoch den hauptamtlichen Geschäftsführern und Verbandsangestellten.[802] Diese Entwicklung ergibt sich nicht zuletzt auch aus der Tatsache, dass kleinere Unternehmen weniger Ressourcen aufbringen können, um an demokratischen Willensbildungsprozessen innerhalb des Verbandes teilzunehmen. Allein größere Unternehmen und Kapitalgesellschaften stellen eigens Mitarbeiter dazu ab, in der Verbandsarbeit aktiv mitzuwirken. Insofern hat sich innerhalb des BDI ein latentes Konfliktverhältnis herauskristallisiert, in welchem die Vertreter der geringer gewichteten Unternehmen eine Dominanz der großen Gesellschaften monieren.[803] Da eine passive Mitgliedschaft überwiegt, kommt der bürokratischen Struktur im BDI eine besondere Bedeutung dadurch zu, dass er Beschlussvorlagen und Anträge weitgehend selbsttätig vorbereitet und sie den entscheidenden Gremien vorlegt. Da diese in der Regel auch angenommen werden, hat die Verwaltung des BDI einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die Strategie und Programmatik des Verbandes. In Bezug auf das Thema LKW-Maut veröffentlichte der BDI im Juli 2001 ein Positionspapier (zur politischen Diskussion über die künftige Finanzierung der Bundesverkehrwege) mit dem Titel: „Mehr Mut zu Reformen: Weichenstellung für bessere Verkehrsinfrastrukturen“. Das 16-seitige BDI-Papier gelangte am Ende zunächst zu folgenden Erkenntnissen:[804] Die Bundesregierung wolle im Jahr 2003 anstelle der derzeit erhobenen Zeitgebühr eine streckenbezogene Autobahnbenutzungsgebühr für schwere LKW einführen. Damit solle der

[802] Vgl. Lang 2004: 445ff.

[803] Vgl. Müller-Jentsch 1997: 183-184.

[804] Vgl. zu den folgenden Ausführungen: BDI-Positionspapier „Mehr Mut zu Reformen: Weichenstellung für bessere Verkehrsinfrastrukturen“ vom Juli 2001.

Systemwechsel von der Steuer- zur Gebührenfinanzierung von Fernstraßen eingeleitet werden. In der Vergangenheit hätte man Investitionen in den Ausbau und Unterhalt des Fernstraßennetzes nahezu ausschließlich aus dem Bundeshaushalt finanziert. Mit jährlich inzwischen mehr als 95 Mrd. DM an Sondersteuern des Kraftverkehrs und an Ökosteuern trügen die Straßennutzer zu diesem Haushalt bei. Bund, Länder und Gemeinden würden zusammen jedoch nur rund ein Drittel dieser Sonderabgaben wieder für das Straßenwesen ausgeben. Ein Neuanfang biete daher Chancen, die vorhandene Unterfinanzierung des Ausbaus und Unterhalts des Fernstraßennetzes zu beseitigen, beim Bund Ressourcen für Investitionen in Schienenwege und Wasserstraßen freizusetzen, die Investitionen für den Unterhalt und für die Erneuerung der Bundesfernstraßen (analog zu den Schienenwegen des Bundes) durch eine größere Unabhängigkeit von der Haushaltslage zu verstetigen, für die Nutzer eine adäquate Gegenleistung des Staates in Form einer quantitativ und qualitativ hochwertigen Infrastruktur zu sichern und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch eine höhere Infrastrukturqualität zu verbessern. Die anstehenden politischen Entscheidungen eröffneten die Möglichkeit, die Weichen richtig zu stellen. Dabei seien aus Sicht des BDI folgende Prämissen zu beachten: Die Verkehrsnachfrage werde bei allen Verkehrsträgern wachsen. Infrastrukturpolitik als Instrument des Verkehrsdirigismus bleibe immer zum Scheitern verurteilt. Der LKW decke schon heute seine Wegekosten auf Autobahnen. Zu einer tragfähigen Lösung müssten Bund und Länder (öffentliche Investitionen), die Wirtschaft als Infrastrukturdienstleister (kosteneffiziente privatwirtschaftliche Modelle) und die Nutzer (Gebührenfinanzierung für bessere Infrastrukturqualität) beitragen. Der BDI fordere, dass ein Reformkonzept, das auf der Einführung der streckenbezogenen Autobahngebühren für LKW aufbaue, eine privatrechtliche Infrastrukturgesellschaft des Bundes vorsehen müsse, die nur für Bundesautobahnen zuständig sei, zwingend die Zweckbindung des Gebührenaufkommens aus der streckenbezogenen Autobahnmaut für schwere LKW für den Unterhalt und die Erneuerung des Autobahnnetzes sichere, sich bei der Bemessung der Gebührenhöhe an den von den einzelnen Fahrzeugkategorien verursachten Kosten orientiere, ein Anwachsen der Gesamtbelastung aus spezifischen Steuern (Mineralöl-/Öko-/KFZ-Steuer) und Straßenbenutzungsgebühren für das Transportgewerbe und die verladende Wirtschaft durch steuerliche Entlastungen bzw. durch bessere Infrastrukturqualität ausgleiche, eine dauerhafte Erhöhung des Investitionsniveaus bei allen Bundesverkehrswegen beinhalte, das insgesamt aus der Summe von staatlichen Zuweisungen und jeweiligen Nutzungsgebühren finanziert werde und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Modelle beim Bau und Betrieb von Verkehrsinfrastruktur bewirke. Die Empfehlungen der

Regierungskommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ – so der BDI – kämen diesen Anforderungen relativ nahe. Für den BDI habe hohe Priorität, dass die Einnahmen aus der LKW-Autobahnbenutzungsgebühr vollständig für Investitionen in Autobahnen gesichert würden. Eine bessere Infrastrukturqualität bedeute weniger Staus und damit geringere Kosten für die Wirtschaft und Gesellschaft. Die Industrie orientiere sich auch an der politischen Machbarkeit einer Lösung und nehme dazu begrenzte Steigerungen der Belastungen aus der Summe von Abgaben und Gebühren für die Wirtschaft in Kauf, wenn ein längerfristig tragfähiges Modell entstehe und rasch eine bessere Infrastrukturqualität erreicht werde. In vier konkreten Handlungsempfehlungen versuchte der BDI seine Forderungen weiter zu präzisieren. BDI-Empfehlung 1 trug den Titel: „Stärkere Unabhängigkeit des Infrastrukturmanagements durch eigenständige Netzgesellschaften“. Hier ging es vornehmlich darum, die Gründung von Infrastrukturgesellschaften anzuraten und zwar jeweils für Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen. Eine Fernstraßengesellschaft außerhalb des Bundeshaushaltes biete die Möglichkeit, Einnahmen und Ausgaben für Bundesfernstraßen den Nutzern transparent zu machen. Ein jährlicher Bericht könne Auskunft über erfolgte und noch geplante Maßnahmen geben sowie eine Einstufung der Streckenabschnitte nach Qualitätsstufen umfassen. Der Bund solle aber Einfluss auf Neu- und Ausbauvorhaben behalten. Unterhalt und Betrieb der Autobahnen könne man aus den Einnahmen an Nutzungsgebühren finanzieren. BDI-Empfehlung 2 forderte: „Enge Zweckbindung des Gebührenaufkommens für Infrastruktur“. Für eine Zweckbindung des Gebührenaufkommens spreche der Charakter der LKW-Maut als Entgelt für eine spezielle und zurechenbare staatliche Leistung. Auch die Regierungskommission habe grundsätzlich die Zweckbindung des Gebührenaufkommens für die jeweilige Infrastruktur befürwortet. Ohne Zweckbindung werde die Akzeptanz von gebührengestützen Infrastrukturmodellen dauerhaft in Frage stehen. Die Bürger würden in ihrem Vorurteil bestätigt, dass der Staat jede Gelegenheit nutze, sich neue Einnahmenquellen zu erschließen. Einmal geschaffene Einnahmequellen der öffentlichen Hand seien angesichts des nennenswerten Finanzvolumens nur mit größter politischer Mühe oder gar nicht zu korrigieren. Fehle daher eine Zweckbindung, werde die Anwendung privatwirtschaftlicher Betreibermodelle langfristig unmöglich gemacht. Dies dürfe nicht passieren. Die von der Bundesregierung im Anti-Stau-Programm vorgesehene Querfinanzierung von Investitionen in Schienenwege und Wasserstraßen aus dem Aufkommen der LKW-Autobahnmaut sowie gleichzeitige Zuführungen an den allgemeinen Bundeshaushalt schließe die enge Zweckbindung aus. Eine solche Querfinanzierung widerspreche dem Grundsatz der

Transparenz und Verursachungsgerechtigkeit, der die Stärke des Gebührenansatzes sein solle. Auf der Kostenseite werde auf das Verursacherprinzip abgestellt, während bei fehlender enger Zweckbindung Konsequenzen auf der Leistungsseite – ein qualitativ leistungsfähiges Angebot zu sichern – ausblieben. Ordnungspolitisch wäre dieser Ansatz verfehlt. Der Bund würde seine Monopolstellung beim Infrastrukturangebot weiter ausnutzen. Eine Kontrollinstitution, die in liberalisierten Märkten die Wettbewerbsbehörden darstellten, bestehe hier nicht. Bei der Eisenbahn sei hingegen de facto eine Zweckbindung der Trassenpreise gegeben, da diese Erlöse Einnahmen der Netzgesellschaften darstellten. Eine Querfinanzierung zugunsten der Investitionen anderer Verkehrsträger sei hier zu Recht undenkbar. Eine Gleichbehandlung der Verkehrsträger sei aber schon aus systematischen Gründen zwingend erforderlich. BDI-Empfehlung 3 stellte die Bedingung auf: „Maut nur bei Kompensation". Die Regierungskommission empfehle eine LKW-Maut von 25 Pf/km auf Autobahnen. Basis der Gebührenempfehlung sei die Berechnung der betriebswirtschaftlichen Vollkosten der Bundesfernstraßen. Die Prämissen des Gutachtens eines Beratergremiums, auf dem die Empfehlung basiere, hätte viel Kritik hervorgerufen.[805] Eine Wegekostenrechnung des DIW zeige, dass LKW schon heute die von ihnen verursachten Wegekosten auf Autobahnen deckten, und zwar einschließlich sog. kalkulatorischer Kapitalkosten. Für die Regierungskommission hätten Experten auch ein Kurzgutachten erstellt, wonach die Kostenerhöhung durch eine LKW-Maut von 25Pf/km auf Autobahnen gesamtwirtschaftlich das Preisniveau um nur 0,2% des Bruttoinlandsprodukts steigere. Die Betroffenheit der Industrie als transportintensiver Wirtschaftsbereich sei jedoch deutlich höher – so der BDI. „Dies gilt in besonderem Maße für transportkostenintensive Bereiche des produzierenden Gewerbes, also vor allem bei Massenguttransporten und für transportintensive Produktionsprozesse bei hoher Arbeitsteilung innerhalb Deutschlands bzw. intensivem Wettbewerb auf Export- und Importmärkten. Die Kosten im Straßengüterfernverkehr könnten auf nationalen Relationen bei einer in der Diskussion befindlichen Mauthöhe von 25 Pf/km um etwa 15 Prozent steigen. Die Preiseffekte werden sich in relevanter Weise auf das Preisniveau im Verkehrsmarkt auswirken, da sich die von der Bundesregierung erhoffte Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene bzw. die Wasserstraßen nur in geringem Maß einstellen wird. Die Wahl des Verkehrsträgers erfolgt in erheblichem Maße nach qualitativen Gesichtspunkten."[806] Die Möglichkeit zur Überwälzung der höheren Kosten auf

[805] Zur dieser methodischen Kritik vgl. die Fußnote auf Seite 14 des BDI-Positionspapiers vom Juli 2001.

[806] BDI-Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen" vom 31. Juli 2001.

internationalen Märkten sei gering. Ein Anstieg des inländischen Preisniveaus für Konsumgüter und damit verbundene Inflationsimpulse würden letztendlich auch die Verbraucher in Deutschland treffen. „Gerade Güter des täglichen Bedarfs weisen einen relativ hohen Transportkostenanteil auf.“[807] Im Interesse von verladender Wirtschaft[808] und Verkehrsgewerbe müssten zusätzliche Belastungen einer streckenbezogenen Maut durch Entlastungen bei anderen verkehrsspezifischen Steuern und durch eine spürbar bessere Infrastrukturqualität kompensiert werden. „§ 3 ABMG (Mautsätze) sieht vor, die Maut nach der zurückgelegten Strecke, der Anzahl der Achsen und der Emissionsklasse des Fahrzeugs zu bemessen. Da die Maut ein Instrument der Wegekostendeckung und Infrastrukturfinanzierung ist, hält der BDI eine Emissionsdifferenzierung der Mautgebühr für systemfremd und nicht verursachungsgerecht. Zwar würde auf die Weise die Nutzung neuer Technologien zur Emissionsminderung wirtschaftlich rentabler. Solche wirtschaftlichen Anreize sind aber bereits in der KFZ-Steuer enthalten. Generell sollte sichergestellt sein, dass im Gesamtsystem der verkehrsspezfischen Abgaben solche Anreizinstrumente vorhanden sind und regelmäßig an die technische Entwicklung angepasst werden.“[809] Die abschließende BDI-Empfehlung 4 „Öffentliche Investitionen erhöhen, privatwirtschaftliche Optionen erweitern“ forderte die Politik auf, höhere Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur vorzunehmen. Dies sei nur eine Frage des politischen Willens. Trotz hoher staatlicher Einnahmen aus den Abgaben des Verkehrs setze der Bund seine Ausgabenprioritäten nicht zugunsten öffentlicher Infrastrukturinvestitonen. Die Zahlungen der Straßennnutzer in die öffentlichen Haushalte seien dreimal so hoch wie die öffentlichen Ausgaben für das gesamte Straßenwesen. Durch eigenständige Infrastrukturgesellschaften und Infrastrukturbenutzungsgebühren mit enger Zweckbindung eröffneten sich viele Möglichkeiten zur Stärkung privatwirtschaftlicher Infrastrukturmodelle. Denkbar wäre die Vergabe von Konzessionen für Teilleistungen (Unterhalt, erweiterbar auf Erneuerung), aber auch die Übernahme von Staatsaufgaben durch Private. Ohne eine enge Zweckbindung fehle für solche Konzepte jedoch die Transparenz der Einnahmeströme und die Akzeptanz seitens der Nutzer. Als abschließendes Fazit empfahl der BDI: „Mehr Mut zur Reform“. Dominierte im Positionspapier ein eher sachlicher Ton, so spitzte der BDI in seiner Pressemitteilung vom 19. Juli 2001 seine Forderungen

[807] BDI-Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ vom 31. Juli 2001.

[808] Mit dem Begriff „verladender Wirtschaft“ ist Industrie und Handel gemeint.

[809] BDI-Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesauobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ vom 31. Juli 2001.

pressewirksam zu: „BDI zum Mautgesetz: Freibrief zum Abkassieren“. Der Gesetzentwurf, den das Kabinett im August beschließen wolle, sei nichts anderes als ein Blankoscheck zum Abkassieren. Diesen werde die Industrie nicht unterschreiben. Deutschland brauche bessere Verkehrsinfrastrukturen, nicht noch höhere Transportkosten. Wer geglaubt habe, mit dem Gesetzentwurf werde die lange versprochene Harmonisierung für das deutsche Transportgewerbe realisiert, indem die neuen Gebühren durch Entlastungen an anderer Stelle kompensiert würden, sehe sich enttäuscht. Auch mit der Zweckbindung der Mauteinnahmen für den Autobahnbau habe man nicht Ernst gemacht. Das Verkehrswachstum, das mit der Erweiterung Europas auf Deutschland zurolle, dürfe nicht blockiert werden, da es die Grundlage für die Entwicklung und das Zusammenwachsen des europäischen Binnenmarktes sei.[810] Auch hinsichtlich des Ziels „Verkehrsverlagerung“ war der BDI sehr skeptisch eingestellt: „Es ist nicht damit zu rechnen, dass die Transportvolumina auf der Straße aufgrund der Kilometer-Gebühren zurückgehen. (…) ein wesentlicher Teil des Wachstums wird auch weiterhin auf den Straßengüterverkehr entfallen (…). (…) In Zeiten einer labilen Konjunktur beeinflusst eine solche Zusatzgebühr die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft erheblich. Hier stehen Wachstum und Beschäftigung auf dem Spiel.“[811] Im Positionspapier griff der BDI an einigen Stellen auch auf Zitate aus dem Pällmann-Bericht zurück, z.B. auf folgende Feststellung: „Die Vorstellung einer nachhaltigen Entlastung der Bundesfernstraßen durch Verkehrsverlagerungen auf Schiene oder Binnenwasserwege ist mittelfristig unrealistisch.“[812]

Auf einem ähnlichen Argumentationspfad wie der BDI bewegte sich auch der Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung e.V. (BGL).[813] Der BGL vertritt über 12.000 Unternehmen (großteils Mittelständler) aus den drei genannten Bereichen. Hierbei handelt es sich um reine Frachtführer, die auch den eigentlichen Transportvorgang per LKW abwickeln. Spediteure gelten im Gegensatz dazu eher als „Architekten des Güterverkehrs“, die nicht immer selbst als Frachtführer in den Markt eintreten müssen, sondern sich oftmals auch „nur“ mit der Organisation des Güterversands (Frachtvermittler) auseinandersetzen und dabei auf verschiedene Verkehrsmittel (LKW, Bahn, Binnenschiff, Kombinierter Verkehr) zurückgreifen. Um die Interessen der Branche wirksam zu vertreten, initiiert der BGL regelmäßig Kampagnen in der Öffentlichkeit, z.B. für das Image des LKW (Slogan: „Ohne

[810] Vgl. BDI-Pressemitteilung Nr. 122/01 vom 19. Juli 2001.

[811] BDI-Info-Service 24. August 2001.

[812] BDI-Positionspapier Juli 2001: 6.

[813] Zur Struktur des BGL vgl. auch: Anmerkung 328.

LASTER gibt es von allem zu wenig“ oder „LKW. Da ist für jeden was drin“). In der Frankfurter Zentrale arbeiten über 45 Mitarbeiter in 8 Fachabteilungen.[814] Ziel des BGL ist es, den angeschlossenen Unternehmen Information, Dienstleistung und Interessenvertretung aus einer Hand zu bieten. Der BGL will dabei das Prinzip des „Verbandes von unten“ leben, d.h. die Unternehmer bestimmen Verbandspolitik und Verbandsangebot auf allen Ebenen, in den Landesverbänden und im Spitzenverband, auf Mitgliederversammlungen, in Vorständen, im Präsidium und in den zehn ständigen Ausschüssen (z.B. Ausschuss Internationaler Verkehr, Ausschuss für wirtschaftliche Grundsatzfragen). Bei den BGL-Mitgliedern handelte es sich im Grunde genommen um die künftigen Hauptbetroffenen einer LKW-Maut. Dieser Umstand macht die Positionierung des Verbandes zum Komplex „Straßenbenutzungsgebühren“ besonderes interessant und relevant. Um das „Denkschema“ des BGL, der im Rechtssetzungsprozess eine zentrale Rolle spielte, nachvollziehen zu können, muss bereits im Jahr 2000 angesetzt werden. „Das Jahr 2000 markiert einen tiefen Einschnitt für das europäische und in ganz besonderem Maße für das deutsche Güterkraftverkehrsgewerbe. (…) Preis- und Sozialdumping beherrschen die Geschäftspraktiken im Transportsektor. Das Europa ohne Grenzen, das nur auf Liberalisierung setzte, der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen aber kaum Beachtung schenkte, steht an einem Wendepunkt der Verkehrspolitik. Die Explosion der Dieselpreise, die sich seit Juli 2000 in einem niemals gekannten Ausmaß verschärfte, ließ die lange übertünchte Strukturkrise in vollem Umfang erkennbar werden. Militante Proteststimmung machte sich quer durch das europäische Gewerbe breit und führte zu Straßenblockaden in Frankreich, Belgien, den Niederlanden und England. Überall gärte es, und die Hilflosigkeit der Politik, mit der selbstverschuldeten Krise fertig zu werden, gipfelte in „Befriedungsprogrammen“, die direkte und indirekte Hilfen für das in einzelnen europäischen Ländern ansässige Verkehrsgewerbe beinhalten. So haben beispielsweise Subventionspraktiken in den Niederlanden zur Folge, dass die aktuelle Mineralölsteuerbelastung niederländischer Unternehmer 16 Pfennige unter der deutschen Mineralölsteuer liegt. Mineralölsteuerrückerstattungen werden auch in Frankreich und Italien gewährt. Pro Tankfüllung beziffern sich die Wettbewerbsvorteile gebietsfremder Transportunternehmen mittlerweile auf rund 200,00 DM bzw. pro LKW und Jahr teilweise auf über 10.000,00 DM.“[815] Die vom BGL diagnostizierte Strukturkrise im europäischen Straßengüterverkehr, insbesondere aber auch die Verärgerung über die deutsche Ökosteuer, veranlassten den Verband dazu, am 26. September 2000 in Berlin eine groß angelegte

[814] Zur Illustration vgl. den BGL-Organisationsplan im Anhang (Abbildung 9).

[815] BGL-Jahresbericht 2000/2001: 1.

Protestaktion durchzuführen. "Objektiv gibt es keinerlei rationale Argumente mehr dafür, deutschen Unternehmen zu erklären, dass in Frankreich mit Beginn des nächsten Jahres die Mineralölsteuer um 12 Pfennig/Liter mit weiter dynamisierten Erstattungsraten gesenkt wird, während in Deutschland im Zuge der dritten Erhöhung der ökologischen Steuerreform die Steuerlast um 18 Pfennig/Liter steigt. Das Politharakiri rund um die Ökosteuer kommt damit einem Crash-Programm für die deutsche Transportwirtschaft gleich. (…) Der BGL mahnt dringend ein politisches Signal der Bundesregierung an, das dem Treiben des europäischen Subventionswettlaufs nicht länger tatenlos zusieht, ohne dem deutschen Gewerbe ebenfalls zu helfen. (…) Die Erwartungen des deutschen Verkehrsgewerbes an die Bundesregierung sind hoch gesteckt. Die Zeit des Vertröstens ist endgültig vorbei, weil unterlassene Hilfeleistung Unternehmen und Arbeitsplätze ausradiert."[816] Beim „Aktionstag des deutschen Güterkraftgewerbes gegen Subventionswettlauf durch EU-Mitgliedstaaten und Dumping-Praktiken im europäischen Güterkraftverkehr" unternahmen zahlreiche BGL-Mitglieder und Transportunternehmen mit über 1000 LKW eine Sternfahrt[817] nach Berlin, die in der Hauptstadt zu großen Verkehrsbehinderungen führte. Außerdem sollte bundesweit die Praktikabilität der Energiesparvorschläge der Bundesminister für Umwelt (Jürgen Trittin), Verkehr (Reinhard Klimmt) und Wirtschaft (Werner Müller) geprüft werden, durch langsameres Fahren („Fuß vom Gas") Verbrauchseinsparungen zu erzielen und damit die Wirkungen der Ökosteuer aufzufangen. „Das deutsche Gewerbe und das Fahrpersonal sollen zeitgleich am 26. September von 12 bis 16 Uhr einen ersten diesbezüglichen Feldversuch starten. Auf Bundesautobahnen sollen in dieser Zeit nur noch Tempo 60, auf Bundesstraßen Tempo 50 und innerhalb geschlossener Ortschaften Tempo 30 als Höchstgeschwindigkeit gewählt werden. Sollten sich hieraus noch keine verwertbaren Erkenntnisse ergeben, könnte der Feldversuch zur Energieeinsparung wiederholt oder auch längerfristig fortgesetzt werden."[818] Vor dem Brandenburger Tor fand eine Großkundgebung statt, bei der dem Bundestagspräsidenten Wolfgang Thierse eine Resolution mit den zentralen Anliegen des Transportgewerbes übergeben werden sollte. Mit den verschiedenen Aktionen wollte der BGL

[816] BGL-Pressemitteilung „Empörung im deutschen Transportgewerbe über Tatenlosigkeit der Bundesregierung" vom 6. September 2000.

[817] Das BGL-Präsidium warnte die Transportunternehmen vor gezielten Blockadeaktionen nach französischem, belgischem oder britischen Muster. Rechtslage und höchstrichterliche Rechtsprechung seien in Deutschland eindeutig und für Organisatoren wie für aktive Teilnehmer existenzgefährdend (vgl. BGL-Pressemitteilung „BGL-Präsidum ruft zur ersten zentralen Protestaktion am 26. September 2000 auf" vom 13. September 2000).

[818] BGL-Pressemitteilung „BGL-Präsidum ruft zur ersten zentralen Protestaktion am 26. September 2000 auf" vom 13. September 2000.

der Öffentlichkeit und vor allem der Politik sein entschlossenes Protestpotential vor Augen führen. Vor der Bundespressekonferenz erläuterte BGL-Präsident Hermann Grewer die wirtschaftliche Situation des Gewerbes und forderte: „Umgehende Angleichung der Fiskallasten an das „neue“ Niveau maßgeblicher EU-Mitbewerber. Ziel ist nicht die Beschleunigung des Subventionswettlaufs, sondern das Setzen eines Kontrapunkts in Europa. Deshalb fordern wir die schnellstmögliche Einführung einer kilometerabhängigen Straßenbenutzungsgebühr mit dem Ziel, für inländische und gebietsfremde Transportunternehmen das Abgabenniveau und den Wegekostendeckungsgrad anzugleichen. Fiskalische Ansprüche an den Straßengüterverkehr – auch die Ökosteueranteile der Mineralölsteuer – könnten für die Staatskasse einnahmeneutral Bestandteil dieser Gebühr werden. Ein Umgehen der Ökosteuer in Deutschland durch das Tanken im Ausland wäre dann nicht mehr möglich. Immerhin fahren gebietsfremde Fahrzeuge bis zu 3.000 km mit einer Tankfüllung, ohne in Deutschland zu tanken. Bei rund 800.000 schweren Nutzfahrzeugeinsätzen arbeitstäglich, von denen circa 120.000 nach unseren Berechnungen bereits durch gebietsfremde Fahrzeuge geleistet werden, ist der Vorteil einer streckenabhängigen Straßenbenutzungsgebühr für die Wettbewerbsharmonisierung und die fiskalischen Ansprüche naheliegend. Deutsche Unternehmen dürfen nicht länger einseitig Sonderabgaben des Kraftverkehrs unterliegen. (…) Nach Auffassung des deutschen Güterkraftverkehrsgewerbes kann nur durch harmonisierte Wettbewerbsbedingungen funktionsloser Wettbewerb vermieden werden.“[819] Die Protestaktion, die der BGL selbstbewusst als „die größte Gewerbedemonstration in der Nachkriegsgeschichte“[820] einstufte, erreichte eine beachtliche Medienresonanz. „Viele Menschen in Deutschland begriffen, dass mit der verfehlten Verkehrspolitik deutsche Arbeitsplätze sinnlos geopfert werden. Kein einziges Gramm kann mit einer nationalen Verteuerung des Straßengüterverkehrs auf die Bahn verlagert werden. Letztendlich werden dadurch nur Fahrzeuge mit deutschem Kennzeichen durch gebietsfremde abgelöst. Zahlreiche Fernsehdiskussionen und Medienberichte in Funk und Presse machten auf breiter Front klar, dass für das deutsche Verkehrsgewerbe eine realistische, politische Perspektive eröffnet werden muss.“[821] Bundeskanzler Gerhard Schröder äußerte durchaus Verständnis für die Verärgerung und Sorgen der Spediteure, weil sie durch die Wettbewerbsverzerrungen auf

[819] Auszug aus dem Statement von BGL-Präsident Hermann Grewer vor der Bundespressekonferenz am 26. September 2000 in Berlin.

[820] BGL-Jahresbericht 2000/2001: 2.

[821] ebd.

dem europäischen Markt in der Tat in ihrer Existenz bedroht seien. Von der Ökosteuer sah der Kanzler allerdings keine negativen Folgen auf das deutsche Verkehrsgewerbe ausgehen. Gerhard Schröder bot allen Beteiligten daher an, im Kanzleramt begonnene Gespräche zur Konkretisierung von Maßnahmen gegen illegale und graue Kabotage, gegen die Fortsetzung des Sozialdumpings, für einheitliche Arbeitsbedingungen und für die Einführung einer EU-Fahrerlizenz fortzusetzen. Am 8. Februar 2001 kam es im Bundeskanzleramt zu einer entscheidenden informelle Absprache, die eine Totalblockade des BGL in punkto Maut eher unwahrscheinlich machte. Der Chef des Bundeskanzleramtes, Frank-Walter Steinmeier, sicherte in einem Gespräch BGL-Präsident Hermann Grewer und BGL-Geschäftsführer Prof. Dr. Karlheinz Schmidt zu, die Bundesregierung werde weitere Anstrengungen gegen unfaire Wettbewerbspraxis und für die Fiskalharmonisierung in der Europäischen Union unternehmen. So habe das Bundeskabinett eine Gesetzvorlage gegen „graue und illegale Kabotage“ bereits verabschiedet. Dieser Gesetzentwurf enthalte wirksame Instrumente, um gegen ruinöse Praktiken auf den nationalen und internationalen Verkehrsmärkten vorzugehen. Auch bezüglich der Rückerstattungspraxis für Mineralölsteuern in einzelnen EU-Ländern werde die Bundesregierung entschieden einschreiten. An dem exklusiven Treffen im Kanzleramt nahm auch BMVBW-Staatssekretär Ralf Nagel teil. Der Schlüsselsatz, der die BGL-Vertreter zuversichtlich stimmte, äußerte Steinmeier im Zusammenhang mit der Einführung der kilometerabhängigen Straßenbenutzungsgebühr: Die Bundesregierung werde die Einführung der LKW-Maut mit einem „größtmöglichen Harmonisierungsschritt im Rahmen der EU-Rechtssetzung verbinden“[822]. Beide Seiten vereinbarten, die Umsetzung der angesprochenen Maßnahmen im engen Dialog voranzutreiben. Auf die „Steinmeier-Zusage“ wurde im gesamten Rechtssetzungsprozess immer wieder vom BGL Bezug genommen. Das Dreieck „BGL - Kanzleramt - BMVBW“ stand in regem Informationsaustausch. Für den BGL stellten die Gespräche auch einen Beleg für den guten Zugang zu den politischen Akteuren dar, den andere Verbände in der Art nicht hatten. Der BGL machte zwar darauf aufmerksam, dass die Maut „nur mit und nicht gegen die Betroffenen eingeführt werden kann.“[823] Da das Instrument „Maut an sich“ von den Fraktionen[824] im Bundestag begrüßt wurde (im Rechtssetzungsprozess gab es vor allem über die Frage der richtigen Ausgestaltung massive

[822] BGL-Pressemitteilung „Chef des Bundeskanzleramts, Staatssekretär Dr. Steinmeier, sichert dem deutschen Verkehrsgewerbe Unterstützung gegen unfairen Wettbewerb zu und setzt sich für weitere Harmonisierungsfortschritte ein“ vom 9. Februar 2001.

[823] So Stecker im Interview.

[824] Vgl. hierzu: 5.2.5.

Konflikte zwischen den einzelnen Parteien), stellte sich für den BGL die generelle Frage, welchen Sinn eine Totalblockade (bei einer derartigen politischen Konstellation) überhaupt machte. Das Thema Maut wollte man von BGL-Seite daher eher „sehr konstruktiv angehen und durch eine aktive Lobby-Arbeit versuchen, die Ausgestaltung zugunsten der eigenen Klientel zu beeinflussen.“[825] Innerhalb des Verbandes war für diese Positionierung dennoch ein „großer Überzeugungsprozess erforderlich.“[826] Das offensive Auftreten des BGL – ohne große Absprachen über eine mögliche gemeinsame Strategie („Anti-Maut-Front“) mit anderen Verbänden – versetzte z.B. den BDI in Erstaunen und führte zu Verstimmungen. Auch die Steinmeier-Zusage sah man dort eher sehr skeptisch. Für den BGL waren bei der LKW-Maut folgende Punkte zentral: Für eine Maut sprach aus dem BGL-Blickwinkel vor allem die Tatsache, dass ausländische LKW erstmals gerecht an den Wegekosten der deutschen Autobahnen beteiligt werden konnten. Diese fremden LKW würden mit einer Straßennutzungsgebühr erstmals adäquat an den Kosten beteiligt. Die Maut sei zumindest in diesem Sinne wettbewerbsneutral. Zentraler Punkt für das BGL-Klientel war dabei jedoch die Frage der Kompensation/Harmonisierung[827]. Die Maut dürfe keinesfalls „on top“ auf die vorhandene Abgabenlast aufgesattelt werden. Dies sei für die vielen kleinen und mittelständischen Unternehmen nicht zu verkraften. Hierbei argumentierte der BGL auch mit Daten der Insolvenzstatistik des Statistischen Bundesamtes. Erstmals sei im Jahr 2000 die Marke von 1.300 Insolvenzen im deutschen Transportgewerbe übertroffen worden. Dies entspreche einer Steigerung von 29% gegenüber 1999. „Aber das Jahr 2000 dürfte nicht länger das „Rekordjahr“ bleiben, denn im 1. Halbjahr 2001 lagen die Insolvenzzahlen noch einmal um katastrophale 34% höher als im gleichen Vorjahreszeitraum.“[828] Die Koppelung der Mauteinführung an einen größtmöglichen Harmonisierungsschritt fand insofern verbandsintern allseits große Zustimmung und signalisierte Hoffnung. Vorstellbar war für den BGL aber auch eine kräftige Senkung der Kraftahrzeug- und/oder Mineralölsteuern zur Entlastung. Der BGL war durchaus bereit, eine höhere Maut zu akzeptieren, da diese auch Ausländer zu entrichten hatten. Der dadurch entstehende finanzielle Spielraum könne dann für eine spürbare Harmonisierung genutzt werden. Bei der Verwendungsfrage der Mauteinnahmen plädierte der BGL unter Verweis auf das Äquivalenzprinzip für eine

[825] So Stecker im Interview.

[826] ebd.

[827] Mit dem Begriff „Kompensation“ wurde auch von BGL-Seite nie offiziell hantiert. Es sollte keine Parallele zu den Vorgängen Anfang der 90er Jahre (vgl. 4.2.1) hergestellt werden.

[828] BGL-Pressemitteilung „Katastrophale Insolvenzentwicklung im Transportgewerbe“ vom 29. Oktober 2001.

vollständige Zweckbindung der Mittel für Erhalt und Ausbau der Straßeninfrastruktur. § 11 (Mittelverwendung) ABMG war für den BGL insofern nicht akzeptabel und kam einer „Mogelpackung“[829] gleich. Die Maut dürfe auch nur in engen Grenzen und nach klaren Kriterien auf Bundesfernstraßen, bei denen es nachweislich zu Verlagerungseffekten komme, ausgedehnt werden. Sowohl Mauthöhe, Zweckbindung als auch Art und Umfang der Harmonisierungsmaßnahmen müssten im ABMG festgeschrieben werden. Der ABMG-Entwurf erfüllte diese Anforderungen aus Sicht des BGL noch nicht, daher verschärfte der BGL kurz vor der Kabinettsentscheidung den Ton und beteiligte sich an der gemeinsamen Presseerklärung vom 12. August. Seine Argumentation unterfütterte der BGL auch mit einer wissenschaftlichen Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) aus dem Jahr 2000. Gemeinsam mit dem ADAC hatte der BGL die Studie[830] zum Thema „Wegekosten und Wegekostendeckung des Straßen- und Schienenverkehrs in Deutschland im Jahr 1997“ in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse wurden am 4. April 2000 präsentiert, dem Verkehrsausschussvorsitzenden des Deutschen Bundestages überreichten die beiden Verbände gemeinsam ein Exemplar. Die Studie kam zum Ergebnis, dass die inländischen Nutzfahrzeuge je nach Art der Berechnung „ihre Wegekosten zu 123 bzw. 151 Prozent[831] decken (ohne Berücksichtigung kalkulatorischer Zinsen[832]). (…) Demgegenüber decken die ausländischen LKW ihre Wegekosten nach wie vor nur zum Teil. (…) Bescheidener fallen die Ergebnisse dagegen für den Schienenverkehr aus. Bei der Deutschen Bahn AG standen 1997 Wegekosten von 14,7 Mrd. DM – inklusive kalkulatorischer Verzinsung wären es 18,7 Mrd. DM - entsprechenden Einnahmen von 10,3 Mrd. DM gegenüber. Zu diesen Erlösen trug insbesondere der Personenverkehr bei, der wiederum mit erheblichen Mitteln aus dem Mineralölsteueraufkommen gefördert wird. Im Güterverkehr werden sogar nur 20 Prozent der verursachten Wegekosten (ohne kalkulatorischen Zinsen) ausgeglichen, (…). Der Güterverkehr auf der Schiene wird folglich vom Steuerzahler nach wie vor in erheblichem Umfang subventioniert.“[833] ADAC-Vizepräsident Dr. Erhard Oehm zog aus der Studie das

[829] So Stecker im Interview.

[830] BGL/ADAC 2000.

[831] Für die Wegekostendeckung nur auf Bundesautobahnen lagen die Werte – ohne die Ökosteuerreform zu berücksichtigen – für deutsche Nutzfahrzeuge des Güterverkehrs zwischen 155,8% und 313,1% und für deutsche PKW zwischen 374,2% und 805,1%.

[832] Bei kalkulatorischen Zinsen wird unterstellt, dass das Kapital der Straßeninfrastruktur mit jährlich 2,5 Prozent verzinst wird.

[833] BGL-Pressemitteilung „Neue Wegekostenrechung: Staat macht Kasse mit dem Straßenverkehr – ADAC/BGL: PKW und LKW decken ihre Infrastrukturkosten“ vom 4. April 2000.

Fazit: „Der Staat bittet die PKW-Fahrer und Spediteure über Sonderabgaben in einem Umfang zur Kasse, der bei weitem ausreicht, die jeweils verursachten Kosten für die Infrastruktur zu decken.“[834] Die Meinung von BGL-Präsident Hermann Grewer ging in die gleiche Richtung: „Die Klage der Politik, die vom Nutzer eingenommenen Finanzmittel reichten zur Erhaltung der Substanz der Verkehrswege, sowie zum erforderlichen Ausbau nicht aus, gerät angesichts dieser Berechnungen zur Farce.“[835] Den Ergebnissen der Pällmann-Kommission zollte der BGL durchaus Lob. Mit ihrem Bericht habe sie den „Blick für Realitäten geschärft und bestätigt der offiziellen Verkehrspolitik Wunsch- und Wolke-Denken. Unter dem Stichwort der „Instandhaltungskrise“ ist nunmehr ohne das „Oleum der Straßenlobby“ aufgedeckt, wie weit unsere Straßen sowie Schienen- und Wasserwege buchstäblich auf Verschleiß gefahren wurden und werden.“[836] Die Argumentation der Kommission, die hohen Sonderabgaben des Verkehrs stellten allgemeine Steuermittel dar und seien nicht als Wegeeinahmen gedacht, teilte der BGL nicht. Hier folge der Pällmann-Bericht im Wesentlichen der in der Politik vertretenen Ansicht. „In diesem Sinne hat auch die Pällmann-Kommission wiederum die Straßennutzer dazu auserkoren, den fehlenden Finanzbedarf für Infrastrukturen über Straßenbenutzungsgebühren aufzubringen.“[837]

Der Bundesverband Spedition[838] und Logistik e.V. (BSL) vertritt vorrangig die Interessen der Frachtvermittler, wobei 50 % der rund 3.000 Mitgliedsbetriebe[839] (aus 16 Landesverbänden) auch eigene Fahrzeuge zum Gütertransport einsetzen. Die rechtliche Grundlage hierfür ist § 458 Handelsgesetzbuch (HGB), der den sog. „Selbsteintritt“ regelt. Dort heißt es: „Der Spediteur ist befugt, die Beförderung des Gutes durch Selbsteintritt auszuführen. Macht er von dieser Befugnis Gebrauch, so hat er hinsichtlich der Beförderung die Rechte und

---

[834] BGL-Pressemitteilung „Neue Wegekostenrechung: Staat macht Kasse mit dem Straßenverkehr – ADAC/BGL: PKW und LKW decken ihre Infrastrukturkosten“ vom 4. April 2000.

[835] ebd.

[836] BGL-Pressemitteilung „Pällmann-Kommission entlarvt deutsche Verkehrspolitik als Wunsch- und Wolke-Denken“ vom 5. September 2000.

[837] ebd.

[838] Eine Spedition ist ein Betrieb in der Logistikbranche, der streng genommen nur den Transport von Waren und Gütern besorgt (Organisationsfunktion). Der Spediteur als Organisator setzt keine eigenen Transportmittel ein. Innerhalb der Speditionsbranche nennt man ihn deshalb auch „Sofaspediteur“.

[839] Stand 2001. Der Bundesverband Spedition und Logistik (BSL) fusionierte am 11. April 2003 mit der Vereinigung Deutscher Kraftwagenspediteure (VKS). Der neue Verband firmiert seither unter dem Namen „Deutscher Speditions- und Logistik-Verband“ (DSLV). Der VKS brachte in die neue Verbindung rund 1.000 Mitgliedsbetriebe mit ein. Die Fusion der beiden Verbände erfolgte, um dem Speditionsgewerbe eine wirkungsvollere Stimme zu verleihen.

Pflichten eines Frachtführers oder Verfrachters. In diesem Fall kann er neben der Vergütung für seine Tätigkeit als Spediteur die gewöhnliche Fracht verlangen.“ Der BSL stuft sich grundsätzlich als „verkehrsträgerneutral“[840] ein und ist gegenüber der Bahn „nicht negativ eingestellt“[841]. Aufgrund des Selbseintritts zahlreicher Mitgliedsbetriebe und aufgrund der dominanten Rolle des LKW (Modal Split) beim Gütertransport, schwenkte der BSL jedoch rasch auf die Linie des BGL mit ein. Die bereits dargestellten BGL-Positionen übernahm der BSL in sein Argumentationsschema und war damit „inhaltlich auf der selben Linie“[842], ohne jedoch den direkten Draht zum Kanzleramt zu haben. Verkehrsverlagerung durch Verteuerung des Hauptkonkurrenten Straße gehe zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und führe zu Wohlstandsverlusten. Die Wirtschaft – und damit auch die Spediteure – wählten die eingesetzten Verkehrsträger vorrangig nach qualitativen und nicht nach preislichen Gesichtspunkten aus. Bereits heute verteilten sich die meisten Güter auf die für sie am ehesten geeigneten Verkehrsträger, d.h. Massengüter, die zeitunkritisch sind, auf die dafür prädestinierten Verkehrsträger Bahn und Binnenschiff. Güter, die in der Wertschöpfungskette höher angesiedelt seien, wie Halb- und Fertigfabrikate, und die im Rahmen der von Industrie und Handel vorgegebenen engen Zeitfenster transportiert werden müssten, würden vorrangig mit dem schnellen und flexiblen Verkehrsträger LKW transportiert. Dies schließe jedoch nicht aus, dass auch höherwertige Stückgüter[843] im Rahmen kombinierter Verkehre transportiert werden könnten. Dies geschehe bereits im Bereich der Binnenschifffahrt im Rahmen von Containerverkehren im Hinterlandverkehr zu den Seehäfen. Diese konzentrierten sich aufgrund des Preis-Leistungs-Verhältnisses jedoch vorwiegend auf die Rheinschiene. Zu weiteren Verlagerungen auf die Schiene sowie im Kombinierten Verkehr werde es kommen, sofern der Verkehrsträger Schiene bei den entscheidenden Kriterien Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit und Geschwindigkeit zulegen könne. Das gelte vor allem für internationale Relationen. Die Einführung der LKW-Maut werde hingegen keine zusätzlichen Güter auf die Schiene bringen. Die angestrebte Wiederbelebung des Verkehrsträgers Schiene könne eben nur durch qualitative Leistungsverbesserungen und die Einführung eines nach den Prinzipien des Wettbewerbs ausgerichteten Ordnungsrahmens gelingen, in dessen Zentrum die Trennung von Netz und Betrieb stehen müsse. Schienenverkehre rechneten sich nur auf mittleren und

[840] So Herbert Nickenig im Interview.

[841] ebd.

[842] ebd.

[843] Als Stückgüter werden „kleingewichtige“ (30 Kilo bis 2 Tonnen) Sendungen bezeichnet, die besonders zeitgenau angeliefert werden müssen.

längeren Entfernungen. Im Kurzstreckenbereich bis etwa 150 Kilometer sei der LKW zumeist nicht zu ersetzen. Die Schiene leide auch unter einem Volumenproblem, d.h. für einen Ganzzug müssten erst einmal 800-1000 Tonnen Güter zusammenkommen. Einzelwagenverkehre stellten immer noch die Ausnahme dar. Die Maut bürde der deutschen Verkehrswirtschaft und in ihrer Auswirkung über die Transportkosten schließlich der gesamten Wirtschaft jährlich zusätzliche Kosten in Höhe von 5-10 Mrd. DM auf. Die Einführung einer Maut müsse von einer vollständigen steuerlichen Kompensation begleitet werden, um das Überleben deutscher Transport- und Speditionsunternehmen und der damit zusammenhängenden Arbeitsplätze zu sichern.

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) versteht sich ebenfalls als „Sprecher der Wirtschaft". Er ist die Dachorganisation der 82 deutschen Industrie- und Handelskammern (IHKs). Im Unterschied zu anderen Organisationen der Wirtschaft, besonders den Branchenverbänden, basiert die Repräsentanz des wirtschaftlichen Gesamtinteresses auf einer breiten Unternehmerschaft. 3,6 Mio. gewerbliche Unternehmen sind gesetzliche Pflichtmitglieder der Industrie- und Handelskammern. Diese Zugehörigkeit aller Unternehmen zu den Industrie- und Handelskammern gibt der Spitzenorganisation, dem DIHK, ein besonderes Gewicht gegenüber den politischen Instanzen. Während die IHKs ihre zugehörigen Unternehmen gegenüber den politischen und administrativen Entscheidern in ihren Regionen vertreten, erfüllt der DIHK diese Aufgabe gegenüber den Entscheidern der Bundes- und Europapolitik. Die gesetzliche Mitgliedschaft aller Unternehmen in den IHKs – mit Ausnahme der Unternehmen des Handwerks, der Landwirtschaft und der Freien Berufe – machen IHKs und DIHK „unabhängig von Einzelinteressen. Diese Unabhängigkeit ist Verpflichtung: Sie zwingt die Industrie- und Handelskammern und den DIHK bei wirtschaftspolitischen Aussagen zum Ausgleich der Interessen zwischen Unternehmen, Branchen und Regionen. Interessenausgleich ist eine zentrale Aufgabe der IHK-Organisation."[844] Die Organisationsstruktur des DIHK sieht als oberstes und höchstes Organ die Vollversammlung vor, in der alle IHKs mit ihren Präsidenten und Hauptgeschäftsführern vertreten sind. Die Vollversammlung wählt den Präsidenten des DIHK und bestätigt den Vorstand. Der Präsident, der Unternehmer und zugleich Präsident oder Vizepräsident einer IHK sein muss, ist Repräsentant der gesamten IHK-Organisation und damit auch der deutschen gewerblichen Wirtschaft gegenüber der Öffentlichkeit und Politik. Im Unterschied zu den Industrie- und Handelskammern ist der DIHK keine öffentlich-rechtliche

[844] DIHK-Informationsbroschüre „Sprecher der Wirschaft: Deutscher Industrie- und Handelskammertag" vom Juni 2003.

Körperschaft, sondern ein eingetragener Verein, dessen Mitglieder die öffentlich rechtlichen IHKs sind. Der DIHK hat gegenüber den IHKs keine Weisungsrechte, sondern er kann nur Empfehlungen aussprechen. Umgekehrt übertragen aber die IHKs dem DIHK Befugnisse und Aufgaben für seine politische Arbeit auf Bundes- und Europaebene. Der DIHK beschäftigt rund 190 hauptamtliche Mitarbeiter. Verkehrspolitik fällt in den Zuständigkeitsbereich B 4: Dienstleistungen, Infrastruktur, Regionalpolitik. Der Komplex Verkehrspolitik/Verkehrswirtschaft wird von einem Mitarbeiter betreut. Außerdem beraten den DIHK 15 Fachausschüsse, die sich vor allem aus der Unternehmerschaft zusammensetzen. Verkehrsfragen werden hier vom Verkehrsausschuss behandelt, dem 140 Mitglieder[845] angehören. Überdies tagt in regelmäßigen Abständen ein Arbeitskreis, der ebenfalls Verkehrsfragen diskutiert und Positionspapiere des DIHK vorstrukturiert. Der DIHK will „Informationsgeber für und über die deutschen Unternehmen"[846] sein. Für das Zusammenwachsen der Märkte weltweit kommt dem enggeknüpften Netzwerk der Auslandshandelskammern (AHKs), Delegiertenbüros und Repräsentanzen in über 70 Ländern der Welt – auf allen Kontinenten – eine besondere Bedeutung für die deutsche Wirtschaft zu. Die deutschen AHKs bieten vor allem kleineren und mittleren Unternehmen, die keine eigene Exportabteilung vorhalten, Serviceleistungen (Wissen über Ein- und Ausfuhrbestimmungen; Investitionsbedingungen im Ausland; Devisenregelungen; Marktchancen) an. Auch für ausländische Unternehmen sind die AHKs erste Ansprechpartner und Vermittler für Geschäfte in Deutschland. „Für Freiheit und Wettbewerb! Das war 1861 in Heidelberg die „Missio" der Gründer des Deutschen Handelstages. (…) Der Forderung nach mehr Markt und weniger Staat in Deutschland und im zusammenwachsenden Europa bleiben die IHKs und ihre Spitzenorganisation, die ab 1. Juli 2001 von DIHT in DIHK umbenannt wurde, verpflichtet."[847] Die Stellungnahme des DIHK zum ABMG-Referentenentwurf war mit vier

---

[845] Die Mitgliederstruktur ist durch die Zwangsmitgliedschaft sehr heterogen, dennoch aber „stark transportgewerbeorientiert" (so Thiele im Interview). So gehören dem Verkehrsausschuss z.B. Vertreter der verladenden Wirtschaft, Busunternehmer, Transportunternehmer, Spediteure, aber auch die Lufthansa oder die Deutsche Bahn AG an. Der DIHK ist bei einer Positionierung zu einem Thema stets darauf bedacht, dass das „Gesamtinteresse seiner Mitglieder" (so Thiele im Interview) vertreten wird. Dabei kann es durchaus auch Verlierer geben, die ihre Meinung nicht durchsetzen können. Ein gutes Beispiel stellt hier die Deutsche Bahn dar, die ganz andere Forderungen in punkto LKW-Maut stellte (vgl. hierzu die Ausführungen zur Allianz pro Schiene).

[846] So Thiele im Interview.

[847] DIHK-Informationsbroschüre „Sprecher der Wirtschaft: Deutscher Industrie- und Handelskammertag" vom Juni 2003.

Seiten eher kurz und knapp gehalten: „Der DIHK lehnt es ab, vorab einem Gesetzesvorhaben zuzustimmen, das an vielen Stellen fragwürdige Rechtfertigungen bemüht und erst im Zusammenwirken mit anderen noch zu treffenden (Gesetzes-) Entscheidungen beurteilt werden kann. Das Autobahnmautgesetz zielt in der vorliegenden Form lediglich auf eine erhebliche Verteuerung des Güterkraftverkehrs, nicht auf einen Systemwechsel zur Nutzerfinanzierung. Mit der so installierten dritten Abgabe, der Maut, werden weite Teile des Transportgewerbes nicht überleben können. Die Volkswirtschaft wird mit administrativen Kosten und Beschäftigungseinbußen belastet. Die Zusage, künftig ein leistungsfähiges Straßennetz gewährleisten zu wollen, sucht man vergeblich.“[848] Der ABMG-Entwurf sei Teil eines größeren Paketes, das die Rahmenbedingungen für den Güterkraftverkehr gravierend verändern werde. Gänzlich offen sei die Frage, in welchem Umfang künftig die Verkehrsinfrastruktur aus Benutzergebühren und dem (Mineralöl-) Steueraufkommen finanziert werden solle. Der Grundgedanke des ABMG, eine verursachergerechte Wegekostenanlastung zu erreichen, sei – so der DIHK – ökonomisch nicht falsch. Da im Gesetzentwurf die Verwendung der Mauteinnahmen aber offen bleibe, bestehe die Gefahr, dass sich am bisherigen System nichts ändere. Es werde vielmehr um eine stark belastende dritte Abgabe neben der Mineralöl- und KFZ-Steuer ergänzt. „Der Entwurf spricht offen aus, dass das deutsche Güterkraftverkehrsgewerbe, das überwiegend aus kleinen und mittleren Unternehmen besteht, durch die Maut deutlich mehr belastet wird. Damit wird – indirekt – klargestellt, dass es keine Kompensation an anderer Stelle und folglich nicht die vom Gewerbe erhoffte Verbesserung der relativen Wettbewerbsposition geben wird. Den Hinweis, dies sei wettbewerbsneutral, weil jeder Straßentransport, also auch der von ausländischen LKW, gleichermaßen erfasst werde, werden die Transporteure angesichts der Probleme bei der Überwälzung der Mehrkosten weniger Trost als Zynismus empfinden. Ähnlich empfindet man die Bemerkung, „die Erhebung der Eurovignette läuft reibungslos und ist vom deutschen Güterkraftverkehrsgewerbe allgemein akzeptiert. Das klingt so, als könnte man eine Steuererhöhung dadurch erträglicher machen, dass man auf das schon geübte Entrichten von Steuern verweist.“[849] Nicht akzeptabel sei auch der Versuch, die Auswirkungen auf Preise und Beschäftigung in eine Marginalie zu verwandeln. Transportpreise hätten zwar bei hochwertigen Produkten ein geringes Gewicht, doch gebe es auch geringwertige Güter und viele Handelsprodukte mit einer sehr schmalen Marge. Letztlich gehe es um die Frage, wer

[848] Stellungnahme des DIHK zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ vom Juli 2001.

[849] ebd.

den administrativen Kostenschub von zunächst rund 5 Mrd. DM bei einer angenommenen Maut von 25 Pfennigen/km (so das Pällmann-Gutachten) auszuhalten habe. Gelänge es den deutschen Unternehmen des Güterkraftverkehrs nicht, diesen Betrag auf Händler und Konsumenten auf der einen Seite bzw. Hersteller auf der anderen Seite zu überwälzen, müssten diese weiter rationalisieren oder aufgeben. Angesichts der international schwierigen Wettbewerbssituation sei mit großer Wahrscheinlichkeit ein weiteres Abschmelzen bzw. Ausflaggen zu erwarten. Die Maut werde, anders als dargestellt, die Beschäftigung negativ berühren. Vom DIHK wurde weiter kritisiert, dass PKW und LKW unterschiedlich behandelt würden. Die Maut solle die Wegekosten abbilden. Die privaten Autofahrer leisteten bereits durch verkehrsbezogene Steuern einen hinreichenden finanziellen Beitrag – das habe das BMVBW bei einer anderen Gelegenheit geäußert. Beim LKW werde hingegen die beim Tanken in Deutschland gezahlte Mineralölsteuer nicht als Wegeentgelt anerkannt. Abhängig vom Durchschnittsverbrauch und dem Gewicht der Ladung würden so pro Kilometer bereits zwischen 20 und 25 Pfennig entrichtet. Die Zahlung von Mineralölsteuer stelle eine Form von Road Pricing dar und müsse daher verrechnet werden. Richtig sei, dass ausländische LKW häufig mit so großen Tanks ausgestattet sind, dass ein Betanken hier entfalle und somit keine Wegekosten für die Nutzung deutscher Autobahnen gezahlt würden. „Die Frage ist nun: Ist das ABMG nur dazu gedacht, ausländische LKW endlich zu erfassen? Dann müssten konsequenterweise die LKW, die im Inland betankt werden, durch Verrechnung der Maut mit der gezahlten Mineralölsteuer entlastet werden. Oder geht es vielmehr darum, den Güterkraftverkehr – losgelöst von der Zahlung der sonstigen Verkehrssteuern – generell mit einer dritten, deutlich spürbaren Abgabe zu belasten? Nach Durchsicht des ABMG kann die Antwort nur lauten: die bislang nicht zahlenden ausländischen LKW sind der Vorwand, um den Güterkraftverkehr aus anderen Gründen zusätzlich zu belasten. Dabei ist die Hoffnung, durch Verteuerung der Straßentransporte eine Verlagerung auf die Schiene zu induzieren, offenbar nicht groß – realistischerweise.“[850] Im Frühjahr 2001 hatte der DIHK auch eine Broschüre mit dem Titel „Verkehrsverlagerung – der große Trugschluss“[851] veröffentlicht, in der er am Ende feststellte: „In die Verlagerungsdiskussion muss mehr Sachlichkeit einkehren. Die Bahn und die Binnenschifffahrt können die Straßen nicht wirklich nennenswert entlasten. Sie sind aufgrund ihres Leistungsprofils für viele Verkehre nicht geeignet. Die Politik muss sich daher von der Vorstellung lösen, durch eine Investitionspolitik zugunsten von Schiene

[850] Stellungnahme des DIHK zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ vom Juli 2001.

[851] Vgl. DIHT 2001.

und Binnenschifffahrt und zu Lasten der Straße könne der Modal Split spürbar beeinflusst werden. Das aktuelle Verkehrsgeschehen belegt dies: Trotz zunehmender Staus auf der Straße wandern keine Verkehre auf die Schiene oder Wasserstraße ab.“[852] Auch das Argument seitens des BMVBW, die Maut werde Anreize zur wirtschaftlicheren Ausnutzung der Transportkapazitäten geben, teilte der DIHK nicht. Die Auslastung der LKW im Straßengüterverkehr sei schon heute sehr hoch. Leere oder schwach ausgelastete LKW beschränkten sich weitgehend auf Einwegverkehre (Entsorgungsverkehr; Tank- und Silofahrzeuge) oder Fahrten aus empfangslastigen Regionen, für die sich keine Rückladungen akquirieren liesen. Hinter dem Ziel einer „flexiblen Tarifgestaltung“ verberge sich offensichtlich die Option, zukünftig neben einer emissionsbezogenen z.B. auch eine belastungsabhängige Bepreisung einzuführen. Damit würden die Nutzer auch für unterlassene öffentliche Investitionen mit weiteren Kosten belastet. Zugleich würde so der Grundsatz einer „gerechten Wegekostenanlastung“ endgültig aufgegeben. Zum § 11 ABMG merkte der DIHK an: „§ 11 Mautaufkommen ist aus Sicht der Wirtschaft zwingend um die Zweckbindung für die Straße zu ergänzen. Es kann nicht sein, dass der Staat mehr als 5 Mrd. DM pro Jahr Maut einnehmen möchte und nur 750 Mio. DM pro Jahr, das sind gerade mal 15% für den Straßenbau im Rahmen des Anti-Stau-Programms wieder bereitzustellen gedenkt.“[853] Die Zweckbindung der Mauteinnahmen müsse aber auch in einem Gesetz zur Gründung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft verankert werden. „Folgerichtig müssten dieser Gesellschaft dann auch die Trasseneinnahmen zufließen, um sie in die Schiene zu reinvestieren. Mit der Errichtung einer solchen Gesellschaft müsste in einem weiteren Schritt definitiv bestimmt werden, inwieweit Verkehrsinfrastruktur künftig aus den Verkehrssteuereinnahmen und aus Nutzergebühren finanziert werden soll. Verhindert werden muss, dass eine dritte Abgabe in Gestalt von Benutzungsgebühren eingeführt und dafür der steuerfinanzierte Investitionsanteil sukzessive heruntergeschraubt wird. Es ist letztlich auch eine Frage, ob die Wiederherstellung eines leistungsfähigen Straßennetzes politisch erwünscht ist oder nicht.“[854] Sehr kritisch wurde auch die Höhe der Systemkosten für die Mauterhebung beurteilt: „Wenn man einmal überlegt, dass die Mauteinnahmen der ausländischen LKW vielleicht gerade einmal dazu ausreichen, die Systemkosten zu decken, wird die gesamte Veranstaltung volkswirtschaftlich mehr als fragwürdig. Anders gewendet, es wäre billiger, auf

[852] DIHT 2001: 22.

[853] Stellungnahme des DIHK zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ vom Juli 2001.

[854] ebd.

die Wegekostenanlastung ausländischer LKW zu verzichten, als sich eine erhebliche Verteuerung für den deutschen Güterkraftverkehr und eine kostspielige Überwachungsinfrastruktur zu leisten.“[855]

Zwischenfazit: Die Verbände BDI, BGL, BSL und DIHK teilten in punkto ABMG-Entwurf – wie dargestellt – ein grundlegendes, gemeinsames Set an Kausalannahmen. Die vier Verbände argumentierten vorwiegend aus einer ökonomischen Perspektive. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist der Mobilitätsbedarf der Volkswirtschaft. Da dieser Voraussetzung für die Produktion sei, müsse der dazu nötige Ressourceneinsatz in Kauf genommen werden. Als Rückgrat für den Transportbedarf der Wirtschaft gilt dabei vor allem das Bundesfernstraßennetz. Auf den Verkehrszuwachs, der sich aus Sicht der Verbände vor allem weiter auf der Straße abspiele, müsse konsequent mit dem weiteren Ausbau der Straßenkapazitäten (hohes Investitionsniveau sichern; Zweckbindung der Mauteinnahmen) reagiert werden. Durch eine bessere Infrastrukturqualität gebe es weniger Engpässe (Staus), die Logistik werde dadurch produktiver, letztlich stelle dies auch eine Form der Kostensenkung für die Unternehmen dar. Die ökonomischen Anforderungen (z.B. „Just-In-Time“) bestimmten auch die Wahl des Verkehrsträgers. In den allermeisten Fällen komme durch die zunehmende Komplexität der benötigten Transportleistungen nur der flexible LKW in Frage. Ideologisch motivierte Eingriffe in die Verkehrsprozesse werden strikt abgelehnt. Das Ziel Verkehrsverlagerung wird durchweg sehr kritisch, im Grunde genommen als illusorisch („Wunschtraum der Politik“) beurteilt. Die LKW-Maut wird nur dann als taugliches Instrument akzeptiert, wenn die Ausgestaltung gemäß den Interessenlagen (Forderungen) der Verbände erfolgt (zentrale Ziele: Kompensation der Maut und Harmonisierung). Eine Totalblockade der Maut (Frontalopposition) kam für die Verbände, obwohl anfänglich durchaus angedacht, nicht in Frage, da alle politischen Parteien (politischer Konsens) die Umstellung von zeit- auf streckenbezogene Straßenbenutzungsgebühren grundsätzlich begrüßten.[856] „Uns war eigentlich allen klar, dass die Maut kommen wird. Es war nur die Frage: Wie?“[857] Hierbei erwies es sich – aus Sicht der Politik – als großer Vorteil, dass die Vorarbeiten zur Maut bereits schon vor dem Regierungswechsel 1998 unter einer schwarz-gelben Koalition eingesetzt hatten. Über das Instrument „an sich“ herrschte politisch Einigkeit. Auch die Pällmann-Kommission, die wie aufgezeigt eher mit

[855] Stellungnahme des DIHK zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ vom Juli 2001.

[856] Vgl. hierzu: Frankfurter Rundschau 10.07.01: 5.

[857] So Thiele im Interview.

wirtschaftsfreundlichen Vertretern besetzt war, favorisierte die Nutzerfinanzierung über eine Maut. Zusammenfassend kann man die Interessenkoalition aus BDI, BGL, BSL und DIHK – trotz einzelner Nuancen – auch als „Lobby der Straße“[858] kennzeichnen. Den straßenaffinen/-freundlichen Verbänden standen allerdings die bahn-/umweltorientierten Interessenverbände gegenüber. Nachfolgend sollen die Forderungen des BUND/VCD, der Allianz pro Schiene, der Deutschen Bahn AG, sowie des Umweltbundesamtes (UBA) skizziert werden. Die inhaltliche Frontstellung beider Lager tritt dabei deutlich zutage.

Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) ist der bedeutendste Umweltschutzverband der Bundesrepublik.[859] Er wurde im Jahr 1975 gegründet, wobei er sich nur auf wenige historische Vorläufer wie den Bund Naturschutz Bayern (1913) und den Landesverband für Umwelt- und Naturschutz Baden-Württemberg stützen konnte. Als staatliche Aufgabe umfassend wahrgenommen wurde Landschafts- und Naturschutz seit den beginnenden siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts, z.B. durch das damals vorgelegte Umweltprogramm der sozialliberalen Bundesregierung Brandt (1971). Die erstmals breite Sensibilisierung für umweltpolitische Themen (Energie- und Ölkrise, pessimistische Wachstumsaussichten der Wissenschaftlergruppe des „Club of Rome“[860], Kritik an der Kernenergie) war dabei ein entscheidender Grund für die Formierung des BUND und anderer ökologisch inspirierter Gruppierungen. In seiner Satzung bezeichnet sich der BUND selbst als überparteilich, überkonfessionell und versteht sich ausschließlich als „Lobby der Natur“.

---

[858] Im Juli 2002 formierte sich unter dem Namen „Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur“ ein neuer Verband mit Sitz in Berlin (mit eigener Geschäftsstelle seit Anfang 2003). Pro Mobilität setzt sich für Ausbau und Erhalt der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere des Straßennetzes ein, um Mobilität auch für die Zukunft zu sichern. Den Verband tragen sechs Säulen: Gewerbliche Nutzer: BGL; Private Nutzer: ADAC, Automobilclub von Deutschland e.V. (AvD); Automobilwirtschaft: z.B. Verband der Automobilindustrie (VDA); Bau- und Baustoffwirtschaft: z.B. Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (HDB), Deutscher Asphaltverband e.V. (DAV); Mineralölwirtschaft: Mineralölwirtschaftsverband e.V. (MWV); Spitzenverband, Körperschaften, Sonstige: z.B. Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), Tank & Rast GmbH, DEKRA e.V. und andere. Die Neugründung des Verbandes war eine Reaktion auf die Auflösung der Deutsche Straßenliga im Jahr 2001. Geschäftsführer von Pro Mobilität ist Stefan Gerwens, der zuvor als Verkehrsreferent beim BDI arbeitete. Präsident ist der ehemalige niedersächsische Minister für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (1990-2000) Dr. Peter Fischer. Der BSL sowie der DIHK gehören dem Verband nicht an. Dennoch kann Pro Mobilität als Verband der „Straßenlobby“ angesehen werden. Da sich der Verband erst 2002 bzw. Anfang 2003 formierte, war ein aktiver Einfluss auf den Maut-Rechtssetzungsprozess erst ab dem Frühjahr 2003 möglich.

[859] Kiehle 1997: 570.

[860] Der „Club of Rome“ wies bereits seit den sechziger Jahren eindringlich auf die Begrenztheit der für den Menschen zur Verfügung stehenden Rohstoffe hin.

Verbandszweck ist laut Satzung: Die Einsichten in ökologische Zusammenhänge als Grundlage für eine Bewertung der Landes- und Landschaftsentwicklung zu fördern; die Kenntnis der Umweltgefährdung in der Öffentlichkeit zu verbreiten; einen wirkungsvollen Schutz des Lebens und der natürlichen Umwelt durchzusetzen; die Verbraucher über die umwelt- und gesundheitsrelevanten Auswirkungen von Produkten, Dienstleistungen und Verhaltensweisen aufzuklären. Zur Verwirklichung dieses Anspruchs setzt sich der BUND ein für: die Schaffung und Erhaltung einer menschenwürdigen Umwelt und eine das Leben fördernde gesunde Landschaft, die ökologische Bewertung aller das Leben beeinflussenden Maßnahmen, die Förderung des Verständnisses für Schutzmaßnahmen und die Verbesserung des Tier- und Pflanzenschutzes. Strukturell hat sich der BUND folgendermaßen organisiert: Im Zentrum der Verbandsstruktur steht die Bundesdelegiertenversammlung. Sie wird proportional nach der Stärke der Landesverbände besetzt und stellt das legislative Organ des BUND dar. Sie wählt den achtköpfigen Vorstand und den Beirat. Während der Vorstand die verbandsüblichen Aufgaben wie Antragsberatung und Vertretung des Verbandes nach außen erfüllt, berät der Beirat die Gesamtorganisation wissenschaftlich. Die Unterteilung in Arbeitskreise mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten versucht dabei das gesamte Problemspektrum des Umweltschutzes zu erfassen. Der Arbeitskreis „Verkehr“ entwickelt beispielsweise Strategien für eine ökologische Mobilität. Die Landesverbände haben eine analoge Struktur, wobei hier vorrangig landesspezifische Problemfelder im Vordergrund stehen. Die sozialstrukturelle Zusammensetzung des BUND ergibt sich durch Mitgliedschaft vor allem von Freiberuflern, Ärzten, Lehrern und Wissenschaftlern, während Industriearbeiter und Handwerksangehörige weitgehend unterrepräsentiert sind. Der stete Mitgliederzuwachs (2003 circa 250.000 Mitglieder) hat dazu geführt, dass der BUND bereits Mitte der achtziger Jahre ebenso viele Mitglieder hatte wie der traditonsreiche Bund für Vogelschutz. Nach der Wiedervereinigung schlossen sich zahlreiche Umweltgruppen der DDR, etwa die Gesellschaft für Natur und Umwelt (GNU), dem BUND an. In der Bundesgeschäftsstelle des BUND in Berlin beschäftigt sich ein Referent ausschließlich mit Verkehrs-, Raumordnungs- und Städtebaupolitik. In den letzten Jahren ist analog zur Vermarktung politischer Inhalte über gezielte Medienkampagnen und angesichts der erfolgreichen Vorbilder Greenpeace und Robin Wood auch das Engagement des BUND zusehends gestiegen, mit medienwirksamen Aktionen auf spezifische Problemfelder aufmerksam zu machen. Um den Informationsgrad bzw. die Mobilisierung der eigenen Mitglieder sowie der Öffentlichkeit zu erhöhen, werden Informationsstände, Pressemitteilungen, Wanderausstellungen, Seminare und Kongresse organisiert. Wie andere Verbände kann der BUND seinen Einfluss vor allen Dingen durch

Positionspapiere, durch Anhörungen und wissenschaftliche Gutachten im Laufe bzw. in der Frühphase eines Gesetzgebungsverfahrens geltend machen. Vereinzelt wird der BUND auch bei regionalen Plänen (Straßenbau, Gewässerschutz, Luftreinhaltung) in kommunale Vorhaben miteinbezogen. Das Thema LKW-Maut bzw. Straßenbenutzungsgebühren stellte für den BUND „seit langem ein zentrales verkehrspolitisches Anliegen dar“[861] und wurde daher schon im Vorfeld besonders intensiv begleitet. Im November 2000 veröffentlichte der BUND beispielsweise eine kleine Informationsbroschüre mit dem Titel: „Güter auf die Schiene – Schwerverkehrsabgabe jetzt“. Darin stellte der BUND die Verkehrssituation in der Bundesrepublik wie folgt dar: Die LKW-Lawine werde immer größer. Der Güterverkehr auf der Straße werde sich nach Prognosen des BMVBW bis 2015 im Vergleich zu 1990 verdoppeln. Ein Ausbau der Straßen entsprechend diesen Vorhersagen sei ökologisch verantwortungslos und nicht zu finanzieren. Schon heute beherrschten LKW die Autobahn. Die Ursache sei: Waren würden auf der Straße zu billig befördert. Für den vom LKW-Verkehr mitverursachten Treibhauseffekt, die durch den Bau von immer breiteren Straßen vernichtete Natur, die durch ihr höheres Gewicht zerstörte Fahrbahn und Tote durch Unfälle, Lärm und Krankheiten bezahle die Allgemeinheit. Der BUND forderte insofern, „dass diese Kosten endlich von ihren Verursachern bezahlt werden und mehr Güter auf der umweltschonenderen Schiene transportiert werden. Deshalb ist eine leistungabhängige Schwerverkehrsabgabe ökonomisch und ökologisch notwendig. Diese Abgabe wird von in- und ausländischen Lastern bezahlt für die gefahrene Strecke und nach Gewicht und Schadstoffausstoß differenziert. So trägt die Schwerverkehrsabgabe zu mehr Kostenwahrheit und Fairness im Gütergewerbe bei, weil dann auch Laster genauso wie die Bahn ihre Wegekosten zahlen. Der BUND will eine effektive Schwerverkehrsabgabe, die zu weniger LKW-Fahrten, besser beladenen Brummis und mehr Gütern auf der Schiene beiträgt. Deshalb muss eine Schwerverkehrsabgabe, wie sie die Bundesregierung ab 2003 einführen will, zu einer echten Entlastung der Autobahnen führen. Dies geht nur, wenn die Einnahmen aus der Schwerverkehrsabgabe vorwiegend in die seit Jahrzehnten vernachlässigte Infrastruktur der Bahn, in Gleise, Güterzentren, Wagenmaterial und innovative Logistik investiert werden. Die Güterbahn muss endlich fit für das 21. Jahrhundert werden.“[862] Um die externen Kosten des (Straßen-)Güterverkehrs vor Augen zu führen, platzierte der BUND in der Mitte der Broschüre ein Schaubild: „Nach einer Schätzung der renommierten Institute IWW und Infras betragen die derzeit nicht von LKWs bezahlten, externen Kosten in Europa 1060 Mrd. DM

[861] So Heuser im Interview.

[862] BUND-Informationsbroschüre „Güter auf die Schiene – Schwerverkehrsabgabe jetzt!“ vom November 2000.

oder knapp acht Prozent des Bruttoinlandsproduktes der EU-Länder. Im direkten Vergleich verursacht ein LKW viermal so hohe Kosten wie ein Zug. (…) Neben diesen externen Kosten verursachen Laster unmittelbare Schäden. Wie die Universität Cambridge herausgefunden hat, schadet ein 40 Tonner mit seinem hohen Gewicht der Straße mehr als 160.000 Autos. Deshalb ist der LKW-Verkehr für viele der 700 Dauer-Baustellen pro Jahr auf bundesdeutschen Autobahnen verantwortlich. (…) Weil die Benutzung der Straße so billig ist, gibt es viele unsinnige Transporte. Am bekanntesten sind die Transporte norddeutscher Krabben zum Pulen nach Polen und Marokko. Gleichzeitig fahren ungefähr ein Viertel aller Laster leer durch die Landschaft. Dies ist für die Firmen billiger als eine langfristige Planung. Nur mit einer effektiven Schwerverkehrsabgabe können solche Unsinnsfahrten vermieden werden.“[863] Die LKW-Schwerverkehrsabgabe müsse – so der BUND in dem Informationsheft – mindestens 1 Pfennig pro gefahrenem Kilometer und Tonne betragen. Ein 40 Tonner-LKW bezahle dann 40 Pfennig für jeden gefahrenen Kilometer. Im Durchschnitt würden 25 Pfennig pro Kilometer bezahlt. Die Kosten dieser Abgabe dürften dem Gewerbe aber nicht an anderer Stelle zurückgegeben werden. Eine Harmonisierung der europäischen Wettbewerbsbedingungen sei nur bei einer höheren Einstiegshöhe diskutierbar. Die Maut müsse zudem in vorher festgelegten Stufen steigen, nach Lärm- und Schadstoffausstoß differenziert, und auf allen Straßen erhoben werden. Der ABMG-Entwurf – also die Schaffung einer Rechtsgrundlage (legislatives Fundament) für die Einführung einer Maut – stieß beim BUND grundsätzlich auf Zustimmung. Gemeinsam mit dem Verkehrsclub Deutschland (VCD[864]) erarbeitete der BUND im Juli 2001 einen Kommentar (Positionspapier) zum ABMG, in dem auch Kritik an dem Vorhaben geübt wurde. Der vorliegende Entwurf klammere viele der kritischen Punkte aus. Daher könne nicht beurteilt werden, ob die geplante LKW-Maut aufgrund ihrer Ausgestaltung wirklich zu Verkehrsverlagerungen führe. Nur eine effektive Schwerverkehrsabgabe (1 Pfennig pro Kilometer und Tonne) könne zu den Zielen der Verkehrseinsparung (Vermeidung von unnötigen Transporten und Leerfahrten) und Verkehrsverlagerung beitragen. Eine Anlastung der Kosten alleine werde nur wenig Güterverkehr auf die Schiene verlagern. Wichtig sei

[863] BUND-Informationsbroschüre „Güter auf die Schiene – Schwerverkehrsabgabe jetzt!“ vom November 2000.

[864] Der VCD wurde 1986 gegründet und ist rund 65.000 Mitglieder stark. Der VCD versteht sich als ökologische Alternative zum ADAC. „Wir denken weiter und treten als umweltpolitischer Mitglieder-, Verbraucher- und Lobbyverband für eine ökologische und sozialverträgliche Verkehrspolitik ein. Eine nachhaltige Verkehrspolitik ist nicht nur auf ein einziges Verkehrsmittel fixiert, sondern setzt auf eine intelligente Kombination und das sinnvolle Miteinander aller Arten von Mobilität – egal ob Fahrrad fahren, zu Fuß gehen, Straßenbahn, Bus, Bahn oder Auto, alles braucht seinen Raum.“ (www.vcd.de / Rubrik: „Der VCD“).

daher, dass das Aufkommen der Schwerverkehrsabgabe wieder in den Verkehrsbereich reinvestiert werde (umweltgerechte Weiterentwicklung des Gesamtverkehrssystems). Um eine Verlagerung von Transporten auf die Schiene möglich zu machen, müsse die Schiene einen Modernisierungsschub erhalten. Das könne sie aus eigener Kraft bei den jetzigen Wettbewerbsbedingungen und dem technischen und infrastrukturellen Nachholbedarf, der aus der jahrelangen Vernachlässigung des Schienenverkehrs resultiere, nicht schaffen. Dieser Nachholbedarf müsse mit Mitteln aus der LSVA[865] aufgeholt werden. BUND und VCD forderten daher die vorrangige Verwendung des Mittelaufkommens aus der Schwerverkehrsabgabe insbesondere für Maßnahmen zur Verlagerung von Güterverkehr auf die Schiene sowie zur Reduzierung des Verkehrslärms (für Lärmschutzmaßnahmen) im Gesetz festzuschreiben. „Jede Netto-Einstiegshöhe unter 25 Pfennig kontrahiert das Ziel der Verkehrsverlagerung. Diese Netto-Einstiegshöhe darf auch durch Kompensationen für das LKW-Gewerbe nicht unterschritten werden.“[866] Die Abgabe müsse zudem schrittweise weiter erhöht werden. Zielwert könne hier die Schweizer LSVA in Höhe von 0,70 Euro sein. Eine Dynamisierung der Höhe sehe der Gesetzentwurf jedoch noch nicht vor. Sehr positiv hingegen wurde vom BUND und vom VCD die Differenzierung der Abgabe nach Lärm- und Schadstoffausstoß beurteilt. Damit schaffe man einen Anreiz für die Markteinführung und -durchdringung von lärm- und schadstoffarmen LKW. Die Gliederungstiefe der Emissionsklassen und die Mautdifferenzierung müsse jedoch tief genug sein. Aus Umweltsicht forderten beide Verbände auch eine Einbeziehung der Lärmemissionen in die Abstufung der Mauthöhe. Die Festsetzung der Höhe und weiterer Details der LKW-Abgabe durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung sei nicht ausreichend. „Der politische Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers darf angesichts der Höhe der voraussichtlichen Einnahmen nicht beschränkt werden. Daher fordern BUND und VCD, dass die noch offenen Punkte (Höhe, Differenzierung etc.) ebenfalls durch ein Gesetz geregelt werden.“[867] Skeptisch waren die Verbände auch beim angepeilten Startzeitpunkt. Entgegen dem ersten Referentenentwurf, der noch eine Einführung zum 1. Januar 2003 vorgesehen habe, würde im Juli-Entwurf der Erhebungszeitpunkt bewusst offen gehalten. Die technischen Vorbereitungen

---

[865] In ihren Kommentaren/Positionspapieren verwendeten die umweltorientierten Verbände bewusst anstatt „Maut“ öfter den Begriff „LSVA“, um so ganz gezielt das Schweizer Modell als ihr Vorbild für Deutschland herauszustellen. Die Schweiz galt BUND, VCD als auch der Allianz pro Schiene als verkehrspolitisches Musterland (vgl. Anmerkung 566 und 567).

[866] Kommentar zum Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge (ABMG) vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und Verkehrsclub Deutschland (VCD) vom 20. Juli 2001.

[867] ebd.

dauerten offenbar noch an. Da das Ausschreibungsverfahren für den Betrieb des Systems noch laufe, müsse nach dessen Ende eine zügige Durchführung des Auswahlverfahrens gewährleistet werden sowie konkrete Aussagen zum Einführungszeitpunkt erfolgen. Auf Unverständnis stießen auch die geplanten Ausnahmeregelungen für Kraftomnibusse und verschiedene Verkehre öffentlicher Einrichtungen. Auch diese Verkehre sollten nach Sicht der Verbände in die Mautpflicht einbezogen werden (Verursachergerechtigkeit), eventuell wie in der Schweiz mit einem pauschalen Satz oder mit einer geringeren fahrleistungsabhängigen Gebühr. Mittelfristig müsse die Schwerverkehrsabgabe – ebenfalls nach dem Schweizer Modell – flächendeckend auf allen Straßenkategorien (nicht nur auf Autobahnen) und für alle LKW ab 3,5 t (In- und Ausländer) eingezogen werden. „Die notwendigen Änderungen des EU-Rechts[868] sollten so bald wie möglich von Deutschland angestoßen werden.“[869] Zentral, um die Wirksamkeit des Instrumentes genau beurteilen zu können, war für die Umweltverbände auch eine regelmäßige Evaluierung. „Nach Auffassung von BUND und VCD sollte im Gesetz festgelegt werden, dass der Bundesverkehrsminister alle zwei Jahre einen Bericht zur Entwicklung des Güterverkehrs und der Wirksamkeit der Maut für den Schwerverkehr im Hinblick auf die Ziele der Verkehrseinsparung, -verlagerung und -optimierung (Lärm, Abgase) vorlegt.“[870] In Ergänzung zum gemeinsamen Kommentar mit dem VCD, legte der BUND am 8. August 2001 weitere Anmerkungen zu einzelnen Regelungsbereichen des ABMG vor. In diesem Zusammenhang bemängelte der BUND, dass der Gesetzentwurf nur ansatzweise in eine Strategie zur effizienten und umweltgerechten Gestaltung des Güterverkehrs eingebunden sei. „Aus Sicht des BUND ist für ein modernes Politikmanagement unverzichtbar, bei der Implementierung von staatlichen Steuerungsinstrumenten[871] die damit verbundenen Ziele sowie eine darauf bezogene Evaluierungsstrategie festzulegen.“[872] Vor allem die „Ausnahme des § 1 für Kraftomnibusse stellt (…) eine ungerechtfertigte Bevorzugung des Busverkehrs insbesondere im Personenverkehr gegenüber dem Verkehrsträger Schiene dar, der über Trassennutzungsgebühren seinen Anteil an der Nutzung des Schienennetzes selbst aufbringen muss. Damit wirkt diese Ausnahmeregelung der umwelt- und verkehrspolitischen

[868] Vgl. Fallstudie I.

[869] Kommentar zum Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge (ABMG) vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und Verkehrsclub Deutschland (VCD) vom 20. Juli 2001.

[870] ebd.

[871] Vgl. hierzu: 2.1.2.

[872] Stellungnahme des BUND zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ vom 8. August 2001.

Verlagerung auf die Schiene prinzipiell entgegen.“[873] Zu möglichen Ausweichbewegungen des LKW-Verkehrs (nach einer Mauteinführung) auf das nachgeordnete Straßennetz merkte der BUND an: „Bereits vor Einführung der LKW-Maut sollte (…) das nachgeordnete Straßennetz auf mögliche Verlagerungswirkungen überprüft sowie die von Verlagerungen betroffenen Straßenabschnitte konkret benannt und in die Mautpflicht mit einbezogen werden.“[874] Am 9. August veröffentlichte der BUND eine Pressemitteilung mit der Überschrift: „BUND fordert effektive LKW-Maut auf Fernstraßen – Verteuerung von LKW-Transporten bringt Entlastung für Mensch und Umwelt“ und forcierte darin den Ton gegenüber den straßenaffinen Verbänden: „Die Wirtschaftsverbände fordern freie Fahrt für Billigsttransporte zu Lasten von Umwelt und Gesundheit der Menschen. Die hohen volkswirtschaftlichen Kosten des LKW-Verkehrs für Straßenerneuerung, Gesundheits- und Umweltschäden soll offenbar weiterhin die Allgemeinheit tragen. Die Klagen der Wirtschaftsverbände über den ruinösen Wettbewerb im deutschen Speditionsgewerbe sind scheinheilig. Es ist die verladende Wirtschaft selbst, die den Transportunternehmen keine fairen Preise für ihre Leistungen bezahlt und sie zu Umwelt- und Sozialdumping zwingt. Der von den Wirtschaftsverbänden geforderte Neubau von Straßen verhindert die Verlagerung von Transporten auf die Schiene und bedeutet steigende Umweltbelastungen durch die Güterverkehrslawine auf der Straße. Den massiven Widerstand der Wirtschaftsverbände BDI und DIHK gegen die LKW-Maut in Deutschland bezeichnet der BUND als unverantwortlich.“[875]

Die Allianz pro Schiene e.V. ist – ähnlich wie Pro Mobilität – ein recht neues Bündnis. Auf Initiative von Norbert Hansen (Vorsitzender der TRANSNET-Gewerkschaft GdED[876]; stellvertretender Vorsitzender des Aufsichtsrats der Deutschen Bahn AG) wurde im März 1999 die Idee[877] geboren, eine breite Allianz für die Schiene auf den Weg zu bringen. „Hauptziel war, der mächtigen Straßenlobby etwas entgegenzusetzen. Es sollte in der

---

[873] Stellungnahme des BUND zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ vom 8. August 2001.

[874] ebd.

[875] BUND-Pressemitteilung „BUND fordert effektive LKW-Maut auf Fernstraßen – Verteuerung von LKW-Transporten bringt Entlastung für Mensch und Umwelt“ vom 9. August 2001.

[876] Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands. Der Begriff „TRANSNET“ wurde im Jahr 2000 neu hinzugenommen, er steht für Transport, Service, Netze und soll den Veränderungen im Schienenverkehrssektor Rechnung tragen. TRANSNET organisiert über 280.000 Mitglieder, Tarifpolitik ist das Kerngeschäft.

[877] Norbert Hansen konnte auch Bahnchef Hartmut Mehdorn für die Idee gewinnen. Für das Zustandekommen des neuen Bündnisses war die Mitgliedschaft der Deutschen Bahn AG zentral.

Bahnszene nicht weiter jeder sein eigenes Süppchen kochen. Unser Leitmotto war und ist: Mehr Verkehr auf mehr Schiene.“[878] Zahlreiche Verbände und Organisationen bekundeten Interesse an einer Mitarbeit, am 14. Juni 2000 erfolgte in Frankfurt/Main die offizielle Gründung. Die Allianz pro Schiene zeichnet sich durch eine einzigartige Konstruktion aus, indem 15 Non-Profit-Organisationen und 53 Wirtschaftsunternehmen in einem Verband zusammenarbeiten. So beteiligen sich Umweltverbände (z.B. BUND, NABU), Verkehrsclubs (z.B. VCD, ACE), Fahrgastorganisationen (z.B. Pro Bahn e.V.), Gewerkschaften (z.B. Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL)) und Berufsverbände (z.B. Bundesverband Führungskräfte Deutscher Bahnen e.V. (BF Bahnen)) an der Arbeit. Unterstützt – vor allem auch finanziell – wird das Schienenbündnis von Unternehmen (Fördermitgliedern) aus der bahnnahen Wirtschaft. Dazu gehören sowohl Bahnbetreiber (z.B. Deutsche Bahn AG, Connex Cargo Logistics GmbH, REGIOBAHN GmbH) als auch Produzenten und Zulieferer (z.B. ABB AG, Bombardier Transportation GmbH, Siemens AG Transportation Systems), darunter sowohl Weltmarktführer als auch kleine und mittelständische Unternehmen. In der Berliner Geschäftsstelle der Allianz pro Schiene arbeiten insgesamt 5 Mitarbeiter.[879] Organe des Vereins sind die Mitgliederversammlung (tritt einmal jährlich zusammen), der Vorstand (Vorsitzender, drei Stellvertreter und weitere Mitglieder), der Förderkreis, der wissenschaftliche Beirat (Förderung wissenschaftlicher Untersuchungen) und die Geschäftsführung. Zu einzelnen Sachfragen können auch Arbeitsgruppen eingerichtet werden. „Die Allianz pro Schiene setzt sich dafür ein, den Schienenverkehr politisch zu stärken. Dazu bündelt und artikuliert sie die Interessen von Umwelt und Wirtschaft, von Verkehr, Verbrauchern und Arbeit. Denn nur mit Unterstützung aller gesellschaftlichen Gruppen kann eine nachhaltige Verkehrswende gelingen. Große Investitionen sind nötig, um die jahrzehntelange Vernachlässigung des Schienenverkehrs aufzuholen. Aber vor allem brauchen die Bahnen eins: fairen Wettbewerb mit ihren Konkurrenten. Wenn Auto, Flugzeug und Bahn auch steuerlich gleich behandelt werden, kann die Bahn als das umweltfreundlichste, sicherste und zuverlässigste Verkehrsmittel zum Zug kommen.“[880] Die beabsichtigte Einführung einer LKW-Maut in Deutschland war für die Allianz pro Schiene insofern „das Gründungsthema schlechthin.“[881] Im Januar 2001 legte sich das neue

[878] So Flege im Interview. Vor seiner Tätigkeit als Geschäftsführer der Allianz pro Schiene (ab Dezember 2001) war Dirk Flege Bundesgeschäftsführer des VCD.

[879] Stand Mitte 2003.

[880] Informationsbroschüre „Eine Allianz für die Schiene“ vom März 2003.

[881] So Dirk Flege im Interview.

Schienenbündnis daher auch auf die Jahresschwerpunktthemen „Schwerverkehrsabgabe“ und „Güterverkehr“ fest. Im April 2001 veranstaltete die Allianz pro Schiene mit Gästen aus Politik, Verwaltung und Medien eine Informationsfahrt in die Schweiz, um dort eine erste Bilanz „100 Tage nach Einführung der LSVA“ zu ziehen. Das Schweizer Modell[882] wurde von der Allianz pro Schiene immer (wie bereits vom BUND und VCD) als Optimalmodell einer Schwerverkehrsabgabe gepriesen. „In der Schweiz gilt die LSVA als ein wichtiges Steuerungsinstrument, um einen möglichst großen Anteil des Güterschwerverkehrs durch die Alpen auf die Schiene zu verlagern. Durch die erhebliche Verteuerung des Straßentransportes schafft die Abgabe für Transportunternehmen einen marktwirtschaftlichen Anreiz, in größerem Maße als bisher die Schiene zu benutzen. Denn die Schweizer haben erkannt, dass die Verlagerung des Schwerverkehrs von der Straße auf die Schiene unabdingbar ist, um das wachsende Verkehrsaufkommen möglichst umweltgerecht bewältigen zu können.“[883] Ende Juni 2001 führte das Schienenbündnis auch ein erstes verkehrspolitisches Kolloquium zum Thema „LKW-Maut“ durch. Als Gäste auf dem Podium konnten die Initiatoren die verkehrspolitischen Sprecher aller Bundestagsfraktionen begrüßen, die ihre Forderungen in punkto Maut erläuterten.[884]

Der Gesetzentwurf zur „Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ wurde von der Allianz pro Schiene als Weg zu einem faireren Wettbewerb (Chancengleichheit zwischen den Verkehrsträgern) und einer integrierten Verkehrspolitik sehr positiv beurteilt. „Ein Grund dafür, dass

---

[882] Der Generalsekretär im Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Dr. Hans Werder, wurde zu einem wichtigen Gesprächspartner der Allianz pro Schiene. Im Januar 2002 war Werder beispielsweise Gast der Allianz pro Schiene in Berlin und erläuterte vor der Bundespressekonferenz die positiven Wirkungen der Maut in der Schweiz. Die LSVA habe das für Mensch und Umwelt bedenkliche Wachstum des Straßengüterverkehrs gebremst. Anstatt einem jährlichen Wachstum des Straßengüterverkehrs von sechs Prozent, sei 2001 ein Rückgang um drei Prozent erfolgt. Außerdem habe die strecken- und schadstoffbezogene Maut eine Veränderung der Flottenzusammensetzung bewirkt. Angesichts der „ermutigenden Zahlen aus der Schweiz“ forderte der Allianz pro Schiene-Vorsitzende Norbert Hansen für Deutschland „eine Maut nach Schweizer Vorbild.“ Befürchtungen des BGL, bis zu 100.000 Arbeitsplätze in Deutschland seien durch die Einführung der Maut gefährdet, bezeichnete Hansen als „Horrormärchen der LKW-Lobby“. Es sei vielmehr das Gegenteil richtig: Die auch für ausländische LKW geltende Maut werde die „Wettbewerbsposition der deutschen Spediteure mittelfristig stärken.“ (vgl. Pressemitteilung der Allianz pro Schiene „Positive Wirkung der LKW-Maut“ vom 24. Januar 2002).

[883] Alllianz pro Schiene e.V. 2001.

[884] Vgl. Pressemitteilung der Allianz pro Schiene „Erstes verkehrspolitisches Kolloquium der Allianz pro Schiene: Sprecher einig: LKW-Gebühr muss zum 1.1.2003 kommen“ vom 29. Juni 2001.

Verkehrsunternehmen der Straße den Vorrang geben, liegt an den ungleichen Wettbewerbsbedingungen. Denn im Gegensatz zu den Bahnen kommt der LKW in einem nur sehr geringen Maße für seine Wegekosten auf, wodurch die Nachfrage im Straßengüterverkehr künstlich erhöht ist. (…) Der einzige effektive Ausweg aus dem Stau führt über die Schiene. (…) Auch in steuerlicher Hinsicht hat der LKW in Deutschland seit langem freie Fahrt, denn die steuerlichen Belastungen fallen im europäischen Vergleich relativ gering aus und liegen zum Teil deutlich unter denen in Spanien, Portugal, Frankreich, Italien und Griechenland. Die deutschen Bahnen haben hingegen einen schweren Stand: Denn die Trassenpreise liegen in Deutschland weit über dem europäischen Durchschnitt. (…) Außerdem werden die externen Kosten wie Umweltbelastung, Lärm und Unfallgefahren, die im Straßengüterverkehr weitaus höher ausfallen, nicht angelastet. Diese werden vielmehr von der Allgemeinheit gezahlt."[885] Der deutschen Schwerverkehrsabgabe komme künftig – so die Allianz – auch eine Vorreiterrolle in Europa zu. Etliche EU-Mitgliedstaaten hätten angekündigt, dass sie sich nach einem erfolgreichen Start der Maut in Deutschland an diesem Vorbild orientieren wollten. Die Maut könne so den Weg für eine verantwortungsvolle, europaweite und umweltbewusste Verkehrspolitik öffnen. Trotz der bestehenden Restriktionen für Deutschland durch die EU-Wegekostenrichtlinie – im Gegensatz zum Nicht-EU-Mitglied Schweiz – gebe es einen Spielraum für eine effektive Maut. Außerdem plane die EU-Kommission eine Änderung der Wegekostenrichtlinie, die auch die Anrechnung externer Kosten für den Straßengüterverkehr vorsehe. Ob es im Güterverkehr tatsächlich zu den erhofften Verlagerungswirkungen auf die Schiene komme, hänge ganz wesentlich von der Ausgestaltung der Maut ab. Für die Allianz pro Schiene waren dabei folgende Punkte zentral:[886] Wichtig sei insbesondere eine verbindliche Einführung der LKW-Maut zum 1. Januar 2003. Dies müsse im Gesetzentwurf eindeutig – wie im April-Entwurf geschehen – festgeschrieben werden. Die entsprechende Formulierung im Juli-Entwurf stelle eine eindeutige Relativierung dar und müsse insofern korrigiert werden. Die Höhe der LKW-Maut müsse in einem ersten Schritt netto auf mindestens 1 Pfennig pro tkm oder durchschnittlich netto mindestens 25 Pfennig pro km festgelegt werden. Dies bedeute für einen 40-Tonner eine Belastung von 40 Pfennig pro km. In einem zweiten Schritt müssten die Möglichkeiten der EU-Wegekostenrichtlinie voll ausgeschöpft werden. Dies bedeute die schrittweise Erhöhung

[885] Alllianz pro Schiene e.V. 2001.

[886] Die folgenden Positionen können in der Stellungnahme („Mehr Güter auf die Schiene") der TRANSNET Gewerkschaft GdED (vom Juli 2001) zum ABMG-Entwurf ausführlich nachgelesen werden. Die Allianz pro Schiene schloss sich diesen Forderungen inhaltlich an.

der Maut mindestens auf das Schweizer Niveau von bis zu 0,70 Euro pro km für einen 40-Tonner-LKW. Obwohl der Referentenentwurf eine restriktive Anwendung der Ausdehnung der LKW-Maut auf das nachgeordnete primäre Straßennetz vorsehe, müsse die Maut insbesondere auf Parallel- und Ausweichstrecken der Bundesautobahnen ausgedehnt werden. Auf Nebenstrecken sollten für den LKW-Durchgangsverkehr gezielt Fahrverbote ausgesprochen werden. Zur Vermeidung unerwünschter Ausweichverkehre müsse es Ziel sein, wie in der Schweiz eine flächendeckende Erhebung der LKW-Maut zu erreichen. Die Bundesregierung werde deshalb aufgefordert, entsprechende politische Initiativen zur Weiterentwicklung der EU-Wegekostenrichtlinie zu unternehmen. Formal sollte das Autobahmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge (ABMG) daher in Bundesfernstraßen-Mautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge (BFMG) umbenannt werden. Zur Vermeidung der Verlagerung auf kleinere LKW unter 12 Tonnen wäre die Ausdehnung der LKW-Maut auf alle gewerblichen Güter- und Personentransporte sinnvoll. Dies hätte die Einbeziehung aller LKW ab 3,5 Tonnen sowie aller Kraftomnibusse zur Folge. Zudem sollten Schritte zur Einbeziehung von Kleinlastern ab 2,8 Tonnen sowie zur stärkeren Verlagerung von Militärverkehren auf die Schiene überlegt werden. Da Lärmemissionen sich zu einer zunehmenden Belastung entwickelten, müssten auch diese in die Mautdifferenzierung mit einbezogen werden. Ein Teil des Mautaufkommens könne auch zur Minderung der Lärmbelastungen durch den Schwerverkehr auf der Straße eingesetzt werden. Zum Mautaufkommen generell wurde angemerkt, die Einnahmen einer geplanten Verkehrs-Infrastrukturgesellschaft zur Verfügung zu stellen. Die Aufkommenshöhe entsprechend der derzeitigen LKW-Vignette könne dem allgemeinen Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt werden, um Finanzierungsdefizite des allgemeinen Bundeshaushalts zu vermeiden. Da die EU-Wegekostenrichtlinie keine Beschränkungen der Verwendung des Aufkommens aus der LKW-Maut für Investitionen in andere Verkehrsträger vorsehe, sollte die Bundesregierung die Einführung der LKW-Maut zum Aufbau eines integrierten Vekehrssystems nutzen. Dies erfordere eine stärkere Verwendung der Mittel für die Schiene, z.B. auch im Rahmen des Anti-Stau-Programms. Im Gesetzentwurf nicht genannt seien die politisch diskutierten Kompensationen für die LKW-Maut. Zur Beurteilung des Entwurfs sei es deshalb notwendig, dass die Bundesregierung etwaige Kompensationen mit in das Gesetzespaket integriere. Separate Kompensationsregelungen mangele es an Transparenz. Zudem dürften nach EU-Recht Kompensationen nicht ausschließlich oder primär allein inländischen Verkehrsunternehmen zugute kommen. Im Rahmen der geforderten EU-Konformität müssten

deshalb die Kompensationen ebenfalls mit in das Gesetzespaket aufgenommen werden.[887]
Die Deutsche Bahn AG steht wie kaum ein anderes Unternehmen im Brennpunkt der politischen Diskussion.[888] Mit rund 230.000 Mitarbeitern[889] in über 300 Berufen ist die Deutsche Bahn AG einer der größten Arbeitgeber in Deutschland. Obwohl die Bahn Fördermitglied der Allianz pro Schiene ist und die inhaltlichen Forderungen des Verbandes mittrug, bezog die Bahn aufgrund ihrer Relevanz ebenfalls Stellung zu den Maut-Plänen.[890] Der Einstieg in die Nutzerfinanzierung auch auf der Straße stelle ein Schritt zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen dar.[891] „Mehr Verkehr auf die Schiene ist ein gemeinsames Ziel des Unternehmens Bahn und der Politik. Die Umsetzung dieses Ziels erfordert neben unternehmerischen Anstrengungen der DB AG eine geeignete Ausgestaltung der fiskalischen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für den Verkehrsmarkt.“[892]

---

[887] Mit der bewussten Verwendung des Begriffs „Kompensationen“ benutzte die Allianz pro Schiene eine Formulierung, die der BGL aus nachvollziehbaren Gründen in seinen Veröffentlichungen strikt vermied (vgl. Anmerkung 827).

[888] Vgl. hierzu: 3.2; 6.2.3.

[889] Ohne Auszubildende / Stand: 30. Juni 2004. Im Jahr 2003 kaufte der Bahnkonzern die Stinnes AG inklusive Tochtergesellschaften und wurde so zum internationalen Mobilitäts- und Logistikdienstleister. Weltweit arbeiten somit 30.227 Mitarbeiter (Stand: Juni 2004) außerhalb Deutschlands. Die zur Stinnes AG gehörige Schenker-Gruppe agiert als Spediteur und Logistiker und integriert bei seinen Aktivitäten alle Verkehrsträger (Logistikpaketlösungen). Schenker betreibt rund 800 Luft- und Seefracht-Standorte und kann so weltumspannend Lösungen von Tür zu Tür aus einer Hand anbieten. Die Transport- und Logistikaktivitäten der bisherigen DB Cargo AG und der bisherigen Stinnes AG wurden im neuen Unternehmensbereich „Transport und Logistik“ gebündelt. Dieser Bereich hat einen Anteil am Konzernumsatz der DB AG von rund 38 Prozent (10,8 Mrd. Euro). Aus DB Cargo wurde Railion Deutschland. Railion ist die erste europäische Güterbahn mit Schwestergesellschaften in den Niederlanden und Dänemark, Beteiligungen in der Schweiz und Italien und vielfältigen Kooperationen. Mit Railion soll der grenzüberschreitende Schienengüterverkehr in Europa vorangebracht werden. Mitte November 2005 gab die DB AG den Erwerb des US-Logistikers Bax Global bekannt. Die Bahn will mit dem Zukauf des US-Unternehmens ihre Marktposition in den Wachstumsmärkten im asiatisch-pazifischen Raum sowie in China und den USA weiter ausbauen. Bax Global erzielte im Jahr 2004 einen Umsatz von rund 2,4 Mrd. Dollar.

[890] Vgl. hierzu die Stellungnahme der DB AG „Die Schwerverkehrsabgabe: Einstieg in die Nutzerfinanzierung auf der Straße und Chance für Mehrverkehr auf der Schiene“ vom 24. Juli 2001. In ihrer Berliner Konzernzentrale hat die DB AG eine eigenständige Abteilung Verkehrspolitik eingerichtet, in der acht Personen arbeiten.

[891] Um besser nachvollziehen zu können, weshalb sich die Deutsche Bahn AG wettbewerbsrechlich benachteiligt fühlt, werden im Folgenden auch ein paar generelle Anmerkungen hierzu angeführt.

[892] Positionspapier der DB AG „Harmonisieren der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrsmarkt“ vom 16. September 2003.

Der Politik stünden zur spürbaren Veränderung des Modal Split zugunsten der Schiene entscheidende Stellhebel zur Verfügung:

(a) Infrastrukturmittel für die Schiene langfristig sichern: Der Bund sei seiner im Grundgesetz verankerten Infrastrukturverantwortung in Bezug auf die Schiene nicht immer im erforderlichen Umfang nachgekommen. Zu Beginn der Bahnreform wären für notwendige Investitionen in die Infrastruktur der DB AG 5 Mrd. € p.a. veranschlagt gewesen. Tatsächlich habe der Bund in den ersten neun Jahren der Bahnreform insgesamt nur 33,9 Mrd. € – statt den als notwendig veranschlagten 45 Mrd. € – in die Infrastruktur investiert. Diese Mittelausstattung der DB AG – insbesondere im Vergleich mit der Straße – sei unzureichend. Der Bund habe deshalb die Finanzmittel für Investitionen in die Schienenwege von 2001 bis 2003 auf 13,5 Mrd. € aufgestockt. Die Verstetigung und Steigerung der Mittel auf das ursprünglich vorgesehene Niveau müsse über 2003 hinaus fortgesetzt werden. „Mit der Schwerverkehrsabgabe verfügt die Bundesregierung über ein wirksames Instrument, ihr im Verkehrsbericht 2000 gestecktes Ziel zu erreichen und das Güterverkehrsaufkommen auf der Schiene bis zum Jahr 2015 gegenüber 1997 zu verdoppeln.“[893]

(b) Wegekosten auf Straßen den Verursachern anlasten und Einnahmen verkehrspolitisch nutzen: Die LKW-Maut stelle das richtige Instrument dar, um eine verursachergerechte Infrastrukturkostenanlastung auch auf der Straße durchzuführen. Auf dem gesamten Schienennetz würden für jeden gefahrenen Kilometer Trassenpreise erhoben. Entscheidend für eine Verlagerungswirkung durch die Maut seien die Abgabenhöhe, der Geltungsbereich und etwaige Kompensationen. Eine schrittweise Erhöhung der Abgabe verstärke die gewollte Verlagerungswirkung ebenso, wie die Verwendung der Einnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des gesamten Verkehrssystems. „Hierfür bieten sich bei der Bahn der Ausbau des Bestandsnetzes sowie die Förderung verlagerungsinduzierender Infrastrukturmaßnahmen wie beispielsweise Gleisanschlussförderprogramme an. (…) In der Schweiz wird mit Mitteln der Schwerverkehrsabgabe u.a. der Bau der neuen Basistunnels für den Schienenverkehr unter dem Lötschberg und dem Gotthard finanziert. Damit sollen bessere Voraussetzungen für das dort von der Verfassung vorgegebene Ziel einer vollständigen Verlagerung des Transitverkehrs auf die Schiene geschaffen werden. Dieses Beispiel macht deutlich, wie die Mittelverwendung aus der Schwerverkehrsabgabe eine Verlagerungswirkung unterstützen kann. Gleiches gilt für die dort vorgesehene Verwendung von Mitteln für die Lärmsanierung entlang der Schienentrassen, die zur langfristigen

[893] Stellungnahme der DB AG „Die Schwerverkehrsabgabe: Einstieg in die Nutzerfinanzierung auf der Straße und Chance für Mehrverkehr auf der Schiene“ vom 24. Juli 2001.

Sicherung der Akzeptanz des Schienenverkehrs erforderlich ist."[894] Kompensationszahlungen hingegen unterliefen gerade die Finanzierung durch den Nutzer und reduzierten die Verlagerungswirkungen. „Die Einführung der Schwerverkehrsabgabe stellt einen ersten Schritt dar, Straßeninfrastruktur durch ihre Nutzer anstelle durch die Steuerzahler finanzieren zu lassen. Eine teilweise oder vollständige Kompensation der Schwerverkehrsabgabe für deutsche Fuhrunternehmer würde das Prinzip der Nutzerfinanzierung unterlaufen; der Sinn der Schwerverkehrsabgabe würde konterkariert."[895]

(c) Umwelt- und Sicherheitsvorteile der Schiene preiswirksam werden lassen: Große Teile der Umwelt- und Unfallfolgekosten (externe Kosten) seien bislang nicht kostenwirksam. Die Vorteile der Schiene bei diesen Kosten dokumentiere sich somit nicht im Preis der Verkehrsleistung. Damit beinflusse sie nicht die Verkehrsmittelwahl der Kunden und führe nicht zu Verlagerungen im Modal Split. Die Erreichung des Ziels „Mehr Verkehr auf der Schiene" werde durch die verursachergerechte Anlastung von Umwelt- und Unfallfolgekosten gefördert. Der LKW belaste die Gesellschaft im Vergleich zur Bahn mit zusätzlichen Kosten von durchschnittlich 1,33 €/Fahrzeugkilometer. Diese Kosten sollte nicht die Allgemeinheit tragen, sondern der Güterkraftverkehr. Für die verkehrsverlagernde Wirkung bei der Anlastung von externen Kosten sei entscheidend, dass keine kostenneutrale Umgestaltung der fiskalischen Belastung des Verkehrs erfolge, sondern Umwelt- und Unfallkosten tatsächlich von ihren Verursachern, den Verkehrsteilnehmern, getragen würden.

(d) Steuerpolitische Akzente pro Schiene setzen: Die Mineralölsteuer stelle im preissensiblen Transportmarkt in besonderem Maße eine wettbewerbsrelevante Größe dar. Die Preise von Binnenschiff und Flugzeug würden durch die Mineralölsteuerbefreiung seit Jahrzehnten subventioniert. Diese Subventionen für das Flugzeug und das Binnenschiff seien abzubauen. Die Kerosinbesteuerung bei Inlandsflügen oder die Erhebung vergleichbarer Abgaben sei europarechtlich möglich.

(e) Ökosteuer – Lenkungswirkung erhöhen: Die Ökosteuer sei an die Energiebesteuerung gekoppelt. Sie verschärfe, trotz ermäßigter Steuersätze für den öffentlichen Verkehr, den Kostenunterschied zwischen der Bahn und den völlig energiesteuerbefreiten Verkehrsträgern Binnenschiff und Flugzeug. Von 1999 bis 2002 hätte die Ökosteuer die DB AG mit über 470 Mio € belastet. 2003 werde die Belastung nahezu 200 Mio. € betragen. Die Weiterentwicklung der energiepolitischen Rahmenbedingungen müsse eine verstärkte

[894] Stellungnahme der DB AG „Die Schwerverkehrsabgabe: Einstieg in die Nutzerfinanzierung auf der Straße und Chance für Mehrverkehr auf der Schiene" vom 24. Juli 2001.

[895] ebd.

Lenkungswirkung zugunsten der klimafreundlichen Verkehrsträger anstreben, um die klimapolitischen Ziele der Koalitionsvereinbarung im Verkehrsbereich zu erreichen. Der Klimavorteil der Schiene sei bei der Gesamtsumme der Abgaben auf Energie angemessen zu berücksichtigen.

(f) Mehrwertsteuer: Deutschland sei EU-weit Spitzenreiter bei der Mehrwertbesteuerung von Fahrkarten im Schienenpersonenverkehr. Der grenzüberschreitende Flugverkehr sei – zusätzlich zur Mineralöl- und Ökosteuer – von der Mehrwertsteuer befreit. Der Bahnkunde müsse für den deutschen Streckenanteil den vollen Mehrwertsteueranteil bezahlen. Die Beendigung der Mehrwertsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Flüge in Europa und die Angleichung des Mehrwertsteuersatzes im Personenfernverkehr an die des -nahverkehrs führe zu einer verbesserten Wettbewerbsposition der Schiene, von der auch die Bahnkunden profitieren könnten.

(g) Illegale Praktiken im Straßengüterverkehr stärker ahnden: Durch die Nichteinhaltung von Sozial- und Sicherheitsvorschriften auf der Straße entstünden Produktivitätsvorteile für den LKW gegenüber dem Schienengüterverkehr. Bei Missachtung der Regeln zur Lenk- und Ruhezeit, Fahrgeschwindigkeit, Ladungsgewicht, Brems- und Reifenzustand und Fahrverbot am Sonntag könne ein Fuhrunternehmer je nach Route zwischen 11% und 17% seiner Kosten einsparen. Im Durchschnitt würden unter Berücksichtigung der nachgewiesenen Verstoßhäufigkeit Kosteneinsparungen in Höhe von 5% bis 8% erzielt. Dies entspreche im Durchschnitt 6 Cent/Fahrzeugkilometer und spiegele sich in niedrigeren Transportpreisangeboten wider. Diese Kosteneinsparungen seien oft wettbewerbsentscheidend zwischen Straße und Schiene. Das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) habe im Jahr 2002 insgesamt 609.078 Fahrzeuge in Deutschland kontrolliert. Bei jedem fünften Fall hätte man Verstöße festgestellt. In Deutschland entfalteten die Bußgelder aber keine abschreckende Wirkung, da die realisierten Kosteneinsparungen die Bußgelder deutlich überstiegen. Zur Durchsetzung des geltenden Rechts seien die Bußgelder daher drastisch zu erhöhen.

(h) Effizienten Lärmschutz durch die öffentliche Hand finanzieren: Die Reduzierung der Lärmbelastung stelle ein gemeinsames Ziel von Bahn und Politik dar, um die anspruchsvollen Zielsetzungen zur Entwicklung insbesondere des Schienengüterverkehrs nicht zu gefährden. Wie bei der Straße müsse der Bund für die Lärmsanierung des Schienennetzes aufkommen. Die Kombination von Lärmschutzmaßnahmen an der Infrastruktur und an den Fahrzeugen könne die Wirkung des Mitteleinsatzes deutlich verbessern.

(i) Öffnung des Schienennetzes in Europa: Deutschland habe sich dem Wettbewerb auf der

Schiene geöffnet. Seit 1991 wären entsprechende EU-Richtlinien mit am Markt spürbaren Wirkungen umgesetzt worden. Neben der Öffnung für grenzüberschreitende Verkehre sei ausländischen Unternehmen auch der Markteintritt in die nationalen Schienenverkehrsmärkte durch Niederlassung in Deutschland unbeschränkt möglich. Die schnelle und vollständige Liberalisierung des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs – einschließlich der Inlands-Kabotage – die von allen Mitgliedstaaten gleichermaßen praktisch umgesetzt werden müsse, eröffne den Bahnen neue Marktchancen in Europa. Damit könne die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs verbessert werden.

Das Umweltbundesamt (UBA) nimmt als Akteur in gewissem Maße eine Sonderstellung ein.[896] Es ist kein Interessenverband, sondern es ist die wissenschaftliche Umweltbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und bearbeitet ein vielfältiges Themenspektrum. Dieses reicht von Chemikalien- und biologischer Sicherheit über umweltverträgliche Technik bis hin zu Fragen des Emissionshandels. Wie schon der Name zum Ausdruck bringt, fühlt sich das UBA – wie die Umweltverbände – für den Schutz der Umwelt und den Schutz des Menschen vor schädlichen Umwelteinflüssen verantwortlich. „Der Stellenwert unserer Analysen und Empfehlungen für politische Entscheidungen und unsere Unabhängigkeit von Einzelinteressen machen uns zu einer besonderen Umweltinstitution in Deutschland.“[897] Für das UBA arbeiten etwa 1000 Mitarbeiter aus den unterschiedlichsten wissenschaftlichen Fachdisziplinen. Die Themen „Umwelt“ und „Verkehr“ sind in einem eigenen Fachgebiet gebündelt. Das UBA setzt sich mit vielen Facetten des Verkehrs auseinander, z.B. alternative Antriebstechniken, Emissionen, Kraftstoffe, Lärm, rechtliche Rahmenbedingungen, Verkehrsplanung. „Wir ermitteln, beschreiben und bewerten den Zustand der Umwelt, um Beeinträchtigungen von Mensch und Umwelt möglichst frühzeitig und umfassend zu erkennen. Wir entwerfen im Rahmen der Ressortaufgaben fachliche Konzepte und schlagen dem BMU und anderen Bundesministerien wirksame Maßnahmen vor. Wir beraten auch andere staatliche, kommunale und private Einrichtungen. Wir wirken in internationalen Gremien und Konferenzen an der Weiterentwicklung des internationalen Umweltschutzes mit und stellen unser Wissen und unsere Erfahrung national und international zur Verfügung. Und wir informieren die Öffentlichkeit allgemeinverständlich über die Ursachen sowie praktischen Möglichkeiten zur

[896] Das UBA wurde per Gesetz am 22. Juli 1974 in Berlin errichtet. Im Jahr 2005 erfolgte der Umzug des UBA von Berlin nach Dessau (Sachsen-Anhalt).

[897] So Huckestein im Interview.

Lösung von Umweltproblemen."[898] Das Thema nachhaltige Mobilität stellt seit jeher ein besonderes Anliegen des UBA. „Die Mobilitätsbedürfnisse in Deutschland müssen so befriedigt werden, dass sie mit den Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung vereinbar sind. Dies ist aus ökologischer Sicht dann der Fall, wenn Qualitäts- und Handlungsziele zum Klimaschutz, zur Luftreinhaltung, zum Schutz vor Lärm, zum Natur- und Landschaftsschutz, zur Wohnumfeldqualität sowie zum Ressourcenschutz eingehalten werden."[899] Mit der Einführung einer streckenbezogenen Schwerverkehrsabgabe (SVA) für LKW werde damit begonnen, eine langjährige Forderung von Umweltschützern zur gerechten Anrechnung der verursachten Kosten im Güterverkehr in die Tat umzusetzen. Die Differenzierung nach der Anzahl der Achsen und Emissionsklassen stelle aus umweltpolitischer und verkehrspolitischer Sicht der richtige Weg zu einer verursachergerechten Anlastung der Wegekosten zur Finanzierung der Verkehrswegeinfrastruktur dar. Die Belastung der Straßen durch schwere LKW mit einer Achslast von 40 Tonnen sei 60.000-mal größer als durch einen PKW. An diesem Vergleich werde deutlich, dass ein Systemwechsel von einer überwiegend steuerfinanzierten hin zu einer nutzerfinanzierten Verkehrswegeinfrastruktur die Umsetzung des Verursacherprinzips fördere und damit zu einer gerechteren Verteilung der Kosten führe. Die LKW-Maut könne bei den richtigen Rahmenbedingungen dazu beitragen, die Einführung schadstoffarmer LKW zu beschleunigen und das seit Jahren starke Wachstum des LKW-Verkehrs zu bremsen und mehr Güter von der Straße auf die umweltfreundliche Bahn zu verlagern. Zur Frage „Wirksamkeit einer LKW-Maut" gab das UBA beim Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung (IWW[900]) der Universität Karlsruhe ein Forschungsprojekt in Auftrag, dass die „Anforderungen an eine umweltorientierte Schwerverkehrsabgabe für den Straßengüterverkehr"[901] untersuchen sollte. Die wichtigsten Ergebnisse der Studie sollen an dieser Stelle kurz vorgestellt werden. Die IWW-Studie führte vor Augen, dass nicht nur die Höhe einer Schwerverkehrsabgabe einen entscheidenden Einfluss auf das Verlagerungspotenzial hat. In der Studie wurden für Deutschland insgesamt vier Szenarien[902] vorgestellt:

---

[898] So UBA-Präsident Andreas Troge auf der UBA-Homepage (www.uba.de).

[899] Vgl. UBA-Papier (Kurzfassung) „Nachhaltigkeit in Deutschland – die Zukunft dauerhaft umweltgerecht gestalten" vom 1. Februar 2002.

[900] Direktor des Instituts ist Werner Rothengatter. Zum Zeitpunkt der Studienerstellung war Rothengatter Vorsitzender des wissenschaftlichen Beraterkreises beim BMVBW. Dies gab der Studie ein besonderes Gewicht.

[901] Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung (IWW) 2001.

[902] Auf Basis vorhandener Logistik- und Verkehrsmodelle wurden die Wirkungen unterschiedlicher Schwerverkehrsabgaben- (SVA) Tarife simuliert, die plausibel erwartet werden konnten. Die Szenarien I+II

Szenario I unterstellte eine SVA in Höhe von durchschnittlich 25 Pf pro Kilometer für LKW ab 12t ausschließlich auf Bundesautobahnen (BAB), wobei emissionsärmere LKW eine bis zu 50% geringere SVA zu entrichten haben sollten als emissionsintensive Fahrzeuge. Darüber hinaus sollte für Fahrzeuge über 18t zulässiges Gesamtgewicht ein Gewichtszuschlag von 5 Pf pro Kilometer erhoben werden.

Szenario IIa ging ebenfalls von einer durchschnittlichen SVA von 25 Pf/km aus, die aber auf dem gesamten Straßennetz (nicht nur BAB) erhoben werden sollte und bis 2010 auf durchschnittlich 40 Pf/km ansteigen sollte. Die Differenzierung nach Emissionsklassen betrug ebenfalls 50%. Der Zuschlag für LKW über 18t sollte von zunächst 5 Pf bis 2010 auf 10 Pf/km erhöht werden. Ein Ausbau der Kapazität der Bahn wurde bei diesem Szenario noch nicht berücksichtigt.

Szenario IIb unterschied sich von Szenario II a ausschließlich darin, dass ein Ausbau der Kapazität und eine Verbesserung der Qualität im Schienengüterverkehr unterstellt wurde.

In Szenario III („Schweizer Szenario") wurde zusätzlich untersucht, wie sich eine SVA nach dem Vorbild der seit Anfang 2001 in der Schweiz eingeführten LSVA auswirken würde. Diese galt für alle LKW ab 3,5t auf allen Straßen und betrug je nach Gewichtsklasse zwischen 18 und 72 Pf/km. Bis 2010 steigt die LSVA auf 30 bis 120 Pf/km. Gleichzeitig wurde eine Verbesserung der Kapazität und Qualität im Schienenverkehr (analog Szenario IIb) angenommen.

Die IWW-Studie zeigte, dass unter den Bedingungen von Szenario I lediglich mit einem geringen Rückgang der Gesamtfahrleistung auf dem gesamten Straßennetz um lediglich 0,5% gerechnet werden konnte. Dies rufe daher zunächst nur einen leichten Knick im Verkehrswachstum hervor. Selbst unter den Annahmen von Szenario II ergab sich ein Rückgang der Gesamtfahrleistung von nicht mehr als 2,3%, was vor dem Hintergrund eines durchschnittlichen jährlichen Wachstums der Fahrleistung schwerer LKW von über 3% als sehr gering erschien. Szenario III bewirkte hingegen deutlich höhere Auswirkungen auf das Verkehrswachstum: die Fahrleistung im Straßengüterverkehr nahm nach IWW-Berechnungen bis 2010 um durchschnittlich 16% ab, in einzelnen Verkehrsbereichen seien sogar Fahrleistungsminderungen von über 30% zu erwarten (für Massengüter im grenzüberschreitenden Verkehr 47%). Das überraschende an der IWW-Studie war damit: „Die Einführung einer höheren Schwerverkehrsabgabe (DM 0,40) auf dem gesamten Fernstraßennetz führt ohne Verbesserung der alternativen Verkehrsmittel in erster Linie zu

---

gingen von Abgabensätzen aus, die sich grundsätzlich anhand der Wegekosten rechtfertigen liesen.

einer internen Anpassung im Sektor des Straßengüterverkehrs."[903] Die im Szenario IIa unterstellte Erhöhung der Schwerverkehrsabgabe auf DM 0,40 bei gleichzeitiger Ausdehnung auf das gesamte Netz der Bundesfernstraßen habe zwar durchaus positive Wirkungen aber diese bestünden in erster Linie in rationelleren Transportabwicklungen im Straßengüterverkehr. Versender, Spediteure und Fuhrunternehmen suchten zuerst nach Möglichkeiten, die Fahrzeugumläufe zu verbessern und mit höherer Auslastung zu fahren. Zusätzlich würde die Fahrzeugflotte schneller in Richtung auf die strengen Emissionsanforderungen umgeschichtet. Dagegen sei der Verlagerungseffekt auf die Eisenbahn gering, solange die logistische Qualität des Bahntransportangebots gleich bleibe. In Szenario IIb, das zusätzlich ein deutlich verbessertes Angebot der Eisenbahn im weitlaufenden Güterverkehr unterstellte, konnte die Bahn mit nennenswerten Zuwächsen rechnen. In Marktsegmenten, die eine hohe Qualität der logistischen Bedienung verlangten, könne die Bahn – so die Studie – sogar überdurchschnittliche Zuwächse erzielen (z.B. im grenzüberschreitenden Güterfernverkehr). Im Schweizer Szenario III seien noch deutlich höhere Entlastungswirkungen zu erwarten. Darin nehme die Verkehrsmenge auf Autobahnen um insgesamt 30% und auf den übrigen Straßen um 11% ab, während die Bahn ihre Fahrleistung bis 2010 sogar um 38% erhöhen könne.[904]

Aufgrund der IWW-Ergebnisse schien festzustehen: Preispolitische Instrumente können zwar

---

[903] IWW 2001: 121.

[904] Nach ersten statistischen Auswertungen (vgl. Balmer 2001; Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2004: 22) zeigt die schweizerische LSVA durchaus positive Wirkungen. Gesamtschweizerisch führte die LSVA 2001 zu einem Rückgang der Fahrleistung auf der Straße von 3%. Vor Einführung der LSVA gab es in der Schweiz ein jährliches Wachstum des Straßengüterverkehrs von mehr als 6%. Der Rückgang erfolgte jedoch nicht nur durch Verlagerung von Verkehr auf die Schiene, sondern vor allem auch durch eine Verbesserung der Logistik und einen höheren Auslastungsgrad der Fahrzeuge (Schweizer Spezifikum: Wegfall der 28t-Limite). Von einer generellen Verlagerung könne man daher nicht sprechen (so Balmer im Interview). „Trotz der gestiegenen Transportkosten beim Strassengüterverkehr ergaben sich beim Modal Split (…) in den ersten Jahren nach dem Regimewechsel keine wesentlichen Änderungen. Die Wahl des Transportmittels ist – insbesondere im internationalen Verkehr – von verschiedenen Faktoren abhängig, wobei etwa Zuverlässigkeit und Einfachheit der Transportabwicklung mindestens so stark ins Gewicht fallen wie der Transportpreis. Wohl nicht ganz zufällig beziehen sich die ersten Erfolgsmeldungen bezüglich Verkehrsverlagerung auf den Binnenverkehr. Bekanntestes Beispiel ist der gestiegene Bahnanteil bei Mineralöltransporten." (Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2004: 23; vgl. hierzu auch: Kapitel 6). Im Transitverkehr (etwa 12% des schweizerischen Gesamtverkehrsaufkommens) könne das Verlagerungspotenzial erst dann voll ausgeschöpft werden, wenn die NEAT-Bahnprojekte fertiggestellt sind und die LSVA weiter ansteige. Wenn man die Schweiz als Vergleichsland heranzieht, muss man sich stets über die dortige geographische Sondersituation (alpenquerender Güterverkehr) bewusst sein.

ein wesentlicher Faktor für eine erfolgreiche Verkehrsverlagerung sein, als weitere Erfolgsbedingung muss jedoch der Ausbau der Kapazität und eine Verbesserung der Qualität im Schienengüterverkehr hinzukommen. Nur mit einer derartigen „Paketlösung“ würden nennenswerte Verlagerungspotenziale möglich. Das Schweizer Modell (hohe LSVA) mit einer massiven Quersubventionierung zugunsten der Bahn wurde insofern als vorbildhaft angesehen. Gleichwohl war klar, dass durch die Vorgaben der Richtline 1999/62/EG (Fallstudie I) eine Kopie der Schweizer Gebührenhöhe für Deutschland nicht realisierbar war.[905] Insofern werde – so das UBA – das mögliche Verlagerungspotential durch EU-Recht massiv limitiert. Die IWW-Studie erlangte große Aufmerksamkeit[906], auch die Deutsche Bahn AG nahm in ihrer Stellungnahme „Die Schwerverkehrsabgabe: Einstieg in die Nutzerfinanzierung auf der Straße und Chance für Mehrverkehr auf der Schiene“ vom 24. Juli 2001 mehrfach wörtlich Bezug auf diese Studie. Weitere interne Untersuchungen des UBA versuchten darzulegen, dass die externen Kosten des Straßengüterverkehrs immense Ausmaße einnehmen und daher eigentlich wesentlich höhere Abgabensätze als die beispielsweise von der Pällmann-Kommission gennannten zu erheben wären: „Die Höhe der Schwerverkehrsabgabe sollte die Dimension externer Kosten berücksichtigen und dazu beitragen, Straßengüterverkehr auf umweltfreundliche Verkehrsträger zu verlagern. Eine möglichst weitgehende Anlastung von Wegekosten und externen Kosten würde bereits einen Abgabensatz von rund 79 Pf/km rechtfertigen.“[907] Ende Juli veröffentlichte das UBA zusätzlich eine ausführliche Stellungnahme[908] zum ABMG-Entwurf: Der Gesetzentwurf lege lediglich die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für die Maut fest. Wichtige Gestaltungsmerkmale wie die Höhe und Struktur der Maut müssten noch festgelegt werden. Der Gesetzentwurf belasse somit noch Spielräume. Der ABMG-Entwurf bewege sich zudem innerhalb des rechtlichen Rahmens, der durch die Wegekostenrichtlinie von 1999 gesetzt werde. Es gebe aber auch Regelungen, von denen insbesondere aus Umweltsicht negative Wirkungen ausgehen könnten. Hauptkritikpunkte des UBA hierbei waren: Ausnahmeregelungen z.B. Mautbefreiung für Kraftomnibusse und Sonderfahrzeuge mit hoheitlichem oder öffentlichem Auftrag. „Damit wird auf eine verursachergerechte Anlastung

[905] Vgl. hierzu: Klinski 2001. Diese rechtswissenschaftliche Studie der Kanzlei Schmidt-Wottrich, Jungnickel und Partner (Berlin) wurde ebenfalls ergänzend vom Umweltbundesamt in Auftrag gegeben.

[906] Vgl. dazu z.B. den Artikel „Der Stau bleibt“ in der Wochenzeitung „DIE ZEIT“ (Vorholz 2001). Darin wird die Auffassung vertreten (bezugnehmend auf die IWW-Studie), eine LKW-Maut von durchschnittlich 15 Cent (29,3 Pfennig) pro km reiche nicht aus, um Verkehr tatsächlich in nennenswertem Umfang zu verlagern.

[907] Umweltbundesamt 2000: 10.

[908] Stellungnahme des Umweltbundesamtes zum Autobahnmautgesetz (ABMG) vom 26. Juli 2001.

von Wegekosten für die Verkehre verzichtet, eine effiziente und sparsame Nutzung der Infrastruktur wird nicht angeregt. Darüber hinaus werden keine Anreize gesetzt, anspruchsvollere Emissionsanforderungen (EURO 3 und besser) vorzeitig einzuhalten.“[909] Auch die Maut-Beschränkung auf Autobahnen sorgte für Skepsis: „Wird die Maut auf Autobahnen beschränkt, ist im spürbaren Ausmaß von Verlagerungen auf nachgeordnete Bundesfernstraßen auszugehen. (…) Danach führt eine auf Autobahnen beschränkte Schwerverkehrsabgabe von 25 Pfennig pro km in Folge von Ausweichreaktionen zu einem durchschnittlich um 4,5% höheren Verkehrsaufkommen im nachgeordneten Straßennetz. Diese zusätzlichen LKW-Transporte konzentrieren sich auf Abkürzungs- und Parallelstrecken, auf denen – je nach Ausbauzustand und Kapazität – teilweise erhebliche Zunahmen des LKW-Verkehrsaufkommens stattfinden werden. (…) Eine generelle Ausdehnung der LKW-Maut auf alle Straßen ist durch die derzeitige Wegekostenrichtlinie nicht gedeckt. Gleichwohl verbleiben innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens Möglichkeiten, die Mautpflicht von vornherein über das Autobahnnetz hinaus auszudehnen. So erlaubt die EG-Wegekostenrichtlinie, Strecken des nachgeordneten Straßennetzes aus Sicherheitsgründen einzubeziehen, um ein unerwünschtes Ausweichen von LKW auf andere Straßen zu vermeiden. (…) Generelle Ausnahmeregelungen für Grenzgebiete führen dazu, dass die Vorteile der Straße gegenüber der Schiene im grenzüberschreitenden Güterverkehr tendenziell weiter ausgebaut werden. Damit dürfte es dem Schienenverkehr noch schwerer fallen, einen aus Umweltsicht angemessenen Anteil am grenzüberschreitenden Güterverkehr zu erlangen.“[910] Die durchschnittlich gewichtete Maut werde sich an den von der Gesamtheit der mautpflichtigen Fahrzeuge verursachten Kosten für den Bau, die Erhaltung, den weiteren Ausbau und den Betrieb des mautpflichtigen Autobahnnetzes orientieren. Es sei hierbei allerdings nicht nachvollziehbar, warum lediglich die Wegekosten von Autobahnen berücksichtigt werden sollen. Da grundsätzlich auch Straßenabschnitte außerhalb von Autobahnen in die Mautpflicht einbezogen werden könnten, seien die Wegekosten für diese Straßen ebenfalls einzubeziehen. Der Begriff „Bundesautobahnnetz“ müsse daher durch „Straßennetz“ ersetzt werden. Aus Umweltsicht sehr positiv beurteilt wurde vom UBA, dass auf eine Zweckbindung der Mittel für den Ausbau und die Erhaltung des Straßennetzes verzichtet wurde, die „dem im Koalitionsvertrag formulierten Ziel einer Verlagerung möglichst hoher Anteile von der Straße auf die Schiene zuwiderliefe. Eine aus Umweltsicht sinnvolle Verwendung eines Teils des Aufkommens für Umweltschutzmaßnahmen (z.B. zum

[909] Stellungnahme des Umweltbundesamtes zum Autobahnmautgesetz (ABMG) vom 26. Juli 2001.

[910] ebd.

Lärmschutz) und zur Verbesserung umweltverträglicherer Transportangebote (z.B. Ausbau der Bahn) bleibt damit möglich."[911]

Fazit: Die Verbände BUND/VCD, Allianz pro Schiene, Deutsche Bahn AG sowie das Umweltbundesamt (UBA) näherten sich dem Thema LKW-Maut aus einer ökologischen Perspektive. Aus diesem Blickwinkel ist der Straßenverkehr der zentrale Verursacher von Umweltbelastungen. Als wichtigste Aufgabe der Verkehrspolitik wurde von dieser Interessenkoalition daher – neben der Reduktion von Schadstoff- bzw. Lärmemissionen – die Verkehrsvermeidung und die Steuerung des Verkehrsaufkommens zugunsten der umweltfreundlicheren Verkehrsmittel Schiene und Schiff angesehen. Nur so könne das rasante Verkehrswachstum bewältigt werden. Um eine Verkehrsverlagerung zu erreichen, müsse jedoch zuerst die Chancengleichheit zwischen den Verkehrsträgern – vor allem zwischen Schiene und Straße – hergestellt werden. Dies erfordere eine möglichst hohe, weiter ansteigende LKW-Maut (gerechte Anlastung der Wegekosten), am besten unter Einbeziehung aller externer Kosten (Kostenwahrheit). Ein explizites Verlagerungsziel und eine regelmäßige Zielüberprüfung müssten eigentlich am besten im ABMG selbst festgeschrieben werden. Eine Kompensation wird abgelehnt, da diese den gewünschten Effekt der Verteuerung des LKW-Verkehrs wieder aufheben würde. Die Mauteinnahmen sollten vor allem – gemäß dem Schweizer Beispiel – zur Quersubventionierung (zusätzliche Investitionen in das Schienennetz; Ausbau der Kapazitäten im Güterverkehr) eingesetzt werden. Mit diesem Forderungskatalog grenzten sich die Verbände deutlich vom Argumentationsschema der straßenaffinen Verbände ab.

Nach der Charakterisierung der beiden Interessenkoalitionen und nach der ausführlichen Darstellung ihrer Positionen stellt sich nun die Frage, inwiefern das BMVBW noch vor der Befassung des Bundeskabinetts mit dem Gesetzentwurf Änderungswünsche der straßen- bzw. bahn-/umweltorientierten Verbände berücksichtigte und einarbeitete. Gleichfalls wird wichtig sein, herauszuarbeiten, auf welche „Lager-Seite" sich die einzelnen Parteien schlugen bzw. mit welchen Positionen sie sich identifizierten. Dazu werden nun Schritt für Schritt die Etappen des ABMG-Rechtssetzungsprozesses untersucht.

[911] Stellungnahme des Umweltbundesamtes zum Autobahnmautgesetz (ABMG) vom 26. Juli 2001.

5.2.5 Die Etappen des ABMG-Rechtssetzungsprozesses (2001 bis 2003)

15. August 2001	Das Bundeskabinett (Bundesregierung) beschließt einstimmig den Gesetzentwurf zur „Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ (ABMG)
17. August 2001	Übermittlung des Gesetzentwurfs an den Bundesrat
27. September 2001	767. Sitzung des Bundesrates: Abstimmung über eine Stellungnahme zum ABMG
10. Oktober 2001	Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates
11. Oktober 2001	192. Sitzung des Deutschen Bundestages: Erste Beratung des ABMG ─ Überweisung des von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurfs an die Ausschüsse
7. November 2001	69. Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Öffentliche Anhörung zur Einführung einer LKW-Maut auf Bundesautobahnen im Konferenzraum des BMVBW in Berlin
12. Dezember 2001	73. Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Annahme „Beschlussempfehlung und Bericht“ zum ABMG-Entwurf
13. Dezember 2001	208. Sitzung des Deutschen Bundestages: Zweite und Dritte Beratung des ABMG ─ Schlussabstimmung
1. Februar 2002	772. Sitzung des Bundesrates: Anrufung des Vermittlungsausschusses zum ABMG
20. März 2002	Einigungsvorschlag durch den Vermittlungsausschuss (unechtes Vermittlungsergebnis)
22. März 2002	228. Sitzung des Deutschen Bundestages: Abstimmung über die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses 774. Sitzung des Bundesrates: Abstimmung über das modifizierte ABMG
20. September 2002	Unterzeichnung des Betreibervertrages mit Toll Collect
17. Mai 2002	237. Sitzung des Deutschen Bundestags: Annahme des VIFGG

12. Juli 2002	778. Sitzung des Bundesrates: Einspruch gegen das VIFGG
17. Dezember 2002	Neuvorlage des VIFGG
28. Februar 2003	Erlass MautHV und LKW-MautV
13. März 2003	31. Sitzung des Deutschen Bundestages: Zustimmung zum VIFGG
11. April 2003	787. Sitzung des Bundesrates: Anrufung des Vermittlungsausschusses zum VIFGG
21. Mai 2003	Kompromissvorschlag durch den Vermittlungsausschuss
22. Mai 2003	46. Sitzung des Deutschen Bundestages: Zustimmung zum Einigungsvorschlag
23. Mai 2003	788. Sitzung des Bundesrates: Annahme des „Vermittlungspaketes" aus MautHV, LKW-MautV und ABMG (neuer § 11)

Obwohl die Interessenverbände wie unter 5.2.4 ausgeführt, bereits im Vorfeld des formalen Rechtssetzungsprozesses zahlreiche, teils diametral entgegengesetzte Änderungswünsche geäußert hatten, veränderte das BMVBW den ABMG-Referentenentwurf vom 11. Juli 2001 – wie bereits unter 5.2.3 dargestellt – nur noch unwesentlich. „Am ursprünglichen Konzept mit den späteren Regelungen über Rechtsverordnungen sollte weiter unverändert festgehalten werden."[912] Der Gesetzentwurf (in der offiziellen Endfassung vom 3. August 2001) wurde vom Bundeskabinett einstimmig am 15. August 2001 angenommen. Aufgrund der noch offenen Fragen in punkto Verlagerungsziel, Mauthöhe, Harmonisierungsvolumen und Mittelverwendung wurde der ABMG-Entwurf in der medialen Berichterstattung mitunter jedoch auch äußerst kritisch beleuchtet. Die Wochenzeitung DIE ZEIT warnte z.B. sogar: „Achtung, Mogelpackung!": „Das dringlichste Ziel ist zweifellos die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene. Das geht nicht ohne Kostendruck, und da erfüllt die Maut ihren eigentlichen Zweck. Das Gesetz allerdings weist gerade hier einen entscheidenden Schwachpunkt auf. Was das zentrale Ziel sein müsste, taucht nur in einer Andeutung auf. Eher beiläufig heißt es in der Begründung zum Gesetz: „Die verursachergerechte Anlastung der Wegekosten durch die LKW-Maut kann auch dazu beitragen, dass Güter von der Straße auf die Schiene und auf das Schiff verlagert werden." Das liest sich nicht wie eine dezidierte politsche Absicht. Dabei müsste der Verkehrsminister jede Chance nutzen, um gerade dieses Ziel anzusteuern. (…) Eines darf nicht passieren: Dass

[912] So Schulz im Interview.

nämlich, wie der Bundesverband der Deutschen Industrie im Voraus protestiert, sich die Bundesregierung einen „Blankoscheck zum Abkassieren“ ausstellt. Die Maut darf nicht zur bloßen Geldquelle werden. Das Gesetz ist nur dann sinnvoll, wenn es einem politischen Ziel dient. Und das muss heißen: Transport über den Preismechanismus steuern.“[913] Kurt Bodewig nutzte den Tag des Kabinettsbeschlusses, um die Frage der möglichen Mauthöhe etwas zu konkretisieren. Nach ersten, vorläufigen Ergebnissen eines Gutachtens könne die durchschnittliche Mauthöhe zwischen 27 und 37 Pfennig (13,8 – 18,9 Cent) liegen.[914] Die endgültige Höhe müsse aber erst noch geprüft und auch mit der EU besprochen werden. Erst im Herbst könne mit definitiven Zahlen gerechnet werden.

Wie im formalen Gesetzgebungsprozess vorgesehen, wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung (Regierungsvorlage) vor der Einbringung im Bundestag (erste Lesung) zunächst dem Bundesrat[915] zur Stellungnahme zugeleitet.[916] Der Bundesrat wies die Vorlage dem federführenden Verkehrsausschuss zu. An der Erarbeitung einer Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG waren auch der Finanzausschuss, der Ausschuss für Innere Angelegenheiten sowie der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit beteiligt. Dem übersandten Gesetzentwurf war seitens der Bundesregierung (und des BMVBW) eine ausführliche Begründung beigefügt. Im Allgemeinen Teil[917] der Begründung wurden nochmals die wichtigsten Eckpunkte des ABMG vorgestellt. Im Besonderen Teil[918] wurden die einzelnen Paragraphen und Absätze und deren Regelungsinhalt erläutert. Auf dem Vorblatt[919] des Gesetzentwurfs wurde unter der Rubrik „Sonstige Kosten“ zu den Folgen der Maut noch folgende Einschätzung abgegeben: „Die Autobahnmaut wird keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungslage in Deutschland haben. Da die Erhöhung der Transportpreise lediglich in geringem Maße in die Produktpreise einfließt, sind im produzierenden Gewerbe insgesamt, d.h. auch bei kleinen und mittleren Betrieben, keine spürbaren negativen Auswirkungen zu erwarten. Andererseits führt die Einführung eines

---

[913] Schmid 2001: 22.

[914] Vgl. BMVBW-Pressemitteilung Nr. 208/01 „LKW-Maut auf Bundesautobahnen beschlossen“ vom 15. August 2001.

[915] BR-Drs. 643/01.

[916] Vgl. hierzu nochmals: 5.1.

[917] BR-Drs. 643/01: 14-22.

[918] ebd.: 23-40.

[919] Seit 1969 wird jedem Gesetzentwurf ein sogenanntes Vorblatt vorangestellt, auf dem knapp über das Ziel des Gesetzes, die vorgeschlagene Lösung und eventuelle Alternativen sowie die Kosten der vorgeschlagenen Regelung berichtet wird.

nutzungsabhängigen Preismechanismus im Verkehrsbereich zu einer verbesserten Wettbewerbssituation zwischen den Verkehrsträgern. Damit kann ein effizienterer Einsatz der volkswirtschaftlichen Ressourcen im Verkehrsbereich herbeigeführt werden, was insgesamt dem Standort Deutschland zu Gute kommt. Das deutsche Güterkraftverkehrsgewerbe, das überwiegend aus kleinen und mittleren Unternehmen besteht, wird zwar durch die Maut deutlich mehr belastet. Die Maut ist jedoch wettbewerbsneutral, da sie jeden Transport auf der Straße gleichermaßen erfasst.“[920] Nach eingehender Beratung des ABMG-Entwurfs verfassten die beteiligten Bundesratsausschüsse zunächst Empfehlungen[921] für eine Stellungnahme: „Der Bundesrat erkennt an, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung grundsätzlich geeignet ist, die Wegekosten durch Einführung einer streckenbezogenen Autobahnmaut den Verursachern gerechter anzulasten, als dies durch die bisherige zeitbezogene Autobahnbenutzungsgebühr möglich ist. Unabdingbar ist es allerdings, damit gleichzeitig auch die erheblichen zwischen deutschen und ausländischen Unternehmen bestehenden Wettbewerbsverzerrungen abzubauen. Hierzu hält es der Bundesrat für dringend erforderlich, die genauere Festlegung über die Mauthöhe und insbesondere über die erforderliche Kompensation im Gesetz selbst zu regeln.“[922] Einen Tag vor der Sitzung des Bundesrates, am 26. September 2001, brachten Hamburg und Hessen einen eigenen Antrag ein. Hamburg[923] forderte, der Bundesrat möge beschließen, die Bundesregierung aufzufordern, zur Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen zwischen den konkurrierenden europäischen Standorten auf EU-Ebene für eine schnellstmögliche Harmonisierung der Mauterhebung in struktureller und technischer Hinsicht einzutreten. Im Eurovignetten-Verbund müsse darauf hingewirkt werden, dass möglichst zeitnah zur deutschen Mautpflicht eine annähernd gleiche Mautbelastung in den Nachbarstaaten eingeführt werde. Angesichts der absehbaren Harmonisierungsdefizite bei Einführung der Mautpflicht müsse eine differenzierte Lösung angestrebt werden, die den Wettbewerbsnachteilen besonders betroffener Standorte (z.B. deutsche Seehäfen, grenznahe Logistikzentren) angemessen Rechnung trage. Der Hamburger Vorstoß gründete in der Sorge, im hart umkämpften Markt für den Transport von Überseecontainern (im Hinterland der Seehäfen) komme es beim Fehlen einer vergleichbaren streckenbezogenen Benutzungsgebühr, insbesondere auf den niederländischen/belgischen

[920] BR-Drs. 643/01: 3.

[921] BR-Drs. 643/1/01.

[922] ebd.: 7 (Auszug aus einer Empfehlung – Vorschlag des Verkehrsausschusses (Vk)). Dieser Abschnitt wurde so auch in die endgültige Stellungnahme des Bundesrates aufgenommen.

[923] BR-Drs. 643/2/01 (neu).

Autobahnen, zu signifikanten Transportkostenvorteilen des LKW. Transporte von und zu den deutschen Seehäfen könnten dadurch in größerem Umfang an die ausländischen Westhäfen abwandern. Das Land Hessen[924] bezog in seinem Antrag eine ablehnende Position gegenüber dem Gesetzentwurf, da dieser eine ganze Reihe von offenen Problemen enthalte. Durch die Einführung des neuen Mautsystems sei davon auszugehen, dass Teile des Verkehrs auf nachgeordnete Straßen ausweichen würden. Dies belaste die Länderhaushalte im Bereich Instandsetzung und Unterhaltung von Landesstraßen zusätzlich. Ein Teil des Gebührenaufkommens müsse daher als Ausgleich den Ländern direkt zufließen. Beispielhaft könne hier die in der Schweiz praktizierte Lösung sein, wo ein Drittel der Einnahmen direkt in die Kantone fließe. Da offenbar ohnehin nur ein Teil des künftigen Mautaufkommens für verkehrsrelevante Maßnahmen eingesetzt werden solle, stehe zu befürchten, dass unter dem Vorwand einer ökologischen Umsteuerung mit dem größten Teil des Geldes lediglich Haushaltslöcher gestopft würden. Der Gesetzentwurf lasse auch jegliche Aussagen zu einer Kompensation der Belastungen vermissen. „Ohne einen Ausgleich für die zusätzlichen Mautkosten von etwa 30.000 DM pro LKW werden deutsche Fuhrunternehmen zusätzlich gegenüber ausländischen Konkurrenten benachteiligt. Wenn auf diesem Sektor nichts geschieht, wird es zu einer Verlagerung auf deutschen Straßen kommen – aber nicht zu Gunsten der Schiene, sondern zu Gunsten ausländischer Unternehmen. Dies muss im Interesse der deutschen Wirtschaft verhindert werden. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag im laufenden Gesetzgebungsverfahren die Chancengleichheit für deutsche Güterkraftverkehrsunternehmen zu gewährleisten.“[925]

In der 767. Sitzung des Bundesrates am 27. September 2001 wurde über die Empfehlungen für eine Stellungnahme abgestimmt. Zu Tagesordnungspunkt 52 meldete sich vor der Abstimmung jedoch zunächst der saarländische Wirtschaftsminister Hanspeter Georgi (CDU; Mitglied des Verkehrsausschusses) zu Wort: Seit Jahren werde der Paradigmenwechsel bei der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung gefordert. „Verkehr finanziert Verkehr“ müsse das Schlagwort für eine Politik nach dem Äquivalenzprinzip lauten (Übergang zur reinen Nutzerfinanzierung). Da im Sinne des Territorialitätsprinzips ausländische Verkehrsteilnehmer künftig nutzungsabhängig zur Finanzierung der Verkehrswege beitragen sollen, sei die von der Bundesregierung eingeschlagene Richtung grundsätzlich zu befürworten. Der vorliegende Gesetzentwurf zeichne sich jedoch durch das Fehlen einer schlüssigen Gesamtkonzeption aus. „Hier liegt keine rationale verkehrspolitische

[924] BR-Drs. 643/3/01.

[925] ebd.: 1.

Gesamtkonzeption vor, sondern man will von allem etwas: etwas Haushalt, etwas Nutzungsfinanzierung, etwas Querfinanzierung. Wenn man aber auf der Grundlage des Berichtes der Pällmann-Kommission[926] – sie war immerhin von der Bundesregierung beauftragt worden – den Weg hin zur Nutzerfinanzierung will, sollte dieser auch konsequent gegangen werden. (…) Um die Verwendung des Gebührenaufkommens für die Verkehrsinfrastruktur – hier: der Straßen – zu sichern, sollte die Maut unmittelbar unter Abzug der Verwaltungskosten einer Straßenfinanzierungsgesellschaft zufließen. Eine wie von der Bundesregierung vorgesehene teilweise Verwendung des Gebührenaufkommens zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs ist grundsätzlich abzulehnen.“[927] Auch die immer wieder geführte Klage über die Vernachlässigung der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern sei – so Georgi weiter – angesichts der Fakten nicht haltbar. Seit Jahren machten die Ausgaben des Bundes für die Schiene mehr als die Hälfte aller Ausgaben im Verkehrshaushalt aus. „Nach dem Gesetzentwurf steht das Gebührenaufkommen allein dem Bund zu. Hierbei wird die Zubringerfunktion der Landesstraßen und der kommunalen Straßen in keiner Weise gewürdigt. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass Verkehre auf autobahnparallele Straßen verdrängt werden. Gerade der Bund drängt die Länder, autobahnparallele Bundesstraßen zu Landes- und Gemeindestraßen abzustufen. Im Saarland sind davon immerhin 20% des Bundesstraßennetzes betroffen. (…) Eine Verwendung des Gebührenaufkommens zu Gunsten des Ausbaus und der Unterhaltung der Landesstraßennetze und der Gemeindestraßennetze ist dringlich. Ich unterstütze deshalb die Forderung des Deutschen Städte- und Gemeindetages[928] nach Beteiligung der Gemeinden am Gebührenaufkommen. Ich fordere, auch die Länder bei der Verteilung des Gebührenaufkommens zu berücksichtigen. Ich unterstütze hier nachdrücklich die Position des Landes Hessen, das einen Teil des Gebührenaufkommens für die Länder reklamiert und dabei zu Recht auf das Beispiel Schweiz verweist, wo 30% des Gebührenaufkommens aus den Vignetten für die Kantone bereitgestellt werden.“[929] Da das deutsche Transportgewerbe im europäischen Wettbewerb stehe, müsse die Bundesregierung für eine Harmonisierung der Abgaben im gesamten europäischen Transportgewerbe sorgen. In diesem Zusammenhang

[926] Hanspeter Georgi zitierte an mehreren Stellen seiner Rede wörtlich aus dem Abschlussbericht der Pällmann-Kommission.

[927] BR-Plenarprotokoll der 767. Sitzung vom 27. September 2001: 489.

[928] Vgl. hierzu: Eckpunktepapier des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur „Erhebung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe“ vom 25. November 1999.

[929] BR-Plenarprotokoll der 767. Sitzung vom 27. September 2001: 490.

wies der saarländische Wirtschaftsminister darauf hin, dass nach einem Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin der Wegekostendeckungsgrad deutscher LKW schon im Jahr 1997 bei rund 123% gelegen habe. Wenn die letzte Ökosteuerstufe realisiert würde, stiege dieser Grad auf 168%. „Wie will die Bundesregierung Akzeptanz für das neue Mautsystem erlangen, wenn dieser Wechsel zu einer zusätzlichen Besteuerung missbraucht wird, und zwar, wie vorgesehen, auf dem Verordnungswege? Deswegen noch einmal: Mautgebühr ja, aber nur bei Kompensation für das Transportgewerbe und bei gleichzeitiger Zuführung der Nutzungsentgelte in eine Straßenfinanzierungsgesellschaft. (…) Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist in der vorliegenden Form nicht akzeptabel. Er bedarf einer grundlegenden Überarbeitung. Deshalb bitte ich Sie, dem Antrag des Landes Hessen zuzustimmen.“[930] Der Parlamentarische Staatssekretär beim BMVBW, Stephan Hilsberg, verteidigte als Gegenredner den Gesetzentwurf und die beabsichtigte Konzeption der Bundesregierung. Die Maut sei Teil einer groß angelegten Verkehrsreform. Man befinde sich in einer Phase der Umstrukturierung der Verkehrsinfrastrukturpolitik, die mit der EU-Verkehrspolitik im Einklang stehe. „Das Prinzip der Nutzerfinanzierung gilt insbesondere für schwere LKW, die in hohem Maße Kosten für Bau, Unterhaltung und Betrieb unserer Autobahnen verursachen. Diese Kosten sind im Gegensatz zu dem, was mein Vorredner ausgeführt hat, durch die bisherigen Einnahmen keineswegs gedeckt.“[931] Die von einigen Ländern geäußerten Bedenken gegenüber möglichen Verlagerungen auf das nachgeordnete Straßennetz nehme das BMVBW bzw. die Bundesregierung ernst. Nach Untersuchungen sei nicht damit zu rechnen, dass dieser Verlagerungseffekt sehr groß werde. Man schätze ihn auf 1 % bis 3 %. Außerdem sehe der Gesetzentwurf bereits vor, dass die Mautpflicht aus Sicherheitsaspekten auf bestimmte Streckenabschnitte von Bundesstraßen ausgedehnt werden könne. „Die Einführung der LKW-Maut findet grundsätzlich breite Zustimmung. Sie wird in einzelnen Fällen mit Forderungen verbunden, etwa, wie auch hier vorgetragen worden ist, die künftigen Mauteinnahmen vollständig der Verkehrsinfrastruktur zukommen zu lassen und das betroffene Güterkraftverkehrsgewerbe an anderer Stelle zu entlasten. (…) Wir werden das Mautaufkommen weitgehend für den Bau und den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur insgesamt verwenden. Ein Teil wird im Rahmen eines bereits beschlossenen Anti-Stau-Programms mit konkreten Verkehrsprojekten in den Jahren 2003 bis 2007 eingesetzt. (…) Was den Gebührencharakter betrifft, so möchte ich betonen: Die Maut ist keine Steuer, sondern eine

[930] BR-Plenarprotokoll der 767. Sitzung vom 27. September 2001: 490-491.

[931] ebd.: 491.

Gebühr. Als solche ist sie leistungsbezogen, aber nicht zweckbestimmt. Es ist rechtlich nicht vorgesehen, dass sie im System Straße verbleiben muss. Wir können sie selbstverständlich zur Finanzierung aller Maßnahmen einsetzen, die der Vermeidung von Staus dienen. Über die Finanzierung des Anti-Stau-Programms hinausgehende Einnahmen werden noch weitgehend zusätzlich zu den Ansätzen des Verkehrshaushalts des Bundes in die Verkehrsinfrastruktur fließen. Die Maut wird auf Bundesstraßen erhoben, deshalb werden mit ihrem Aufkommen Bundesverkehrswege finanziert. Wir beabsichtigen in diesem Zusammenhang die Gründung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft. Deren Finanzausstattung wird aus den Mauteinnahmen erfolgen. Der Entwurf eines Gesetzes zur Gründung dieser Gesellschaft wird im Herbst von uns vorgelegt."[932] Im Hinblick auf die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen im europäischen Güterkraftverkehrsgewerbe nahm Hilsberg in seinen Ausführungen Bezug auf den angekündigten größtmöglichen Harmonisierungsschritt, der im Rahmen der Mauteinführung auf EU-Ebene geplant sei. Da Deutschland bei der Errichtung eines Mauterhebungssystems ohne jeden Eingriff in den freien Verkehrsfluss auskomme, könne die Bundesrepublik auf diesem Gebiet eine Vorreiterrolle einnehmen. Dies eröffne auch neue nationale und internationale Marktchancen für die Industrie und trage zur Sicherung von Arbeitsplätzen bei. Im Anschluss an die Ausführungen des Parlamentarischen Staatssekretärs stimmte der Bundesrat über die einzelnen Ziffern der Ausschussempfehlungen ab. Die Landesanträge Hamburgs und Hessens fanden dabei keine Mehrheit. Die endgültige Stellungnahme[933] des Bundesrates hatte schließlich folgenden Inhalt[934]: Die Länderkammer forderte unter Punkt 1. a) („Zum Gesetzentwurf Allgemein") die Bundesregierung auf, sich intensiv dafür einzusetzen, dass zeitgleich mit der Einführung der Maut eine Harmonisierung der Abgabenbelastung im gesamten europäischen Transportgewerbe erfolge. Eine europäische Harmonisierung der Abgaben trüge zur Wettbewerbsgleichheit bei und würde darüber hinaus dem Nichtdiskriminierungsgebot der Europäischen Union gerecht werden. Unter b) forderte der Bundesrat, die Bundesregierung müsse das Mautaufkommen zusätzlich zu den bisherigen Ansätzen dem Verkehrshaushalt des Bundes zuführen. Die Bundesländer erhofften sich dadurch eine deutlich bessere Finanzausstattung des Bundes, wovon auch Verkehrsinfrastrukturprojekte in den Ländern profitieren würden. Punkt 11. der Stellungnahme konkretisierte diese Forderung: „In Artikel 1 ist in § 11 vor Satz 1 die Absatzbezeichnung „(1)" zu setzen und nach Absatz 1 folgender Absatz 2 anzufügen: (2)

[932] BR-Plenarprotokoll der 767. Sitzung vom 27. September 2001: 491.

[933] Die Stellungnahme des Bundesrates ist vollständig abgedruckt in: BT-Drs. 14/7013: 18-22.

[934] Im Folgenden werden nur überblicksartig die wichtigsten Forderungen skizziert.

Einnahmen aus der Mauterhebung, die den Umfang der Kostendeckung übersteigen, sind zweckgebunden für Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zu verwenden, insbesondere zur Beseitigung von Engpässen auf Bundesfernstraßen, zum Erhalt und Ausbau der Verkehrswege Schiene und Wasser sowie zur Verbesserung der Infrastruktur des kombinierten Ladeverkehrs auf den vorgenannten Verkehrsträgern."[935] Nach dem Willen des Bundesrates (Punkt 12.) sollte auch ein neuer Absatz 3 in § 11 eingefügt werden: „(3) Soweit die Straßen anderer Baulastträger durch verdrängte Schwerlastverkehre in erheblichem Umfang zusätzlich beansprucht werden, sind die betreffenden Baulastträger am Mautaufkommen angemessen zu berücksichtigen." Das geplante Mautsystem ging dem Bundesrat auch noch nicht weit genug: „Die in § 3 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene Staffelung der Maut nach der Anzahl der Achsen und den Emissionsklassen ist insoweit zu ergänzen, als auch die Differenzierung nach Benutzungszeiten, Streckenabschnitten und Regionen ermöglicht werden muss. Ferner drohen die in dünn besiedelten und strukturschwachen Gebieten durch große Anstrengungen zur Verkehrserschließung erreichten Fortschritte durch die Verteuerung des Verkehrs infolge der Autobahnmaut beeinträchtigt zu werden. Es gilt zu vermeiden, dass strukturschwache Gebiete und Flächenländer auf Grund ihrer erheblich größeren, durchschnittlichen Transportweiten überdurchschnittlich zum Gesamtaufkommen der Autobahnmaut beitragen müssen, obwohl die spezifischen Kosten für Unterhalt und Bau der Infrastruktur dort tendenziell geringer sind als in den Ballungsräumen."[936] Eine weitere wichtige Forderung des Bundesrates betraf die Regelung in § 1 Abs. 1 ABMG. Die dortige Formulierung „oder Fahrzeugkombinationen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens zwölf Tonnen" war den Ländern zu allgemein formuliert. Sie wollten expizit nur den Passus „im Sinne des Artikels 2 Buchstabe d der Richtlinie 1999/62/EG" verankert haben und damit den gleichen Zustand wie beim ABBG wiederherstellen. Die von der Bundesregierung gegebene Begründung für eine Erweiterung der Definition der mautpflichtigen Fahrzeuge über die in der Richtlinie vorgegebene Definition hinaus, könne in keiner Weise überzeugen. Es sei nicht zu rechtfertigen, eine Vielzahl von kleinen und mittelständischen Betrieben, insbesondere der Bau-, Land- und Forstwirtschaft sowie Schausteller, die auch Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen einsetzten, die nicht für den Güterverkehr bestimmt sind, künftig der Mautpflicht zu unterwerfen. „Eine solche Ausweitung der Gebührenpflicht erscheint (…) aus wirtschafts- und verkehrspolitischer Sicht kontraproduktiv. (…) So kommt es nicht von ungefähr, dass

[935] BT-Drs. 14/7013: 21.

[936] ebd.: 20.

z.B. der Deutsche Bundestag auf Grund eines fraktionsübergreifenden Antrags die Bundesregierung aufgefordert hat, ein Bündel von Einzelmaßnahmen zu ergreifen, um auch künftig die Existenz des Schaustellergewerbes und des Kulturguts Volksfest zu sichern. Da wegen eines nur geringen Aktionsradius bzw. wegen mangelnder Angebote der Bahn (Rückzug aus der Fläche) in der Regel keine Verlagerung auf die Bahn stattfinden dürfte, führt eine solche Gebührenausweitung dazu, dass diese Transporte auf das nachgeordnete Straßennetz ausweichen und dort die Verkehrsprobleme insbesondere in innerörtlichen Bereichen erhöhen.“[937] In § 1 Abs. 4 Satz 1 ABMG (Ausweitung der Mautpflicht auf Bundesstraßen) sollten die Wörter „aus Sicherheitsgründen“ durch die Wörter „aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls, um durch die Maut ausgelösten Verkehrsverlagerungen zu begegnen“ ersetzt werden. Der neue Formulierungsvorschlag war aus Sicht des Bundesrates eine „Klarstellung des Gewollten“. Denn: Die Beschränkung auf Sicherheitsgründe allein sei zu eng gefasst, da dies nur mit statistischem Nachweis höherer Unfallentwicklung belegbar wäre. Auch Gründe des Umwelt- und Immissionsschutzes, des Städtebaus oder Kapazitätsprobleme könnten eine Ausdehnung der Mautpflicht auf Bundesstraßen im Einzelfall rechtfertigen. Um Verdrängungswirkungen auf das nachgeordnete Straßennetz wirksam entgegensteuern zu können, müsse es darüber hinaus auch möglich sein, bestimmte Autobahnabschnitte bei Bedarf auf dem Verordnungswege mit Zustimmung des Bundesrates zeitlich beschränkt oder dauerhaft von der Maut auszunehmen. „Die vom Bund im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung (§ 1 Abs. 3 ABMG) greift dagegen vom Umfang her zu kurz und ist auch nicht flexibel genug, um den wechselnden Anforderungen, die sich aus der Verkehrsentwicklung heraus ergeben, Rechnung zu tragen.“[938]

Nachdem der Standpunkt des Bundesrates zum ABMG somit offiziell bekannt war, antwortete die Bundesregierung darauf am 10. Oktober 2001 mit einer Gegenäußerung[939]. Darin machte sie unmissverständlich klar, dass sie am im Kabinett verabschiedeten Gesetzentwurf festhalten wolle. Die Bundesregierung erkenne beispielsweise keinen Grund für eine Beschränkung des Anwendungsbereichs des Gesetzes auf die von der Richtlinie 1999/62/EG erfassten Fahrzeuge. „Die im Gesetzentwurf im Vergleich zur Richtlinie vorgenommene geringfügige Ausweitung des Anwendungsbereiches dient der Rechtsklarheit. (…) Auf Grund der Tendenz der bisherigen Rechtsprechung zu dem Merkmal „ausschließlich

[937] BT-Drs. 14/7013: 18.

[938] ebd: 19.

[939] BT-Drs. 14/7087.

für den Güterkraftverkehr bestimmt“[940] ist zu befürchten, dass in Zukunft auch größere Fahrzeuggruppen von der Mautpflicht befreit werden müssten. Dies wäre angesichts des Hauptziels des Gesetzes, der verursachergerechten Wegekostenanlastung, nicht sachgerecht. Denn alle Fahrzeuge ab 12 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht verursachen in verstärktem Maß Wegekosten, unabhängig davon, ob sie ausschließlich der Beförderung von Gütern dienen.“[941] Desweiteren sah die Bundesregierung keine Notwendigkeit für eine Ermächtigung des BMVBW zum Erlass einer Rechtsverordnung, die bestimmte Autobahnabschnitte von der Maut ausnimmt, um Verkehrsverlagerungen auf das nachgeordnete Straßennetz zu vermeiden. Bestimmte Autobahnabschnitte von der Maut auszunehmen berge die Gefahr, „dass mittel- bis langfristig ein „Flickenteppich“ von mautpflichtigen und nicht mautpflichtigen Autobahnabschnitten entsteht. Dies würde nicht nur dem Ziel der gerechten Wegekostenanlastung widersprechen und zu Einnahmeausfällen führen, sondern auch ein erhebliches und permanentes regionalpolitisches Konfliktpotential darstellen.“[942] Auch eine Ausweitung der Verordnungsermächtigung zur Ausdehnung der Mautpflicht auf Bundesstraßen befürwortete die Bundesregierung nicht. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Ermächtigung reiche aus, um das damit verfolgte Ziel, Verkehrsverlagerungen auf das nachgeordnete Straßennetz zu vermeiden, erreichen zu können. Auch die Festlegung der konkreten Mautsätze müsse nicht zwingend durch den Gesetzgeber selbst erfolgen. „Es genügt verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn der Gesetzgeber in der Verordnungsermächtigung die wesentlichen Entscheidungen über die Mauthöhe vorgenommen hat. Die durch die mautpflichtigen Fahrzeuge verursachten Wegekosten sind objektiv bestimmbar und werden für die Gruppe der Fahrzeuge ab 12 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht auf wissenschaftlicher Basis nachvollziehbar erarbeitet. (…) Die Bundesregierung erwägt ebenfalls die Maut nach Ort und Zeit der Autobahnnutzung zu differenzieren. Dies soll aber erst für einen späteren Zeitpunkt erfolgen. Bei dem künftigen Mauterhebungssystem handelt es sich um eine äußert komplexe Technik, da auf vielen Gebieten technisches Neuland betreten werden muss. Das System darf deshalb gerade in der Anfangsphase nicht überfrachtet werden. Auch für die Nutzer muss es bei der Einführung aus Akzeptanzgründen so einfach wie möglich gestaltet sein.“[943] Nur bei einigen kleineren Nachbesserungen zur Konkretisierung stimmte die Bundesregierung mit dem Bundesrat

[940] So die entsprechende Formulierung in Art. 2 Buchstabe d der Richtlinie 1999/62/EG.

[941] BT-Drs. 14/7087: 2.

[942] ebd.: 2.

[943] ebd.: 2-3.

überein. So sei die ausdrückliche Aufnahme der Fahrzeuge der Straßenreinigung und des Winterdienstes in den Befreiungstatbestand des § 1 Abs. 2 ABMG[944] sinnvoll, da er eine klarstellende Funktion besitze. Zum Gesetzentwurf allgemein blieb die Bundesregierung mit ihren Anmerkungen jedoch ihrer Grundlinie[945] treu.

Am 11. Oktober 2001 fand in der 192. Sitzung des Deutschen Bundestages die erste Beratung des „Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen" statt. Gemäß interfraktioneller Vereinbarung wurde der Gesetzentwurf – ohne Aussprache – an folgende Ausschüsse überwiesen: Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (federführend), Finanzauschuss, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Haushaltsausschuss. Die Abgeordneten Reinhard Weis (SPD), Wilhelm Josef Sebastian (CDU), Albert Schmidt (Bündnis 90/Die Grünen), Horst Friedrich (FDP), Winfried Wolf (PDS) sowie die Parlamentarische Staatssekretärin Angelika Mertens gaben ihre Reden zu Protokoll. Die FDP-Fraktion stellte außerdem den Antrag[946] „Keine Abgabenerhöhung durch LKW-Maut", der ebenfalls an die obigen Ausschüsse überwiesen wurde.

Die weitere inhaltliche Gesetzgebungsarbeit fand dann in Folge in den Ausschüssen statt. Der federführende Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beschloss zunächst, am 7. November 2001 in seiner 69. Sitzung, eine öffentliche Anhörung im Konferenzraum des BMVBW durchzuführen. Zu der Anhörung lud der Ausschuss (gemäß interfraktioneller Einigung) folgende Sachverständige ein: Prof. Dr. Werner Rothengatter (IWW Karlsruhe); Dr. Stefan Rommerskirchen (Prognos AG); Prof. Dr. Axel Friedrich (Umweltbundesamt); Dipl.-Ing. Karl-Heinz Stappert (TÜV InterTraffic GmbH); Tilman Heuser (BUND); Dr. Kunibert Schmidt (Verband der Automobilindustrie); Heike Aghte (Bündnis LSVA für Europa e.V.); Prof. Dr. Karlheinz Schmidt (BGL); Dr. August Ortmeyer (DIHK); Heiner Rogge (BSL); Albert Ritter (Deutscher Schaustellerbund e.V.). Zur besseren Strukturierung der Anhörung leitete der Ausschus den Sachverständigen im Vorfeld einen Fragenkatalog[947] zu. Darin waren Fragen zu den sechs Themenbereichen: Wegekosten; Transportkosten;

---

[944] Auch die Streichung der Worte „von Gebietskörperschaften" in dieser Vorschrift lehnte die Bundesregierung ab. Eine solche Streichung hätte zur Folge, dass auch Fahrzeuge von Privatunternehmen, die im Auftrag von Ländern, Städten und Gemeinden Aufgaben des Straßenbetriebsdienstes durchführen, von der Maut befreit wären. Dadurch würde – so die Bundesregierung – ein nicht gerechtfertigter Subventionstatbestand geschaffen.

[945] Vgl. hierzu nochmals die Ausführungen von Stephan Hilsberg.

[946] BT-Drs. 14/7072.

[947] Siehe hierzu: Protokoll 14/69 des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

Wettbewerbsposition; Verlagerungseffekte; Technik und Kontrolle und Verwendung der Einnahmen aufgelistet. Die Interessenverbände BUND, BGL, DIHK und BSL sowie das Umweltbundesamt (IWW-Studie) trugen bei der Anhörung im BMVBW ihre Standpunkte – wie unter 5.2.4 bereits dargestellt – unverändert vor.

Im Folgenden sollen daher nur die Positionen der bislang noch nicht behandelten Verbände VDA[948] (Verband der Automobilindustrie), Bündnis LSVA für Europa e.V.[949], Deutscher Schaustellerbund e.V. (DSB)[950] sowie der wissenschaftlichen Institute Prognos AG[951] und der TÜV InterTraffic GmbH[952] kurz erläutert werden.

Der VDA lag argumentativ ganz auf BDI-Kurs[953]. Die Umstellung der zeitbezogenen auf eine entfernungsabhängige Straßenbenutzungsgebühr (von Steuern auf Gebühren) wurde im

---

[948] Dem VDA (Sitz: Frankfurt) gehören zum einen Automobilhersteller und ihre Entwicklungspartner, die Zulieferer, an. Darüber hinaus sind auch die Hersteller von Anhängern, Aufbauten und Containern Mitglieder. Insgesamt gehören dem VDA über 500 Firmen an, die insgesamt 735.000 Menschen beschäftigen. Der VDA soll die Interessen der gesamten deutschen Automobilindustrie national und international vertreten. Der VDA veranstaltet auch die Internationale Automobil-Ausstellung (IAA) PKW / Nutzfahrzeuge (im jährlichen Wechsel). Dass Automobilhersteller und Zulieferer unter einem gemeinsamen Verbandsdach organisiert sind, ist international keineswegs üblich. In vielen anderen Ländern exisitieren für diese Unternehmen jeweils eigene Verbände. Die Vorteile des „deutschen Modells“ liegen auf der Hand: Die Partner sitzen in denselben Gremien und Arbeitskreisen. Das bedeutet direkten Dialog und schnellere Entscheidungen.

[949] Der Verein „Bündnis: LSVA für Europa e.V.“ wurde am 4. Juli 2000 in Neubeuern am Inn gegründet. Er versteht sich als Zweckbündnis, um einer LSVA (nach dem Schweizer Vorbild) den Weg durch die Instanzen der EU zu ebnen.

[950] Der DSB wurde am 13. Januar 1950 in Herford gegründet. Bereits 1954 schlossen sich die Schausteller über nationale Grenzen hinweg zur Europäischen Schaustellerunion (ESU) zusammen. Der DSB versteht sich als Berufsspitzenorganisation für das Schaustellergewerbe und die Freizeitparks in Deutschland. Rund 4600 Schaustellerbetriebe aus 95 eigenständigen Schaustellervereinen gehören ihm an. Gemäß seiner Satzung hat der DSB das Ziel, die rechtliche und wirtschaftliche Lage des Gewerbes zu sichern und zu verbessern. Im Mai 2002 eröffnete der DSB eine neue Hauptgeschäftsstelle in Berlin.

[951] Das Unternehmen Prognos AG berät Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft. Mittels neutraler wissenschaftlicher Analysen, fundierter Prognosen und kritischer Bewertungen möchte das Schweizer Unternehmen (Sitz: Basel) mögliche Zukunftsoptionen erkennen und bewerten sowie Entscheidungsgrundlagen liefern.

[952] Die TÜV InterTraffic GmbH mit Sitz in Köln unterstützt Kunden bei der Entwicklung, Prüfung, Inbetriebnahme und beim Betrieb von Bahn- und elektronischen Mautsystemen. Um Synergien besser nutzen zu können, wurden die Geschäftsfelder Bahntechnik und Verkehrstelematik/Verkehrsberatung der TÜV Rheinland Group in der TÜV InterTraffic GmbH neu gebündelt.

[953] Dies verwundert nicht, hat die Automobilindustrie im BDI doch ohnehin eine starke Stimme und großen Einfluss. VDA-Präsident Bernd Gottschalk war beispielsweise auch Vorsitzender des BDI-Verkehrsausschusses.

Grundsatz als richtig angesehen – bei einer belastungsneutralen Umgestaltung. Kritik brachte der VDA an den Wegekostenrechnungen an. Diese lieferten keine korrekten Ergebnisse. Nutzfahrzeuge auf Autobahnen deckten ihre Wegekosten bereits. Die fehlende Gesamtarchitektur des Gesetzentwurfs wurde bemängelt, ebenso wie eine fehlende Zweckbindung der Mauteinnahmen. Die Einnahmen müssten mindestens im prozentualen Verhältnis des modal split eingesetzt werden. Da das deutsche Transportgewerbe im internationalen Wettbewerb ohnehin schon mit „Mühlsteinen“[954] ins Rennen gehe, müssten auch Ansätze erkennbarer werden, in welcher Art und Weise sich die Bundesregierung eine Kompensation vorstelle. Dem Gesetzentwurf in der vorliegenden Form könne der VDA so jedenfalls nicht zustimmen.

Das Bündnis LSVA für Europa e.V. machte deutlich, dass es seinen Mitgliedern[955] vor allem um die Frage der wirksamen Ausgestaltung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe gehe. Sprecherin Heike Aghte übersetzte die Worte LSVA zu Beginn der Anhörung daher ironisch mit den Worten: „Lärmende Stinker verstärkt abkassieren“. Das Schweizer LSVA-Modell sei – wie erste Evaluationen bereits belegten – ein voller Erfolg. Daran müssten sich Deutschland und auch benachbarte EU-Staaten orientieren. Deutschland könne hierbei einen Dominoeffekt auslösen. Die Wirksamkeit der geplanten deutschen Maut – im Vergleich zur Schweizer LSVA – sehe jedoch ernüchternd aus. Die Stellungnahmen z.B. des UBA hätten dies eindeutig belegt. Die angepeilte Höhe der deutschen Maut sei im Vergleich zur Schweiz sehr gering. Die LSVA-Einnahmen flössen zu Zweidritteln in die Förderung der Schiene. Die Festschreibung der Verlagerung sei in der Schweiz als wichtiges Ziel zudem auch explizit in das Gesetz aufgenommen worden. Ein weiterer Unterschied, der im deutschen Gesetzentwurf noch dringend nachgebessert werden müsse, stelle die LSVA-Pflicht auf dem gesamten Straßennetz dar. Dies schaffe keinen Ausweichverkehr. Zudem forderte das Bündnis, die Bundesregierung müsse einen Vorstoß auf EU-Ebene unternehmen, damit die Wegekostenrichtlinie weiterentwickelt werden könne.

Der Vertreter[956] des DSB berichtete bei der Anhörung im BMVBW von einem gedrückten Stimmungsbild im Schaustellergewerbe. Dauerregen in der Hauptsaison und zahlreiche Volksfestabsagen aufgrund der Ereignisse vom 11. September 2001 hätten die Branche arg

---

[954] So die Formulierung von VDA-Geschäftsführer Dr. Kunibert Schmidt bei der Anhörung.

[955] Der Verein wird bei seiner Arbeit durch eine breite Palette von Interessengruppen unterstützt. Dazu gehören regionale Wirtschaftsgruppen, Umweltverbände, Gewerkschaften, Ärzte u.a. Die Arbeit des Vereins wird von Heike Aghte, die ein Umweltbüro leitet, koordiniert. Heike Aghte ist auch im VCD aktiv.

[956] DSB-Vizepräsident Albert Ritter.

gebeutelt. Eine weitere zusätzliche Belastung des Schaustellergewerbes sei daher nicht mehr möglich. Schausteller betrieben zudem keinen originären Güterkraftverkehr. Sie verdienten ihr Geld nicht auf der Autobahn, sondern auf den Kirmesplätzen. Sie transportierten keine Güter, sondern nur ihre eigenen Betriebsmittel von einem Volksfest zum anderen. Eine Achterbahn müsse man immer mit 84 Fahrzeugen transportieren. Diese hohe Zahl komme zustande, da die Schienen der Bahn bogenförmig und dadurch sehr sperrig seien. Würde der Transport 84-mal mit einer streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr belastet, wäre das Fortbestehen solcher Anlagen auf deutschen Volksfesten nicht mehr möglich. Die Schausteller seien eigentlich traditionell Bahnverlader. Das zeige sich auch noch an den nostalgischen Schaustellerwagen, die alle ein rundes Dach aufwiesen. Diese runden Dächer seien nicht konstruiert worden, damit das Wasser besser ablaufen könne. Die Dachform erinnere an das alte Reichsbahnprofil der Tunnel. Durch die neue Struktur der Bahn: Rückzug aus der Fläche, Abbau der Rampen, sei das traditionelle Verladen der Schaustellertransporte auf den Zug nicht mehr möglich. Die Einführung der LKW-Maut bleibe für das Schaustellergewerbe daher ohne Lenkungseffekt. Auch der Forderung im Gesetzentwurf, Transportkapazitäten kompakt einzusetzen, komme das Schaustellergewerbe schon seit Jahren nach. So gebe es zusammenklappbare Geisterbahnen oder Losbuden. So könne man auf geringstem Raum Anlagen von A nach B bringen. Ein Verkaufsargument für Karusselle sei immer auch die Frage des Schaustellers beim Hersteller, wie viele Transporte über die Bahn oder Autobahn erforderlich seien, um ein Karussell zu transportieren. Der DSB-Vertreter forderte insofern, das Schaustellergewerbe von der Mautpflicht ganz zu befreien. Auch die EU-Richtlinie gebe eine Befreiung her. Dort stehe, dass Fahrzeuge, die nicht hauptgewerblich dem Güterkraftverkehr dienten, von der streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr ausgenommen werden könnten. Die Schausteller forderten ohnehin nur den Erhalt des status quo. Denn auch von der zeitbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr wären sie bis dato ausgenommen gewesen. An den Argumenten habe sich nichts geändert. Das Schaustellergewerbe passe eben nicht in das Schema des Güterkraftverkehrs. „Helfen Sie mit, dass das Lachen der Kinder auf deutschen Volksfesten nicht verstummt, dass nicht durch solche Mautgebühren und andere Dinge, die keinen Lenkungseffekt haben, nachher eine Kinderkarusellfahrt 20 Euro kostet.“[957]

Der Vertreter der Prognos AG, Stefan Rommerskirchen, nahm Stellung zur Kritik an den Wegekostenrechnungen. Gemeinsam mit dem IWW habe Prognos die Aufgabe, die Infrastrukturkosten, bezogen auf den Zeitraum von 2003 bis 2010 zu berechnen. Ende des

[957] So Albert Ritter bei der Anhörung.

Jahres 2001 könne man mit ersten Ergebnissen rechnen. Bei Wegekostenrechnungen gehe es nicht um „richtig“ oder „falsch“, sondern nur darum, weniger plausibel oder plausibler zu rechnen. Man müsse immer in Bandbreiten denken. Erschwerend komme hinzu, dass oftmals harte Daten fehlten. „Wir haben uns im Verkehrswesen längst daran gewöhnt, dass Zweidrittel der Daten, mit denen wir zu tun haben, eigentlich nicht das Resultat von Statistiken, sondern eher von gezielten Überlegungen sind. Erschwerend kommt hinzu, dass wir Aussagen machen sollen, für einen Zeitraum, der in der Zukunft liegt. (…) In diesem Metier gibt es allzu viele „Milchmädchenrechnungen“, und ich möchte sehr für Plausibilität plädieren, um Schreckgespenster da zu vermeiden, wo sie überflüssig sind und um Dinge herausarbeiten zu können, da wo wirklich Handlungsbedarf besteht.“[958] Man könne überschlägig sagen, dass deutlich über 50% der Wegekosten von den schweren Achsen, also von Fahrzeugen über 12 Tonnen, verursacht würden.

Die TÜV InterTraffic GMBH[959] stellte bei der Anhörung den Innovationscharakter der Maut-Erhebungstechnik heraus. Es handele sich um ein komplexes System, das es so weltweit noch nicht gebe. Durch das duale Erhebungssystem sei kein LKW-Fahrer gezwungen, eine OBU in den LKW einbauen zu müssen. Eine zentrale Aufgabe für die Zukunft, stelle vor allem die Interoperabilität der Mautsysteme in Europa dar. Das deutsche Mautsystem verfüge bereits über eine technische Schnittstelle, um Interoperabilität zu ermöglichen. Der TÜV bringe seinen ganzen technischen Background bei der Entwicklung des Mautsystems mit ein.

Die öffentliche Anhörung förderte keine grundlegend neuen Erkenntnisse zu Tage. Die involvierten Verbände und Institute erhielten eine offizielle Plattform, um ihre Standpunkte nochmals vorzutragen. Der weitere Beratungsverlauf in den Arbeitsgruppen der Fraktionen sowie vor allem im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen gipfelte in der abschließenden Beratung des Gesetzentwurfs, der am 12. Dezember 2001, stattfand. Einen Tag zuvor, am 11. Dezember 2001, hatte Bundesverkehrsminister Kurt Bodewig die detaillierten Ergebnisse der Wegekostenrechnung[960] bekannt gegeben. Die durchschnittliche Höhe der LKW-Maut sollte demnach bei 15 Cent (29,3 Pfennigen) pro Kilometer liegen – ein Wert, der in dieser Höhe so eigentlich auch intern von allen Akteuren durchaus erwartet worden war, aber dennoch für reichlich Zündstoff sorgte. Die Verbände DIHK, BDI, BSL und VDA sahen sich in ihren Befürchtungen bestätigt. „29,3 Pfennig LKW-Maut –

[958] So Stefan Rommerskirchen bei der Anhörung.

[959] Für die TÜV InterTraffic GmbH sprach Karl-Heinz Stappert, der auch zugleich Projektleiter der Beratergruppe LKW-Maut (BLM) war.

[960] Vgl. hierzu: IWW/Prognos AG 2002.

Bundesregierung lässt Katze aus dem Sack“ – so die Überschrift einer gemeinsamen Presseerklärung der Verbände vom 12. Dezember 2001. Die festgelegte Höhe der Maut für schwere LKW sei – so die Wirtschafts- und Verkehrsverbände – nicht akzeptabel. Die daraus entstehenden Mehrbelastungen könnten weder das Transportgewerbe, noch Verlader oder Konsumenten tragen. Die Wirtschaft erwarte zügig konkrete Zusagen zu Art und Umfang der Harmonisierungsmaßnahmen für das deutsche Transportgewerbe. Der BGL beteiligte sich nicht an der Erklärung. Er setzte weiter große Hoffnungen in die Kanzleramts-Zusage vom 8. Februar 2001. Der BUND und die Allianz pro Schiene zeigten sich mit der Einstiegshöhe für die LKW-Maut durchaus zufrieden. Allerdings dürfe die „ökologische Lenkungswirkung der Maut jetzt nicht durch eine deutliche Entlastung des Speditionsgewerbes bei anderen Abgaben konterkariert werden.“[961] Der verkehrspolitische Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen merkte zur vorgesehenen Höhe der Maut an: „Die vom Bundesverkehrsminister vorgesehene LKW-Maut von durchschnittlich 15 Cent pro Fahrzeug und Kilometer ist eine respektable und verursachergerechte Einstiegshöhe. Sie wird zu einer spürbaren Verlagerung im Güterverkehr auf die Schiene und das Binnenschiff führen. Der LKW-Verkehr auf Deutschlands Straßen wird zum ersten Mal für seine Wegekosten zur Kasse gebeten. Je nach Gewicht und Schadstoffklasse wird ein LKW zwischen 10 und 17 Cent (19,6 und 33,2 Pfennigen) pro Autobahnkilometer bezahlen, das heißt 10- bis 17-mal mehr als bisher durch die Jahresvignette. Weiterführende Kostenanlastungen, wie z.B. Umwelt- und Klimaschäden, lässt das EU-Recht im Rahmen einer Benutzungsgebühr gegenwärtig nicht zu.“[962] Die endgültige Festlegung der Mauthöhe inkl. Differenzierung musste jedoch noch mittels der Mauthöheverordnung (MautHV) erfolgen.

Bei der Endberatung im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hatten die einzelnen Fraktionen die Gelegenheit, ihre Standpunkte und Forderungen zum ABMG-Entwurf pointiert zu erläutern. Die Fraktion der CDU/CSU meinte bei den abschließenden Beratungen, der vorliegende Gesetzentwurf beinhalte zwar eine wichtige verkehrspolitische Initiative, da es um die Umstellung von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung des Straßenbaus und der Straßenunterhaltung gehe. Im Grundsatz werde dies auch von der CDU/CSU mitgetragen. Der vorgelegte Gesetzentwurf sei aber unvollständig und werde dem gesetzten Anspruch bei weitem nicht gerecht. Es blieben viele Fragen offen und es sei noch vieles

[961] BUND-Pressemitteilung „BUND zeigt sich mit der Einstiegshöhe für die LKW-Maut zufrieden“ vom 11. Dezember 2001.

[962] Pressemitteilung der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen „LKW-Maut verlagert Schwerverkehr“ vom 11. Dezember 2001.

nachzubessern. Es sei nicht nachzuvollziehen, weshalb die konkrete Höhe der Maut erst nach der Beratung des Gesetzentwurfs festgelegt werden solle. Vielen Fuhrunternehmen sei durch die Kostenentwicklung der letzten beiden Jahre jeglicher Spielraum genommen worden. Neben der verfehlten Ökosteuer müssten die Unternehmer die Schwefelsteuer sowie die Erhöhung der Versicherungssteuer hinnehmen und nun solle es zu einer weiteren zusätzlichen Belastung durch die LKW-Maut kommen. Die Fraktion der CDU/CSU werde einer zusätzlichen Belastung daher nicht zustimmen. Man fordere, dass es zu einer Umfinanzierung kommen müsse. Es reiche nicht aus, mit dem Transportgewerbe lediglich Verhandlungen über Entlastungen zu führen. Der Harmonisierungsprozess in Europa trete auf der Stelle und verzeichne Rückschritte, wenn man an die zuletzt eingeführten Steuererstattungen in Frankreich, Italien und den Niederlanden denke. Die Abgabenbelastung des deutschen Güterkraftverkehrs dürfe durch die Maut nicht weiter steigen. Bereits heute entstehe bei dem Betrieb eines 40-Tonners in Deutschland (bei einer Jahresfahrleistung von 135.000 Kilometern und einem Verbrauch von 35 Litern auf 100 Kilometer) eine jährliche Abgabenlast von insgesamt 43.400 DM an Steuern. Ein Franzose müsse nur 34.100 DM und ein Belgier 30.800 DM tragen. Hier müsse man ansetzen. Würden die Regierungspläne wie geplant umgesetzt, stünden ein ganzer Gewerbezweig und Hunderttausende von Arbeitsplätzen auf dem Spiel. Es gelte, Wege zu finden, in Übereinstimmung mit dem europäischen Recht die Benachteiligung des deutschen Gewerbes abzumildern. Es gebe ernst zu nehmende Vorschläge im Hinblick auf die Anrechnung der Mineralölsteuerbelastung.[963] Die gesamten Einnahmen aus der beabsichtigten Nutzerfinanzierung müssten auch tatsächlich wieder in Straßenbau und Straßenunterhaltung gehen. Die vorgesehene Aufteilung der Mittel auf verschiedene Verkehrsträger halte die CDU/CSU-Fraktion für falsch. Man könne nicht die Maut vereinnahmen und gleichzeitig die Straßenverkehrsinfrastruktur vernachlässigen. Zahlreiche andere Fragen seien auch noch ungelöst, etwa die Frage der Umgehung der Mautpflicht durch die Benutzung von Bundes- und Landesstraßen oder die Frage angemessener Regelungen für bestimmte Gruppen, wie etwa Landwirte oder Schausteller. Die Fraktion der CDU/CSU brachte im Laufe der Ausschuss-Beratungen folgende vier Änderungsanträge ein: (1) In § 1 Abs. 2 (Mautbefreiung) müsse eine Ziffer mit folgendem Text eingefügt werden: „3. Fahrzeuge, die für die Beförderung im Zirkus oder Schaustellergewerbe verwendet werden.“ Die Fahrzeuge des Zirkus- und des Schaustellergewerbes seien auch von der bisherigen Vignettenregelung ausgenommen

[963] Damit gemeint war explizit – wie noch zu zeigen sein wird – ein Vorschlag des BGL, den der Verband gemeinsam mit dem BMVBW erarbeitet hatte.

gewesen. Insofern müsse man diesen Bestandsschutz gewähren. (2) In § 1 Abs. 3 (Ausnahmen von der Mautpflicht) solle eine Ziffer mit folgendem Text zusätzlich eingefügt werden: „4. den Bundesautobahnen, die der innerstädtischen Erschließung dienen. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates entsprechende Autobahnabschnitte von der Mautpflichtigkeit auszunehmen.“ Als Begründung für diesen Antrag führte die CDU/CSU-Fraktion an, eine Mauterhebung auf innerstädtischen Autobahnen würde dort zu erheblichen Verlagerungen im nachgeordneten Netz führen und sei stadtökologisch nicht wünschenswert. Mehrere EU-Staaten hätten ihre Stadtautobahnen auch von der Mautpflicht ausgenommen. Dies könne in Deutschland insbesondere für die Berliner Stadtautobahn gelten. (3) In § 1 (Autobahnmaut) sollte nach Wunsch der CDU/CSU ein neuer Absatz 5 mit folgendem Text eingefügt werden: „5. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen wird ermächtigt, bestimmte Abschnitte von Bundesstraßen, die aufgrund ihrer Lage im Netz und/oder ihres Ausbaustandards geeignet sind, größere Verkehrsmengen von mautpflichtigen Bundesautobahnen zu übernehmen, ebenfalls der Mautpflichtigkeit zu unterwerfen. Dazu bedarf es einer Rechtsverordnung des Bundesrates.“ Mit diesem Zusatz sollten Verdrängungsverkehre auf besonders verdrängungsgefährdete Straßenabschnitte vermieden werden. (4) Zum umstrittenen § 11 (Mautaufkommen) wünschte sich die CDU/CSU, der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen möge beschließen, den § 11 wie folgt sachlich zu ändern: „Das Mautaufkommen steht nach Abzug der Erhebungs- und Verwaltungskosten ungemindert für folgende Zwecke zur Verfügung: Pflege und Unterhaltung; Ersatzinvestitionen; Erweiterungsinvestitionen an Bundesautobahnen oder mautpflichtigen Bundesfernstraßen.“

Die Fraktion der FDP sprach sich grundsätzlich auch für die Umstellung der zeitbezogenen LKW-Vignette auf eine streckenbezogene Maut aus. Sie sei ein Schritt in Richtung auf die notwendige Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sei jedoch in erster Linie eine Abgabenerhöhung, die dem Bundesminister der Finanzen nach Expertenschätzungen bis zu 10 Mrd. DM pro Jahr einbringe. Die Höhe der Maut übersteige somit deutlich die Wegekosten, die den schweren LKW anzulasten seien. Eine Verlagerung des Verkehrs werde die Maut nicht bewirken. Es helfe nicht, die Benutzung der Straße zu verteuern, wenn die Leistungen der Bahn nicht verbessert würden. Man dürfe auch nicht auf eine Reduzierung von Leerfahrten hoffen, denn diese führe kein Unternehmer freiwillig durch. Zur wünschenswerten Umstellung der Infrastrukturfinanzierung gehörten eine Entlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer und bei der Mineralölsteuer sowie eine Zweckbindung zugunsten des Straßenbaus. Zusätzliche Bemühungen zur Harmonisierung der

Wettbewerbsbedingungen im europäischen Straßengüterverkehrsgewerbe seien weitgehend ausgeblieben. Man sehe das Maut-Gesetz der Bundesregierung daher als weitere schwere Belastung für den Wirtschaftsstandort und für das deutsche Güterkraftverkehrsgewerbe an. Man brauche neben der Umstellung der LKW-Maut konkrete Harmonisierungsschritte, die den Wettbewerbsnachteil des deutschen Güterkraftverkehrs in Europa reduzierten. Um Abgabenerhöhungen auszuschließen, müsse die Abgabenbelastung umfinanziert werden, etwa durch die Absenkung der KFZ-Steuer für schwere LKW und der Mineralölsteuer für Dieselkraftstoff. Die Niederlande, die ebenfalls eine entfernungsabhängige Maut einzuführen beabsichtigten, planten eine Senkung der Mineralölsteuer um 15%. Das über nur drei Jahre aus Teilen der Mauteinnahmen finanzierte Anti-Stau-Programm reiche nicht aus, um die dauerhafte Zweckbindung zu gewährleisten. Die Nettoeinnahmen müssten vollständig in den Straßenbau fließen. Direkte Quersubventionierungen zugunsten der Schiene oder der Binnenwasserstraße seien der falsche Weg. Die Höhe der Maut dürfe auch nicht durch Rechtsverordnung festgelegt werden. Sie sei durch ein Gesetz festzulegen. Die Maut müsse durchschaubar und administrierbar sein. Dazu gehöre es auch, Ausweichverkehre zu vermeiden, beispielsweise durch eine Ausweitung der Mautpflicht auf Teilstrecken von Bundesstraßen oder durch Ausnahmen von der Mautpflicht auf Stadtautobahnen.

Die Fraktion der PDS kritisierte im Ausschuss, eine Beschränkung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) auf Autobahnen werde zu mehr LKW-Transporten auf Bundesstraßen führen. Damit werde sich die Belastung durch den LKW-Verkehr in dichter besiedelten Räumen erhöhen, was kontraproduktiv sei. Die Festlegung, wonach die LKW-Maut nur bei LKW ab 12 Tonnen erhoben wird, werde zu mehr Güterverkehr mit kleineren LKW führen. Damit werde eine negative Entwicklung, die auch Resultat der falschen Privatisierung sei, nochmals verstärkt. Dabei verursachten LKW ab 3,5 Tonnen 50% der Straßenschäden. Die LSVA werde nur die Wegekosten, Bau und Unterhaltung der Bundesautobahnen berücksichtigen. Die Abgabe werde daher zu niedrig sein, um Kostenwahrheit im Transportgewerbe herzustellen, und in jedem Fall zu niedrig, um eine verkehrslenkende Wirkung zu erzielen und Verkehre auf Schiene und Binnenwasserstraßen zu verlagern. Die LSVA werde zusätzliche Mittel für den Bau neuer Straßen mit sich bringen, was mittelfristig zu einem neuen Schub für die Straße im Allgemeinen und für den LKW im Besonderen führe. Das deutsche LKW-Gewerbe solle durch andere Maßnahmen entlastet werden, was zwar nicht im Gesetzentwurf stehe, weil man der EU keine Handhabe zum Einschreiten geben wolle, was aber relativ offen auf LKW-Lobby-Tagungen und durch Regierungsvertreter geäußert werde. Dies bedeute, dass die LKW-Maut primär eine

protektionistische Wirkung für das deutsche LKW-Gewerbe haben werde. Die LSVA werde nach dem Willen derjenigen, die sie nun einführen wollten, die unverantwortliche, Umwelt und Menschen enorm belastende, weitere Steigerung des Straßengüterverkehrs nicht oder nur völlig unzureichend reduzieren. Die LSVA könne grundsätzlich einen richtigen Weg zu einer Politik weisen, die Verkehre von der Straße auf die Schiene und Wasserstraßen lenke. In der geplanten Ausgestaltung werde sie nur immanente Verlagerungseffekte von ausländischen auf deutsche LKW, aber keinen Abbau des real existierenden LKW-Verkehrs und auch keine Reduzierung des Anstiegs des LKW-Verkehrs mit sich bringen. Das Ziel der Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf umweltfreundlichere Verkehrsträger müsse ausdrücklich im Gesetz formuliert sein. Auch die Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen zeigten, dass es bezüglich des Gesetzentwurfs noch Nachbesserungsbedarf gebe. Um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen, stellte die Fraktion der PDS einen längeren Änderungsantrag, aus dem im Folgenden nur die wichtigsten Punkte herausgegriffen werden sollen. Die PDS forderte, auf dem Vorblatt des Gesetzentwurfs bei Punkt „A. Problem und Ziel“ anzufügen: „Ziel des Gesetzes ist die Verlagerung von Gütertransporten auf die umwelt- und sozialverträglicheren Verkehrsträger Schiene und Schiff.“ Die existierende Passage „Die streckenbezogene Autobahnbenutzungsgebühr kann auch zur Verlagerung von Gütertransporten auf die Verkehrsträger Schiene und Schiff beitragen“ sei zu streichen. Die Verkehrsverlagerung auf umwelt- und sozialverträglichere Verkehrsträger stelle mehr als nur eine wünschenswerte Begleiterscheinung dar. Mittelfristig werde die Stärkung umweltfreundlicher Transportalternativen eine Reduktion der Gesundheits- und Umweltbelastung, eine Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und die Verringerung der gesellschaftlichen Kosten (z.B. Umwelt-, Unfall- und Lärmkosten) bringen. Die Bedeutung des Verlagerungsziels müsse daher in der Formulierung des Gesetzestextes ihre Entsprechung finden. Zu Artikel 1 ABMG § 1 (Autobahnmaut) forderte die PDS, die Mautpflicht auf Fahrzeuge ab 3,5 Tonnen auszuweiten. Demzufolge wäre in § 1 Abs. 1 anstatt der Worte „mindestens zwölf Tonnen“, der Textbaustein „mindestens 3,5 Tonnen“ einzufügen. Bei einer Mauterhebung erst ab 12 Tonnen – so die PDS – würde ein großer Teil der Verursacher nicht für die Schäden aufkommen müssen. Die Mauterhebung ab 3,5 Tonnen widerspreche auch nicht geltendem EU-Recht. Zudem könne man der absehbaren Verlagerung von Transporten auf LKW unter 12 Tonnen entgegenwirken. Auch die Option, auf parallell zu Bundesautobahnen verlaufenden Bundesstraßen sowie auf Abkürzungsstrecken zwischen Autobahnen und nachgeordneten Straßen in Grenzgebieten Maut zu erheben, müsse jederzeit gegeben sein. Die Gefahr des Ausweichverkehrs auf nachgeordnete Straßen – das belegten

Untersuchungen – werde stark unterschätzt. Neuere Studien berechneten eine Verlagerungswirkung von durchschnittlich 4,5%. Durch eine möglichst umfassende Ausweitung der Maut, zumindest auf die besonders anfälligen Straßenabschnitte, müssten alle Gestaltungsspielräume innerhalb der Vorgaben der EU-Wegekostenrichtlinie genutzt werden. Mittelfristig sei eine Erhebung auf dem gesamten Straßennetz anzustreben. § 1 Abs. 4 müsse daher weiter gefasst werden, die Passage „auf genau bezeichnete Abschnitte von Bundesstraßen auszudehnen“ sei zu streichen. Mit Ausnahmeregelungen für einzelne Grenzgebiete müsse zudem sehr sorgfältig umgegangen werden. Gerade in Grenzgebieten führten Ausnahmeregelungen verstärkt dazu, dass die Vorteile der Straße gegenüber der Schiene tendenziell weiter ausgebaut würden. Damit falle es dem Schienenverkehr noch schwerer, einen angemessenen Anteil am grenzüberschreitenden Güterverkehr zu erlangen. Zu § 3 (Mautsätze) forderte die PDS einen Zusatz: „Die Mauthöhe muss der Zielsetzung Rechnung tragen, zur Verlagerung der Transporte auf umwelt- und sozialverträglichere Verkehrsträger beizutragen.“ Die geschuldete Maut müsse sich nach dem höchst zulässigen Gesamtgewicht des Fahrzeugs oder der Fahrzeugkombination bestimmen. Denn: Nicht die Achszahl, sondern das LKW-Gewicht sei entscheidend für die entstehenden Wegekosten. Die Straßenbelastung wachse mit der Achslast exponentiell, mit hohen wirtschaftlichen Folgeschäden für die Allgemeinheit. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Differenzierung der Mauthöhe nach der Achszahl habe Nachteile, weil dadurch der Einsatz von Fahrzeugen mit zwei bzw. drei Achsen so weit wie möglich ausgereizt werde und sich das Durchschnittsgewicht immer mehr der 40-Tonnen-Grenze annähere. Das Erhebungskriterium des höchst zulässigen Gesamtgewichts stelle die angemessenste und effizienteste Kenngröße dar. Bei § 11 sollte angefügt werden: „Das Mautaufkommen steht dem Bund zu. Es muss der Zielsetzung der Verlagerung von Güterverkehr auf umwelt- und sozialverträglichere Verkehrsträger dienen. Insbesondere ist es für den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur erforderlich, Maßnahmen zur Verlagerung von Güterverkehr auf die Schiene sowie Lärm und Umweltschutzmaßnahmen entlang bestehender Verkehrsinfrastruktur zu verwirklichen.“ Ein Teil der Mittel – so die Fraktion der PDS – müsse auch für Lärmsanierungen bereitgestellt werden. Auch ein Gleisanschlussprogramm solle mit Mitteln aus der LKW-Maut gefördert werden. Die Verwendung der Mittel für die Straße könne sich auf deren Erhalt sowie Sicherheitsmaßnahmen, wie z.B. sichere Ruhemöglichkeiten für LKW-Fahrer beschränken. Zu Artikel 1 (ABMG) sollte ein neuer § 13 mit folgendem Inhalt aufgenommen werden: „Im Zeitraum von jeweils 2 Jahren legt der Verkehrsminister einen Bericht zur Entwicklung des Güterverkehrs und der Wirksamkeit der LKW-Maut im Hinblick auf Transporteffizienz,

Verlagerungswirkung und Optimierung (Lärm, Abgase) vor.“ Es müsse darauf geachtet werden – so die PDS –, dass das ABMG kein reines Finanzierungsgesetz, sondern Teil eines modernen verkehrspolitischen Gesamtkonzeptes werde. Eine regelmäßig tagende Arbeitsgruppe des BMVBW müsse die Entwicklungen durch die Einführung der Maut evaluieren und dokumentieren.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen führte aus, mit dem Gesetz setze die rot-grüne Koalition ein Kernstück ihrer Verkehrspolitik um. Die vorgesehene LKW-Maut von durchschnittlich 15 Cent (29,3 Pfennigen) pro Fahrzeug und Kilometer sei eine respektable und verursachergerechte Einstiegshöhe. Sie werde zu einer spürbaren Verlagerung im Güterverkehr auf die Schiene und das Binnenschiff führen. Mit der elektronisch und kilometergenau erhobenen LKW-Maut gebe es auf den bundesdeutschen Straßen und im Güterverkehrsmarkt endlich mehr Kostenwahrheit und mehr Chancengleichheit für die Bahn. Die schweren LKW verursachten enorme Straßenschäden und bezahlten derzeit fast nichts dafür. Ab 2003 würden verursachergerechte Wegekosten in Rechnung gestellt. Damit bremse man das Verkehrswachstum und lenke Transporte auf Schiene und Binnenschiff. Leerfahrten von LKW würden ebenfalls reduziert. Das Rückgrat eines zukunftsfähigen Mobilitätssystems sei die Bahn. Auch die Einnahmen aus der LKW-Maut wolle man in ein intelligentes Güterbahn-System investieren. Deshalb flössen mit dem Anti-Stau-Programm ab 2003 zusätzliche Mittel aus der LKW-Gebühr in den Ausbau von Bahn und Binnenschiff. Staatseinnahmen aus der LKW-Maut dürften auch zur Finanzierung neuer Bahnstrecken eingesetzt werden. Damit gewinne die Verkehrspolitik Gestaltungsspielraum zurück. Man wolle den Güterverkehr auf der Schiene bis 2015 verdoppeln. Die LKW-Maut sei dafür ein weiterer wichtiger Baustein. Sie solle nicht nur dafür sorgen, dass die schweren LKW die Reparatur der Straßen bezahlten, sondern sie solle auch auf die umweltverträglichen Systeme Güterzug und Schiff umlenken. Dazu müssten diese Alternativen ausgebaut werden. Die Einführung der LKW-Maut auf den Autobahnen sei ein erster Schritt. Eine Ausdehnung auf das nachgeordnete Straßennetz müsse kommen. Die streckenbezogene LKW-Maut sei auch ein Schritt zu einem fairen Wettbewerb der deutschen Speditionen mit der ausländischen Konkurrenz. Eine Harmonisierung sei notwendig. Es dürfe aber keinen Subventions- oder Steuerentlastungswettlauf geben. Mit der emissionsbezogenen Staffelung der Maut würden darüber hinaus diejenigen belohnt, die in einen modernen Fuhrpark investierten. Die Debatte der letzten Monate habe gezeigt, dass die LKW-Maut von einer breiten Akzeptanz in der Bevölkerung getragen werde. Auch dem Speditionsgewerbe sei klar, dass sich mit der Maut keine Wettbewerbsnachteile verbinden würden.

Die Fraktion der SPD betonte, die Einführung der entfernungsabhängigen LKW-Maut auf Bundesautobahnen nehme eine Schlüsselstellung in ihrer Verkehrspolitik ein. Man sorge damit für eine verursachergerechte Anlastung der Wegekosten. Man werde endlich die ausländischen LKW angemessen an der Finanzierung des Verkehrsnetzes beteiligen und leiste daher mit der Einführung der entfernungsabhängigen LKW-Maut einen großen Beitrag zum Abbau der Wettbewerbsverzerrungen in Europa. Mit der Einführung der LKW-Maut stärke man die Wettbewerbsstellung der Schiene gegenüber der Straße. Sie werde auch zu einer Verlagerung des Verkehrs auf Schiene und Binnenwasserstraßen führen, den Anteil schadstoffarmer Fahrzeuge erhöhen und zur Vermeidung von Leerfahrten beitragen. Die LKW-Maut stelle einen teilweisen Übergang von der reinen Steuer- zur anteiligen Nutzerfinanzierung von Verkehrswegen dar. Durch die LKW-Maut gewinne man neue Investitionsspielräume, z.B. für das Anti-Stau-Programm. Man werde mit dem Anti-Stau-Programm ab 2003 3,7 Mrd. DM in das Straßennetz, 2,8 Mrd. DM in die Schienenwege und 0,9 Mrd. DM in die Bundeswasserstraßen zusätzlich investieren. Die Kritiker hätten noch nicht verstanden, dass es in der Zukunft nur um ein integriertes Verkehrsnetz gehen könne. Man halte die bisher geplante Gebührenhöhe für vernünftig. Sie entspreche in der Größenordnung dem, was auch in Italien oder Frankreich zu bezahlen sei. Forderungen nach einer deutlich höheren Maut sei entgegenzuhalten, dass sich die Mauthöhe an den Wegekosten orientieren müsse. Die Vorstellung, als Folge der LKW-Maut müsse man mit Preiserhöhungen rechnen, sei falsch. Der LKW-Transport werde sich zwar verteuern. Warnungen, dadurch würden sich auch die Lebenshaltungskosten drastisch erhöhen, seien jedoch unangebracht. Die Sorge, die LKW-Transporte könnten sich in Zukunft auf das nachgeordnete Straßennetz verlagern, sei ebenfalls unberechtigt. Die im Gesetz angelegte Regelung sei vernünftig. Im Falle von Ausweichverkehren sei die Mautgebühr gegebenenfalls auf bestimmte Ausweichstrecken auszuweiten. Über eine Bemautung des gesamten Straßennetzes für den LKW-Verkehr solle jetzt nicht entschieden werden, man solle besser erst Erfahrungen sammeln. Die Ergebnisse der vom Ausschuss durchgeführten Anhörung habe man ausgewertet und Vorschläge aufgegriffen, soweit es dazu eine Möglichkeit gegeben habe. Eine Reihe von Vorschlägen sei aber, unter anderem aus europarechtlichen Gründen, nicht umsetzbar gewesen.

Die Regierungsfraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen legten zum Gesetzentwurf im Ausschuss folgenden gemeinsamen Änderungsantrag vor: In § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 (Mautbefreiung) sollten nach dem Wort „Straßenbetriebsdienst“ zur Konkretisierung die Wörter „einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst“ eingefügt werden. Mit dieser

Klarstellung folgten SPD und Bündnis 90/Die Grünen dem entsprechenden Vorschlag des Bundesrates. Außerdem sollten in dieser Passage auch die Wörter „und Fahrzeuge, die ausschließlich für Zwecke des Schausteller- und Zirkusgewerbes eingesetzt werden“ angefügt werden. Das politische Vorhaben, die schweren Schausteller- und Zirkusfahrzeuge wie schon bei der Eurovignette erneut von einer Gebührenpflicht auszunehmen, traf in der Grundsatzabteilung des BMVBW auf „Kritik und großes Unverständnis.“[964] Die Verfasser des ABMG- Gesetzenwurfs hatten – wie bereits dargestellt – versucht, so wenige Ausnahmen wie möglich im Gesetzenwurf vorzusehen. Die Frage der Wegekostengerechtigkeit gebiete es, allen schweren LKW, die Güter transportierten, ihre Wegekosten auch anzulasten. Vor allem die „pathetische Begründung der Ausnahme“[965] seitens der SPD und Bündnis 90/Die Grünen sorgte für Kopfschütteln im BMVBW: „Die deutschen Volksfeste werden in der Regel vom mittelständisch geprägten Schaustellergewerbe getragen. Die Volksfeste mit ihren tief im volkstümlichen Brauchtum verwurzelten Jahrmärkten, Kirmessen, Wochen- und Weihnachtsmärkten erfüllen für alle sozialen Schichten und Altersklassen eine wichtige soziale Ausgleichsfunktion; sie wahren regionaltypische Traditionen und stärken das Heimatbewusstsein.“[966] Dem Deutschen Schaustellerbund zollten die BMVBW-Beamten intern Respekt für seine erfolgreiche Lobby-Strategie. § 11 sollte nach dem Willen von Rot-Grün folgende Fassung erhalten: „Das Mautaufkommen steht dem Bund zu. Ausgaben aus dem Vertrag mit dem Betreiber nach § 4 Abs. 2 Satz 1 werden aus dem Mautaufkommen geleistet. Im Bundeshaushalt werden die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander dargestellt und bewirtschaftet.“ Diese neue Formulierung sollte garantieren, dass die Ausgaben aus dem Betreibervertrag aus dem Mautaufkommen geleistet werden müssen. § 12 sollte dahingehend verändert werden, dass mit Beginn der Erhebung der Maut (festgelegt per Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates) auch zeitgleich das ABBG vom 30. August 1994 außer Kraft gesetzt werden sollte. Im Regierungsentwurf war noch vorgesehen, dass ABBG zum gleichen Zeitpunkt mit einer extra Rechtsverordnung aufzuheben. Die neue Fassung wurde als die gesetzestechnisch vorzuziehende Lösung angesehen. Neben dem Änderungsantrag (Teil A.) hatten SPD und Bündnis 90/Die Grünen auch eine Entschließung (Teil B.) zur Annahme ausgearbeitet. In dieser Entschließung wurden nochmals in Kurzform („Der Deutsche Bundestag stellt fest:“) die Gründe pro Maut angeführt. Ziffer 2 der Entschließung hatte folgenden Wortlaut: „Der Deutsche Bundestag fordert die

[964] So Schulz im Interview.

[965] ebd.

[966] BT-Drs. 14/7822: 11/12.

Bundesregierung auf: (a) In Zusammenhang mit der Einführung der LKW-Maut einen größtmöglichen Schritt zur Harmonisierung der Abgabenbelastung des europäischen Transportgewerbes zu unternehmen, damit den Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Deutschen Straßentransportwirtschaft begegnet werden kann. Jetzt geht es darum, eine mit dem EU-Recht verträgliche Lösung zu finden, um bestehende fiskalische Nachteile auszugleichen. Entsprechende Schritte sollen rechtzeitig eingeleitet werden; (b) die Auswirkungen der LKW-Maut auf Ballungsräume, Wohngebiete und grenznahe Gebiete intensiv zu beobachten und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen duch Ausdehnung der Mautpflicht unverzüglich einzuleiten; (c) dem Deutschen Bundestag erstmals 12 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes und danach regelmäßig alle 3 Jahre darüber zu berichten: - ob - und gegebenenfalls auf welchen Streckenabschnitten - die Mautpflicht zu einem spürbaren Ausweichen des LKW-Verkehrs auf das nachgeordnete Straßennetz geführt hat; - ob - und in welchem Umfang - die Mautpflicht auf Abschnitte im nachgeordneten Straßennetz ausgedehnt wurde; - wie sich der Modal Split im Güterverkehr verändert hat.“[967] Der Anstoß zur Verankerung einer Evaluationspflicht in der Entschließung kam insbesondere auf Drängen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zustande. Berichterstatter Albert Schmidt hatte bereits bei der öffentlichen Anhörung im BMVBW gefordert, einen „Evaluationsmechanismus“[968] vorzusehen, um so gegebenenfalls z.B. bei der Gebührenhöhe nachjustieren zu können. Die Maut als umweltpolitisches Verlagerungsinstrument müsse so wirksam wie möglich sein. Einen Handlungsautomatismus bei Nichterreichen bestimmter Verlagerungsziele im Gesetz selbst zu verankern, gelang der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen allerdings nicht. Dies ging der SPD-Fraktion deutlich zu weit. Die Harmonisierungsfrage wurde auf Drängen zahlreicher SPD-Abgeordneter in die Entschließung aufgenommen. Ein konkretes Harmonisierungsmodell lag schließlich noch nicht auf dem Tisch. Und die immer im Raum stehende Boykottdrohung[969] des Transportgewerbes sorgte für große Unruhe in Reihen der SPD-Fraktion. Mit Blick auf das Wahljahr 2002 wollten die SPD-Abgeordneten dem Transportgewerbe ihre politische Entschlossenheit daher nochmals deutlich machen, um nicht im Vorwahlkampf den Vorwurf leerer Versprechen im Kanzleramt zu ernten. In einer

[967] BT-Drs. 14/7822: 3/4.

[968] So die Formulierung von Albert Schmidt.

[969] So stellte der BGL Mitte November seine Teilnahme an der sog. „Mobilitätsoffensive“ des Bundeskanzlers zunächst in Frage. Die Mobilitätsoffensive sollte auf der Grundlage des Verkehrsberichts 2000 dazu beitragen, Lösungen und Antworten für eine mobile Zukunft zu finden. Die Bundesregierung erhoffte sich von dem Dialog mit Vertretern von Verkehrsträgern, Wirtschaft, Industrie und Gewerkschaften konkrete Orientierungen für ihre Verkehrspolitik.

Pressemitteilung vom 12. Dezember 2001 stellte der BGL in scharfen Worten fest: „Ein weiteres Vertrösten und Hinhalten kommt nicht in Betracht. Sollte die angekündigte Harmonisierung weiter auf sich warten lassen, wird der BGL gemeinsam mit seinen Mitgliedsunternehmen die Einführung der LKW-Maut wirksam boykottieren. Parallel wird der BGL über die arbeitsplatzvernichtenden Wirkungen einer verfehlten Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland die Öffentlichkeit informieren. Das Wahljahr 2002 bietet hierzu vielfältige Anlässe.“[970]

Bei der abschließenden Abstimmung im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen am 12. Dezember 2001 (73. Sitzung) wurde der Änderungsantrag der PDS mit den Stimmen der übrigen Fraktionen abgelehnt. Teil A. Nr. 2 des Änderungsantrags der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, wonach Fahrzeuge des Schausteller- und Zirkusgewerbes nicht der Mautpflicht unterliegen, wurde als einziger Punkt von allen Fraktionen einstimmig angenommen. Alle weiteren Anträge der CDU wurden von der rot-grünen Ausschussmehrheit abgeschmettert. Die Fraktion der FDP stimmte meist mit der CDU, enthielt sich jedoch auch einmal ihrer Stimme, z.B. bei der Abstimmung über den Änderungsantrag der CDU/CSU-Fraktion zu § 11. Die Beschlussempfehlung des Ausschusses bestand am Ende somit aus Teil A. des Änderungsantrags der Regierungskoalition sowie aus Teil B., der Entschließung. Die Teile A. und B. wurden mit den Stimmen der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der PDS gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und der FDP angenommen. Auch die mitberatenden Ausschüsse gaben in ihren Stellungnahmen allesamt grünes Licht für den Gesetzentwurf. Die Bundesregierung brachte ihren ABMG-Entwurf damit unbeschadet durch die Mühle der Ausschüsse. Gleicht man die Positionen der Parteien (Fraktionen) mit denen der Interessenverbände ab, so zeigt sich, dass die Oppositionsparteien CDU und FDP eindeutig pro Straßenlobby argumentierten.[971] Die rot-grüne Regierungskoalition hatte hingegen die größte Schnittmenge mit dem Forderungskatalog der umwelt- und bahnaffinen Verbände. Auf dieser Seite muss auch die PDS verortet werden. Die Frontstellung beider „Lager“ trat somit auch in der parteipolitischen Auseinandersetzung im Ausschuss zu Tage, ohne dass CDU und FDP jedoch die Möglichkeit hatten, ihre Handschrift im Gesetzentwurf

[970] BGL-Pressemitteilung „BGL zur LKW-Maut: Bundesminister Bodewig muss jetzt Wort halten“ vom 12. Dezember 2001.

[971] Sowohl die FDP als auch die CDU sicherten dem BGL ihre volle Unterstützung zu. Vgl. hierzu: BGL-Pressemitteilung „FDP und BGL stimmen überein: Straßenbenutzungsgebühren müssen der europäischen Steuerharmonisierung dienen“ vom 1. Oktober 2001 sowie die BGL-Pressemitteilung „CDU/CSU sagt BGL Unterstützung zu: Einführung kilometerabhängiger Gebühren nur bei gleichzeitig größtmöglicher Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen“ vom 12. Oktober 2001.

zu verwirklichen.

Am 13. Dezember 2001, in der 208. Sitzung des Deutschen Bundestages, fand die zweite und dritte Beratung des ABMG-Gesetzentwurfs statt. Bei der Aussprache gab es nochmals einen harten Schlagabtausch. Bundesverkehrsminister Kurt Bodewig bezeichnete CDU und FDP als die „Schutzheiligen des Gewerbes". CDU und FDP appellierten an die Regierungskoalition, die Ratschläge der von ihr eingesetzten Pällmann-Kommission endlich zur Kenntnis zu nehmen. Zum Streitpunkt „Zweckbindung der Mauteinnahmen" (§ 11) machte der SPD-Abgeordnete und Berichterstatter Reinhard Weis darauf aufmerksam, dass das Bundeskabinett den Gesetzentwurf für eine Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft[972] erst gestern, d.h. am 12. Dezember 2001, verabschiedet habe. Dieser Gesetzentwurf stelle einen weiteren Meilenstein bei der Reform der Verkehrspolitik dar. Die Zweckbindung der LKW-Maut müsse also daher nicht wie von der Opposition gefordert im ABMG selbst, sondern vielmehr im VIFGG verankert werden. Im VIFGG-Entwurf war hierzu bereits angemerkt: „Als zeitlich erste Einnahmequelle sollen dieser Gesellschaft (…) Einnahmen aus der ab 2003 vorgesehenen Einführung der streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr für schwere LKW zufließen. Finanzieren soll die Gesellschaft damit zunächst das Anti-Stau-Programm der Bundesregierung. (…) Dem Systemwechsel zur Nutzerfinanzierung und dem Ansatz der integrierten Verkehrspolitik entsprechend werden auch die Nutzerentgelte der Bundeswasserstraßen in die Gesellschaft fließen, um daraus weitere Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen finanzieren zu können. Durch diesen Finanzierungskreislauf wird sichergestellt, dass die von den Nutzern erhobenen Nutzerentgelte in hohem Umfang der Infrastruktur zugute kommen. Da die Nutzerentgelte nicht so hoch sind, um mit ihnen alle notwendigen Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen des Bundes finanzieren zu können, bedarf es weiterhin der Bereitstellung von Mitteln im Bundeshaushalt. Da über eine Mobilisierung privaten Kapitals bei der Verkehrswegefinanzierung breiter Konsens besteht, soll die Gesellschaft auch Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung von privatwirtschaftlichen Projekten übernehmen."[973] Der VIFGG-Entwurf bestand aus gerade einmal drei Paragraphen. § 1 regelte die Errichtung der Gesellschaft. Darin stand z.B.: „(1) Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen wird ermächtigt, Aufgaben

[972] Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetz - VIFGG). Siehe: BR-Drs. 1077/01.

[973] ebd.: 2.

der Finanzierung von Neubau, Ausbau, Erhaltung, Betrieb und Unterhaltung von Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen sowie von Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes einer Gesellschaft des privaten Rechts in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu übertragen. Die Gesellschaft steht im Eigentum des Bundes.“ § 2 bezeichnete den Gegenstand der Gesellschaft näher: „Die Gesellschaft verteilt Mittel aus: 1. dem Gebührenaufkommen nach dem Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge) vom … (BGBl. I S. …) in der jeweils geltenden Fassung, 2. den der deutschen Verfügung unterliegenden Schifffahrtsabgaben der abgabenpflichtigen Bundeswasserstraßen, die ihr jeweils vom Bund zur Verfügung gestellt werden, nach Maßgabe der jährlichen Haushaltsgesetze und nach den Weisungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zur Finanzierung der in § 1 Abs. 1 genannten Vorhaben.“ § 3 sollte das Inkrafttreten des VIFGG regeln. Der VIFGG-Entwurf spielte – aufgrund der engen Anbindung an das ABMG – in den weiteren Rechtssetzungsschritten stets eine wichtige Rolle, vor allem in punkto Zweckbindung.

Der neuerliche Austausch der unterschiedlichen Standpunkte bei der Aussprache im Bundestag blieb erwartungsgemäß ohne Folgen. Die Beschlussempfehlung des Ausschusses (Ausschussfassung) wurde in zweiter Beratung ohne Änderungen angenommen. Daher konnte die dritte Beratung, die Schlussabstimmung, unmittelbar anschließen. Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen nahmen den Gesetzentwurf an. Änderungsanträge der Oppositionsparteien erhielten – wie schon im Ausschuss – keine Mehrheiten. Nach dem Gesetzesbeschluss durch den Bundestag wurde das ABMG (vom Bundespräsidenten) sofort an den Bundesrat weitergeleitet. Dort ging die Vorlage direkt in den Verkehrs- und Finanzausschuss. Da es sich beim ABMG – wie schon unter 5.2.3 dargestellt – um ein zustimmungsbedürftiges Gesetz handelte, hatte die „Stimme“ des Bundesrates bei der weiteren inhaltlichen Beratung besonderes Gewicht.

Noch vor der Sitzung des Bundesrates am 1. Februar 2002, unterbreitete Bundesverkehrsminister Kurt Bodewig dem Transportgewerbe am 10. Januar 2002 einen konkreten Vorschlag zur Entlastung.[974] Dieser sah die Einführung eines EU-kompatiblen Modells zur Erstattung eines Anteils der Mineralölsteuer für mautpflichtige LKW in Höhe von etwa 260 Mio. Euro vor (im Rahmen der schrittweisen Systemumstellung von einer

[974] Vgl. BMVBW-Pressemitteilung Nr. 002/02 „Bodewig bietet Entlastung des Straßengütergewerbes an“ vom 10. Januar 2002.

reinen Steuerfinanzierung hin zu einer Nutzerfinanzierung beim LKW). Auch der Entfall der Eurovignette bringe eine weitere Entlastung für das Gewerbe in Höhe von etwa 410 Mio. Euro mit sich. Insgesamt bezifferte Bodewig die Entlastungwirkung daher auf einen Betrag von circa 670 Mio. Euro. Die Zusage von Kanzleramtsminister Steinmeier („größtmöglicher Harmonisierungsschritt im Rahmen der Mauteinführung") sollte dadurch ein Stück weit bereits eingelöst werden. Aufgrund guter Kontakte ins BMVBW war der BGL intensiv in die inhaltliche Ausarbeitung des Vorschlags miteingebunden. Die Frankfurter BGL-Zentrale hatte bereits im Herbst 2001 Zahlen und Fakten geliefert und verstand sich als „Dienstleister für die Politik"[975]. Die Grundsatzabteilungen des BGL und des BMVBW pflegten jedenfalls einen „unkomplizierten Kommunikationsstil"[976]. Kurt Bodewig legte persönlich ebenfalls großen Wert auf einen engen Kontakt zu den Transportunternehmern und nahm am 19. Oktober 2001 beispielsweise als Gastredner an der Mitgliederversammlung des BGL teil. Dort stellte er fest: „Ihr Präsident und ihr Geschäftsführer erweisen sich als knallharte Interessenvertreter, „harte Hunde", wie man so sagt. Und noch dazu sehr geschickt nach der Devise: Immer ganz dicht dran! Ich will mich da aber gar nicht beklagen. Ich habe da so ein Prinzip: Mit starken Interessenvertretern ist meistens besser zu verhandeln, als mit schwachen. Am Ende zeigt sich das meist daran, dass erreichte Kompromisse auch tragfähige Lösungen werden."[977] Der BGL reklamierte sogar für sich, die Idee für das Modell zur Anrechnung von Mineralölsteueranteilen bei mautpflichtigen LKW zuerst gehabt zu haben. Das BGL-Modell sei „vom Grundsatz her unbürokratisch und nicht-diskriminierend. Danach soll die volle Wegekostendeckung in Deutschland mit der Einführung der Maut wie folgt umgestellt werden: Diejenigen Unternehmen, die im Ausland tanken, leisten keine direkten Wegekostenbeiträge über die Mineralölsteuer in Deutschland. Sie müssen deshalb die vollkostendeckende Maut zahlen. Das betrifft sowohl gebietsfremde wie auch inländische Transportunternehmen in Deutschland, die im Ausland tanken. Diejenigen Transportunternehmen, die in Deutschland tanken, erhalten dagegen über ein unbürokratisches Verfahren denjenigen Teil der von ihnen bereits über die Mineralölsteuer geleisteten Wegekosten als „Maut-Abschlag" zurück. Statt der vollen „Bruttomaut" hätten diese Nutzer nur eine Nettomaut zu zahlen. In jedem Falle wäre die Wegekostendeckung gesichert. Bei den im Ausland tankenden Unternehmen allein über die LKW-Maut. Bei im

[975] So Stecker im Interview.

[976] ebd.

[977] Auszug aus der Rede von Bundesverkehrsminister Kurt Bodewig anlässlich der Mitgliederversammlung des Bundesverbandes Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) vom 19. Oktober 2001.

Inland tankenden Unternehmen über die Nettomaut plus denjenigen Anteil der Mineralölsteuer, der auch heute schon der Finanzierung der Infrastruktur dient. Damit wäre das Problem der Harmonisierung gelöst. 5 Cent Mineralölsteuerverrechnungsvolumen pro Mautkilometer reichen aus, die derzeitigen Belastungsunterschiede bei der Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer auf europäischem Durchschnittsniveau zu harmonisieren."[978] Auch BMVBW-Staatssekretär Ralf Nagel, der ebenfalls am informellen Treffen im Kanzleramt am 8. Februar 2001 teilgenommen hatte, war bestrebt, den direkten Draht zum Transportgewerbe nicht abreißen zu lassen. Auf der BGL-Vorstandssitzung am 18. September 2001 erläuterte er aus seiner Sicht die Aktivitäten der Bundesregierung. Dabei ging er auch auf das neu erschienene Weißbuch „Verkehr" ein: „Die Harmonisierung der Mineralölbesteuerung erweist sich als äußerst komplexes Thema, das die Bundesregierung auf Ebene der EU betreibt. Das jüngste Weißbuch der EU-Kommission zur Neuorientierung der Verkehrspolitik sieht hierzu konkrete Schritte vor. Diese finden weitreichende Zustimmung des BMVBW."[979] Wie gut BGL und BMVBW kooperierten zeigte sich auch daran, dass in der BMVBW-Pressemitteilung vom 10. Januar 2002 eine weitere, gemeinsame Forderung an die Bundesländer gerichtet wurde: „Darüber hinaus sehen BGL und BMVBW die Bundesländer gefordert, durch eine Absenkung der KFZ-Steuer auf das EU-Mindestniveau ein weiteres EU-rechtlich mögliches Harmonisierungspotenzial auszuschöpfen. Im Gegenzug kommen nach Auffassung des BMVBW auch den Ländern die zusätzlichen Investitionen des Bundes in die Verkehrsinfrastruktur zu Gute."[980] BGL-Präsident Hermann Grewer sagte zu, die BMVBW-Vorschläge – vor allem hinsichtlich der konkreten finanziellen Entlastungswirkungen – in den zuständigen Gewerbegremien konstruktiv zu prüfen: „Ein wirksamer Harmonisierungsschritt bei der Mineralöl- und KFZ-Steuerbelastung ist für eine konstruktive Rolle des Gewerbes zur Einführung einer LKW-Maut unverzichtbar."[981] Bei der weiteren Konkretisierung des Vorschlags „Mineralölsteueranrechnung", sollte vor allem immer die EU-Konformität des Modells ganz besonders im Blick behalten werden. Eine Berg- und Talfahrt für das Gewerbe – wie Anfang der 90er Jahre[982] – sollte auf alle Fälle vermieden werden. Das BMVBW sollte daher die Generaldirektion Verkehr (GD VII) frühzeitig über die deutschen Pläne

[978] BGL-Jahresbericht 2002/2003: 12.

[979] Vgl. BMVBW-Pressemitteilung Nr. 240/01 „Staatssekretär Nagel vor BGL-Vorstand: LKW-Maut steht in klarer Verbindung zur Harmonisierung" vom 19. September 2001.

[980] Vgl. BMVBW-Pressemitteilung Nr. 002/02 „Bodewig bietet Entlastung des Straßengütergewerbes an" vom 10. Januar 2002.

[981] ebd.

[982] Vgl. hierzu nochmals: 4.2.1.

informieren, um so Brüsseler Bedenken noch rechtzeitig miteinbeziehen bzw. gegebenenfalls zerstreuen zu können. Die geplanten Steuererleichterungen für LKW stießen insbesondere bei der Allianz pro Schiene auf scharfe Kritik. Die angedachten Maßnahmen kämen einer „Steilvorlage für den Straßengüterverkehr“[983] gleich. Das Ziel der Bundesregierung, mehr Güter auf die Schiene zu bringen, würde so torpediert. Die Lenkungswirkung der Maut werde verfehlt. Bei einer teilweisen Erstattung der Mineralölsteuer für Lastwagen, zahle die Bahn auf diesem Gebiet bald mehr Steuern als die Transporteure. Die Bahn werde dadurch klar benachteiligt. Für den DIHK hingegen stellte sich das Entlastungsvolumen als noch nicht ausreichend dar. Gegenüber der ausländischen Konkurrenz gebe es damit keinen Vorteil. Bevor man ein kompliziertes Erstattungssystem entwerfe, sei es besser, gleich die Mineralölsteuer zu senken.

Der federführende Verkehrs-, sowie der Finanzausschuss des Bundesrates gaben am 22. Januar einstimmig die Empfehlung ab, der Bundesrat möge bei seiner Sitzung am 1. Februar zu dem Gesetz (ABMG) den Vermittlungsausschuss gemäß Artikel 77 Abs. 2 GG einberufen, mit dem Ziel, eine Überarbeitung des Gesetzes zu erreichen. Als Grund führten beide Ausschüsse unisono an: „Die zahlreichen Änderungsbegehren des Bundesrates, wie sie in der Stellungnahme des Bundesrates vom 27.09.01 im Einzelnen dargelegt und begründet worden sind, haben sich im Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages vom 13.12.2001 nur in wenigen Randbereichen niedergeschlagen.“[984] Bis zur 772. Sitzung des Bundesrates gingen auch insgesamt sieben Landesanträge ein: Hamburg und Bremen forderten für den Vor- und Nachlauf im Kombinierten Verkehr, als auch beim Transport von Überseecontainern auf der Straße eine Mautbefreiung (im Umkreis von rund 150 Kilometern eines KV-Terminals). „Angesichts des derzeitigen Verkehrsanteils des Kombinierten Verkehrs, der angestrebten Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf Schiene und Wasserstraße sowie des Ziels den Güterverkehr der Schiene bis zum Jahr 2015 von 73 Mrd. Tkm auf 148 Mrd. Tkm zu erhöhen, sind (...) weitere Anstrengungen erforderlich. Es ist daher folgerichtig und dem hohen verkehrspolitischen Stellenwert des Kombinierten Verkehrs angemessen, wenn die in seinem Vor- und Nachlauf eingesetzten LKW generell von der Mautgebühr freigestellt werden.“[985] Die Motivation für den gemeinsamen Antrag von Hamburg und Bremen gründete

[983] Frankfurter Allgemeine Zeitung 12.01.02: 12.

[984] BR-Drs. 8/1/02.

[985] BR-Drs. 8/2/02: 2. Die beiden Länder verwiesen in ihrer Begründung zum Antrag auch explizit auf bereits bestehende ordnungs- und steuerpolitische Erleichterungen für den Kombinierten Verkehr (KV): z.B. Ausnahme vom Fahrverbot an Sonn- und Feiertagen sowie vom Ferienfahrverbot; Anrechnung der Fahrzeit der „Rollenden

in der Sorge, durch die Maut Wettbewerbsnachteile im Hinterlandverkehr der europäischen Seehäfen (vor allem gegenüber den niederländischen/belgischen Häfen) hinnehmen zu müssen. Das Bundesland Schleswig-Holstein strebte mit seinem Antrag eine Änderung des Artikel 1 § 3 ABMG an: „Die von der Bundesregierung im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung zur Staffelung der Maut nach der Anzahl der Achsen und den Emissionsklassen greift vom Umfang her zu kurz und ist auch nicht flexibel genug, um den wechselnden Anforderungen, die sich aus der Verkehrsentwicklung heraus ergeben, Rechnung zu tragen. Deshalb ist die in § 3 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene Regelung insoweit zu ergänzen, als auch die Differenzierung nach Benutzungszeiten, Streckenabschnitten und Regionen ermöglicht werden muss.“[986] Als Begründung für den Antrag führte Schleswig-Holstein aus, es müsse vermieden werden, dass strukturschwache Gebiete und Flächenländer aufgrund ihrer erheblich größeren durchschnittlichen Transportweiten überdurchschnittlich zum Gesamtaufkommen der Autobahnmaut beitrügen, obwohl dort die spezifischen Kosten für Unterhalt und Bau der Infrastruktur tendenziell geringer seien als in den Ballungsräumen. „Das anvisierte Mautaufkommen soll von einer Differenzierung nicht berührt werden, d.h. eine Differenzierung soll aufkommensneutral erfolgen.“[987] Das Land Rheinland-Pfalz wollte mit seinem Antrag erreichen, § 11 ABMG um eine Regelung zu ergänzen, nach der das Mautaufkommen auch zweckgebunden zur Entlastung des Transportgewerbes im Sinne einer europäischen Harmonisierung verwendet werden darf. „Auf dem europäischen Transportmarkt besteht seit Jahren durch einen beispiellosen Subventions- und Steuersenkungswettlauf verschiedener Staaten eine Schieflage. Zum einen muss die Abgabenbelastung des europäischen Transportgewerbes harmonisiert werden, um die Wettbewerbsbedingungen zu Lasten der deutschen Straßentransportwirtschaft aufzuheben. Zum anderen muss auch innerstaatlich eine mit dem EU-Recht verträgliche Lösung gefunden werden, um bestehende fiskalische Nachteile auszugleichen.“[988] Baden-Württemberg und Bayern reichten für die 772. Bundesratssitzung gleich vier gemeinsame Anträge ein.[989] In den Anträgen forderten die süddeutschen Bundesländer, die wichtigsten Eckwerte der Mauthöhe müssten im Gesetz selbst festgelegt werden, da die Mauthöhe ein wesentlicher Teil des

---

Landstraße“ auf die tägliche Ruhezeit des Fahrers; Befreiung der ausschließlich im Vor- und Nachlauf eingesetzen Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer sowie Rückerstattung der KFZ-Steuer bei der „Rollenden Landstraße“; erhöhtes LKW-Gesamtgewicht von 44 t im Vor- und Nachlauf auf der Straße.

[986] BR-Drs. 8/3/02: 2.

[987] ebd.

[988] BR-Drs. 8/4/02: 1.

[989] BR-Drs. 8/5/02; BR-Drs. 8/6/02; BR-Drs. 8/7/02; BR-Drs. 8/8/02.

Regelungsinhaltes des Gesetzes darstelle. Die Delegation auf einen Verordnungsgeber lehnten beide Länder ab. Bayern und Baden-Württemberg forderten wie Schleswig-Holstein ebenfalls weitere Differenzierungskriterien bei der Maut – jedoch mit der Begründung, die Maut wolle man gerade auch als Verkehrslenkungsintrument einsetzen. „Die Autobahnmaut sollte mittelfristig auch zu einer Verkehrslenkung nach Tageszeiten und Wochenzeiten sowie zur Entlastung besonders staugefährdeter Streckenabschnitte benutzt werden können.“[990] In den weiteren Anträgen[991] ging es Baden-Württemberg und Bayern um rechtliche Präzisierungen, zum einen in § 6 (Beleihung eines privaten Betreibers mit der Mauterhebung) sowie um die Änderung des Bundesfernstraßengesetzes. Dort müssten die straßenseitigen Einrichtungen zur Erhebung von Maut und zur Kontrolle der Einhaltung der Mautpflicht (Mautkontrollbrücken) explizit in den Katalog der sog. Straßenbestandteile (neue Nummer 3a des Bundesfernstraßengesetzes) aufgenommen werden. In Artikel 1 (ABMG) könne so im Gegenzug § 6 Abs. 1 komplett entfallen.

Im Vorfeld der Bundesratssitzung am 1. Februar kamen Vertreter der Länder zu weiteren Sondierungsgesprächen zusammen. Dabei zeigte sich, dass vor allem die sprachliche Fassung des § 11 ABMG, also die Frage der Zweckbindung der Mauteinnahmen, sowohl von SPD- und unionsgeführten Bundesländern gleichermaßen und unverändert skeptisch beurteilt wurde. Hinsichtlich der Kritik an § 11 marschierten A- und B-[992] Länder insofern fest Seite an Seite.[993] Für weiteren Diskussionsstoff sorgte insbesondere auch die Frage, wie die erwarteten jährlichen Mauteinnahmen von geschätzten 3,4 Mrd. Euro einmal verwendet werden würden. Es wurde allgemein damit gerechnet, dass rund 410 Mio. Euro aus dem Mautaufkommen dem allgemeinen Bundeshaushalt zufließen, um so den Wegfall der Eurovignetten-Einnahmen zu kompensieren. Auch beim von Kurt Bodewig in Aussicht gestellten

---

[990] BR-Drs. 8/6/02: 1.

[991] BR-Drs. 8/7/02 und BR-Drs. 8/8/02.

[992] Traditionell wird im informellen Sprachgebrauch zwischen A- und B-Ländern unterschieden. Als A-Länder werden SPD-geführte Bundesländer bezeichnet. Als B-Länder versteht man Länder mit unionsgeführter Regierung. Die Unterscheidung zwischen A- und B-Ländern kam in den 70er Jahren auf. Bei einer Kultusministerkonferenz standen verschiedene Vorschläge zur Abstimmung. Unter Punkt A der Übersicht waren Entwürfe von SPD-regierten Bundesländern aufgelistet, Punkt B führte die Vorschläge von Ländern mit CDU- und CSU-geführten Regierungen auf. Diese damals eher zufällig zustande gekommene Einteilung entwickelte sich in Folge zu einer verbreiteten Unterscheidung, die auch auf andere Gremien und Organe übertragen wurde. Im Vorfeld wichtiger Entscheidungen werden innerhalb der beiden Gruppen in der Regel Absprachen getroffen. Vorbesprechungen finden nach A- und B-Seite gegliedert, getrennt voneinander statt.

[993] Frankfurter Allgemeine Zeitung 16.01.02: 13.

Mineralölsteueranrechnungsverfahren in Höhe von etwa 260 Mio. Euro gingen die Bundesländer von einer Finanzierung aus Mautmitteln aus, obwohl es auch Stimmen gab, die sich eine Finanzierung der Erstattung aus dem Bundeshaushalt wünschten. Weitere 500 Mio. Euro pro Jahr wurden für den Betrieb (Betreibervergütung) des Mautsystems veranschlagt. Auch das ASP sollte – nach Aussagen des BMVBW – aus den Mauteinnahmen mit knapp 780 Mio. Euro finanziert werden. Desweitern war vorgesehen, mit der Maut private Betreibermodelle im Autobahn-Ausbau zu ermöglichen.[994] Trotz dieses groben Aufteilungsschlüssels war für die Bundesländer unklar, was mit den restlichen Mitteln passieren sollte. Die Hauptsorge der Länder bestand dabei darin, dass der Bund mit den noch verfügbaren Mauterlösen vorrangig Haushaltslöcher stopft und auf dringend gebotene Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in den 16 Bundesländern verzichtet bzw. diese reduziert. Auch der Aufforderung von Kurt Bodewig, die Bundesländer könnten durch eine Absenkung der KFZ-Steuer[995] auf das EU-Mindestniveau ein weiteres Harmonisierungspotenzial erschließen, standen die Länder insoweit kritisch bzw. ablehnend gegenüber. Auch der Hinweis der Bundesregierung, die Mauteinnahmen würden über die künftige Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFGG) zweckgebunden, vermochte die Bundesländer nicht zu überzeugen. Der Verkehrsausschuss des Bundesrates hatte in seinen Empfehlungen[996] für die Bundesratssitzung – neben der Einberufung des Vermittlungsausschusses – auch bereits zusätzliche Textpassagen vorgeschlagen, die die

---

[994] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 26.01.02: 19. Bei dem sog. „A-Modell“ war vorgesehen, einem privaten Betreiber für einen längeren Zeitraum (z.B. 30 Jahre) den Ausbau, die Erhaltung, den Betrieb und die Finanzierung eines Autobahnabschnittes zu übertragen. Im Gegenzug sollte der Betreiber die auf dieser Strecke anfallende allgemeine Maut für schwere LKW erhalten. Zusätzlich war geplant, dass der Bund eine Anschubfinanzierung aus dem Bundeshaushalt für Bundesfernstraßen in Höhe von 35 bis 45 Prozent der Baukosten gibt. Die Anschubfinanzierung war als Ausgleich dafür gedacht, dass die Nutzung des Streckenabschnitts durch PKW und leichte LKW dem Betreiber keine Einnahmen einbringt. Um derartige Betreibermodelle zu ermöglichen, musste auch das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) aus dem Jahr 1994 in Teilen einer Reform unterzogen werden (vgl. Anmerkung 728). Das Land Baden-Württemberg plant als „A-Modell“ z.B. den sechsstreifigen Ausbau der Autobahn A 5 zwischen Baden-Baden und Offenburg. Der Ausbau des etwa 40 Kilometer lange Teilstücks durch einen privaten Betreiber (ab 2007) kostet ungefähr 245 Mio.. Der Anteil der dort verkehrenden mautpflichtigen Fahrzeuge liegt bei ungefähr 15 Prozent. Zurzeit verkehren auf der Strecke pro Tag 65.000 Kraftfahrzeuge. Für das Jahr 2015 rechnet das Innenministerium mit circa 80.000 Fahrzeugen pro Tag (Pressemitteilung Innenministerium Baden-Württemberg „Weg frei für sechsstreifigen Ausbau der A 5“ vom 8. November 2005).

[995] Die KFZ-Steuer ist eine Ländersteuer. Das Aufkommen fließt dem jeweiligen Bundesland zu.

[996] BR-Drs. 8/1/02.

Bundesrats-Stellungnahme vom 27. September 2001 ergänzen sollte. Zu § 11 gab es einerseits die allgemeine Formulierungsempfehlung: „Festschreibung der Zweckbindung der Mauteinnahmen für die Verkehrsinfrastruktur im Gesetz selbst“ sowie andereseits eine zweite Variante: „Einnahmen aus der Mauterhebung, die den Umfang der Kostendeckung und einen Verlustausgleich für den Wegfall der LKW-Vignette übersteigen, sind zweckgebunden für Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zu verwenden, insbesondere zur Beseitigung von Engpässen auf Bundesfernstraßen, zum Erhalt und Ausbau der Verkehrwege Schiene und Wasser sowie zur Verbesserung der Infrastruktur des kombinierten Ladeverkehrs auf den vorgenannten Verkehrsträgern.“[997] Auf Drängen insbesondere von unionsgeführten Ländern nahm eine Mehrheit des Verkehrsausschusses auch folgende Aufforderung in die Empfehlung mit auf: „Festlegung der konkreten Harmonisierungsmaßnahmen zur Reduzierung der Abgabenbelastung des deutschen Straßentransportgewerbes im Gesetz selbst und zwar nicht zu Lasten der Länder. Es ist sicherzustellen, dass durch das Gesetz keine Gefährdung zahlreicher Betriebe und Arbeitsplätze im Transportgewerbe eintritt, sondern ein Beitrag zur dringend notwendigen Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen geleistet wird. In Anbetracht der schwierigen konjunkturellen Situation müssen zudem unzumutbare neue Belastungen für Wirtschaft und Verbraucher vermieden werden.“[998] Die allgemein skeptische Grundhaltung der Länder gegenüber dem ABMG wurde zusätzlich durch eine parallel stattfindende Diskussion über die Regionalisierungsmittel, mit denen die Länder Züge und Leistungen im ÖPNV bei der Deutschen Bahn AG und anderen Bahnen bestellen, weiter verstärkt. Nach den Vorstellungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) sollten die Regionalisierungsmittel bei 6,54 Mrd. Euro pro Jahr festgeschrieben werden. Die Länder pochten jedoch hingegen auf Mittel von mindestens 7 Mrd. Euro. Diese Linie des BMF bestärkte die Länder zusätzlich, für die künftigen Mautmittel eine strikte Zweckbindung im ABMG zu verankern.

Auf der 772. Sitzung des Bundesrates wurde das Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (ABMG) unter Tagesordnungspunkt 8 aufgerufen. Für die B-Länderseite sprach zuerst Bayerns Wirtschaftsminister Dr. Otto Wiesheu (CSU), danach der saarländische Wirtschaftsminister Dr. Hanspeter Georgi (CDU). Beide Redner betonten, ohne Zweckbindung im Gesetz sei die Maut nicht der Einstieg in den Wechsel von der Steuer- zur

[997] BR-Drs. 8/1/02: 2.

[998] ebd.: 2-3.

Nutzerfinanzierung in der Infrastruktur, sondern ein bloßes „Abkassiermodell“[999]. „Die Mittel aus der Maut müssen – nach Abzug der Kosten für das System – vollständig in die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur gelenkt werden, und zwar deutlich überwiegend in die Straßeninfrastruktur. Die Bundesmittel für die Infrastruktur wurden in den letzten Jahren zurückgefahren. Der investive Anteil am Bundeshaushalt ist gesunken und sinkt weiter. Die Investitionen gehen nach unten. Das kann so nicht sein. Die Maut kann konsequenterweise nicht zur Entlastung des Bundeshaushalts dienen, sondern sie muss zur Finanzierung der Infrastruktur verwendet werden. Deswegen ist eine klare Zweckbindung notwendig.“[1000] Im Streit um die Maut – so Otto Wiesheu weiter – verlaufe die Trennlinie nicht zwischen Bund und Ländern, sondern zwischen dem Bundesfinanzminister und dem Bundesverkehrsminister. Die Länder wollten Kurt Bodewig mit ihrer Blockade helfen, seine Vorstellungen von der künftigen Verkehrswegefinanzierung durchzusetzen. Nutzergebühren jedenfalls hätten im Haushalt nichts zu suchen. Auch müsse im Mautgesetz ein Ausgleich für das Transportgewerbe, die teilweise Erstattung der Mineralölsteuer, festgelegt werden. „Wenn seitens des Bundes auf die KFZ-Steuer verwiesen wird, macht es sich der Bund zu leicht. Es kann doch nicht sein, dass die Mineralölsteuer plus Mehrwertsteuer, die Ökosteuer plus Mehrwertsteuer und die Schwerverkehrsabgabe an den Bund gehen und die Länder die Kompensation bezahlen sollen.“[1001] Auch mit Kritik an der Bahn sparte der bayerische Wirtschaftsminister nicht: „Aus der Erfahrung der Verkehrsministerkonferenz[1002] wissen wir sehr wohl, dass beim Thema „Transport auf der Schiene“ nichts läuft, dass die Bahn gerade im Gütertransportbereich viel zu unpünktlich ist, Just-in-time-Lieferungen in aller Regel nicht einhalten kann, dass sie viel zu schwerfällig ist – das gilt für die Infrastruktur wie für das rollende Material – und in diesem Bereich nicht aufbaut, sondern abbaut. Das erleben alle Länder. Deswegen ist der Hinweis, die Bahn könne mehr Güterverkehr übernehmen, zumindest kurz- und mittelfristig verfehlt.“[1003] Am Ende seiner Ausführungen warb Wiesheu

---

[999] Frankfurter Allgemeine Zeitung 2.02.02: 13. Diese Wortwahl ließ die Nähe der CDU zu den Transport-/ Wirtschaftsverbänden erneut deutlich zu Tage treten.

[1000] BR-Protokoll 772. Sitzung: 26 (Zitat Otto Wiesheu).

[1001] ebd.

[1002] Die Verkehrsministerkonferenz (VMK) ist ein wichtiges Instrument der Zusammenarbeit der Länder im Rahmen einer abgestimmten Verkehrspolitik. Sie findet in der Regel zweimal im Jahr statt. Der Vorsitz wechselt alle zwei Jahre. Der Bundesminister für Verkehr wird als Gast eingeladen. Aufgaben der VMK sind der Informations- und Erfahrungsaustausch, die Koordination der Länderverkehrspolitik sowie die Festlegung gemeinsamer Standpunkte gegenüber dem Bund.

[1003] BR-Protokoll 772. Sitzung: 27 (Zitat Otto Wiesheu). Seit 1. Januar 2006 ist Otto Wiesheu Vorstand für

um Zustimmung für die eingereichten bayerischen Anträge. Hanspeter Georgi setzte sich in seiner Rede mit dem geplanten VIFGG auseinander: „Die Regelungen (…) sehen vor, dass die Mauteinnahmen zunächst dem Bundeshaushalt zufließen und dann erst an die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft nach Maßgabe der Haushaltsgesetze weitergeleitet werden. Das ist nicht konsequent. Nutzerentgelte haben im Haushalt nichts mehr zu suchen. Eine Gebühr, die aber wie eine vierte oder fünfte Steuer behandelt wird, fördert die Vermutung, dass Verkehrsinfrastrukturpreispolitik lediglich Fiskalpolitik bleibt.“[1004] Auch das Angebot von Kurt Bodewig an das Transportgewerbe lehnte Georgi ab: „Die von Bundesverkehrsminister Bodewig angebotene Mineralölsteuererstattung von 260 Mio. Euro – die Mauteinnahmen betragen insgesamt 3,4 Mrd. Euro – ist freilich völlig unzureichend.“[1005] Am Ende seiner Ausführungen richtete Georgi einen eindringlichen Appell an die Länder: „Das vorliegende Gesetz und der Gesetzentwurf zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft sind (…) inkonsequent und ergänzungsbedürftig. Die verkehrspolitische Reform ist schon im Ansatz Gefangene fiskalischer Absichten. Die vorgesehenen Regelungen sind verbesserungsbedürftig, aber auch verbesserungsfähig. (...) Ich bitte sie, der Anrufung des Vermittlungsausschusses zuzustimmen.“ Für die A-Länderseite ergriff der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Wolfgang Clement (SPD) das Wort. Im Vergleich zu seinen beiden Vorrednern konzentrierte er seine Kritik auf einen Punkt: „Für die Anrufung des Vermittlungsausschusses gibt es für das Land Nordrhein-Westfalen einen einzigen Grund – um das in aller Klarheit zu sagen, auch an Ihre Adresse, Herr Kollege Wiesheu –: Wir möchten gerne die Klarstellung im Gesetz, dass die Mauteinnahmen für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zweckgebunden sind. Dabei müssen wir natürlich die Kosten des Systems und das Aufkommen aus der Vignette, das bisher dem Bundeshaushalt zugute gekommen ist, abrechnen. Dazu kommt die Aufgabe des Bundesverkehrsministers – damit ist er beschäftigt – eine Regelung für die Entlastung der Transporteure auf Grund des europäischen Wettbewerbs zu finden. (…) Ferner möchte ich Überlegungen widersprechen, die Zustimmung zum Mautgesetz mit der Diskussion über die Mittel aus dem Regionalisierungsgesetz zu verbinden. (…) Ich gehe davon aus, dass wir in kürzester Zeit mit dem Bundesverkehrsminister und dem Bundesfinanzminister über die Ausstattung des Regionalisierungsgesetzes reden können. Das Gespräch sollte sehr bald stattfinden, denn in Bezug auf die finanzielle Ausstattung des Nahverkehrs darf es keine

---

Wirtschaft und Politik der Deutschen Bahn AG.

[1004] BR-Protokoll 772. Sitzung: 28 (Zitat Hanspeter Georgi).

[1005] ebd.: 29.

Unsicherheit geben. Wir können dort auch keinen Rückbau gebrauchen. (…) Wir haben nicht die Absicht, diese Frage mit dem Mautgesetz zu verbinden. Das Mautgesetz soll so rasch wie möglich in Kraft treten können. Nordrhein-Westfalen wird seinen Beitrag dazu leisten, dass es wie geplant zum 1. Januar 2003 in Kraft treten kann. Das Vermittlungsverfahren sollte deshalb auf die von mir genannte Fragestellung der Zweckbindung konzentriert werden.“[1006]
Bei der Festschreibung der Zweckbindung müsse allerdings klar sein – so Clement –, dass am Ansatz der Bundesregierung, eine integrierte Verkehrspolitik zu verfolgen, festgehalten werde: „Aus unserer Sicht ist es jedenfalls vernünftig, die aufkommenden Mittel nicht nur für den Straßenbau, sondern auch für die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur also von Straße, Schiene und Wasserstraße, einzusetzen. Die Zeiten, in denen wir einen Verkehrsträger gegen den anderen ausspielen konnten – das hat eine Zeit lang eine Rolle gespielt –, sollten wirklich vorbei sein. Wir müssen sie zusammenbringen. Am besten bringt man sie, wie Sie wissen, durch Geld zusammen.“[1007] Bundesverkehrsminister Kurt Bodewig legte vor dem Bundesrat nochmals die Ziele dar, die die Bundesregierung mit der LKW-Maut verfolge. Zum § 11 ABMG merkte er an: „Die Zweckbindung des Mautaufkommens wollen wir über das Gesetz zur Errichtung einer Finanzierungsgesellschaft sicherstellen; der Entwurf ist ebenfalls Gegenstand der heutigen Tagesordnung. Von den Ländern wird vorgeschlagen, sie im Mautgesetz festzuschreiben. Ich halte den Weg des Bundes für weitergehend, weil der Verkehrspolitik insgesamt mit der Finanzierungsgesellschaft ein größeres Volumen zweckgebundener Einnahmen ermöglicht wird. Sie haben das dem vorliegenden Gesetzentwurf sicherlich entnommen. Ich bin mir sicher, dass dies im Interesse der Länder liegt. (…) Wir wollen die zunehmende Mobilität, die der Wirtschaftsstandort Deutschland benötigt, auch in Zukunft gewährleisten. Mit der Maut schaffen wir wesentliche Voraussetzungen, dass Mobilität dauerhaft möglich ist. Deswegen (…) ist uns sicherlich allen daran gelegen, dieses verkehrs- und volkswirtschaftliche Reformprojekt gemeinsam auf den Weg zu bringen. Die LKW-Maut wird kommen.“[1008]
Vor der Abstimmung über die Ausschussempfehlungen sowie über die sieben Landesanträge stellte der Präsident des Bundesrates, Dr. Harald Ringstorff (SPD – Ministerpräsident von Mecklenburg-Vorpommern), zunächst allgemein zur Entscheidung, ob überhaupt eine Mehrheit[1009] für ein Vermittlungsverfahren vorliege, da die Einberufung des

[1006] BR-Protokoll 772. Sitzung: 30 (Zitat Wolfgang Clement).

[1007] ebd.

[1008] ebd.: 31 (Zitat Kurt Bodewig).

[1009] Zum Zeitpunkt der Abstimmung waren die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat weder für die A-, noch für

Vermittlungsausschusses aus mehreren Gründen gewünscht werde. Die Abstimmung, die per Handzeichen erfolgte, erbrachte eine klare Mehrheit für ein Vermittlungsverfahren. Folgende Landesanträge wurden nachfolgend angenommen: der Antrag von Hamburg und Bremen[1010], drei gemeinsame Anträge von Bayern und Baden-Württemberg[1011]. Keine Mehrheit erhielt hingegen der Antrag des Landes Schleswig-Holstein[1012], der Antrag von Rheinland-Pfalz[1013] sowie ein gemeinsamer Antrag von Bayern und Baden-Württemberg[1014]. Von den Empfehlungen der Ausschüsse akzeptierte der Bundesrat folgende Passagen: Ziffer 3 (Festschreibung der Mauteinnahmen für die Verkehrsinfrastruktur im Gesetz selbst[1015]), Ziffer 5 (Harmonisierungsmaßnahmen im Gesetz selbst festlegen – nicht zu Lasten der Länder), Ziffer 6 (Verbesserung der Vorkehrungen gegen mögliche Verkehrsverlagerungen auf das nachgeordnete Straßennetz[1016]), Ziffer 7 (Befreiung aller Fahrzeuge von der Mautpflicht, die ausschließlich für den Straßenunterhaltungs- und Straßenbetriebsdienst eingesetzt werden), Ziffer 8 (Änderung der Formulierung in Artikel 1 § 1 Abs. 1 ABMG[1017]).

Der Bundesrat hatte damit beschlossen, aus gleich mehreren Gründen den Vermittlungsausschuss einzuberufen.[1018] Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident

---

die B-Länderseite eindeutig. Sowohl die Unions- als auch die SPD-geführten Länder kamen auf insgesamt 31 Stimmen. Die großen Koalitionen (mit einem SPD-Ministerpräsidenten) in Brandenburg und Bremen hatten vier bzw. drei Stimmen inne. Wie unter 5.1 dargestellt, ist bei Beschlüssen in der Regel die absolute Mehrheit von 35 Stimmen erforderlich. Im Ziel, zum ABMG ein Vermittlungsverfahren zu erreichen, waren sich A- und B-Länder aus den genannten Gründen einig.

[1010] BR-Drs. 8/2/02.

[1011] BR-Drs. 8/6/02; BR-Drs. 8/7/02; BR-Drs. 8/8/02.

[1012] BR-Drs. 8/3/02.

[1013] BR-Drs. 8/4/02.

[1014] BR-Drs. 8/5/02.

[1015] Zur näheren Begründung wurde auf die Stellungnahme des Bundesrates vom 27. September 2001 (BR-Drs. 643/01) verwiesen.

[1016] Dazu strebten die Länder die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage an, um die Herausnahme von verlagerungsanfälligen Autobahnabschnitten aus der Mautpflicht leichter vornehmen zu können.

[1017] Dabei sollten die Wörter „oder Fahrzeugkombinationen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens 12 Tonnen“ durch die Formulierung „im Sinne des Artikels 2 Buchstabe d der Richtlinie 1999/62/EG (…)“ ersetzt werden. Eine Erweiterung der Definition der mautpflichtigen Fahrzeuge über die in der Richtlinie vorgegebene Definition hinaus wurde abgelehnt. Der Verkehrsausschuss begrüßte die vom Bundestag beschlossene Befreiung von Fahrzeugen des Schausteller- und Zirkusgewerbes ausdrücklich. Diese Befreiung stelle jedoch „lediglich für eines der bislang begünstigten Gewerbe den Status Quo wieder her.“ (BR-Drs. 8/1/02: 4).

[1018] Die einzelnen Anrufungsgründe, d.h. die angenommenen Landesanträge sowie die mehrheitlich akzeptierten

Wolfgang Clement (SPD) scheiterte insoweit mit seinem Bestreben, ein Vermittlungsverfahren ausschließlich zur Frage der Zweckbindung zu starten, um das Gesetzgebungsverfahren dadurch nicht unnötig in die Länge zu ziehen.

Am 26. Februar 2002 fand im Bundesratsgebäude gegen Abend (17 Uhr) die erste Sitzung des Vermittlungsausschusses statt. Eine Stunde zuvor waren die jeweiligen Vertreter der A- und B-Seite in getrennten Säalen nochmals zu Vorbesprechungen zusammengekommen. Neben der Beratung des ABMG sollte bei der Sitzung des Vermittlungsausschusses auch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Modulationsgesetz), das Vierte Gesetz zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie das Gesetz zur Einführung des diagnose-orientierten Fallpauschalensystems für Krankenhäuser (Fallpauschalengesetz) beraten werden. Zu allen vier Gesetzen hatte der Bundesrat seine Zustimmung verweigert und somit ein Vermittlungsverfahren erreicht. Da schon im Vorfeld klar war, dass es bei der Beratung des ABMG zu größeren inhaltlichen Differenzen zwischen A- und B-Seite kommen würde, vertagte der Vermittlungsausschuss am 26. Februar – ohne große Aussprache – die ABMG-Beratungen auf den 20. März. Um Konsenslösungen zwischen den verschiedenen Standpunkten auszuloten, war bereits vor dem 26. Februar eine selbständige Arbeitsgruppe „LKW-Maut“[1019] eingerichtet worden. Diese Arbeitsgruppe, die von MdB Dirk Fischer (verkehrspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion) geleitet wurde, sollte die strittigen Fragen ausgiebig diskutieren und dem Vermittlungsausschuss einen Entwurf für einen Einigungsvorschlag präsentieren. Bei den ersten beiden Arbeitsgruppensitzungen[1020] am 20. und 25. Februar 2002 konnte zu folgenden Punkten (Anrufungsgründen) rasch eine Einigung erzielt werden: „Differenzierung der Maut nach Zeit, Strecke und Region“, „Befreiung aller Fahrzeuge des Straßenbetriebsdienstes von der Maut“, „Beschränkung der Maut auf Fahrzeuge, die ausschließlich für den

---

Empfehlungen der Ausschüsse, sind Punkt für Punkt nachzulesen in: BT-Drs. 14/8189 (Unterrichtung durch den Bundesrat).

[1019] Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe bestand aus lediglich zwölf Personen, die nicht dem Vermittlungsausschuss angehörten. Neben Verkehrsexperten, also Fachpolitikern der Fraktionen (sowohl von A- und B-Seite) gehörten dem Gremium auch Verkehrsminister der Länder an. Im kleinen Kreis von Fachleuten, die mit der Thematik intensiv vertraut waren, sollten konsensfähige Formulierungen gesucht werden.

[1020] In internen Dokumenten der Arbeitsgruppe waren Änderungen am ABMG, die der Bundestag am Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgenommen hatte, blau markiert. Änderungsvorschläge im Vermittlungsverfahren waren rot abgedruckt. Am Rand des jeweiligen Paragraphen wurde angemerkt, ob der Vorschlag von der Arbeitsgruppe einvernehmlich akzeptiert wurde oder nicht. Vorschläge der A- und B-Seite wurden ebenfalls am Rand kenntlich gemacht und getrennt voneinander aufgeführt.

Güterkraftverkehr bestimmt sind“, „Einstufung des Mautvorhabens als Auftragsverwaltung“, „Änderung des Bundesfernstraßengesetzes“. Einvernehmen erzielte die Arbeitsgruppe auch dahingehend, die Anrufungsgründe „Eröffnung der Möglichkeit, Autobahnabschnitte von der Mautpflicht auszunehmen“ sowie „Befreiung des Kombinierten Verkehrs und des Seehafenhinterlandverkehrs von der Maut“, nicht weiterzuverfolgen. Weitaus schwieriger gestaltete sich für die Arbeitsgruppe die Suche nach einem Kompromiss zu den Anrufungsgründen „Festschreibung der Zweckbindung der Mauteinnahmen für die Verkehrsinfrastruktur“ sowie zur „Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen“. Bei beiden Arbeitsgruppensitzungen konnte zu diese Punkten kein Einvernehmen erzielt werden, da die Vorstellungen der A- und B-Seite zu weit auseinander lagen. Zu § 11 bestand zwar Einigkeit dahingehend, dass eine Regelung der zweckgebundenen Verwendung der Einnahmen für die Verkehrsinfrastruktur in das Gesetz aufgenommen werden muss und dass von dieser Zweckbindung die Erhebungs- und Verwaltungskosten sowie die Kosten für die Durchführung von Maßnahmen zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Güterkraftverkehr ausgenommen sind. Keine Übereinstimmung konnte die Arbeitsgruppe jedoch zur Frage erzielen, ob und in welchem Umfang Teile der Mauteinnahmen dem allgemeinen Bundeshaushalt zufließen sollen.[1021] Die A-Ländervertreter und die Abgeordneten der Koalitionsparteien (A-Seite) vertraten in der Arbeitsgruppe die Auffassung, dass Einnahmen, die bereits von der früheren Bundesregierung als Einnahmen aus der Eurovignette in die Finanzplanung aufgenommen wurden und seitdem fortgeschrieben werden auch weiterhin dem Bundeshaushalt zufließen müssten. Ein Wegfall der Eurovignette dürfe nicht zu einer Belastung des Bundeshaushaltes führen und damit den Konsolidierungskurs beeinträchtigen. Die A-Seite war durchaus bereit, eine von der B-Seite geforderte Formulierung zu akzeptieren, nach der die zweckgebundenen Mittel „zusätzlich“ zu den regulären Haushaltsansätzen für Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung stehen müssen. Die A-Seite schlug in den Sitzungen einen Änderungstext für die Fixierung der Zweckbindung vor. Nach Artikel 1 § 11 Satz 1 sollte folgender neuer Satz 2 eingefügt werden: „Es (das Mautaufkommen) wird zum überwiegenden Teil zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur verwandt.“ Die B-Seite wandte sich grundsätzlich

[1021] Die B-Seite kritisierte in diesem Zusammenhang, die Entscheidungsfähigkeit der Arbeitsgruppe werde schon dadurch erschwert, dass kein Vertreter des Bundesfinanzministeriums teilnehme. In der Presse tauchte die Zahl von 750 Mio. Euro auf, die Bundesfinanzminister Hans Eichel für fiktive Steigerungen der Eurovignetten-Einnahmen in der mittelfristigen Finanzplanung bereits eingeplant habe (Frankfurter Allgemeine Zeitung 20.03.02: 16).

dagegen, dass Mauteinnahmen dem Bundeshaushalt zukommen. Bis auf die zugestandenen Ausnahmen sollten möglichst alle Mittel für die Infrastruktur eingesetzt werden. Die B-Seite vertrat dabei die Auffassung, dass die für den allgemeinen Haushalt vorgesehenen Mittel besser für weitere Harmonisierungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden sollten. Keine Übereinstimmung gab es auch zu der Frage, wie die zusätzlichen Mittel aus den Mauteinnahmen auf die Verkehrsträger verteilt werden sollten. Die A-Seite vertrat die Position, dass im Sinne eines Konzeptes der integrierten Verkehrspolitik keine Festlegung von Prioritäten bei der Mittelverwendung im ABMG vorgenommen werden sollte. Die A-Seite war jedoch bereit, einen Formulierungsvorschlag des Bundesrates hinsichtlich der Verteilung der Mauteinnahmen auf die Verkehrsträger zu übernehmen. Die B-Seite sprach sich strikt dafür aus, die Mauteinnahmen überwiegend für den Straßenbau zu verwenden. Auch beim Aspekt „Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen" gab es unüberbrückbare Differenzen. Die A-Seite akzeptierte das von der Bundesregierung festgelegte Harmonisierungsvolumen in Höhe von 260 Mio. Euro. Dieses trete zusätzlich neben die Entlastung des Güterkraftverkehrsgewerbes in Höhe von circa 460 Mio. Euro auf Grund des Wegfalls der Eurovignette. Die A-Seite schlug zur Eröffnung der Möglichkeit einer Umsetzung des mit dem BGL erörterten Modells zur Anrechnung von gezahlter Mineralölsteuer auf die Mauthöhe, die Aufnahme einer Verordnungsermächtigung in das Gesetz vor. Nach Artikel 1 § 3 Abs. 2 sollte folgender Absatz 3 angefügt werden: „Die Bundesregierung wird ermächtigt in der in Absatz 2 genannten Rechtsverordnung die Maut pro Kilometer auch unter sachgerechter Berücksichtigung von geleisteten verkehrsspezifischen Abgaben der Mautschuldner im Geltungsbereich dieses Gesetzes festzusetzen, soweit dies zur Harmonisierung der Wettbwerbsbedingungen im europäischen Güterkraftverkehr erforderlich ist." Für den Fall, dass der Vermittlungsausschuss den Vorschlag der Arbeitsgruppe zur Differenzierung der Maut nach Zeit, Strecke und Region billige, war weiterhin vorgesehen, die Verordnungsermächtigung noch um folgenden Satz zu ergänzen: „Sie (die Bundesregierung) kann darüber hinaus die Höhe der Maut pro Kilometer auch nach bestimmten Abschnitten von Bundesautobahnen und nach der Benutzungszeit bestimmen."

Am 12. März 2002 fand eine dritte Sitzung der Arbeitsgruppe statt, auf der nur noch die beiden strittigen Fragen diskutiert werden sollten. Wie abzusehen, konnte weder zur Frage der Zweckbindung noch zur Frage der Harmonisierung ein Ergebnis erzielt werden. Die B-Seite legte für § 11 allerdings einen eigenen Änderungstext vor: „Es (das Mautaufkommen) wird im Bundeshaushalt zusätzlich zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur

und davon überwiegend für den Bundesfernstraßenbau verwendet.“ Zum Komplex Harmonisierung schlug die A-Seite vor, das von der Bundesregierung festgelegte Harmonisierungsvolumen um weitere 40 Mio. Euro auf insgesamt 300 Mio. Euro anzuheben. Dieses Harmonisierungsvolumen solle zusätzlich neben die Entlastung des Güterkraftverkehrsgewerbes in Höhe von rund 460 Mio. Euro auf Grund des Wegfalls der Eurovignette treten. Die B-Seite forderte trotz der Aufstockung ein wesentlich höheres Harmonisierungsvolumen. Zwar könnten zur Konsolidierung des Haushalts Einnahmen aus der LKW-Maut in Höhe der derzeitigen Eurovignetteneinnahmen für den allgemeinen Haushalt vorgesehen werden, die darüber hinaus für den allgemeinen Haushalt vorgesehenen Mittel müssten aber in die Harmonisierung fließen. Die von der A-Seite vorgeschlagene Erhöhung des Harmonisierungsvolumens um 40 Mio. Euro dürfe zudem nicht – so die B-Seite – zu Lasten der Mittel gehen, die für Infrastrukturmaßnahmen vorgesehen seien. Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe, MdB Dirk Fischer (CDU), stellte am Ende der Sitzung am 12. März fest, dass zu beiden Anrufungsgründen keine Einigung erzielt werden konnte.

Am 20. März 2002 kam der Vermittlungsausschuss[1022] wie vorgesehen im Bundesratsgebäude zusammen, um über die von der Arbeitsgruppe vorberatenen Punkte einen Beschluss zu fassen. Eine Lösung in Bezug auf die noch offenen Fragen zeichnete sich aber auch im Vermittlungsausschuss nicht ab. Die Fronten zwischen A- und B-Seite blieben bei den Punkten Zweckbindung/Harmonisierung verhärtet. Ein Einigungsvorschlag, d.h. eine Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses, kam daher nur durch ein sogenanntes unechtes bzw. kontroverses Vermittlungsergebnis zustande, d.h. die Ausschuss-Mehrheit von SPD und Grünen setzte sich mit ihren Vorstellungen gegen die Ausschuss-Minderheit (Union und FDP) durch.[1023] Die strittigen Passagen im ABMG sollten somit gemäß den Textvorschlägen der A-Seite umformuliert werden. Gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 seiner Geschäftsordnung beschloss der Vermittlungsausschuss auch, dass im Deutschen Bundestag über die vorgeschlagenen Änderungen gemeinsam abzustimmen war.[1024] Da es sich um kein „echtes“ Vermittlungsergebnis handelte, war offen, ob die Empfehlung des Vermittlungsausschusses eine Mehrheit im Bunderat finden würde.[1025]

[1022] Zu diesem Zeitpunkt war Dr. Heribert Blens (CDU) Vorsitzender des Vermittlungsausschusses. Berichterstatter im Bundestag war Wilhelm Schmidt (SPD), im Bundesrat Wolfgang Gerhards (SPD – Finanzminister Sachsen-Anhalt).

[1023] Frankfurter Allgemeine Zeitung 21.03.02: 4.

[1024] Vgl. BT-Drs. 14/8631.

[1025] Deutsche Verkehrs-Zeitung 16.03.02: 1.

Der Deutsche Bundestag stimmte in seiner 228. Sitzung am 22. März 2002 mit den Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses. CDU/CSU und FDP stimmten erwartungsgemäß dagegen, während sich die Fraktion der PDS enthielt. Am 22. März tagte auch zeitgleich der Bundesrat (774. Sitzung), der unter Tagesordnungspunkt 71 ebenfalls sein Votum zum Vorschlag des Vermittlungsausschusses abgeben sollte. Die 774. Sitzung wurde allerdings nicht – wie zu erwarten gewesen wäre – vom Thema Maut bestimmt. Vielmehr sorgte der Eklat über das Zuwanderungsgesetz[1026] für einen unerwarteten Verlauf der Bundesratssitzung. Die Unionsvertreter blieben aus Protest geschlossen der weiteren Sitzung fern. Die Abstimmung über den Vermittlungsvorschlag fand damit ohne die B-Länder statt. Die Zustimmung zum ABMG in der geänderten Fassung war damit sicher.[1027] Bundesminister Kurt Bodewig hatte noch im Vorfeld der Sitzung zu Punkt 71 der Tagesordnung eine Erklärung zu Protokoll gegeben, in der er die Länder eindringlich aufforderte: „Sie, die Ländervertreter, wissen mit am besten, welche Maßnahmen mit der Maut möglich werden oder – andersherum – welche Maßnahmen nicht kommen, wenn Sie heute mit Nein stimmen. Dieser Bedeutung der LKW-Maut sind wir uns alle bewusst. Es besteht ein hohes Maß an Übereinstimmung. Das gilt für die Bundesländer, für die Bundesregierung sowie für Wirtschaft und Gewerbe. Deshalb sind wir im Vermittlungsverfahren weit gekommen, auch wenn es letztlich nicht für ein so genanntes echtes Ergebnis gereicht hat – was ich bedauere. (…) Lassen Sie mich an dieser Stelle allen danken, die am Vermittlungsverfahren konstruktiv mitgewirkt haben. Mit der Maut setzen wir einen wirtschaftspolitischen und technischen Meilenstein, der weit über das Tagesgeschehen hinaus in die Zukunft weist. Über Jahre sind Versuche unternommen

[1026] Im Bundesrat kam es zum Eklat, als der Bundesratspräsident Klaus Wowereit (SPD) das gespaltene bzw. uneinheitliche Abstimmungsverhalten von Brandenburg als einheitlich wertete und die Stimmen des Landes als Ja-Stimmen zählte (Der Spiegel 25.03.02: 22-25). Erst dadurch kam das Zuwanderungsgesetz zustande (vgl. Stüwe 2004). Wowereits Entscheidung wurde Ende 2002 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt (vgl. Anmerkung 693). Bereits vor der 774. Bundesratssitzung stand fest: Um eine Mehrheit für das rot-grüne Zuwanderungsgesetz im Bundesrat zu bekommen, musste mindestens ein Bundesland mit Regierungsbeteiligung der CDU (aufgrund der parteipolitischen Pattsituation im Bundesrat) dem Gesetz zustimmen (vgl. Anmerkung 1009), was im Grunde als sehr unwahrscheinlich galt. Brandenburgs Innenminister Jörg Schönbohm (CDU) hatte vor der Sitzung angekündigt, das Gesetz abzulehnen. Ministerpräsident Manfred Stolpe (SPD) wollte dagegen für den Entwurf stimmen. Bei einem Dissens in politischen Fragen enthalten sich Koalitionsregierungen in der Regel bei Abstimmungen im Bundesrat.

[1027] Frankfurter Allgemeine Zeitung 23.03.02: 14; Die Welt 28.03.02: 4. Hätte der Bundesrat seine Zustimmung verweigert, so hätte die Bundesregierung ein weiteres Vermittlungsverfahren beantragen können.

worden, zu einer Maut zu kommen. Heute können wir sie realisieren.“[1028] Neben dem verbalen Werben Bodewigs um Zustimmung, gab es auch Stimmen, die dem BMVBW vorwarfen, das Ministerium habe einigen Bundesländern unerwartet grünes Licht (in Form finanzieller Zusagen) für Verkehrsinfrastrukturprojekte gegeben, um sich so deren Stimmen im Bundesrat (für das ABMG) sicher zu sein. Als Beispiel wurde in der Presse die Autobahn A 281 in Bremen angeführt, die das BMVBW überraschend in den unvorhergesehenen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans aufgenommen habe.[1029] Kurz vor der Bundesratssitzung habe es hierzu noch eine Besprechung im BMVBW gegeben. Der Vorwurf, der sich letztlich nicht erhärten lies, verpuffte aufgrund der außergewöhnlichen Umstände bei der Abstimmung am 22. März. Mit der Zustimmung des Bundesrates zum modifizierten ABMG[1030] waren die rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung der LKW-Maut geschaffen. Das ABMG bedurfte noch der Gegenzeichnung durch die Bundesregierung, der Bundespräsident musste das beschlossene Gesetz ausfertigen, danach stand als letzter Schritt die Verkündung im Bundesgesetzblatt an.

Das Echo der Interessenverbände auf das Plazet des Bundesrates fiel sehr geteilt aus.[1031] Die bahn-/umweltorientierten Verbände begrüßten die abschließende Entscheidung als einen sehr wichtigen ersten Schritt, um die Rahmenbedingungen für mehr Verkehr auf der Schiene zu verbessern. BUND und VCD zeigten sich „erleichtert über die Zustimmung des Bundesrates zur Einführung der LKW-Maut.“[1032] Nun könne die dringend notwendige Eindämmung des wachsenden Straßengüterverkehrs in Angriff genommen werden. Die Straßen müssten nun regelrecht „entlastert“ werden. Nach ihrer Einführung müsse die Maut aber schrittweise erhöht werden. „Wir setzen uns dafür ein, die Schwerverkehrsabgabe bis zum Jahr 2010 auf das Schweizer Niveau von durchschnittlich 54 Cent pro Kilometer anzuheben.“[1033] Die Mautpflicht müsse außerdem mittelfristig auf alle Straßen sowie auf den gesamten gewerblichen Güterverkehr ausgedehnt werden. Die angekündigte Entlastung der Spediteure

---

[1028] BR-Protokoll 774. Sitzung: 187 (Anlage 5).

[1029] Die Welt 28.03.02: 4; Frankfurter Allgemeine Zeitung 22.03.02: 15.

[1030] Eine Auflistung (Punkt für Punkt) aller Änderungen am ABMG, die vom Vermittlungsausschuss vorgeschlagen und letztlich so auch vom Bundestag und Bundesrat akzeptiert wurden, findet sich im Bericht zum Vermittlungsverfahren von Wolfgang Gerhards (SPD), den er auch zu Protokoll gab (siehe: BR-Protokoll 774. Sitzung: 186 (Anlage 3)).

[1031] Vgl. hierzu: Deutsche Verkehrs-Zeitung 26.03.02: 1; Frankfurter Allgemeine Zeitung 25.03.02: 13.

[1032] BUND/VCD-Pressemitteilung „Entlasterung der Straßen kann beginnen: BUND und VCD erleichtert über Einigung zur LKW-Maut“ vom 22. März 2002.

[1033] ebd.

über Rückerstattungen bei der Mineralölsteuer lehnten die bahn-/umweltorientierten Verbände ab. Dies stehe der gewünschten ökologischen Lenkungswirkung der Maut entgegen und heize nur den Subventionswettlauf in Europa weiter an. Die straßenaffinen Verbände kritisierten hingegen die Entscheidung pro ABMG. Das Mautgesetz belaste die Wirtschaft nur mit zusätzlichen Kosten und sei daher nichts anderes – so z.B. der DIHK – als ein Abkassiermodell. Die geänderte Formulierung im ABMG, nach der die Mauteinnahmen zum überwiegenden Teil zweckgebunden für die Verkehrsinfrastruktur verwendet werden müssen, sei schwammig und daher wertlos. Die renommierte Anwaltskanzlei Linklaters Oppenhoff&Rädler unterfütterte diese Kritik an § 11 ABMG mit dem Hinweis, der Passus „zum überwiegenden Teil" bedeute juristisch streng genommen zu 51%. Bis zu 49% der Mauteinnahmen könnten demnach in den allgemeinen Bundeshaushalt fließen.[1034] Die angekündigte Entlastung des Transportgewerbes bei der Mineralölsteuer in Höhe von 300 Mio. Euro betrachteten die straßenaffinen Verbände bei erwarteten Mauteinnahmen von 3,4 Mrd. Euro als Affront. Wer einer so kümmerlichen Kompensation zustimme, dürfe sich über weitere Konkurse und Arbeitsplatzverluste nicht wundern. Der BGL zeigte sich über die „offensichtliche Nichteinlösung der Zusage"[1035] von Kanzleramtschef Steinmeier besonders enttäuscht. Außerdem kritisierte der BGL massiv die rot-gelbe (SPD/FDP) Regierungskoalition in Rheinland-Pfalz, die dem ABMG im Bundesrat zugestimmt hatte. Die rheinland-pfälzische FDP habe wegen dem vagen Versprechen, „ein paar Kilometer Mainzer Autobahnring zu bauen"[1036], das ABMG durchgewinkt. „Wieder einmal muss das deutsche Verkehrsgewerbe mit ansehen, wie kleinere Koalitionspartner über den Tisch gezogen werden und Ankündigungen und Taten der politischen Parteien auseinanderfallen. Fundamentalopposition auf Bundesebene wird durch pragmatische Erwägungen zum Erhalt von Koalitionen in den Ländern konterkariert. Dies erhöht nicht die Glaubwürdigkeit der Politik und ihrer Repräsentanten."[1037] Der BGL kündigte an, im Rahmen einer Vorstandssitzung im April über die weitere „gewerbepolitische Orientierung in Sachen LKW-Maut"[1038] zu beraten. Das Spektrum möglicher Handlungsalternativen schließe die Forderung vieler Mitglieder ein: „Stell dir vor, elektronische Maut wird eingeführt, und keiner baut die Geräte ein." Der BDI bemängelte, der Gesetzgeber habe die Chance für eine umfassende

[1034] Linklaters Oppenhoff&Rädler 2003: 5.

[1035] BGL-Pressemitteilung „Die Zeche zahlt der Verbraucher" vom 22. März 2002.

[1036] ebd.

[1037] ebd.

[1038] ebd.

Reform der Infrastrukturfinanzierung vertan. Die Vorschläge der Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung seien damit wohl endgültig gescheitert. Die Maut stelle lediglich eine „getarnte Sondersteuer“[1039] dar. Die Forderungen der Bundesländer nach einer Zweckbindung der Mauteinnahmen für die Verkehrsinfrastruktur hätten sich in Luft aufgelöst. Der BSL warf der Bundesregierung eine „verkehrsfeindliche Standortpolitik“[1040] vor. Nach dem Inkrafttreten der LKW-Maut werde es eine Insolvenzwelle geben. Die vom Mittelstand geprägte Branche sei in ihrer Existenz gefährdet. Unterschiedliche Reaktionen gab es auch bei den Parteien. CDU/CSU als auch FDP teilten die Kritik der straßenaffinen Verbände eins zu eins. Die Maut in der vorliegenden Form richte sich gegen alle ökonomische und verkehrspolitische Vernunft. Die CSU-Verkehrspolitikerin Renate Blank sprach von einem „rot-grünen Kuhhandel“[1041], der der Abstimmung im Bundesrat vorausgegangen sei. Mit der Aufbesserung der Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonennahverkehr durch den Bund zugunsten der Länder in einer Größenordnung von jährlich rund 250 Mio. Euro habe sich die Regierungskoalition die Zustimmung der Länder zur Maut erkauft. Die FDP sagte zu, im Falle einer Regierungsbeteiligung nach der Bundestagswahl 2002, die geplante zusätzliche Belastung für Mittelstand und Verbraucher zu reduzieren. Die von der rot-grünen Bundesregierung angebotene finanzielle Entlastung des Transportgewerbes sei jedenfalls eine „Frechheit“[1042].

Obwohl die rechtlichen Grundlagen für eine LKW-Maut gelegt waren, zeichnete sich seit Jahresanfang 2002 immer deutlicher ab, dass ein Mautstart am 1. Januar 2003 – so wie ursprünglich vom BMVBW vorgesehen – nicht mehr zu realisieren war. Im Vergabeverfahren für den Aufbau und den Betrieb des Mautsystems hatte es Verzögerungen gegeben.[1043] Neben dem Bieterkonsortium Toll Collect[1044] bemühte sich auch das Ages- (Arbeitsgemeinschaft Mautsystem) Konsortium (Vodafone, BP, Shell) um den Zuschlag.[1045] Das Volumen des

---

[1039] BDI-Pressemitteilung „Maut ist getarnte Sondersteuer“ vom 23. März 2002.

[1040] Frankfurter Allgemeine Zeitung 10.04.02: 18.

[1041] Deutsche Verkehrs-Zeitung 26.03.02: 1.

[1042] ebd.

[1043] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 20.11.01: 2.

[1044] Vgl. Anmerkung 48 und 54.

[1045] Ursprünglich hatten sich sogar drei Anbieter beworben. Die Schweizer Fela Management AG wurde als erstes Unternehmen vom Vergabeverfahren ausgeschlossen, da Fela die hohe Ausfallzahlung im Falle einer Verzögerung nicht akzeptieren wollte und auch nicht genügend finanzielle Sicherheiten vorweisen konnte. Fela erhob gegen den Ausschluss Widerspruch vor dem Bundeskartellamt, der aber abgewiesen wurde. Die Fela Management AG hatte das Schweizer Mautsystem bereits erfolgreich installiert.

Auftrags wurde auf bis zu 10 Mrd. Euro über die Vertragslaufzeit von zwölf Jahren geschätzt. Außerdem gingen die Konsortien von lukrativen Nachfolgeaufträgen in Nachbarländern aus – allerdings erst nach einem erfolgreichen Systemstart in Deutschland. Im Sommer 2001 hatte das BMVBW auch Ages aus dem Verfahren ausgesondert, weil es für die finanzielle Absicherung des Vorhabens nicht genügend Unterlagen beigebracht habe. Die Gesellschaft des Ages-Konsortiums, die das Mautsystem aufbauen und betreiben sollte – so der Einwand des BMVBW – sei damit finanziell ungenügend ausgestattet. Die Vergabekammer des Bundeskartellamtes bestätigte zunächst die Entscheidung des BMVBW. Ages reichte jedoch beim Oberlandesgericht Düsseldorf Klage ein. Der dortige Kartellsenat entschied am 19. Dezember 2001, Ages müsse wieder neu in das Vergabeverfahren aufgenommen werden.[1046] Auch der zuletzt verbliebene Bewerber Toll Collect habe 6000 Seiten nachreichen dürfen. Gemäß den ursprünglichen Planungen des BMVBW hätte die Auftragsvergabe um den Jahreswechsel 2001/2002 erfolgen sollen. Die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit dem Ages-Konsortium brachte insofern den Mautstart am 1. Januar 2003 zu Fall. Das BMVBW ging daher von einem Starttermin erst Mitte des Jahres 2003 aus.[1047] Zwei Tage vor der Bundestagswahl, am 20. September 2002, setzte sich schließlich doch das deutsche Konsortium Toll Collect durch und unterzeichnete das 17.000 Seiten umfassende Vertragswerk.[1048] Über die Umstände der Vertragsunterzeichnung und über die Vertragsinhalte (insbesondere über die Haftungsklauseln und Entschädigungsregularien[1049])

[1046] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 20.12.01: 13.

[1047] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 7.06.02: 16.

[1048] Im Juni 2002 hatte das BMVBW eine Vorvereinbarung mit Toll Collect unterzeichnet. Anfang Juli erteilte das BMVBW Toll Collect den Zuschlag (Auftragserteilung). Dagegen strengte Ages ein Nachprüfungsverfahren an (Frankfurter Allgemeine Zeitung 28.06.02: 15; Frankfurter Allgemeine Zeitung 23.08.02: 12). Das Bundeskartellamt wies den Einspruch jedoch ab. Die Vergabe an Toll Collect sei durch das BMVBW – so der Präsident des Bundeskartellamtes Ulf Böge – ausschließlich aufgrund des deutlich geringeren Preises getroffen worden (Frankfurter Allgemeine Zeitung 5.09.02: 11). Ages kündigte an, Beschwerde gegen die Entscheidung des Bundeskartellamtes einzulegen. In der Nacht vom 19. auf den 20. September 2002 zog Ages allerdings überraschend seine Beschwerde beim Oberlandesgericht Düsseldorf zurück, nachdem Toll Collect eine Zusammenarbeit in Teilbereichen angeboten hatte. So sollte etwa ein Drittel des Datenvolumens, das über Mobilfunknetze abgewickelt wird, an Vodafone gehen (Rügemer 2004: 417). Damit war der Weg frei für die Vertragsunterzeichnung (Frankfurter Allgemeine Zeitung 21.09.02: 11).

[1049] In der Ausschreibung waren noch jährliche Ausfallzahlungen – bei Verzögerung des Systemstarts – von rund 2,8 Mrd. Euro vorgesehen. Im endgültigen Vertrag mit Toll Collect wurde der Betrag massiv abgesenkt. Dem Konsortium wurde die in der Ausschreibung festgelegte Ausfallzahlung von 7,5 Mio. Euro pro Tag (entspricht 2,8 Mrd. Euro pro Jahr) auf 7,5 Mio. Euro pro Monat ermäßigt. Toll Collect wurde zudem eine

wurde im Jahr 2003 – nach dem erneuten Scheitern des Mautstarts – politisch und medial heftigst diskutiert und gestritten.[1050]

Auch das von der Bundesregierung im Dezember 2001 auf den Weg gebrachte VIFGG[1051] steckte zur Jahresmitte 2002 immer noch im Rechtssetzungsprozess fest. Am 15. Mai hatte der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages den Gesetzentwurf abschließend beraten.[1052] Die Koalitionsfraktionen hatten klarstellende Änderungen am Entwurf der Bundesregierung vorgenommen und die Kompetenzen der Gesellschaft enger definiert: „(1) Die Gesellschaft verteilt Mittel aus 1. dem Gebührenaufkommen nach dem Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge) vom 5. April 2002 (BGBl. I S. 1234) in der jeweils geltenden Fassung, 2. den der deutschen Verfügung unterliegenden Schifffahrtsabgaben[1053] der abgabenpflichtigen Bundeswasserstraßen, die ihr jeweils vom Bund zur Verfügung gestellt werden, nach Maßgabe der Haushaltsgesetze und nach den Weisungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zur Finanzierung der in § 1 Abs. 1 genannten Vorhaben. Die Gesellschaft ist nicht berechtigt, Anleihen und Kredite[1054] aufzunehmen, Bürgschaften, Garantien oder ähnliche Haftungen zu übernehmen oder Kredite zu gewähren.“[1055] Zur besseren Transparenz der Finanzströme

---

Betreibervergütung von 25% der Mauteinnahmen (rund 637 Mio. Euro) zugestanden. Diese Vergütung lag etwa doppelt so hoch als bei den Mautsystemen in Österreich und der Schweiz (Rügemer 2004: 418).

[1050] Die Einzelheiten der Vertragsunterzeichnung können an dieser Stelle nicht ausführlich skizziert werden. Eine sehr gute Darstellung mit kritischem Blick bieten Bornhöft 2004: 22-26; Rügemer 2004; Gall 2003.

[1051] Vgl. BR-Drs. 1077/01; Anmerkung 972.

[1052] Am 17. April 2002 hatte der Ausschuss in seiner 82. Sitzung eine öffentliche Anhörung zu dem Thema durchgeführt. Wirtschaftsverbände wie der BDI befürworteten, anders als die Regierung, eine VIFG, die sich als Dachgesellschaft von Finanzierungsgesellschaften der einzelnen Verkehrsträger versteht. Es sei – so der BDI – nicht einzusehen, warum die Straße die Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße mitfinanzieren solle. Von seiten der Wirtschaft wurde erneut auf die Ergebnisse der Pällmann-Kommission verwiesen. Die Gesellschaft dürfe auf keinen Fall zu einer „Gebührenumverteilungszentrale“ werden (Frankfurter Allgemeine Zeitung 25.03.02: 15). Der Hauptverband der Bauindustrie sah durch die Errichtung einer VIFG die Chance, eine Verstetigung der öffentlichen Investitionen zu erreichen. Der BUND hingegen lehnte eine Fixierung der VIFG ausschließlich auf die Straße vehement ab (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 17.04.02: 17).

[1053] Trassenentgelte der Bahn blieben damit außen vor.

[1054] Ein Ergebnis der Anhörung war, der Gesellschaft keine Kreditfähigkeit einzuräumen. Damit sollte sichergestellt werden, dass kein Schattenhaushalt entsteht (vgl. BT-Drs. 14/9084: 5). Der Bund müsse die Hoheit über die Verkehrsprojekte behalten.

[1055] BT-Drs. 14/9084: 2. Die Gesellschaft sollte als eines ihrer ersten Projekte das Anti-Stau-Programm der

fügten die Koalitionsparteien folgende neue Fassung des § 2 Abs. 2 an: „(2) Aus Gebühren und Abgaben nach Absatz 1 zu finanzierende Verkehrswegevorhaben werden als Anlage zu einer besonderen Titelgruppe im Bundeshaushaltsplan aufgeführt. Von der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft nicht verausgabte Mittel nach Absatz 1 werden zusätzlich im jeweils folgenden Haushaltsjahr, spätestens mit dem übernächsten Bundeshaushalt bereitgestellt. Dabei sind die tatsächlichen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben zu berücksichtigen.“[1056] Die Oppositions-Fraktionen kritisierten den Gesetzentwurf sowie die beabsichtigten Änderungen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen scharf. Der Gesetzentwurf bedürfe struktureller Änderungen, die VIFG müsse eigene Kompetenzen erhalten. Nach dem vorliegenden Entwurf könne die Gesellschaft nicht entscheiden, sondern unterliege den Weisungen des Ministeriums. Im Grunde genommen könne man diese Aufgaben auch gleich im Ministerium erledigen. Die FDP-Fraktion hatte im Ausschuss einen eigenen Antrag eingebracht, in dem sie unter anderem forderte: „Die Möglichkeit zur Quersubventionierung anderer Verkehrsträger, vor allem der Schiene, ist strikt zu unterbinden. Die nutzerbezogene Gebühr verlangt, dass die Einnahmen aus der Nutzung wieder zurückfließen müssen.“[1057] Auch die FDP sah das vorgelegte Gesetz als „überflüssig“ an. Der Ausschuss empfahl mit den Stimmen der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und der PDS, den Gesetzentwurf der Bundesregierung in der Fassung des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen anzunehmen. Der Deutsche Bundestag folgte dieser Beschlussempfehlung auf seiner 237. Sitzung am 17. Mai 2002 bei gleichen Mehrheitsverhältnissen.[1058] Der Verkehrsausschuss des Bundesrats sprach am 10. Juni die Empfehlung aus, zum VIFGG den Vermittlungsausschuss anzurufen. Der Haupteinwand lautete: „Die Mautgebühren fließen in den Bundeshaushalt und werden der im Gesetz vorgesehenen Finanzierungsgesellschaft nach Maßgabe der jährlichen Haushaltsgesetze zugewiesen. Im Rahmen des Haushaltsgesetzes ist alljährlich zu entscheiden, ob und in welchem Umfang der Finanzierungsgesellschaft Mittel aus der LKW-Maut zufließen. Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur wird dadurch, auch nicht teilweise, unabhängig von den Haushaltsentscheidungen. Daher ist von entscheidender Bedeutung, dass die volle Zweckbindung der Gebühreneinnahmen verankert wird. (…) Der Gesellschaft kommt (…)

Bundesregierung finanzieren. Außerdem sollte die VIFG die privatwirtschaftliche Realisierung von Infrastrukturvorhaben vorbereiten und abwickeln.

[1056] BT-Drs. 14/9084: 3.

[1057] ebd.: 5.

[1058] BT-Protokoll 237. Sitzung: 23724.

keine eigene Entscheidungskompetenz zu. Sie ist ausschließlich auf die Tätigkeit als unselbständiges Hilfsorgan für das BMVBW beschränkt. Weiterhin ist erforderlich, dass das BMVBW vor Entscheidungen über die Mittelverwendung die Länder anhört und das Benehmen herstellt. Nur auf diese Weise können transparente und sachgerechte Entscheidungen sichergestellt werden, die auch die Länderinteressen angemessen berücksichtigen."[1059] Am 21. Juni (777. Sitzung) stimmte eine Mehrheit des Bundesrates für die Einberufung des Vermittlungsausschusses zum VIFGG.[1060] Am 27. Juni 2002 präsentierte dieser bereits einen Einigungsvorschlag mit dem kurzen Text: „Das vom Deutschen Bundestag in seiner 237. Sitzung am 17. Mai 2002 beschlossene VIFGG wird bestätigt."[1061] Da zum VIFGG – nach Auffassung der Bundesregierung – die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich war, hatten die Ländervertreter auf der 778. Sitzung am 12. Juli ausschließlich darüber zu befinden, ob sie Einspruch gegen das Gesetz erheben wollten. Der Berichterstatter des Vermittlungsausschusses, Claus Möller (SPD -Finanzminister Schleswig-Holstein) empfahl, dem Vermittlungsvorschlag zuzustimmen und keinen Einspruch einzulegen.[1062] Ein Landesantrag von Bayern wollte jedoch genau dies verhindern: „Der Bundesrat möge beschließen, gegen das Gesetz gemäß Artikel 77 Abs. 3 des Grundgesetzes Einspruch zu erheben. (…) Das Gesetz stellt (…) keine stringente Umsetzung des Einstiegs in die Nutzerfinanzierung dar. Nur durch die volle Zweckbindung der Einnahmen aus der LKW-Maut kann eine von den Haushaltsentscheidungen unabhängige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur und damit der auch von der Bundesregierung beabsichtigte „Systemwechsel" – weg von der Haushaltsfinanzierung und hin zur Nutzerfinanzierung – erreicht werden."[1063] Mit der Mehrheit seiner Mitglieder folgte der Bundesrat Bayerns Antrag und legte gegen das Gesetz Einspruch ein.[1064] Diesen Einspruch hätte der Bundestag zurückweisen müssen, um das Gesetz endgültig zu verabschieden. Da sich die 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages dem Ende zuneigte (Bundestagswahl am 22. September 2002), entschied das Parlament nicht mehr über den Einspruch – die Verabschiedung des VIFGG war damit gescheitert. SPD und Bündnis 90/Die Grünen legten dem neugewählten Bundestag (15. Wahlperiode) den VIFGG-Gesetzentwurf[1065] im Dezember

[1059] BR-Drs. 455/1/02: 2.

[1060] BR-Protokoll 777. Sitzung: 346; BT-Drs. 14/9536.

[1061] BR-Drs. 609/02.

[1062] BR-Protokoll 778. Sitzung: 399.

[1063] BR-Drs. 609/1/02.

[1064] BT-Drs. 14/9796.

[1065] BT-Drs. 15/199. Der Entwurf hatte den exakt gleichen Wortlaut wie die verabschiedete VIFGG-

2002 allerdings erneut vor - der Rechtssetzungsprozess startete insoweit von vorn.[1066] Am 19. Dezember wurde der Gesetzentwurf in der 16. Sitzung des Deutschen Bundestages an die Ausschüsse überwiesen. Im federführenden Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen setzte sich der alte Konflikt in Bezug auf das VIFGG zwischen SPD – Bündnis 90/Die Grünen und CDU/CSU sowie FDP – wie schon in der 14. Wahlperiode – unvermindert fort. Am 11. Februar 2003 legte der Ausschuss die Beschlussempfehlung sowie den Bericht zum VIFGG vor.[1067] Am 14. Januar hatte die CDU/CSU-Fraktion einen eigenen Gesetzentwurf[1068] vorgelegt, der die Errichtung einer Bundesfernstraßenfinanzierungs- und Managementgesellschaft (Bundesfernstraßenfinanzierungs- und Managementgesellschaftsgesetz – BFFuMGG) anstrebte.[1069] Im Vergleich zum VIFGG sah das BFFuMGG von CDU/CSU in § 2 (Gegenstand der Gesellschaft) auch vor: „(2) Der Gesetzgeber behält sich vor, der Gesellschaft ab dem Haushaltsjahr 2005 auch die im Einzelplan 12 des Bundeshaushaltsgesetzes bereitgestellten Mittel für Neubau, Ausbau, Erhaltung und Unterhaltung von Bundesfernstraßen zur Verfügung zu stellen.“[1070] Das BFFuMGG räumte der Gesellschaft desweiteren eine Kreditfähigkeit für laufende Geschäfte ein – allerdings erst nach Zustimmung durch das Bundesministerium der Finanzen. Auch der Titel des Gesetzentwurfs ließ den anderen Ansatz der Unionsfraktion deutlich hervortreten: „Wesensmerkmal der zusätzlichen Nutzerfinanzierung ist, dass die Nutzerentgelte dem Nutzungszweck zugute kommen. Dies gilt auch für den Verkehrsbereich und ist auch für die gesellschaftliche Akzeptanz des Systemwechsels unerlässlich. Deshalb ist es erforderlich, die spezifisch bei einem Verkehrsträger erhobenen Wegeabgaben gezielt der ihm zugrunde liegenden Infrastruktur wieder zuzuführen. (…) Mit der Einführung einer streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr für schwere LKW wird der Schwerlastverkehr stärker an der Finanzierung seiner Wegekosten beteiligt. Einnahmen aus dieser Nutzergebühr sollen, soweit dies die Richtlinie 1999/62 der EU zulässt, über die Bundesfernstraßenfinanzierungs- und Managementgesellschaft in die Infrastruktur der Bundesfernstraßen zurückfließen. Mit der

---

Ausschussfassung vom 15. Mai.

[1066] Bei Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages entfällt die Stellungnahme des Bundesrates (vgl. Anmerkung 677).

[1067] BT-Drs. 15/416.

[1068] BT-Drs. 15/299.

[1069] Das BFFuMGG wurde vom Deutschen Bundestag am 16. Januar 2003 (19. Sitzung) an die Ausschüsse überwiesen. Der Gesetzentwurf wurde in Folge im federführenden Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zusammen mit dem VIFGG beraten.

[1070] BT-Drs. 15/299: 3.

Gründung einer Bundesfernstraßenfinanzierungs- und Managementgesellschaft werden Vorschläge der unabhängigen Kommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ aufgegriffen, die ihren Bericht am 5. September 2000 vorstellte.“[1071] Im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen stieß der CDU/CSU-Vorschlag bei den Regierungsparteien auf Ablehnung. Diese verteidigten unverändert ihr VIFGG. Das BFFuMGG stehe – so die SPD – eindeutig im Widerspruch zu dem bereits beschlossenen LKW-Maut-Gesetz, da dort eine Verwendung der Mittel für die Verkehrsinfrastruktur insgesamt vorgesehen sei. Die Einnahmen aus der LKW-Maut müssten unverändert im Sinne einer integrierten Verkehrspolitik allen Verkehrsträgern zugute kommen. Auch die FDP stand dem CDU/CSU-Entwurf sehr reserviert gegenüber. Beide Gesetzentwürfe seien unzureichend, da sie „keine generelle Umstellung bei der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur darstellten.“[1072] Die Fraktion der FDP forderte, eine vom Bundeshaushalt vollkommen unabhängige Gesellschaft zu errichten.[1073] Das BFFuMGG wurde am 29. Januar 2003 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen sowie der FDP im Ausschuss abgelehnt. Der VIFGG-Entwurf erhielt erwartungsgemäß eine Mehrheit – gegen die Stimmen der CDU/CSU und FDP. Dieser Beschlussempfehlung des Ausschusses folgte auch der Bundestag in seiner 31. Sitzung am 13. März 2003 nach der zweiten und dritten Beratung der Gesetzentwürfe.[1074] Nach der Zustimmung des Bundestages wurde das VIFGG dem Bundesrat zugeleitet. Bevor die weitere inhaltliche Beratung im Bundesrat dargestellt werden kann, müssen verschiedene externe Einflüsse betrachtet werden, die das weitere Rechtssetzungsverfahren maßgeblich prägten.

Am 28. Februar 2003 hatte die Bundesregierung die Verordnung zur Festsetzung der Höhe der Autobahnmaut für schwere Nutzfahrzeuge (Mauthöheverordnung - MautHV[1075]) als auch die vom BMVBW[1076] erlassene Verordnung zur Erhebung, zum Nachweis der ordnungsgemäßen Entrichtung und zur Erstattung der Maut (LKW-Maut-Verordnung – LKW-MautV[1077]) vorgelegt. Wie im ABMG vorgesehen, war zu beiden Rechtsverordnungen

---

[1071] BT-Drs. 15/299: 4.

[1072] BT-Drs. 15/416: 5.

[1073] Vgl. hierzu auch: BT-Protokoll 31. Sitzung: 2399ff.

[1074] Vgl. hierzu: BR-Drs. 156/03.

[1075] BR-Drs. 142/03.

[1076] § 12 ABMG übertrug dem BMVBW z.B. die Ermächtigung, den Zeitpunkt des Beginns der Mauterhebung festzulegen. Um die Anwendung für den Nutzer zu erleichtern, machte das BMVBW von den anderen Ermächtigungen im ABMG in einer einzigen Verordnung Gebrauch (LKW-MautV) (vgl. hierzu: BR-Drs. 146/03: 8).

[1077] ebd.

die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.[1078] Dieser leitete beide Vorlagen unmittelbar an den Verkehrsausschuss weiter. Mitte März 2003 lagen dem federführenden Verkehrsausschuss damit neben dem VIFGG auch die MautHV und die MautV vor. Die MautHV legte konkrete Mautsätze für einzelne Fahrzeuge unter Berücksichtigung der Anzahl der Achsen und der Emissionsklassen fest. Gemäß der Wegekostenrechnung vom 11. Dezember 2001 wurde ein durchschnittlicher Mautsatz von 15 Cent pro Kilometer zugrunde gelegt. Die Spreizung der Mautsätze reichte von 10 bis 17 Cent pro Kilometer. Die Einnahmen wurden in der MautHV auf 3,4 Mrd. Euro pro Jahr prognostiziert. In der LKW-MautV war in § 2 der 31. August 2003, 0.00 Uhr, als Starttermin für die Mauterhebung genannt. Zu diesem Zeitpunkt sollte auch das ABBG (Eurovignette) außer Kraft treten. Im BMVBW hatte man sich bewusst dafür entschieden, das angestrebte Mautermäßigungsverfahren (Mineralölsteueranrechnungsverfahren) nicht explizit in eine der Verordnungen einzubauen – sondern strikt davon abzutrennen.[1079] Die Prüfung des Modells durch die EU-Kommission dauerte noch an. Erst nach grünem Licht aus Brüssel sollten die Harmonisierungsmaßnahmen auch rechtlich umgesetzt werden. Für große Irritationen im BMVBW sorgten in diesem Zusammenhang Äußerungen von der EU-Verkehrskommissarin Loyola de Palacio im Februar 2003. In Interviews[1080] äußerte sie Zweifel an der Zulässigkeit der deutschen Mauthöhe. Auch beim Mineralölsteueranrechnungsverfahren seien auf EU-Arbeitsebene Bedenken wegen beihilferechtlicher Aspekte (mögliche Diskriminierung ausländischer Straßengüterverkehrsunternehmer) aufgekommen. Da deutsche Autobahnen zum allergrößten Teil längst abgeschrieben seien, stelle sich für sie die Frage, ob die Mauthöhe berechtigt sei. Die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland werde die Kommission prüfen – so Palacio. Auch eine fehlende Zweckbindung im Gesetz wurde von der Spanierin bemängelt. Quersubventionen müssten die Ausnahme bleiben und sollten nur in besonders belasteten Regionen[1081] erlaubt werden. Deutschland sei das wichtigste Transitland in der Europäischen Union und dürfe seine geographische Lage nicht ausnutzen. Der Güterverkehr auf der Straße habe Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit

---

[1078] Vgl. hierzu auch: Art. 80 Abs. 2 GG.

[1079] In einem BMVBW-Arbeitsentwurf vom 17. Januar 2003 war unter § 2 MautHV noch der Aspekt „Mautermäßigung“ vorgesehen. Gegen Vorlage entsprechender Tankquittungen hätte die Mautermäßigung 1,3 Cent auf jeden gezahlten Mautkilometer betragen sollen. Dieser Abschnitt wurde allerdings wieder aus dem Entwurf herausgestrichen.

[1080] Frankfurter Allgemeine Zeitung 21.02.03: 13; Frankfurter Allgemeine Zeitung 5.03.03: 11.

[1081] Als Beispiel führte Palacio z.B. die Finanzierung des Brenner-Eisenbahntunnels durch österreichische Mautgebühren an.

der EU garantiert, nicht die Bahn. Man dürfe nicht den leistungsfähigsten Verkehrsträger bestrafen. Deshalb lehne sie es auch ab, die Kosten der Umweltverschmutzung in die Straßenbenutzungsgebühren einfließen zu lassen. „Dafür werden die Spediteure schon über Steuern und Abgaben zur Kasse gebeten.“[1082] Gleichzeitig forderte de Palacio aber auch größere Anstrengungen für den Ausbau der Schiene und die Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs in der EU. Ansonsten gebe es die Eisenbahn bald nur noch im Museum. Im BMVBW wurden die zugespitzten Äußerungen der Kommissarin mit Verwunderung zur Kenntnis genommen. Die BMVBW-Grundsatzabteilung hatte die EU-Kommission stets über die einzelnen Schritte offen informiert. Auch die Wegekostenrechnung hätten die daran beteiligten Institute gemäß den Vorgaben der Wegekostenrichtlinie durchgeführt. Zudem liege die deutsche Maut am unteren Ende der europäischen Skala. Das BMVBW sah insofern für Palacio keinen im Europarecht verankerten Hebel, um das deutsche Vorhaben auf der Zielgeraden auszubremsen. Dementsprechend zuversichtlich äußerte sich Minister Stolpe gegenüber der Öffentlichkeit.[1083] Deutschland halte weiter unverändert am Einführungstermin 31. August sowie auch an der Mauthöhe fest. Ministeriumsintern wurde die Kritik Palacios an der Maut als „durchsichtige Vertretung nationaler Interessen“[1084] gewertet.[1085] Als Mitglied der spanisch-konservativen Partido Popular (PP) habe sie sich einseitig als „Sprachrohr für das spanische Transportgewerbe“ betätigt und dabei die „europäische Brille beiseite gelegt.“[1086] Einwände der EU-Randstaaten gegenüber höheren Straßenbenutzungsgebühren in den Zentralstaaten waren für das BMVBW jedoch keinesfalls überraschend.[1087] Im BMVBW wurde weiter vermutet, dass die im Hintergrund laufenden Vorarbeiten (in der GD VII) für eine Revision der Wegekostenrichtlinie[1088] maßgeblich dazu beigetragen hatten, dass Loyola de Palacio ganz bewusst persönlich Position zum Thema Wegekostenanlastung beziehen wollte, um dadurch einen kontroversen Diskussionsprozess über die Thematik unter den

---

[1082] Frankfurter Allgemeine Zeitung 21.02.03: 13.

[1083] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 22.02.03: 1.

[1084] So die Formulierung eines BMVBW-Mitarbeiters gegenüber dem Verfasser in einem Hintergrundgespräch.

[1085] Die Schwester von Loyola de Palacio, Ana Palacio, war zum damaligen Zeitpunkt spanische Außenministerin. Vor ihrer Zeit als Verkehrskommissarin gehörte Loyola de Palacio der konservativen spanischen Regierung als Landwirtschaftsministerin an. In dieser Zeit erhielt Palacio von der Presse den Spitznahmen „Aznars kleine Soldatin“ (vgl. Die Zeit 25.09.03: 18), weil sie sich in Brüssel stets vehement für die Interessen der spanischen Bauern einsetzte.

[1086] So die Formulierung eines BMVBW-Mitarbeiters gegenüber dem Verfasser in einem Hintergrundgespräch.

[1087] Vgl. Fallstudie I.

[1088] Vgl. hierzu ausführlich: Kapitel 7.

Mitgliedstaaten auszulösen. Die massive Kritik an Deutschland konnte das BMVBW dennoch nicht nachvollziehen. Das Klima der Zusammenarbeit verschlechterte sich durch den Vorfall erheblich.[1089]

Den entscheidendsten Einfluss auf die weiteren Bundesrats-Beratungen in punkto VIFGG, MautHV und MautV (ab Mitte März 2003) übten die Landtagswahlen vom 2. Februar 2003 in Niedersachsen und Hessen aus.[1090] Bereits durch die Landtagswahl am 21. April 2002 in Sachsen-Anhalt[1091], hatte sich die Union (CDU/CSU) wieder eine eigene Gestaltungsmehrheit (mit 35 von 69 Stimmen[1092]) im Bundesrat sichern können. Durch die doppelten Wahlerfolge in Niedersachsen und Hessen konnten die B-Länder ihre Mehrheit weiter auf 41 Stimmen[1093] ausbauen. Außerdem ergab sich im Vermittlungsausschuss erstmals wieder eine Pattsituation, d.h. sowohl Rot-Grün als auch die Oppositionsparteien verfügten über jeweils 16 Stimmen. Unechte Vermittlungsergebnisse wie noch beim ABMG-Vermittlungsverfahren im März 2002 waren damit nicht mehr möglich. Die neue Konstellation im Vermittlungsausschuss und die erweiterte Mehrheit im Bundesrat nutzten die B-Länder als Hebel, um die Gesetz-/ Verordnungsentwürfe letztlich doch noch in Teilen mit der eigenen Handschrift zu versehen.[1094]

Den Auftakt dazu leitete der Verkehrs- und Finanzausschuss des Bundesrates am 1. April 2003 ein, indem beide Gremien empfahlen, zum VIFGG den Vermittlungsausschuss einzuberufen.[1095] Die Begründung zur Empfehlung las sich wie ein Positionspapier der Unionsparteien: „Die beabsichtigte Erhebung der LKW-Maut ist ein Schritt zur stärkeren

---

[1089] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 31.07.03: 10; vgl. hierzu auch: Deutsche Verkehrs-Zeitung 15.05.03: 1.

[1090] Die niedersächsiche SPD stürzte bei den Landtagswahlen auf ein historisches Tief von 33,4 Prozent. Die CDU verfehlte mit 48,3 Prozent knapp die absolute Mehrheit. Die FDP erzielte 8,1 Prozent, die Grünen 7,6 Prozent. Die alleinregierende SPD-Landesregierung unter Ministerpräsident Sigmar Gabriel wurde damit durch eine schwarz-gelbe Koalition unter Leitung von Christian Wulff abgelöst. In Hessen erreichte die CDU (Spitzenkandidat Roland Koch) mit 48,8 Prozent erstmals die absolute Mehrheit. Sowohl in Niedersachsen als auch in Hessen wurden die Landtagswahlen stark von der Bundespolitik beeinflusst.

[1091] Die von der PDS tolerierte SPD-Minderheitsregierung unter Reinhard Höppner (SPD) wurde abgelöst. Nachfolger Höppners wurde Wolfgang Böhmer (CDU), der eine Koalition mit der FDP formte.

[1092] Zustimmungspflichtige Gesetze konnten von den B-Ländern seit diesem Zeitpunkt wieder verhindert werden.

[1093] Vgl. Graf 2003: 4. Für eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat hätten die unionsgeführten Bundesländer 46 von 69 Stimmen erreichen müssen.

[1094] Wie nachfolgend skizziert wird, wurde im Bundesrat letztlich über ein ganzes Paket verhandelt, bei dem überraschenderweise auch das ABMG noch einmal aufgeschnürt und inhaltlich verändert wurde.

[1095] BR-Drs. 156/1/03.

Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur, dem im Grundsatz zugestimmt wird. Ein „Systemwechsel“ – weg von der Haushaltsfinanzierung – ist jedoch weder mit dem Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge (ABMG), noch mit dem vorliegenden Gesetz verbunden. (…) Ziel der Änderung ist es daher, die Mauteinnahmen in vollem Umfang zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur im vorliegenden Gesetz festzuschreiben. Lediglich die Betreiberkosten, in ihrer Höhe begrenzt (höchstens 621 Mio. Euro jährlich), werden in Abzug gebracht. Dies entspricht der Regelung des § 11 Abs. 3 ABMG, wonach die Ausgaben aus dem Vertrag mit dem Betreiber aus dem Mautaufkommen zu leisten sind. Daneben sind noch die Harmonisierungsmaßnahmen zur Reduzierung der Abgabenbelastung des deutschen Transportgewerbes festzulegen. Darüber hinaus gehende Abzüge von dem verbleibenden Mautaufkommen zu Gunsten des Bundeshaushalts sind dagegen nicht gerechtfertigt. Dies gilt auch für einen von der Bundesregierung angedachten Ausgleich hinsichtlich der künftig wegfallenden Einnahmen aus der Eurovignette. Angesichts der zunehmenden Belastung der Verkehrsnetze sind die Mauteinnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und davon der deutlich überwiegende Teil für die Bundesfernstraßen zu verwenden.“[1096] Am 11. April 2003 folgte der Bundesrat in seiner 787. Sitzung der Ausschussempfehlung.[1097] Noch einen Tag zuvor, am 10. April, hatten die Allianz pro Schiene, der BUND und der VCD (also die bahn-/umweltorientierten Verbände) in einer gemeinsamen Pressemitteilung[1098] die unionsgeführten Bundesländer eindringlich dazu aufgefordert, die Blockade der LKW-Maut im Bundesrat einzustellen. Die BUND-Vorsitzende Angelika Zahrnt kritisierte: „Immer neue kontraproduktive Forderungen von Industrie, Opposition und unionsgeführten Ländern in Sachen LKW-Maut dienen nur einem einzigen Ziel: Die Lenkungswirkung der Abgabe soll entschärft werden. Das ist Politik für partikulare Interessen und nicht im Sinne aller Verkehrsteilnehmer. Die Bundesregierung muss bei ihrem Kurs bleiben und zur Lösung der Verkehrsprobleme innovative Instrumente wie die LKW-Maut beschleunigt einführen. Die Verbände fordern den Bundesrat auf, der

[1096] BR-Drs. 156/1/03: 2.

[1097] Vor der Abstimmung ergriff Minister Rudolf Köberle (Bevollmächtigter des Landes Baden-Württemberg beim Bund) für die B-Länderseite das Wort. Auf seine Rede antwortete Angelika Mertens (Parlamentarische Staatssekretärin im BMVBW). Mertens merkte an, letztlich gehe es erneut um den Umfang der Zweckbindung der Mauteinnahmen. Die Diskussion darüber habe man bereits in der letzten Legislaturperiode geführt. Der vorliegende Gesetzesbeschluss habe diesen Gedanken daher bewusst nicht aufgegriffen (siehe: BR-Protokoll 787. Sitzung: 98).

[1098] Gemeinsame Pressemitteilung von BUND, Allianz pro Schiene und VCD „Verbände warnen unionsgeführte Länder vor Behinderung der LKW-Maut“ vom 10. April 2003.

Verordnung über die Mauthöhe jetzt schnellstmöglich zuzustimmen und diesen Schritt nicht weiter von Regelungen zur Kompensation für das Speditionsgewerbe oder zur Mittelverwendung abhängig zu machen."[1099] Am 7. Mai 2003 trat im Bundesratsgebäude der Vermittlungsausschuss zusammen. Wie schon beim ABMG-Vermittlungsverfahren 2002 wurden - aufgrund der Komplexität der Materie - die Beratungen zum VIFGG in eine paritätisch besetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe verlagert. Bis zur nächsten Sitzung des Vermittlungsausschusses am 21. Mai sollten Fachpolitiker[1100] eine Beschlussempfehlung ausarbeiten. Die B-Länder (bzw. deren Verhandlungsführer) nutzten selbstbewusst ihre neue Verhandlungsposition und stellten in der Arbeitsgruppe strikte Bedingungen für eine Zustimmung zum VIFGG sowie zur MautHV und zur MautV auf. Die harte Verhandlungslinie der B-Länder glich allerdings einem „riskanten Hochseilakt"[1101], denn die B-Länder wollten auf keinen Fall, dass die Verhandlungen an ihnen scheiterten. „Die Frage war immer, wie weit können wir pokern bzw. ab welchem Punkt lässt die Gegenseite die Beratungen platzen. Diese Konstellation war daher von ständigem Taktieren geprägt und sehr zebrechlich. Auch wir mussten uns kompromissbereit zeigen. Ein Scheitern des Vermittlungsverfahrens und damit eine Mautverzögerung hätte der CDU/CSU in der Öffentlichkeit das Image eines Verhinderers verpasst. Für jede nicht gebaute Straße in Deutschland aufgrund fehlender Mauteinnahmen hätte man die B-Länder wegen ihrer Blockadepolitik verantwortlich gemacht. Wir hatten uns schließlich ja auch zum Instrument Maut bekannt. Die Maut musste also auf jeden Fall kommen. Von den technischen Unzulänglichkeiten des Erhebungssystems wussten wir zu dem Zeitpunkt schlichtweg noch nichts. Hätten wir geahnt, dass Toll Collect den Mautstart Ende August 2003 nicht einhalten kann, hätten wir eine andere Verhandlungslinie fahren können und eventuell auch ein Scheitern in Kauf genommen, um so mehr Zeit zu gewinnen. Die gesamten Beratungen

---

[1099] Gemeinsame Pressemitteilung von BUND, Allianz pro Schiene und VCD „Verbände warnen unionsgeführte Länder vor Behinderung der LKW-Maut" vom 10. April 2003.

[1100] Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe setzte sich aus folgenden Personen zusammen: Axel Horstmann (SPD/Verkehrsminister NRW); Hans-Artur Bauckhage (FDP/Verkehrsminister Rheinland-Pfalz); Otto Wiesheu (CSU/Wirtschaftsminister Bayern). Verhandlungsführer der unionsgeführten Bundesländer war der baden-württembergische Umwelt- und Verkehrsminister Ulrich Müller (CDU), der zugleich auch Vorsitzender der Arbeitsgruppe war. Koordinator der A-Seite war direkt Bundesverkehrsminister Manfred Stolpe (SPD). Abseits der Arbeitsgruppensitzungen führten die verkehrspolitischen Sprecher der Bundestagsfraktionen zahlreiche, intensive Gespräche und loteten Kompromissmöglichkeiten aus, die auch von den Länderkabinetten mitgetragen wurden.

[1101] So Ulrich Müller im Interview.

standen unter einem immensen Zeitdruck."[1102] Anstatt das VIFGG zu ändern, zu dem das Vermittlungsverfahren initiiert worden war, rückte die Arbeitsgruppe überraschend auch das ABMG wieder ins Blickfeld. § 11 ABMG war den CDU/CSU-FDP regierten Bundesländern unverändert ein Dorn im Auge. Aus diesem Grund schlugen die B-Länder folgende neue Formulierung für § 11 ABMG vor: „Das Mautaufkommen steht dem Bund zu. Ausgaben für Betrieb, Überwachung und Kontrolle des Mautsystems werden aus dem Mautaufkommen geleistet. Das verbleibende Aufkommen wird zusätzlich dem Verkehrshaushalt zugeführt und in vollem Umfang zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, *ausschließlich/überwiegend*[1103] für den Bundesfernstraßenbau verwendet. Im Bundeshauhalt werden die entsprechenden Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander dargestellt und bewirtschaftet."[1104] Die A-Seite sah den Textvorschlag unverändert kritisch, aufgrund der Blockademacht der B-Länder im Bundesrat waren jedoch auch die Koalitionsparteien zu Zugeständnissen gezwungen. Minister Manfred Stolpe zeigte sich bei der Kompromissfindung jedenfalls sehr „konsensorient"[1105]. Auch das Bundesfinanzministerium, das ursprünglich einmal auf einen Anteil von rund 800 Mio. Euro aus dem Mautaufkommen bestanden hatte, verzichtete auf einen Zugriff. Ein Scheitern der Beratungen hätte weitere Verzögerungen mit sich gebracht, der Mautstart sollte planmäßig zum 31. August 2003 erfolgen. Was der A-Seite bzw. der Regierungskoalition und dem BMVBW/BMF eine Zustimmung zur Neufassung des § 11 ABMG erleichterte, war vor allem auch die Tatsache, dass der Haushaltsgesetzgeber nicht numerisch gebunden wurde. D.h. die Mautmittel sollten gemäß § 11 zusätzlich zu den Ansätzen des Verkehrshaushaltes hinzukommen. Wie hoch der Verkehrshaushalt sein musste, war nicht näher fixiert.[1106] Eine Absenkung der regulären Haushaltsansätze (im Gegenzug) war damit immer noch möglich. „Die Bundesregierung war sich bei dieser Frage darüber bewusst, dass sie an einem relativ langen Hebel sitzt. Wir konnten im Vermittlungsverfahren eben nicht Haushaltsgesetzgeber spielen. Für uns war es daher eher ein verbaler Sieg. Bei einer eventuellen Kürzung des Verkehrshaushaltes waren

---

[1102] So Ulrich Müller im Interview.

[1103] Die B-Seite hätte gerne eine ausschließliche Verwendung für den Bundesfernstraßenbau in § 11 ABMG festgeschrieben. Von dieser Maximalforderung mussten die B-Länder in den Beratungen abrücken, letztlich einigte man sich mit der A-Seite auf die Formulierung „überwiegend für den Bundesfernstraßenbau".

[1104] Vgl. BR-Drs. 353/03: 2.

[1105] So Ulrich Müller im Interview.

[1106] Eine zahlenmäßige Festschreibung des Verkehrshaushaltes im ABMG hätte wohl auch das Haushaltsrecht des Deutschen Bundestages verletzt, der formal den Verkehrshaushalt beschließen muss.

aber zumindest die Mauteinnahmen abgesichert."[1107] Auch hinsichtlich des Harmonisierungsvolumens ergaben sich auf Druck der B-Seite Änderungen, die eine Umschreibung der MautHV notwendig machten. Im Bundestagswahlkampf 2002 hatte Kanzlerkandidat Edmund Stoiber (CSU) dem Transportgewerbe zugesagt, die Union trete dafür ein, das Harmonisierungsvolumen von 300 auf 600 Mio. Euro zu verdoppeln.[1108] Diese Zusage wollten die B-Länder einhalten. Da Mitte Mai 2003 unklar war, wie lange die Prüfung des Mineralölsteueranrechnungsverfahrens in Brüssel noch andauern würde, musste ein anderes, sofort wirksames Verfahren gefunden werden. Als einzige Option bot sich an, die Mauthöhe von durchschnittlich 15 Cent/km abzusenken. Da die B-Seite auf dem erhöhten Entlastungsvolumen von 600 Euro beharrte, einigte man sich auf folgenden Kompromiss. Der durchschnittliche Mautsatz sollte nicht 15 Cent, sondern lediglich 12,4 Cent betragen. Die Absenkung der LKW-Maut um 2,6 Cent entsprach exakt einer Entlastung um 600 Mio. Euro. Durch die neue Regelung reduzierten sich auch die geplanten Mauteinnahmen auf 2,8 Mrd. Euro pro Jahr. Von diesem Betrag musste auch noch die Betreibervergütung geleistet werden. Die B-Seite forderte die Bundesregierung desweiteren auf, sie müsse sich unvermindert weiter bei der EU für finanzielle Harmonisierungsschritte und vorrangig für die beihilferechtliche Genehmigung des Mautermäßigungsverfahrens einsetzen. Erst wenn eine Harmonisierung[1109] gelungen sei, könne die Maut wieder auf die ursprünglich vorgesehene Höhe angehoben werden. In den Arbeitsgruppenberatungen kündigte die Bundesregierung (und das BMVBW) schließlich an, neben dem Mineralölsteueranrechnungsverfahren auch weitere Harmonisierungselemente, wie z.B. die Absenkung der KFZ-Steuer auf das EU-Mindestniveau[1110], sowie Zuschüsse für die Anschaffung abgasarmer LKW ins Auge zu fassen und von der Europäischen Kommission prüfen zu lassen, um sich so weitere Optionen offen zu halten.

Der Vermittlungsausschuss akzeptierte am 21. Mai 2003 die von der Arbeitsgruppe gefundenen Kompromisslösungen und unterbreitete dementsprechend eine

---

[1107] So Ulrich Müller im Interview.

[1108] Vgl. BGL-Pressemitteilung „Kanzlerkandidat Stoiber sagt dem BGL zu, für ein verdoppeltes Harmonisierungsvolumen bei Einführung der Maut einzutreten" vom 20. September 2002.

[1109] Mit „Harmonisierung" waren im Grunde genommen stets Entlastungsmaßnahmen für das deutsche Transportgewerbe gemeint, um Wettbewerbsvorteile ausländischer Spediteure zu mindern.

[1110] Die Bundesländer sollten einen vollständigen Ausgleich der ihnen hierdurch entstandenen jährlichen Einnahmeausfälle erhalten. Durch die Absenkung der KFZ-Steuer wurde eine Entlastung für das Transportgewerbe in Höhe von circa 115 Mio. Euro angenommen.

Beschlussempfehlung für Bundestag und Bundesrat.[1111] Da das Vermittlungsverfahren zum VIFGG angestrengt worden war, letztlich jedoch das ABMG inhaltlich verändert wurde, musste auch eine Titeländerung erfolgen. Das Kompromisspaket sollte den Namen „Gesetz zur Änderung des Autobahnmautgesetzes für schwere Nutzfahrzeuge und zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft“ tragen. In Artikel 1 dieses Gesetzes war die Änderung des § 11 beschrieben, Artikel 2 beinhaltete das VIFGG in der unveränderten Fassung, so wie es der Deutsche Bundestag am 13. März 2003 beschlossen hatte. Artikel 3 regelte das Inkrafttreten. Bereits einen Tag später, am 22. Mai (46. Sitzung), war im Deutschen Bundestag unter Tagesordnungspunkt 4 die Abstimmung über das Vermittlungsergebnis vorgesehen. In einem gemeinsamen Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU und Bündnis 90/Die Grünen mit dem Titel „Mauteinführung in Deutschland am 31. August und Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen“ [1112] hatten die Parteien (außer der FDP) alle Eckpunkte der Einigung nochmals aufgelistet. In der Plenardebatte vor der Abstimmung übte vor allem die FDP harsche Kritik am Vermittlungsergebnis: Die Absenkung der Maut bedeute zwar eine etwas geringere Belastung für die Transportunternehmer, aber: „Das ist aber erkennbar nicht das, was man dem Gewerbe unter der Überschrift Harmonisierung versprochen hat. (…) Wir betreiben einen riesigen Aufwand, bewegen über 3,6 Mrd. Euro, wenn dann 15 Cent erhoben werden, von denen dann irgendwann knapp die Hälfte im Haushalt des Verkehrsministers ankommt. Ich sage Ihnen schon heute voraus: Jeder Euro, der auf dieser Seite ankommt, wird auf der anderen Seite, bei den steuerfinanzierten Maßnahmen abgesenkt. Das Ergebnis wird sein: Die Ausgaben für den Straßenverkehr werden sich auf genau demselben Niveau bewegen, aber die Finanzierungsgrundlage wird verändert. Alles andere wäre eine Chimäre. (…) Diesem Ergebnis können wir nicht zustimmen. Wir werden uns bei der Abstimmung enthalten, weil wir glauben, dass die Gefahren mindestens so groß sind wie die Zwischenerfolge, die bei den Verhandlungen erreicht wurden.“[1113] Die SPD merkte zum Vermittlungsverfahren an: „Die LKW-Maut kommt. Das ist die wichtigste Nachricht nach der Zitter- und Hängepartie, die viele Verkehrspolitiker in den letzten Wochen und Tagen durchlaufen haben. (…) Es hat um

[1111] BT-Drs. 15/998.

[1112] BT-Drs. 15/1023.

[1113] So Horst Friedrich (verkehrspolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion) in seiner Rede (siehe: BT-Protokoll 46. Sitzung: 3828). Die Enthaltung der FDP bei der Abstimmung traf bei der B-Seite auf wenig Verständnis. Ulrich Müller (CDU) bezeichnete im Interview die Rolle der FDP während der Beratungen als „ziemlich destruktiv“. Die FDP habe immer ohne „Zwang zum Kompromiss“ agieren können.

die LKW-Maut in den letzten Wochen viele Spekulationen gegeben. Die Gegner der Maut haben keine Gelegenheit ausgelassen, ein apokalyptisches Szenario zu beschwören. Manche haben gehofft, Widerstand über die EU mobilisieren zu können. Das alles ist nicht gelungen. Andere Mautgegner haben dann auf die Opposition und deren langen Arm im Bundesrat gesetzt und gehofft, dort würde die Maut zu Fall gebracht. Auch sie wurden eines Besseren belehrt. Letztlich hatten die Opposition und die B-Länder schon deutlich gemacht, dass auch ihnen bewusst ist, dass wir das neue Finanzierungsinstrument für Verkehrsinvestitionen benötigen. Das hohe Investitionsniveau wird nämlich dadurch gehalten werden. Das ist die Nachricht, die mit großer Erleichterung überall aufgenommen werden kann."[1114] Bündnis 90/Die Grünen führten zum Kompromiss aus: „Nach der Verständigung über die LKW-Maut (…) im Vermittlungausschuss steht nunmehr fest: Die LKW-Maut auf Autobahnen wird pünktlich zum 31. August dieses Jahres eingeführt. (…) Damit wird – darauf sind wir heute ein bisschen Stolz – trotz anderer Mehrheiten im Bundesrat ein Schlüsselprojekt rot-grüner Verkehrspolitik auf den Weg gebracht. (…) Ich will zum Schluss sagen, dass uns die Auswirkungen dieses Kompromisses auf diesen Haushalt sicherlich noch öfter beschäftigen werden. Man muss sich ganz nüchtern vor Augen halten, dass der Einnahmeausfall beim Finanzminister durch den Wegfall der bisherigen LKW-Jahresvignette natürlich innerhalb des Verkehrsetats ausgeglichen wird. Da sollte man sich keine Illusionen machen. Für unsere Fraktion ist es ein entscheidender Schritt, dass wir diesen Systemnwechsel, diesen Paradigmenwechsel, jetzt gemeinsam vollziehen. Das bestätigt, was ich auch in der letzten Mautdebatte schon gesagt habe: Im Grund ist das Thema LKW-Maut ein Konsensthema und ich bin froh, dass das heute in dem gemeinsamen Antrag zum Ausdruck kommt."[1115] Die CDU/CSU-Fraktion stellte fest: „Wenigstens haben wir eine Einigung über die streckenbezogene LKW-Maut auf dem Vermittlungswege hinbekommen. Das verfügbare Mautaufkommen wird zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zweckgebunden und überwiegend für den Bundesfernstraßenbau verwendet. Für unser Transportgewerbe wird ein Harmonisierungsvolumen in Höhe von 600 Mio. Euro gewährleistet. Das ist das Doppelte von dem, was die Regierung ursprünglich wollte. Dieses Ergebnis ist bei Licht besehen doch nur auf Druck der unionsgeführten Bundesländer und unserer Kollegen der CDU/CSU-

[1114] So Reinhard Weis (verkehrspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion) in seiner Rede (siehe: BT-Protokoll 46. Sitzung: 3833).

[1115] So Albert Schmidt (verkehrspolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion von Bündnis90/Die Grünen) in seiner Rede (siehe: BT-Protokoll 46. Sitzung: 3831).

Bundestagsfraktion zustande gekommen. Wir werden heute gemeinsam einen Antrag[1116] beschließen. Das Ergebnis der Verhandlungen entspricht aber wahrlich nicht dem ursprünglichen Willen des Ministers Stolpe, der Koalition oder der von Ihnen geführten Bundesländer. Es musste Ihnen mühsam in stundenlangen Verhandlungen abgerungen werden. Wir konnten erfolgreich verhindern, dass die Maut wiederum nur als ein Abkassierinstrument missbraucht und damit zugleich die Nutzerfinanzierung bei den Bürgern völlig diskreditiert wird, nach dem Motto: Es wird nicht der Infrastruktur zugute kommen, sondern der Finanzminister greift zu. Daneben konnte verhindert werden, dass unser Transportgewerbe unzumutbar belastet wird und die versprochene Harmonisierung ausfällt. (…) Die zusätzlich gewonnenen Finanzierungsspielräume dürfen nicht durch gleichzeitige Kürzungen des regulären Verkehrshaushaltes gleich wieder beseitigt werden. Wenn das geschehen würde, wäre das ein schlimmer Vertrauensbruch gegenüber den Ländern."[1117]

Nach der Aussprache nahmen die Koalitionsfraktionen sowie die CDU/CSU bei Enthaltung der FDP-Fraktion die Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses erwartungsgemäß an. Der Bundesrat befasste sich mit der Vorlage in seiner 788. Sitzung am 23. Mai 2003. Die Beschlussempfehlung wurde zusammen mit der abgeänderten MautHV und der LKW-MautV beraten.[1118] Der baden-württembergische Umwelt- und Verkehrsminister Ulrich Müller (CDU) richtete im Plenum einen Appell an Minister Manfred Stolpe, der an der Bundesratssitzung persönlich teilnahm: „Wir erwarten real mehr Geld für den Verkehr, und zwar nicht nur die Union als ihr Verhandlungspartner nach Treu und Glauben, sondern vor allem die Bürger. Mauteinnahmen sollen Schlaglöcher, nicht Haushaltslöcher stopfen. Die Europäische Union wird - zu Recht - ihr Augenmerk auf die genaue Verwendung der Gelder richten. Die Rechtslage hat sich mit der Novelle des Autobahnmautgesetzes und der neuen Zweckbestimmung geändert. Wenn sich die Rechtslage ändert, muss sich die Haushaltspolitik entsprechend ändern. Wir haben damit zugleich die Messlatte unserer Kritik gelegt. Die neue Zweckbestimmung kann nicht einfach übergangen werden. Dies ist von unserer Seite der erste Prüfstein für die Zukunft. (…) Die von uns durchgesetze Mautabsenkung um 600 Mio. Euro ist noch keine Harmonisierung – das wissen wir selbstverständlich –, aber sie ist der Einstieg, ein Durchgangsstadium dafür."[1119] Minister Manfred Stolpe strich in seinen Ausführungen die

[1116] BT-Drs. 15/1023.

[1117] So Dirk Fischer (verkehrspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion) in seiner Rede (siehe: BT-Protokoll 46. Sitzung: 3836ff.).

[1118] Tagesordnungspunkte 75, 73a) und b).

[1119] BR-Protokoll 788. Sitzung: 129.

Vorreiterrolle Deutschlands heraus: „Mit der Maut-Einführung liegen wir auf der verkehrspolitischen Linie der Europäischen Kommission, die ihrerseits in Kürze eine Richtlinie hierzu erlassen wird. Unsere Regelungen und unsere Technologie haben Modellcharakter für die Europäische Union, für künftige Mitglieder der Europäischen Union, aber auch für andere Staaten, die sich sehr dafür interessieren. (…), ich möchte an dieser Stelle der langen Reihe meiner Vorgänger im Ministerium danken, beginnend bei Jürgen Warnke[1120] bis hin zu Kurt Bodewig; alle haben mitgekämpft, dass es zu einer Maut kommt. (…) Ich bitte Sie, durch Ihre Zustimmung, den Weg für das Projekt „Maut" freizumachen."[1121] Wie der Bundestag gab auch der Bundesrat den Vorlagen seine Zustimmung. Die rechtlichen Weichen für die Einführung der LKW-Maut in Deutschland waren damit am 23. Mai 2003 abschließend gestellt worden.

Die abgeänderten Regelungen trafen bei den bahn-/umweltorientierten Verbänden auf wenig Verständnis. Die unionsgeführten Bundesländer hätten die verkehrspolitische Lenkungswirkung der Maut ausgebremst – so die Kritik des VCD. Von der Absenkung der Maut profitierten letztlich alle LKW, auch ausländische. Die Bundesregierung habe es schlichtweg versäumt, die günstigeren Mehrheitsverhältnisse der letzten Legislaturperiode für die LKW-Maut beziehungsweise das VIFGG zu nutzen. Dennoch sei es erfreulich, dass Rot/Grün trotz des Widerstandes die Maut einführe. „Die Union hat beim Thema LKW-Maut erneut bewiesen, dass sie in der Verkehrspolitik auf längst überholte Konzepte zu Lasten von Mensch und Umwelt setzt. Mehr Straßen, mehr Verkehr, mehr Lärm, mehr Schadstoffe – das sind die Folgen der erzwungenen Änderungen. Wer wirklich mehr Güter auf die Schiene bringen will, muss auch mehr Geld für die Schiene als für die Straße ausgeben."[1122] Um die dringend notwendige Verkehrsvermeidung und -verlagerung beim Güterverkehr trotz der beschlossenen Einschränkungen voranzubringen – so der VCD – müsse nun möglichst bald die Ausweitung der Maut auf kleinere LKW und auf alle Straßen erfolgen. Auch eine Erhöhung des Mautsatzes auf die ursprünglich angestrebten 15 Cent pro Kilometer und darüber hinaus müsse so schnell wie möglich realisiert werden. In diesem Zusammenhang forderte der VCD die Europäische Kommission auf, eine ökologisch orientierte und damit zukunftsfähige Ausgestaltung der EU-Wegekostenrichtlinie vorzulegen. Auch die Allianz pro Schiene war vom Maut-Kompromiss enttäuscht: „Der Kompromiss des Bundesrates

[1120] Jürgen Warnke (CSU) war von 1987 bis 1989 Bundesminister für Verkehr.

[1121] BR-Protokoll 788. Sitzung: 132.

[1122] So der VCD-Bundesvorsitzende Michael Gehrmann (siehe: VCD-Pressemitteilung „Reduzierte LKW-Maut im Bundesrat verabschiedet" vom 23. Mai 2003).

verwässert die LKW-Maut bis zur Unkenntlichkeit. Das ist ein Rückschlag für die Umwelt, und eine schwere Niederlage für Verkehrsminister Stolpe.“[1123] Die straßenaffinen Verbände waren durchaus erleichtert über die Absenkung der Maut und die Neufassung des § 11, dennoch übten auch sie Kritik am Vermittlungsergebnis. Der BGL äußerte sich enttäuscht und skeptisch: „Diese als „vorübergehend“ geplante Mautabsenkung, bis mit der EU-Kommission ein Kompromiss für ein Mineralölsteueranrechnungsverfahren gefunden ist, könnte schnell zu einer Dauerlösung und Null-Harmonisierung für das deutsche Gewerbe führen. Fakt ist, dass die deutsche LKW-Maut zum 31.8.2003 ohne den von Kanzleramtschef Dr. Steinmeier und den B-Ländern geforderten „größtmöglichen Harmonisierungsschritt“ verwirklicht wird. Jetzt rächen sich die fehlenden Aktivitäten der Bundesregierung, in Brüssel echte Harmonisierungsschritte nachdrücklich vorzutragen und durchzusetzen. (…) Mehr als zwei Jahre seit der Zusage des Chefs des Bundeskanzleramts sind in Brüssel ohne greifbare Ergebnisse und ohne besondere Motivation agiert worden. (…) Die von den CDU/CSU-geführten Ländern erzwungene vorübergehende Absenkung der LKW-Maut um durchschnittlich 2,6 Cent/km bis „Harmonisierungsmaßnahmen im Einvernehmen mit Brüssel umgesetzt sind“, entlasten die Wirtschaft um 600 Mio. Euro, bringen dem Transportgewerbe jedoch keinen einzigen Cent an Harmonisierung. (…) Das seit 1985 (!) bestehende und von allen politischen Parteien getragene und wiederholte Harmonisierungsversprechen steht auf der Kippe, wenn die Bundesregierung nach dem jetzt gefundenen Mautkompromiss kein überzeugendes Konzept in Brüssel präsentiert.“[1124] Als „politischen Kompromiss zu Lasten Dritter“[1125] fasste der DIHK die Maut-Beschlüsse auf. Die vorgesehene Mautabsenkung sei überhaupt kein Harmonisierungsbeitrag. Die Bundesregierung habe insofern ihre Zusage nicht erfüllt. Auch die Regelungen zur Zweckbindung seien nichts als Augenwischerei. „Der Bundesfinanzminister kann jederzeit die Haushaltsmittel für den Straßenbau herunterfahren. Am Ende steht dann kein „on top“, sondern nur ein Nullsummenspiel. Faktisch geht es lediglich darum, zusätzliche Einnahmen in Höhe von 2,8 Mrd. Euro zu erzielen.“[1126] Der BDI sah das Mautkonzept in Teilen hingegen als durchaus verbessert an und lobte die

[1123] So der Geschäftsführer der Allianz pro Schiene Dirk Flege (siehe: Allianz pro Schiene-Pressemitteilung „Allianz pro Schiene kritisiert LKW-Maut-Kompromiss“ vom 20. Mai 2003).

[1124] BGL-Pressemitteilung „BGL warnt vor Mautkompromiss zu Lasten der Arbeitsplätze im Transportgewerbe“ vom 21. Mai 2003.

[1125] Vgl. DIHK-Pressemitteilung „LKW-Maut: Politischer Kompromiss zu Lasten Dritter“ vom 21. Mai 2003. Der DIHK-Pressemitteilung schlossen sich auch der Deutsche Speditions- und Logistikverband (DSLV), der Bundesverband Werkverkehr und Verlader (BWV) sowie der Bundesverband Möbelspedition (AMÖ) an.

[1126] ebd.

„konstruktive Rolle“ der Union.[1127] Die Straße bekomme nun zumindest überwiegend die Mittel zurück, die auf ihr eingefahren würden. Die LKW-Maut müsse zu einer Steigerung der Verkehrsinvestitionen führen. Pro Mobilität forderte ebenfalls mehr Geld für die Bundesfernstraßen. Mit jeder Milliarde an zusätzlichen Investitionen würden 24.000 Arbeitsplätze geschaffen. Der Mautkompromiss sei strukturell ein Schritt nach vorn, da Mauteinnahmen nicht mehr in den allgemeinen Haushalt abgeführt werden dürften. „Der Systemfehler der Querfinanzierung von Investitionen in Schienenwege und Wasserstraßen aus der Maut und die Ungewissheit über Harmonisierungsmaßnahmen bleiben aber weiterhin unverändert bestehen.“[1128]

5.2.6 Bilanz der Politikformulierungsphase

Mit dem ABMG, der MautHV und der LKW-MautV schuf die rot-grüne Regierungskoalition das rechtliche Fundament, um eine fahrleistungsabhängige LKW-Maut in Deutschland einführen zu können. Die Regierung Schröder realisierte damit ihr im Koalitionsvertrag 1998 gestecktes Ziel, wenngleich die Erhebung der LKW-Maut aufgrund technischer Probleme erst verspätet zum 1. Januar 2005 starten konnte und dem Bund dadurch Einnahmeverluste in Milliardenhöhe entstanden.[1129] Das verkehrspolitische Vorzeigeprojekt LKW-Maut stand insbesondere im Februar 2004 erneut auf der Kippe, als Bundesverkehrsminister Manfred Stolpe das vertraglich vorgesehene Kündigungsverfahren einleitete.[1130] Erst ein Spitzengespräch zwischen Bundeskanzler Gerhard Schröder, DaimlerChrysler-Vorstand Jürgen Schrempp und Deutsche Telekom-Vorstand Kai-Uwe Ricke Anfang März 2004 brachte schließlich doch noch in letzter Minute eine Einigung, vor allem hinsichtlich der Haftungsfragen und dem definitiven Starttermin.[1131]

[1127] Vgl. BDI-Pressemitteilung „Bund-Länder-Kompromiss verbessert LKW-Mautkonzept“ vom 21. Mai 2003.

[1128] Vgl. Pro Mobilität-Pressemitteilung „Mautkompromiss muss zu höheren Investitionen führen“ vom 21. Mai 2003.

[1129] Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 18.02.04: 11. Schadensersatzansprüche des Bundes gegenüber Toll Collect werden in einem gesonderten Schiedsverfahren geprüft (Die Welt 10.9.04: 12).

[1130] Eine europaweite Neuausschreibung und der Aufbau einer anderen Mautanlage hätte wohl mindestens drei Jahre in Anspruch genommen (vgl. Süddeutsche Zeitung 2.3.04:2).

[1131] Stuttgarter Zeitung 2.03.04: 10. Den Start der Vollversion der OBU-Software sagte Toll Collect zum 1.01.2006 zu. Erst seit diesem Zeitpunkt ist es möglich, neue Autobahn-Anschlussstellen oder zusätzliche mautpflichtige Streckenabschnitte automatisch per Mobilfunk auf die eingebauten Fahrzeuggeräte zu überspielen (vgl. BMVBW-Pressemitteilung „Neue Software für LKW-Maut kommt pünktlich zum 1. Januar“ vom 18. November 2005).

Wie in Fallstudie II dargestellt, wurden Interessengruppen bereits im vorparlamentarischen Stadium, d.h. in die informelle Phase der Politikformulierung (ab Ende 2000) miteingebunden und angehört. Auch die unabhängige Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung lieferte hoch spezialisierten Sachverstand für den politischen Entscheidungsprozess, wenngleich die Bundesregierung in einigen Punkten inhaltlich von den Empfehlungen abwich. Die textliche Abfassung des ersten ABMG-Referentenentwurfs in der Grundsatzabteilung des BMVBW fand dennoch relativ abgeschottet von den Verbänden statt. Starke inhaltliche Einflussnahme auf den ABMG-Entwurf übte vielmehr zum Punkt „Gebühren-/Mautaufkommen“ (§ 11) das Bundesministerium der Finanzen (BMF) aus. Denn: Der Verkehrssektor generiert in einem Maße Einnahmen, die für den Bundeshaushalt zu einem unverzichtbaren Posten geworden sind. Entpolitisiert wurde vom BMVBW geschickt die Frage der Mauthöhe. Mittels eines wissenschaftlich fundierten Wegekostengutachtens wurde die Mauthöhe ermittelt und somit der politischen Diskussion zunächst entzogen. Wie schon in Fallstudie I gezeigt, setzten die europarechtlichen Regelungen sehr enge Leitplanken für den deutschen Gesetzgeber. Forderungen (z.B. der Umweltverbände) nach höheren Mautsätzen konnte die Bundesregierung bequem mit dem Hinweis auf europarechtliche Defizite in der Wegekostenrichtlinie abwehren. Aber auch ohne europäische Vorgaben hätten sich für eine Maut auf Schweizer Niveau – aus innen- bzw. wirtschaftspolitischen Gründen – wohl keine politischen Mehrheiten organisieren lassen. Die enge Verflechtung mit der europäischen Ebene wurde in Fallstudie II insbesondere auch beim Streitpunkt Harmonisierung deutlich. Ohne grünes Licht, d.h ohne Genehmigung der Europäischen Kommission, war keine nationale Regelung implementierbar. Als geschickter Schachzug muss hierbei die informelle Absprache zwischen BGL und Bundeskanzleramt im Februar 2001 gewertet werden. Die Zusage, die Einführung der Maut werde man mit einem „größtmöglichen Harmonisierungsschritt auf EU-Ebene“ verbinden, beruhigte das (BGL-) Transportgewerbe. Letztlich erfüllte sich diese Zusage jedoch nicht. Am 25. Januar 2006 lehnte die EU-Kommisson das vom BGL mit konzipierte Mineralölsteueranrechnungsverfahren (Mauterstattungsverfahren) ab.[1132] Das Modell benachteilige ausländische Wettbewerber, da diese seltener in Deutschland tankten als hiesige Fuhrunternehmer. Ausländische Transporteure würden dadurch diskriminiert. Die deutsche Maßnahme sei mit einem Gemeinsamen Markt schlichtweg unvereinbar.[1133] Das „Nein“ der Kommission zum

[1132] Süddeutsche Zeitung 26.01.06: 21.

[1133] Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommisson „Kommission lehnt deutsche Regelung zur

Mauterstattungsverfahren weist auffällige Parallelen mit dem Scheitern der zeitabhängigen Straßenbenutzungsgebühr in Deutschland Anfang der 90er Jahre auf, als die Kommission einen Verstoß gegen das verkehrspolitische Schlechterstellungverbot feststellte.[1134] Das BMVBW bzw. BMVBS kündigte an, nun die vorgesehenen Alternativmaßnahmen (Teilharmonisierung[1135]) zu prüfen, wie z.B. eine Absenkung der KFZ-Steuer auf EU-Mindestniveau sowie Zuschüsse für die Anschaffung emissionsarmer LKW (LKW mit EURO V-Standard).[1136] Auch eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) wurde zunächst nicht ausgeschlossen.[1137] Am 26. Juli 2006 verabschiedete das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf, der eine Absenkung der KFZ-Steuer um 150 Mio. Euro vorsieht. Die Einnahmeausfälle in den Ländern sollen aus dem Mautaufkommen gegenfinanziert werden. Das ABMG soll dementsprechend angepasst werden. Für die Anschaffung besonders umweltfreundlicher LKW ist ein Förderprogramm in Höhe von 100 Mio. Euro pro Jahr geplant. Der durchschnittliche Mautsatz von 12,4 Cent/km soll nach dem Entwurf auf durchschnittlich 13,5 Cent/km angehoben werden. Das Gewerbe – so das BMVBS – werde mit diesen Harmonisierungsmaßnahmen in Höhe von 250 Mio. Euro entlastet.[1138] Die mehrfachen Verzögerungen beim Start der LKW-Maut hatten für das Transportgewerbe zumindest den Vorteil, dass von September 2003 bis Ende Dezember 2004 keine zeitabhängige Straßenbenutzungsgebühr (Eurovignette) mehr zu entrichten war. Allerdings kam diese Entlastung auch ausländischen LKW in vollem Umfang zugute.

Das Thema LKW-Maut (Straßenbenutzungsgebühren) spaltete die Interessenverbände wie skizzert in zwei Lager. Den straßenaffinen Verbänden standen die bahn-/umweltorientierten Verbände mit ihrem Forderungskatalog konfrontativ gegenüber.[1139] Die Konfliktlinie verlief somit auch entlang der Bereiche Ökonomie/Ökologie. Daran zeigt sich, dass Verkehrspolitik

---

Mauterstattung ab“ vom 25. Januar 2006.

[1134] Vgl. hierzu nochmals die Ausführungen unter 4.2.1 zum „Dritten Abschnitt“.

[1135] Vgl. BMVBW-Pressemitteilung „Tiefensee mit BGL und DSLV über weiteres Vorgehen einig“ vom 26. Januar 2006.

[1136] BMVBW-Pressemitteilung „Barrot sagt Unterstützung bei Alternativen zum Mauterstattungsverfahren zu“ vom 9. Februar 2006.

[1137] Süddeutsche Zeitung 27.01.06: 23.

[1138] Vgl. hierzu: BMVBS-Pressemitteilung „Tiefensee: Erster Schritt zur Entlastung des LKW-Gewerbes: Kabinett beschließt den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kraftfahrzeugsteuerlicher und autobahnmautrechtlicher Vorschriften“ vom 26. Juli 2006.

[1139] Im Interview charakterisierte der ZEIT-Redakteur Klaus-Peter Schmid den Interessenkampf zwischen beiden Lagern bildhaft als Konflikt zwischen „Betonierern“ (Straßenbauern) contra „Pufferküssern“ (Bahnförderern).

immer mit konkurrierenden Staatszielen von der Wirtschaftsförderung (und der Regionalpolitik) bis zum Umweltschutz in Einklang gebracht werden muss.[1140] Fallstudie II hat auch deutlich gemacht, dass die jeweiligen Interessenverbände im Politikfeld Verkehr sich gern ausschließlich um ein Verkehrsmittel kümmern, nämlich um das, welches sie als „ihres" begreifen. Unter diesem „sektoralen Lobbyismus" scheint die Aufmerksamkeit für jene Schnittstellen und Übergänge zu leiden, um die es gerade in einem integrierten Verkehrskonzept gehen müsste. Das „Konkurrenzdenken" der einzelnen Verkehrsträger ist tief verankert und sorgt für verhärtete Interessenlagen. Dieser Konflikt lässt sich bis ins BMVBW nachverfolgen, wo es eine jahrzehntelange Abteilungskonkurrenz gibt, die zwar etwas aufbrach, dennoch aber immer noch Hürden für eine intermodale Kooperation schafft.[1141] Für die unterschiedlichen Bereiche der Verkehrspolitik gibt es auch keine Statusorganisation, die ein ganzes Politikfeld beherrscht, wie der Bund der Landwirte in der Landwirtschaftspolitik, oder die Ärzte- und Pharmazieverbände in der Gesundheitspolitik.[1142] Die Verkehrspolitik war insofern auch kein Feld für korporative Steuerung, weil ihr im gesellschaftlichen Bereich die Monopolstellung zweier annähernd gleich starker Organisationen fehlt.[1143]

Der Umstand, dass alle Parteien die Umstellung von zeit- auf streckenbezogene Straßenbenutzungsgebühren begrüßten, ließ einzelne Interessenverbände von einer Frontalopposition absehen. Insgesamt versuchten die Interessenorganisationen ihre Positionen anhand sachlicher Argumente darzulegen, teils auch untermauert mit wissenschaftlicher Expertise. Insgesamt kann daher ein hoher Grad an Professionalisierung festgestellt werden. Nichtstaatliche Akteure gelten als legitimer Teil des verkehrspolitischen Entscheidungsprozesses. Mit der Einführung der LKW-Maut auf deutschen Autobahnen erfüllte sich vor allem für die bahn-/umweltorientierten Verbände eine ihrer langjährigen Kernforderungen. Allerdings konnte die Maut – wie skizziert – nicht analog dem Schweizer Vorbild LSVA ausgestaltet werden. Die straßenorientierten Verbände kritisierten vor allem die redistributive Wirkung[1144] (Quersubventionierung zugunsten von Schiene und Schiff), die zusätzliche Kostenbelastung für die Transportwirtschaft (Wunsch nach Harmonisierung) und die mangelnde Zweckbindung im ABMG. Erst die Änderung der Mehrheitsverhältnisse im

[1140] Vgl. Beyme 2006.

[1141] Vgl. hierzu: Dienel 2004.

[1142] Vgl. Beyme 2006.

[1143] ebd.

[1144] Vgl. hierzu: 4.2.4.

Bundesrat eröffnete den stark straßen-/transportgewerbeorientierten B-Ländern eine Vetooption. Durch die föderale Bremse erreichten die B-Länder ein Vermittlungsverfahren zum VIFGG, bei dem überraschenderweise auch das ABMG wieder in die Politikformulierung miteinbezogen wurde. Mit der Korrektur des ABMG (§ 11) sowie der MautHV (Mautabsenkung) konnte die Opposition einige ihrer Vorstellungen doch noch verwirklichen. Die Nachbesserungen zugunsten der straßenaffinen Verbände stellten allerdings nur eine Form symbolischer Politik dar, da der Verkehrshaushalt numerisch nicht festgeschrieben werden konnte und die Mautreduzierung gleichfalls auch ausländischen Transportunternehmern in voller Höhe zugute kam, was an den bestehenden Wettbewerbsverzerrungen somit nichts änderte. Im Rahmen des Rechtssetzungsprozesses wurde die Maut vorrangig als neues Finanzierungsinstrument diskutiert, der Aspekt „Verkehrsverlagerung" trat deutlich in den Hintergrund. Die Maut startete zudem zunächst ohne die Option, Mautsätze dynamisch je nach Tageszeit und Verkehrsaufkommen staffeln zu können (Road Pricing).

Die Bilanz des BMVBW nach einem Jahr LKW-Maut fiel positiv aus.[1145] Die Maut – so der neue Bundesverkehrsminister Wolfgang Tiefensee (SPD) – trage dazu bei, Verkehr in Deutschland umweltfreundlicher zu machen. Erste positive Effekte könne man bereits jetzt feststellen. Als Beispiel führte das BMVBW eine Untersuchung des Bundesamtes für Güterverkehr (BAG) an, wonach die Zahl der LKW-Leerfahrten um 15 Prozent zurückgegangen sei. Gleichzeitig habe auch die Zahl der Container, die statt mit dem LKW auf der Schiene transportiert werden, um sieben Prozent zugenommen. „Damit entwickelt sich die Maut immer stärker zu einem intelligenten Instrument der Verkehrssteuerung."[1146] Im ersten Erhebungsjahr generierte die Maut rund 2,85 Mrd. Euro an Einnahmen. Als großes Problem im Rahmen der Implementation stellte sich der LKW-Ausweichverkehr („Mautflüchtlinge") auf das nachgeordnete Straßennetz heraus. Wie in Fallstudie II aufgezeigt, gab es zu den Ausweichreaktionen durch die Maut auch im Rahmen des Rechtssetzungsprozesses bereits sehr unterschiedliche Auffassungen. Nach einer Evaluation (Verkehrszählung) sollen einige Bundesstraßen nun zusätzlich bemautet werden. Die Bundesländer könnten allerdings auch – so das BMVBW – über § 45 der Straßenverkehrsordnung (StVO) bestimmte Strecken auf Bundesstraßen für LKW sperren. Die Länder sollten dabei jedoch darauf achten, dass die regionale Wirtschaft nicht belastet

[1145] Vgl. BMVBW-Pressemitteilung „Maut trägt dazu bei, den LKW-Verkehr umweltfreundlicher zu machen" vom 21. Dezember 2005.

[1146] ebd.

werde und dass man durch Sperrungen bzw. Bemautungen einzelner Strecken nicht neue Ausweichreaktionen hervorrufe.

Eine weitere Möglichkeit für die Transportwirtschaft, die Zahlung der LKW-Maut zu umgehen, kann der Einsatz von kleineren LKW darstellen, die gewichtsmäßig unter der „Maut-Schwelle“ von 12 Tonnen liegen.

Zu den Chancen einer umfassenden „Verkehrsverlagerung“ hat sich in Fallstudie II gezeigt, dass hierzu zwei verschiedende Grundauffassungen existieren. Man kann ein liberales und ein dirigistisches Argumentationsmuster unterscheiden.[1147] Der liberale Ansatz, der von den straßen- und wirtschaftsaffinen Verbänden vertreten wird, geht davon aus, dass sich die effiziente Struktur des Verkehrs im Wettbewerb herausbildet.[1148] Das Marktergebnis ergibt sich demnach aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Jede politische, also staatliche (Ziel-) Vorgabe einer konkreten Marktaufteilung (Modal Split) wird aus dieser Perspektive als willkürlich angesehen, regulierende Eingriffe werden abgelehnt. Verkehrsverlagerung wird gar als „Wunschtraum“ oder „Lebenslüge“ der Politik gebrandmarkt. Bei der Forderung nach einem „ergebnisoffenen“ Wettbewerb ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Staat sowohl durch seine Infrastrukturpolitik (Investitionen) als auch durch die allgemeinen Rahmenbedingungen (Ordnungspolitik, steuerliche Regelungen etc.) immer auch einen Einfluss auf den intermodalen Wettbewerb der Verkehrsträger ausübt. Es stellt sich hierbei jedoch die Frage, ob er in der Lage ist, die Verkehrsmittelwahl im Güterverkehr dadurch nennenswert zu beeinflussen. Der dirigistische Ansatz, den die bahn-/ umweltorientierten Verbände favorisieren, strebt eine gezielte Veränderung des Modal Split an, der bis zur Festlegung anzustrebender Marktanteile der einzelnen Verkehrsträger reichen kann. Das von der Bundesregierung im Verkehrsbericht 2000 angepeilte Ziel, den Güterverkehr auf der Schiene bis 2015 zu verdoppeln, entspricht der dirigistischen Herangehensweise. Auch das Weißbuch Verkehr[1149] aus dem Jahr 2001 nennt ebenfalls quantitative Verlagerungsziele. Unter anderem wird für den Marktanteil der Eisenbahn im Güterverkehr in den mittel- und osteuropäischen Ländern eine „Zielmarke“ von 35% formuliert.[1150] Die Befürworter des dirigistischen Ansatzes berufen sich auf die unterschiedlich hohen spezifischen Umweltbelastungen (externe Effekte) der einzelnen Verkehrsträger. Erst durch Kostenwahrheit (Internalisierung externer Kosten), verstärkte

[1147] Vgl. zu dieser Unterscheidung auch: Grandjot/Fichert 2006.

[1148] Vgl. hierzu auch: Hamm 1980b: 54ff.

[1149] Vgl. 4.2.5.

[1150] KOM (01) 370 endg.: 108.

Investitionen in das Schienen- und Wasserstraßennetz sowie nach Beseitigung weiterer Nachteile[1151] könne Chancengleichheit für die Schiene entstehen. Von den Vertretern des liberalen Ansatzes wird dagegen argumentiert, die Ergebnisse bisheriger Lenkungseingriffe seien ernüchternd. Alle Bemühungen, den Marktanteil der früheren Deutschen Bundesbahn zu stabilisieren, seien letztlich fehlgeschlagen.[1152]

Fallstudie II hat auch deutlich gemacht, dass die verkehrspolitische Diskussion oftmals sehr stark allein auf den Kostenaspekt (Preise) zur Erbringung von Verkehrsleistungen fokussiert ist. Eine Änderung der Transportkostenrelation zu Lasten der Straße – so wird von einigen Verbänden und Parteien vereinfachend konstatiert – setze bereits einen „modal shift" in Gang. Wie das folgende Kapitel zeigt, besitzen die Akteure der Verkehrspolitik hierbei aber offenbar einen verzerrten Blick auf die realen Verkehrsprozesse. Denn: Die Verkehrsmittelwahl ist ein äußerst komplexer Entscheidungsprozess, bei dem die Transportkosten eben nur eine von mehreren Determinanten darstellen. Auch die Systemeigenschaften[1153] der jeweiligen Verkehrsträger (Stärken und Schwächen) werden offenbar nicht immer in ausreichendem Maße zur Kenntnis genommen. In Kapitel 6 wird eine erste Antwort auf die Ausgangshypothese der Arbeit möglich sein, weshalb zwischen verkehrspolitischem Anspruch (Verkehrsverlagerung) und verkehrspolitischer Wirklichkeit (weiteres Wachstum des Straßengüterverkehrs; unveränderter Modal Split) eine derart große Lücke klafft. In Kapitel 8 wird schließlich ausgelotet, welche Handlungsoptionen für die Verkehrspolitik überhaupt bestehen bzw. wo verkehrspolitische Maßnahmen ansetzen müssten.

[1151] Hierunter fällt z.B. die von der Bahn beklagte Nichteinhaltung von Sozial- und Sicherheitsvorschriften im Straßengüterverkehr. Die dadurch erreichten Kosteneinsparungen (Produktivitätsvorteile für den LKW) seien beachtlich und in vielen Fällen sogar wettbewerbsentscheidend (vgl. Deutsche Bahn AG 2006).

[1152] Vgl. hierzu: Eckey/Stock 2000.

[1153] Überspitzt und streitbar vorgetragen wird die „Systemeigenschaftsthese" seit langem von Aberle: „Es muss erstaunen, wie angesichts der zunehmenden Komplexität von Mobilitätsansprüchen im Personenverkehr und logistischen Überlegungen und Konzeptionen im Güterverkehr die starke Unterschiedlichkeit der Systemeigenschaften unberücksichtigt bleibt. Vielmehr wird der Anschein erweckt, als wiesen die einzelnen Verkehrsträger weitgehend identische Systemeigenschaften und damit Eignungen für die Abwicklung der Transportvorgänge auf. Dies hat dann zur Folge, dass lediglich die Preise der Verkehrsleistungen als die entscheidenden Größen für den Modal Split gesehen werden, woraus dann wiederum die (falsche) Schlussfolgerung gezogen wird, eine administrative Veränderung der Preisrelationen würde auch zu einer entsprechenden Veränderung des Modal Split führen. Somit ist auch festzuhalten, dass generell die Modal-Split-Wirkungen der Internalisierungsstrategien im Verkehr quantitativ wesentlich überschätzt werden." (Aberle 1997a: 77).

6. Straßenbenutzungsgebühren als verkehrspolitisches Lenkungsinstrument?

6.1 Externe Ursachen für die Verkehrsentwicklung

Für den Güterverkehr sind volkswirtschaftliche Entwicklungstrends von großer Bedeutung. Als „externe Ursachen“ für die Verkehrsentwicklung werden im Folgenden Vorgänge bezeichnet, die nicht im Transport-/Verkehrswesen selbst ihre Ursache finden, sondern diesem von außen vorgegeben werden. Unter „interne Ursachen“ werden anschließend die Systemeigenschaften/Qualitätsdifferenzen der einzelnen Verkehrsträger subsumiert.[1154] Eine strikte Trennung zwischen externen und internen Ursachen ist allerdings nicht immer möglich. Beide Faktoren überschneiden sich teils bzw. müssen oftmals zusammengedacht werden. Dennoch macht eine Unterscheidung zur besseren Übersichtlichkeit Sinn.

6.1.1 Der Güterstruktureffekt

Ein wichtiger Indikator für die Verkehrsentwicklung ist die sich ändernde Güterstruktur. Die Güterstruktur umfasst die Anteile bestimmter Gütergruppen am gesamten Transportaufkommen. Zu den zehn Hauptgütergruppen werden in der Regel gerechnet[1155]: Land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse, Nahrungs- und Futtermittel, Kohle, Mineralölerzeugnisse, Erze und Metallabfälle, Eisen, Stahl und NE-Metalle, Steine und Erden, Düngemittel, chemische Erzeugnisse sowie die Gütergruppe Fahrzeuge, Maschinen, Halb- und Fertigwaren.[1156] Bahn und Binnenschifffahrt waren über Jahre das Haupttransportmittel der Gütergruppe Kohle. Der konstant hohe Anteil von über 80% am Transportaufkommen lässt sich im Wesentlichen durch das Qualitätsmerkmal der Massenleistungsfähigkeit beider Verkehrsträger erklären. Darunter ist die Fähigkeit eines Verkehrsträgers zu verstehen, große Transportmengen (zu niedrigen Preisen) befördern zu können.[1157] Auch Erze und Metallabfälle transportierten beide Verkehrsträger zu mehr als 60%.[1158] Gerade in diesen schienen- und binnenschiffsaffinen Gütergruppen (v.a. der Grundstoffindustrie) ist ein deutlicher Rückgang des Aufkommens festzustellen. Ähnliches

[1154] Die externen und internen Ursachen der Verkehrsentwicklung können im Folgenden nicht in aller Tiefe, sondern nur überblicksartig dargestellt werden.

[1155] Vgl. zur folgenden Aufteilung: Verkehr in Zahlen (VIZ) 2002: 250ff.

[1156] Vgl. hierzu: Tabelle 7 im Anhang.

[1157] Vgl. hierzu: Engel 1996: 196.

[1158] Vgl. Aberle 2003: 94.

gilt auch für die Massengüter Eisen, Steine und Erden. Durch die rückläufige Entwicklung sind Transportanteile von Bahn und Binnenschiff ersatzlos weggefallen. In den letzten Jahren ist demgegenüber der Anteil der hochwertigen Konsum- und Investitionsgüter, welche häufig in kleineren Ladungseinheiten zu wechselnden Bestimmungsorten zu transportieren sind, ständig gestiegen. Der LKW kann bei dieser Gütergruppe, die eine entscheidende Rolle für die aktuelle Verkehrsentwicklung spielt, seine Systemeigenschaften[1159] voll ausspielen und ist daher in diesem Segment das dominante Transportmittel. Der Marktanteil der Eisenbahn bzw. des Binnenschiffs bei den wachsenden Gütergruppen beträgt bei Fahrzeugen/Maschinen/Halb- und Fertigwaren lediglich 12,6% bzw. bei Chemieprodukten 15,5%.[1160]

6.1.2 Der Logistikeffekt

Moderne logistische Konzeptionen in Industrie und Handel haben die Anforderungsprofile der verladenden Wirtschaft an die Dienstleistung „Gütertransport“ immens erhöht. „Zur Logistik[1161] gehören alle Tätigkeiten, durch die die raum-zeitliche Gütertransformation und die damit zusammenhängenden Transformationen hinsichtlich der Gütermengen und -sorten, der Güterhandhabungseigenschaften sowie der logistischen Determiniertheit der Güter geplant, gesteuert, realisiert oder kontrolliert werden. Durch das Zusammenwirken dieser Tätigkeiten soll ein Güterfluß in Gang gesetzt werden, der einen Lieferpunkt mit einem Empfangspunkt möglichst effizient verbindet.“[1162] Allgemein wird auch von logistischen Zielen gesprochen, den sogenannten vier „r’s“, die logistische Prozesse erfüllen müssen: Ein Produkt muss in der richtigen Quantität, der richtigen Qualität, zur richtigen Zeit und am

---

[1159] Vgl. hierzu: 6.2.2.

[1160] Aberle 2003: 94.

[1161] Das Wort Logistik wird auf griechische Wortstämme wie logo (denken) und logistikos (berechnend, logisch denkend) sowie loger (Quartier machen) aus dem Französischen zurückgeführt. Anfangs verwendet und geprägt wurde der Begriff Logistik im Militärwesen bei Fragen der Nachschubgestaltung und der Truppenbewegung. Bei den alten Römern waren die Logitas für die Versorgung von Legionen verantwortlich. Sie verwalteten Lager für Nahrungsmittel, planten Marschrouten und Weideplätze für die zur Ernährung mit den Truppen mitgetriebenen Viehherden und organisierten Quartiere für die Legionen. In zivilen Bereichen spielt der Begriff Logistik erst seit den 60er Jahren (USA) eine Rolle. Heute wird unter Logistik die wissenschaftliche Lehre der Planung, Steuerung und Überwachung der Material-, Personen-, Energie- und Informationsflüsse in Systemen verstanden. Ausführlich zur Geschichte des Begriffs vgl.: Ihde 2001: 21ff.

[1162] Pfohl 2000: 12.

richtigen Ort, zu möglichst geringen Kosten bereitstehen.[1163] Neben der Logistik zur Beschaffung und Distribution von Waren, können u.a. die Lager-, die Produktions-, die Marketing- sowie die Entsorgungs- und Recyclinglogistik unterschieden werden. Daran wird deutlich, dass es sich beim Transport von A nach B nur um eine Teilmenge des gesamten Logistikangebots handelt, wenngleich der Transport immer noch Kernbestandteil der Logistikleistungserstellung ist.[1164] Jahrzehntelang waren die Logistikkosten (Transport, Lagerung, Kapitalbindung in Vorräten, Auftragsbearbeitung, Verpackung etc.) vernachlässigt worden, d.h. es wurden oftmals nur die reinen Transportkosten betrachtet. Logistikkosten besitzen jedoch wirtschaftszweigabhängig einen bedeutenden Anteil am Umsatz und an den Gesamtkosten. Im Nahrungsmittelbereich können sie bis knapp 30% des Umsatzes betragen, überwiegend liegen die Logistikkostenanteile am Umsatz zwischen 6% und 13%.[1165] Die Wirtschaft nutzt die Logistik gezielt, um die sogenannten fixen Kapitalbindungskosten zu senken, d.h um Lagerbestände abzubauen und die Produktion nachfragegerecht zu flexibilisieren. Eine Verringerung der Fertigungstiefe erschließt Rationalisierungseffekte. Durch Just-in-time-Lösungen (JIT) sollen die Vorräte im Idealfall bis zum „zero stock“ reduziert und die jeweiligen Transportmittel als „rollende Läger“ genutzt werden, die die benötigten Güter punktgenau, d.h. produktionssynchron anliefern. Eine JIT-Lösung ist daher immer sehr transportintensiv. In der Regel ist eine hohe Lieferfrequenz mit kleineren Liefermengen je Beförderungsfall erforderlich.[1166] Störungen bei den Zulieferern wirken sich außerdem sofort auf die Produktion aus, da kein Vorratslager als Puffer vorhanden ist. Schlimmstenfalls droht ein Produktionsstillstand.[1167] Wichtigstes Kriterium ist damit die zeitliche Zuverlässigkeit, d.h. nicht unbedingt Schnelligkeit, vielmehr muss ein mit zeitlich höchster Präzision geplantes Organisations- und Liefersystem (z.B. in der Automobilindustrie[1168]) bereit gestellt werden. Auch im Handel haben logistische Änderungen dazu geführt, dass zunehmend Zentralläger oder Warenverteilzentren errichtet wurden, um dort eine Bündelung von Lieferungen unterschiedlicher Produzenten vornehmen zu können. So wird auch hier versucht, möglichst spät die erforderlichen Waren abzurufen

[1163] Trost 1999: 67.

[1164] Engel 1996: 196ff.

[1165] Pfohl 2000: 546.

[1166] ebd.: 124.

[1167] Störungen zwingen außerdem oftmals zu alternativen und teuren Transportmaßnahmen, wie z.B. Nachlieferungen mit kleinen LKW, Transporte durch Kurierdienste usw.

[1168] Beispiele für Logistikkonzeptionen aus unterschiedlichen Wirtschaftszweigen finden sich in: Aberle 2003: 523ff.

und eine rasche Verteilung auf die Filialen zu ermöglichen. Besondere logistische Anforderungen stellt in zunehmendem Maße auch der sog. Electronic Commerce (E-Commerce). Hieraus resultieren Sendungen in zum Teil sehr kleinen Transporteinheiten („ebay"-Effekt). Der Logistikeffekt hängt zudem eng mit dem Güterstruktureffekt zusammen und verstärkt diesen, da es sich bei den logistikrelevanten Waren insbesondere um hochwertige Konsum- und Investitionsgüter (Halb- oder Fertigprodukte) handelt. Auch Bahn und Binnenschiff sind grundsätzlich für die Einbindung in logistische Konzepte geeignet. So konnte die Bahn in der Gütergruppe der Fahrzeuge, Maschinen, Halb- und Fertigwaren ihre Transportleistung von 1995 bis 2001 um 17,4% und die Binnenschifffahrt ihre Transportleistung sogar um 45,3% steigern.[1169] Den überragend hohen Anteil des LKW (75,5%[1170]) an der Verkehrsleistung im Segment Konsum- und hochwertige Investitionsgüter (als Halb- oder Fertigprodukte) konnten Bahn und Binnenschiff jedoch nicht nennenswert reduzieren. Die Anforderungen der Logistik (Flexibilität, Anpassung an kleine Sendungsgrößen und zeitliche Zuverlässigkeit) scheint der LKW im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern am besten zu erfüllen.

6.1.3 Der Integrationseffekt

Die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes, die Liberalisierung des Verkehrsmarktes in Europa sowie die EU-Osterweiterung haben die Verkehrsleistung im Transportwesen stark ansteigen lassen.[1171] Die wirtschaftliche Integration führte insbesondere zu steigenden Transportmengen im grenzüberschreitenden Verkehr. Durch die europäische Zentrallage Deutschlands verzeichnete gerade der Transitverkehr ausländischer LKW eine drastische Zunahme. Vom Zuwachs des grenzüberschreitenden Güterverkehrs (als Empfang/Versand) konnte die Eisenbahn nur vergleichsweise geringe Mengen auf sich ziehen, während vor allem der Straßengüterverkehr in diesem Marktsegment seine Mengen vervielfachen konnte und deswegen eine ausgezeichnete Marktposition erreicht.[1172] Als Ursache für diese Entwicklung werden wiederum der Güterstruktur- und Logistikeffekt genannt, die sich in diesem Marktsegment besonders deutlich zeigen. Außerdem werden vor allem „technisch-

[1169] Verkehr in Zahlen (VIZ) 2002: 238ff.

[1170] ebd.: 251ff.

[1171] Vgl. hierzu auch nochmals: Kapitel 3. Auch die World Trade Organization (WTO) verfolgt das Ziel, Handelshemmnisse weltweit abzubauen.

[1172] Vgl. hierzu: Tabelle 8 im Anhang.

organisatorische Systemprobleme der Eisenbahnen"[1173] identifiziert, die die „unbefriedigende Marktpositionierung der Eisenbahn auf den am stärksten wachsenden Transportmärkten mit den vergleichsweise höchsten Erlösen je Tkm"[1174] erklären können.

6.2 Interne Ursachen für die Verkehrsentwicklung

In diesem Abschnitt werden die Systemeigenschaften der Verkehrsträger als interne Ursachen für die Verkehrsentwicklung behandelt. Obgleich die qualitative wie die quantitative Leistungsfähigkeit eines Verkehrsträgers intra- und intermodal von den spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Transportvorganges (Relationsart und -länge; Güterart und -menge etc.) determiniert wird, lassen sich dennoch einige globale Grundaussagen über die Stärken und Schwächen im Qualitätsprofil der Verkehrsträger Straße und Schiene sowie Binnenschiff anhand diverser Merkmale ableiten.

6.2.1 Qualitätsmerkmale

Viele wissenschaftliche Untersuchungen der letzten Jahre versuchen die aktuelle Verkehrsentwicklung – insbesondere die Veränderungen im Modal Split – ausschließlich mit einer vergleichenden Analyse der Kosten des jeweiligen Verkehrsträgers zu erklären.[1175] Die Wahl eines Verkehrsmittels ist jedoch nicht nur vom Transportpreis abhängig, da die Transportleistung kein homogenes Gut ist, bei dem die erbrachte Verkehrsleistung ausschließlich durch den Preis erklärt werden kann.[1176] Neben dem Transportpreis sind die von Voigt[1177] als Verkehrswertigkeit definierten Transportqualitäten objektive Eigenschaften des Angebots und somit insbesondere auch für die Verkehrsmittelwahl von Bedeutung.[1178] In Anlehnung an Voigts Konzept kann man folgende Qualitätsmerkmale[1179] unterscheiden:

- Netzbildungsfähigkeit: Dieses Merkmal charakterisiert die Möglichkeit eines Verkehrsträgers, flächendeckende Transporte (möglichst ohne Umschlagvorgänge)

[1173] Aberle 2003: 97.

[1174] ebd.: 97.

[1175] Vgl. hierzu die Darstellung bei: Engel 1996: 195.

[1176] Schwarz 1996: 29.

[1177] Voigt 1960: 36ff.

[1178] Vgl. hierzu: Bühler 2006: 60ff.

[1179] Vgl. hierzu: Ihde 2001: 197ff. Die nachfolgende Auflistung ist keinesfalls umfassend. Einzelne Merkmale können noch weiter aufgespalten werden.

durchzuführen und ist in erster Linie von den verkehrsträgerspezifischen infrastrukturellen Gegebenheiten aber auch von transport-ökonomischen Kriterien abhängig.

- Massenleistungsfähigkeit: Dieses Kriterium kennzeichnet – wie schon unter 6.1.1 skizziert – die Fähigkeit eines Verkehrsträgers, große Transportmengen (zu niedrigen Kosten) befördern zu können.
- Transportdauer: Die spezifische Transportgeschwindigkeit eines Verkehrsträgers bestimmt die Fähigkeit, Güter schnell vom Versender zum Empfänger transportieren zu können. Die Transportdauer umfasst neben der reinen Fahrzeit auch eventuelle Umschlags- und/oder Rangierzeiten.
- Transportzuverlässigkeit: Dieses Kriterium beschreibt die Berechenbarkeit und Pünktlichkeit (zeitliche Zuverlässigkeit) der Verkehrsträger im Güterverkehr.
- Transportsicherheit: Das Merkmal der Transportsicherheit umfasst zwei Teilkriterien. Zum einen die Unfallhäufigkeit des Verkehrsmittels, sowie zum anderen die Schadensquote bei den transportierten Gütern, unabhängig davon, ob eventuelle Schäden durch einen Unfall oder durch unsachgemäßes Handling hervorgerufen werden.
- Zeitliche Flexibilität: Im Vordergrund dieses Kriteriums steht die Eigenschaft eines Verkehrsträgers kurzfristig disponierbar, d.h. verfügbar und abrufbar zu sein, insbesondere bei unvorhergesehenen und außerplanmäßigen Transporten. Determinanten der Dispositionsfähigkeit sind u.a. die Bedienungsintensität der Relationen, die Kapazitätsauslastungsgrade des Systems sowie insbesondere auch die organisatorische und logistische Handlungsfähigkeit des Verkehrsträgers (flexible Betriebsbereitschaft).
- Räumliche Flexibilität: Im Mittelpunkt steht hier die Fähigkeit eines Verkehrsträgers, kurzfristig Transportkapazitäten räumlich zu verlagern, um auf veränderte Nachfrage- und Angebotsstrukturen bei Kunden und Zulieferern zu reagieren (regionale und interregionale Anpassungsfähigkeit).
- Kapazitative und produktspezifische Flexibilität: Sie bezeichnet die Fähigkeit eines Verkehrsträgers, auf kurzfristig auftretende Veränderungen bei den Produktmengen und -eigenschaften flexibel zu reagieren, beispielsweise durch eine schnelle Anpassung der Fahrzeuggrößen und Transportbehälter (Fahrzeugaufbauten).

Die Qualitätsmerkmale[1180] geben häufig den Ausschlag für die Wahl eines Verkehrsträgers. Sie prädestinieren ein Transportmittel für die Durchführung eines bestimmten Transportvorgangs. Welche Kriterien entscheidungsrelevant sind, ist grundsätzlich in jedem Einzelfall zu bestimmen. Das gilt umso mehr deswegen, weil es sich bei der Wahl eines Verkehrsträgers letztlich immer um eine individuelle Entscheidung handelt, in die auch subjektive, also beschränkt beeinflussbare Einschätzungen, einfließen können. Hierdurch wird eine allgemeingültige Aussage über die Bedeutung der einzelnen internen Faktoren erschwert. Zudem handelt es sich bei den Qualitätsmerkmalen oftmals nicht um definitive, sondern um stochastische Größen (z.B. Verspätungswahrscheinlichkeit beim Merkmal Zuverlässigkeit oder Schadenswahrscheinlichkeit beim Merkmal Transportsicherheit).[1181] Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass bei der Wahl eines Verkehrsträgers im Transportwesen – aufgrund des dort vorherrschenden ökonomischen Rationalisierungskalküls – subjektive Präferenzen in den Hintergrund treten. Bei Befragungen[1182] wurde durchaus eine Rangfolge einiger ausgewählter Qualitätsmerkmale festgestellt. An erster Stelle wird die Transportzuverlässigkeit[1183] genannt, gefolgt von der Transportdauer (Laufzeit). Erst danach folgen die Kosten (d.h. der Preis) des Transportvorgangs, die somit nur ein verkehrssektorinterner Faktor sind, der als Entscheidungsvariable für oder gegen ein Transportmittel bestimmend ist. Je nachdem, welches Transportgut einer Gütergruppe transportiert werden soll, kann dieses Ergebnis von Verlader zu Verlader anders ausfallen. Bei einer Entscheidung können auch andere Kriterien[1184], wie z.B. die Entfernung, die Flexibilität oder die Sicherheit die ausschlaggebende Rolle für oder gegen ein Transportmittel spielen. In den Branchen des Maschinen- und Anlagenbaus sowie im Fahrzeugteilebau und in der Elektronikbranche ist die Transportdauer von überragender Bedeutung.[1185] Der Preis kann durchaus eine wichtige Rolle bei der Entscheidung für oder gegen ein Transportmittel spielen, wenn die Zuverlässigkeit (oder die sonstigen für den Transportvorgang wichtigen Qualitätsmerkmale) durch alle Verkehrsträger in gleichem Maße gewährleistet werden. Eine intramodale Konkurrenzsituation ist beispielweise zwischen den

[1180] Die Umweltfreundlichkeit eines Verkehrsträgers spielt bei der Verkehrsmittelwahl durch einen ökonomisch kalkulierenden Verlader keine oder nur eine untergeordnete Rolle.

[1181] Engel 1996: 201.

[1182] Vgl. hierzu: ebd.: 207. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch: Trost 1999: 104.

[1183] Vgl. hierzu den Überblick bei: Trost 1999: 104.

[1184] Ein Kriterium für die Wahl eines Verkehrsmittels kann z.B. auch die Zulässigkeit für die Durchführung von Gefahrguttransporten sein. Auch das Angebot logistischer Zusatzleistungen kann den Ausschlag geben.

[1185] Engel 1996: 208.

Straßengüterverkehrsunternehmen, maßgeblich zwischen in- und ausländischen, gegeben.[1186]

6.2.2 Das Stärken-Schwächen-Profil der Verkehrsträger

Der Straßengüterverkehr befördert über 80% des gesamten Gütertransportaufkommens in der Bundesrepublik Deutschland und ist somit das wichtigste außerbetriebliche Transportsystem.[1187] Der LKW bietet mit der breiten Angebotspalette von Spezialfahrzeugen[1188] in Verbindung mit einem dichten Straßennetz die Möglichkeit, nahezu jedes beliebige Gut in einem einzigen Transportvorgang vom Verladeort bis zum Bestimmungsort zu befördern. Über die Person des LKW-Fahrers wird eine Betreuung des Transportes von Rampe zu Rampe ermöglicht. Es bestehen praktisch keine nennenswerten Vernetzungsprobleme. Diese Leistungs- und Netzbildungsfähigkeit, die auch den Transport kleiner Ladungseinheiten zu vertretbaren Konditionen erlaubt, ermöglicht es den Güterkraftverkehrsunternehmen und den Speditionen als Anbietern logistischer Dienstleistungen, die Anforderungsprofile der verladenden Wirtschaft in der Beschaffungs- und Distributionslogistik optimal zu erfüllen.[1189] Der LKW besitzt eine spezielle Eignung für Haus-Haus- sowie Band-Band-Transporte (flexible Anpassung an den Produktions- und Handelsrhythmus). Im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern ist der Straßengüterverkehr damit generell sehr logistikaffin.[1190] Den Vorteilen stehen allerdings auch spezielle Probleme gegenüber. Beim Straßenverkehr können durch Unfälle, Stau- oder Wettereinflüsse massive Zeitverzögerungen auftreten. Der Straßengüterverkehr wird sozusagen zunehmend Opfer seines eigenen Erfolgs. Das ständig steigende Verkehrsaufkommen in den Ballungsräumen und auf wichtigen Relationen des Fernverkehrs beeinträchtigt die realisierbaren Durchschnittsgeschwindigkeiten und damit die Berechenbarkeit des LKW-Verkehrs. Die teilweise noch kleinbetriebliche Struktur des Straßengüterverkehrsgewerbes erschwert es, den stark ansteigenden qualitativen Anforderungen der Verlader zu entsprechen (Integration in Logistikketten). „Im Entfernungsbereich bis zu 400 km ist der Straßengüterverkehr sowohl im nationalen wie auch im internationalen Verkehr im allgemeinen deutlich schneller als die

[1186] Hesse/Meyerhoff 1997: 22. Vgl. hierzu auch nochmals: 3.3.

[1187] Jünemann 2000: 312ff.; vgl. hierzu auch: Statistisches Bundesamt 2006: 12 sowie Tabelle 9 im Anhang.

[1188] Es werden Fahrzeuge in einer Vielzahl von Nutzlastklassen und Volumenmaßen sowie standardisierten und hochspezialisierten Aufbauten (beheizt, gekühlt, für flüssige, feste, Stück- und Schüttgüter) angeboten.

[1189] Vgl. Ihde 2001: 170ff.

[1190] Aberle 2003: 537.

Bahn."[1191] Hier kann der LKW flexible, kleinräumige Netze schaffen und auch infrastrukturell gering erschlossene Gebiete bedienen.[1192] „Die große Bedeutung des LKW als Verkehrsträger liegt in der Tatsache begründet, dass der LKW-Verkehr insbesondere in den unteren Entfernungsbereichen des regionalen Wirtschafts- und Verteilverkehrs nach heutigem Stand nahezu unersetzbar ist. So werden 59% der mit LKW transportierten Tonnage in einem Umkreis von maximal 50 km befördert; auf den Fernverkehr (Transporte über Entfernungen von mindestens 151 km) entfallen hingegen nur 22% der beförderten Gütermengen."[1193]

Die Eisenbahn entfaltet – wie bereits erwähnt – ihre besondere Leistungsstärke bei Massentransporten (große Transportmengen). Bei Ganz- und Direktzügen auf mittleren und langen Strecken ohne Rangiervorgänge ist die Bahn relativ schnell. Gerade im Nachtsprung bietet die Bahn verschiedene logistisch bedeutsame Produkte an.[1194] Aufgrund fehlender Gleisanschlüsse gibt es jedoch oftmals nur sehr begrenzte Haus-Haus- bzw. Band-Band-Beförderungsmöglichkeiten. Ein notwendiger Güterumschlag ist kosten- und zeitintensiv.[1195] Wegen der Fahrplan- und Trassenbindung erreicht der Schienenverkehr – bei Ganz- und Direktzügen – in der Regel eine hohe Pünktlichkeit. Die Fahrplanbindung kann jedoch auch ein Hindernis für die logistische Anforderung der Verlader nach mehr zeitlicher Flexibilität der Verkehrsträger darstellen. Der Bahnverkehr ist unfallsicherer als der Straßenverkehr, insbesondere bei Gefahrgütern. Insgesamt kann durchaus von einer hohen Zuverlässigkeit der Bahn gesprochen werden. Allerdings verfügt der Schienengüterverkehr über kein eigenes Schienennetz. Der Personentransport erhält regelmäßig Vorfahrt auf den gemischt genutzten Gleisen. Engpässe können so insbesondere auf den Hauptabfuhrstrecken entstehen. Dadurch müssen für den Schienengütertransport oftmals erhebliche Wartezeiten einkalkuliert werden. Es gibt sogar Tageszeiten auf bestimmten Strecken, an denen Güter überhaupt nicht transportiert werden dürfen. Ein Güterzug kann – im Vergleich zum LKW – nicht jederzeit mit dem Transport beginnen. Allerdings bestehen für die Bahn keine Sonntags-(Ferien-) Fahrverbote wie beim Straßengüterverkehr. Sehr niedrige Beförderungsgeschwindigkeiten

---

[1191] Aberle 2003: 537.

[1192] Herrmann 2000: 86/87.

[1193] Vahrenkamp 2005: 251; Statistisches Bundesamt 2006: 37. Vgl. hierzu auch: Tabelle 10 und 11 im Anhang.

[1194] Aberle 2003: 547ff.

[1195] Um den Güterverkehr profitabel zu machen, initiierte DB Cargo im Jahr 2000 das Sanierungsprogramm MoraC (Marktorientiertes Angebot Cargo). Verlustbringende Einzelwagentransporte wurden aufgegeben, die Konzentration sollte auf Groß- und mittelgroße Kunden gelegt werden. Mit MoraC war auch ein weiträumiger Rückzug aus der Fläche verbunden, etwa 650 Güterverkehrsstellen, wie kleine Bahnhöfe und Industrieanschlüsse, wurden aufgegeben (vgl. Vahrenkamp 2005: 304).

(hoher Zeitbedarf) werden häufig im Einzelwagenverkehr[1196] und bei Wagengruppen erreicht, da Rangierleistungen erforderlich sind. Aus den bisherigen Ausführungen darf jedoch nicht pauschal geschlossen werden, die Bahn könne nicht in Logistikketten eingebunden werden. Auch die Bahn verzeichnete – wie unter 6.1.2 skizziert – Zuwächse bei logistisch anspruchsvollen Transportvorgängen. Im Rahmen kurzzyklischer Logistikkonzepte – Transport kleiner Mengen in schneller Zeitabfolge bei räumlicher und zeitlicher Felxibilität – wird der LKW nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand durch die Bahn zu ersetzen sein.[1197] Zielt das Logistikkonzept hingegen mehr auf Zuverlässigkeit und weniger auf Geschwindigkeit ab, kann die Bahn durchaus Vorteile erzielen. Wird beispielsweise eine Bündelung der Güterströme zu Ganzladungen erreicht, kann die Massenleistungsfähigkeit der Bahn auch bei Logistikgütern zur Geltung kommen.[1198] Bahntransporte werden ab Entfernungen zwischen 300 und vor allem bei mehr als 500 km, d.h. auf langen Transportrelationen, für Verlader interessant.

Die Binnenschifffahrt ist prädestiniert für massenhaft anfallende, transportkostenempfindliche Güter, für die in der Regel keine Eilbedürftigkeit gegeben ist. Im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern weist das Binnenschiff eine geringe Transportgeschwindigkeit auf. Auch die Netzbildungsfähigkeit ist gering (Bindung an den Schifffahrtsweg). Das Binnenschiff kann seine Vorteile – wie die Bahn – beim Transport zwischen sogenannten nassen Plätzen (Versand- und Empfangsort verfügen über einen eigenen Wasseranschluss) voll ausschöpfen. Beim kombinierten Verkehr wird demgegenüber durch den notwendigen Vor- und Nachlauf (mit LKW oder Bahn) der ohnehin zeitaufwendige Transport mit dem Schiff noch mehr verlangsamt und damit auch erheblich verteuert (Kooperationserfordernisse mit anderen Verkehrsträgern). Die wichtigste deutsche Wasserstraße ist der Rhein. Die internationale Binnenschifffahrt in Westeuropa ist gleichzusetzen mit der internationalen Rheinschifffahrt zwischen Basel und Rotterdam.[1199] Im Bereich der Rheinschifffahrt spielt der Transport von Chemieerzeugnissen eine wichtige Rolle. Hier können doppelwandige Binnenschiffe Transporte für die am Fluss angesiedelten Chemieunternehmen relativ sicher durchführen. Die Termintreue (Zuverlässigkeit) kann durch witterungsbedingte Hoch- und

---

[1196] Der Einzelwagenverkehr ist ein Sammel- und Verteilverkehr, bei dem die Züge aus Güterwagen unterschiedlicher Absender und Empfänger bestehen.

[1197] Für die Distributionslogistik sind Ganzzüge in vielen Fällen zu unflexibel, da es sich hierbei um die Versendung kleinerer Partien in weit gestreute Destinationen handelt.

[1198] Vgl. Trost 1999: 126ff.

[1199] Vgl. Ihde 2001: 151ff.

Niedrigwasserstände bzw. Eisgang beeinträchtigt werden. Wie unter 6.1.2 ausgeführt, konnte die Binnenschifffahrt beim Transport von Halb- und Fertigwaren deutliche Zuwächse verzeichnen.[1200] Gerade in dieser Gütergruppe stellen die Verlader höchste logistische Anforderungen. Die Steigerung ist vor allem auf den Containertransport zwischen dem See- und Binnenhafen Rotterdam und seinem Hinterland zurückzuführen. Noch stärker als bei der Bahn müssen für eine wirtschaftliche Beförderung mit dem Binnenschiff bestimmte Mindestaufkommensmengen erreicht werden. Güter müssen gebündelt werden, um die Transportkapazitäten der Schiffe auszulasten. Für sehr kleine Transportmengen wird sich das Binnenschiff wohl auch in Zukunft nicht lohnen.[1201] Im Gegensatz zur Bahn verfügt die Binnenschifffahrt jedoch über erhebliche Kapazitätsreserven bei den Schiffen, den Wasserstraßen und bei der Abwicklung in den Häfen.[1202] Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass Binnenschiffe sich den jeweils unterschiedlichen Wasserspiegelbreiten, den Tauchtiefen, der Zahl und den Abmessungen von Schleusenbauwerken, den Krümmungsradien, den Brückenhöhen usw. anpassen müssen. So können z.B. die größten Schiffe[1203] mit der höchsten Massenleistungsfähigkeit auf dem Rhein[1204] eingesetzt werden. Die gleichen Schiffe können wegen der niedrigeren Wassertiefen nichts auf der Elbe transportieren. Eine strukturelle Besonderheit der Binnenschifffahrt liegt in dem Umstand, dass es sich bei einem Großteil der Schiffseigner um selbstfahrende Partikuliere[1205] handelt. Die Reedereien bauen aus Kostengründen in zunehmendem Maße den eigenen Schiffsbestand ab und greifen auf Partikulierschiffe zurück. Die Partikuliere erhalten dann von ihren Reedereien die Aufträge. Der Großteil der Schiffseigner verfügt somit über keine eigene logistische Organisation. Die Transportaufträge werden häufig über Partikuliergenossenschaften vermittelt. Hierdurch werden Leerfahrten, Wartezeiten oder Stillstandszeiten für die Umrüstung zum Transport anderer Ladungen hervorgerufen, was

---

[1200] 1995 erbrachten Binnenschiffe in der Gütergruppe Fahrzeuge, Maschinen, Halb- und Fertigwaren 2,9 Mrd. tkm, 2001 waren es 5,3 Mrd. tkm (vgl. Verkehr in Zahlen (VIZ) 2002: 238ff.).

[1201] Trost 1999: 272.

[1202] ebd.: 273.

[1203] Auf dem Rhein werden auch verstärkt sog. Ro-Ro-Verkehre durchgeführt. Diese Roll-on/Roll-off-Verkehre stellen eine Form des kombinierten Verkehrs dar, bei dem Land-/Neufahrzeuge (Straßen- und Schienenfahrzeuge) auf Schiffen (spezielle Ro-Ro-Schiffe, Fähren) transportiert werden. Spezifisch für das Ro-Ro-Verfahren ist, dass die zu verladenden Fahrzeuge aus eigener Kraft auf das Schiff fahren.

[1204] Zur Leistungsfähigkeit eines Europaschiffs auf dem Rhein vgl.: Aberle 2003: 553.

[1205] Als Partikuliere gelten Schifffahrtsbetriebe mit bis zu drei Schiffen. Häufig verfügen die Partikuliere als Selbstfahrer aber nur über ein Schiff.

Zeitnachteile und Kosten verursacht. Im Vergleich zur Eisenbahn und zum LKW stellt das Binnenschiff das „energiegünstigste und umweltschonendste Verkehrsmittel“[1206] dar.

Kombinierte Verkehre[1207] sind mehrgliedrige Transportvorgänge. Eingliedrige Transportketten bietet im Wesentlichen der LKW, der durch das engmaschige Straßennetz einen Band-zu-Band-Transport bieten kann. Auch bei Bahn und Binnenschiff können solche Transportvorgänge vorkommen, wenn sowohl der Versender als auch der Empfänger über einen eigenen Gleis- bzw. Wasserstraßenanschluss verfügen. In der Regel wird ein Transport aber in mehrgliedrigen Transportketten ausgeführt. Diese umfassen mindestens einen Umschlagvorgang (z.B. LKW auf LKW) oder zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln (z.B. LKW auf Bahn; Schiff auf Bahn etc.). Kombinierte Verkehre zielen darauf ab, die komparativen Kosten- und Leistungsvorteile der einzelnen Verkehrsmittel zu nutzen. Zum Beispiel können im KV die Systemstärken von LKW und Bahn kombiniert werden. Den Sammel- und Verteilverkehr in der Fläche übernimmt der LKW, große Distanzen im Hauptlauf werden mit dem Güterzug überwunden. Die Verkehrsträgerkombination LKW-Bahn ist die am haufigsten genutzte KV-Variante, gefolgt von der Kombination LKW-Schiff.[1208] „Der doppelte Umschlagsaufwand bei Vor- und Nachlauf führt im Kombinierten Verkehr zu großen Umschlagskosten und langen Wartezeiten, weswegen der Kombinierte Verkehr für kurze Strecken unwirtschaftlich ist. Als untere Grenze für eine wirtschaftliche Abwicklung des Kombinierten Verkehrs wird (…) die Entfernung von 300 km im Hauptlauf genannt.“[1209] Vor allem eine Reduzierung der Transportdauer im KV-Hautplauf (mit der Bahn) könnte die KV-Wahlwahrscheinlichkeit erhöhen.[1210] Viele Speditionen beziehen die KV-Alternativen in ihre Überlegungen aber nicht mit ein, da sie wenig Erfahrungen mit kombinierten Verkehren gesammelt haben. Unabhängig von der Unternehmensgröße – so das Ergebnis einer Untersuchung – ist die Verkehrsmittelwahl von Speditionen, die zunächst mal als verkehrsträgerneutral angesehen werden müssen, stark LKW-lastig.[1211] Im Unterschied zum gebrochenen Verkehr wird beim kombinierten Verkehr der Gütertransport in einer festen Ladeeinheit vorgenommen. Bei einem Wechsel der Fracht zwischen Verkehrsmitteln wird so kein Umladen innerhalb der Ladeeinheit nötig. Es muss lediglich der Transportbehälter

[1206] Krampe/Lucke 2006: 277.

[1207] Vgl. hierzu: Bühler 2006: 54ff.

[1208] ebd.: 125.

[1209] Vahrenkamp 2005: 309.

[1210] Bühler 2006: 209ff.

[1211] ebd.: 111ff.

verladen werden. Ist beim KV nur ein Verkehrsträger beteiligt, wird auch vom intramodalen KV gesprochen. Bei der Beteiligung mehrerer unterschiedlicher Verkehrsträger liegt ein intermoderaler KV vor.[1212] Eine intermodale Transportkette besteht grundsätzlich aus Vor-, Haupt- und Nachlauf, wobei der Hauptlauf (in der Regel mit Bahn oder Schiff) wirtschaftlich bedingt meistens den größten Anteil an der Transportentfernung besitzt. Beim KV haben sich unterschiedliche Arten entwickelt: Beim Huckepackverfahren wird im sogenannten horizontalen Umschlag ein Verkehrsmittel komplett verladen. Hier ist z.B. die rollende oder schwimmende Landstraße zu nennen. Hierbei wird der gesamte Sattelzug (Zugmaschine und Anhänger) komplett über eine Rampe auf die Wagen der Bahn bzw. auf das Schiff gefahren. Die Bahn hat für diese Transporte spezielle Niederflurwagen entwickelt, um mit den verladenen LKW alle Brücken und Tunnel passieren zu können. In der Binnenschifffahrt gibt es spezielle Ro-Ro-Schiffe. Wegen des schlechten Verhältnisses von Nutzlast und Totlast beträgt der Anteil der horizontalen Verladung im KV lediglich 10% am gesamten Umschlag im KV.[1213] Die rollende Landstraße ist daher in der Regel auch nur in Engpasssituationen (z.B. Alpentransit) anzutreffen. Im vertikalen Umschlag wird nicht der gesamte Sattelzug, sondern nur der Anhänger, spezielle Wechselbehälter oder der genormte Container verladen. Der Containertransport hat sich gerade auch als Folge des Wandels in der Seeschifffahrt durchgesetzt und macht mit den größten Anteil am Gesamtaufkommen im KV aus.[1214] Die Vorteile des kombinierten Containerverkehrs liegen darin, dass die Container durch alle Verkehrsträger transportiert werden können und dementsprechend eine flexible Kombination aller Verkehrsmittel möglich ist. Zudem hat der Container den besten Nutzlastanteil im KV und er kann - im Gegensatz zu sonstigen Wechselbehältern – gestapelt werden.[1215] Im Bereich des Schiffsverkehrs hat sich der sog. Lash-Verkehr (lighter aboard ship) entwickelt. Die Fracht der Schiffe befindet sich in besonderen Transporteinheiten (den Lightern), die mit Hilfe von Kränen entweder von den Binnenschiffen auf Seeschiffe oder umgekehrt verladen werden können.[1216]

[1212] Vgl. hierzu: Schulte 1999: 139.

[1213] ebd.

[1214] Kohlenberger 1997: 172.

[1215] ebd.: 168ff.

[1216] Schulte 1999: 40.

6.2.3 Exkurs: Ein attraktiver Schienengüterverkehr in Europa: Wunschdenken oder Wirklichkeit?[1217]

„Der Schienenverkehr bietet ein janusköpfiges Bild von Modernität und Altertümlichkeit. (…) Die Schiene ist (…) fast 200 Jahre nach den ersten Eisenbahnfahrten nach wie vor ein Verkehrsträger, der umfangreiche Möglichkeiten bietet, und von dessen Wiederbelebung es abhängt, ob der Ausgleich der Verkehrsträgeranteile Erfolg hat.“[1218] Die europäische Verkehrspolitik ist bei der Integration des Sektors „Schienenverkehr“ in den Binnenmarkt erst sehr spät, zu Beginn der 90er Jahre tätig geworden.[1219] „Lange Zeit orientierte sich die Entwicklung der Eisenbahnsysteme an einzelstaatlichen Bedürfnissen. Die Eisenbahnen wurden – und werden auch heute noch – von nationalen Gesellschaften betrieben, die sich auf den heimischen Markt konzentrieren. Betriebsvorschriften und technische Normen werden vorwiegend auf einzelstaatlicher Ebene festgelegt; deshalb weichen die jeweiligen Verfahren voneinander ab und die enormen Infrastrukturen sowie der beträchtliche Bestand an Rollmaterial sind teilweise inkompatibel. Das führte zu einer Fragmentierung sowohl der Bahnsysteme als auch der Zulieferindustrie, (…).“[1220]

Ein funktionierendes europäisches Schienenverkehrssystem kann nur dann voll wettbewerbsfähig und attraktiv sein, wenn alle Probleme im Zusammenhang mit dem Abbau technischer Handelshemmnisse und der Interoperabilität der Züge – d.h. ihrer Fähigkeit, auf allen Netzabschnitten zu fahren – gelöst sind.[1221] „Die ungenügende Interoperabilität des

---

[1217] Dieses Wortpaar verwendete das Weißbuch Verkehr 2001 (KOM (01) 370 endg.: 38). Das Weißbuch zeigte sowohl die bestehenden Mängel als auch die Leistungsmöglichkeiten der Eisenbahn auf. Im Folgenden kann keine erschöpfende Analyse dieses Themas erfolgen. Es soll lediglich darum gehen, einige Entwicklungstendenzen im Bahnsektor zu veranschaulichen und bestehende Funktionsschwächen zu benennen. Wie im einzelnen die „Schaffung eines integrierten europäischen Eisenbahnraumes“ gelingen kann, schildert die Kommission ausführlich z.B. in: KOM (02) 18 endg.; KOM (04) 140 endg. Siehe hierzu auch: KOM (06) 314 endg.: 11.

[1218] KOM (01) 370 endg.: 28/29.

[1219] Meyer 1998: 15. Der erste Schritt ist 1991 mit der Richtlinie 1991/440/EWG (über die Trennung zwischen der Rechnungsführung für die Infrastruktur und die Erbringung der Verkehrsleistung) unternommen worden. Auf dieser Grundlage haben mehrere Mitgliedstaaten den Betrieb der Eisenbahnlinien und Bau und Verwaltung der Netze getrennten Unternehmen übergeben. Die Richtlinie 1991/440/EWG garantierte auch schon beschränkte und bedingte Zugangsrechte für sog. internationale Gruppierungen. In der Praxis war die Attraktivität dieser noch rudimentären Zugangsrechte allerdings gering (vgl. Meyer 1998: 18).

[1220] KOM (96) 421 endg.: 30.

[1221] Vgl. hierzu: Richtlinie 2001/16/EG über die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen

europäischen Netzes ist eines der größten Hindernisse für europaweite Dienstleistungen, insbesondere im Frachtbereich."[1222] Zwar können Güterwagen und ein Großteil der Personenwagen technisch gesehen schon seit Jahrzehnten von Sizilien bis nach Skandinavien fahren, dies gilt jedoch nicht für die Lokomotiven, die eine große Zahl von Mindestanforderungen in Bezug auf die Elektrifizierung und Signalisation[1223] erfüllen müssen. „Bereits seit mehreren Jahren befahren LKW die europäischen Fernstraßen, ohne durch die Binnengrenzen behindert zu werden, an denen sie einst zur Abwicklung der Zollformalitäten anhalten mussten. Für Lokomotiven ist dagegen das Überqueren einer Grenze nach wie vor ein besonderes Ereignis, ausgenommen bei einigen Lokomotiven, die für mehrere Systeme gerüstet sind."[1224] In Europa gibt es nicht weniger als vier[1225] verschiedene Spurweiten, außerdem variiert teilweise das höchstzulässige Gewicht je Achse von Land zu Land. Die Kosten – allein für eine technische Harmonisierung in Europa – z.B. durch die Verwendung von Mehrstromlokomotiven (die mit verschiedenen Stromspannungen arbeiten), dürften im zweistelligen Milliardenbereich (in Euro) liegen.[1226] Mit dem Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystem (ERTMS[1227]) soll die Zersplitterung beendet werden. Die derzeit noch nebeneinander bestehenden Signalgebungssysteme sollen mittels ERTMS vereinheitlicht werden. Von den Hindernissen im europäischen Schienen(güter)verkehr profitiert(e) der Straßen(güter)verkehr, da für ihn keine derartigen technischen Hindernisse bestehen.

Die europäische Verkehrspolitik versuchte in den letzen Jahren mit einer geregelten Öffnung der Märkte, dem Schienenverkehr neue Impulse zu geben.[1228] Dabei zeigte sich allerdings: „Die Regelung des Eisenbahnverkehrs ist äußerst komplex. Sie umfasst die Gewährung von Konzessionen, Erhebung von Wegeentgelten[1229], Zuweisung von Fahrplantrassen,

---

Eisenbahnsystems.

[1222] KOM (02) 18 endg.: 6.

[1223] Gravierend ist dieser Umstand deshalb, weil die verschiedenen Signaltechniken – selbst bei kompatiblen Stromsystemen – einen durchgängigen und flexiblen Triebfahrzeugeinsatz verhindern oder eben mehrere diesbezügliche Systemkomponenten auf den betroffenen Fahrzeugen erfordern.

[1224] Generaldirektion Energie und Verkehr 2006: 1.

[1225] Irland, die Iberische Halbinsel, die baltischen Staaten und Finnland haben eigene Spurweiten, die sich vom übrigen europäischen Netz unterscheiden.

[1226] Vgl. KOM (01) 370 endg.: 33.

[1227] European Rail Traffic Management System.

[1228] Vgl. hierzu: Frerich/Müller 2004b: 238-249.

[1229] In der Richtlinie 1995/19/EG wurden die Grundsätze für die Berechnung von Wegeentgelten erstmals festgelegt, die allerdings „zu allgemein formuliert sind, als dass sie eine angemessene Grundlage für die Festlegung von Gebühren sein könnten. So bestehen weiterhin grundlegende Unterschiede zwischen nationalen

Ausstellung von Sicherheitszeugnissen für spezifische Dienste, Interoperabilität, technische Normen, Konformitätsbewertung, Arbeitsbedingungen usw. Die Lösung dieser Fragen hängt von einer Reihe von Akteuren ab: der Gemeinschaft, den Regierungen, den Behörden, internationalen Organisationen und aufgrund der herkömmlichen Selbstregelung auch von den Eisenbahnunternehmen selbst."[1230] Im November 2000 erfolgte mit dem sog. ersten Eisenbahnpaket[1231] eine „historische Einigung" zwischen Parlament und Rat.[1232] Darin wurde unter anderem festgelegt, den Schienenverkehr in Europa schrittweise für einen geregelten Wettbewerb zu öffnen.[1233] „Der Schienenverkehrssektor wird im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähiger werden, wenn zwischen den Betreibern ein stärkerer Wettbewerb ermöglicht wird. Die Marktöffnung zusammen mit dem Eintritt neuer Betreiber könnte die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors erhöhen, indem eine gesunde Konkurrenz zwischen den jetzigen Betreibern und neuen Wettbewerbern gefördert wird."[1234] Gemäß Eisenbahnpaket I mussten die Mitgliedstaaten in einem ersten Schritt ab März 2003 mit der Öffnung der grenzüberschreitenden Güterverkehrsdienste auf insgesamt 50.000 km Hauptstrecken (Ausdehnung der Zugangsrechte) beginnen. Dabei handelte es sich um diejenigen Strecken, die zum transeuropäischen Netz für den Schienengüterverkehr (TESGN[1235]) gehören.[1236] Auf der Grundlage des Weißbuchs 2001 legte die Kommission im Januar 2002 dann ein weiteres, zweites Eisenbahnpaket vor. Danach sollte der Markt für den

---

Konzepten für eine Gebührenerhebung und bislang besteht noch kein Konsens darüber, in welcher Form sie die Kosten widerspiegeln oder den intermodalen Wettbewerb berücksichtigen könnten bzw. sollten." (Meyer 1998: 17). Die angekündigte neue Rahmenrichtlinie (vgl.: 4.2.5; Kapitel 7) war daher auch für den Eisenbahnsektor von immenser Bedeutung. „Zunächst muss eine angemessene Tarifierung für alle Verkehrsträger geschaffen werden, die es gestattet, den umweltverträglichsten den gebührenden Platz einzuräumen." (KOM (02) 18 endg.: 4).

[1230] KOM (96) 421 endg.: 23.

[1231] Das erste Eisenbahnpaket, auch Infrastrukturpaket genannt, besteht aus den Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG und 2001/14/EG. Die drei Richtlinien stellten klar, welche Rolle und welche Verantwortung den Beteiligten zukommt, d.h. den Eisenbahnunternehmen, deren Aufgabe die Beförderung ist, den Fahrwegbetreibern, die die Infrastruktur aufbauen und den Zugang zu klaren und angemessenen Bedingungen gewähren müssen, und schließlich den Aufsichtsorganen, die eventuelle Streitigkeiten zwischen Eisenbahnunternehmen und Fahrwegbetreibern zu schlichten haben.

[1232] KOM (01) 370 endg.: 30.

[1233] Vgl. Burmeister 2001.

[1234] KOM (01) 370 endg.: 30.

[1235] Transeuropäisches Schienengüternetz (TESGN). Rund 70-80% des Eisenbahngüterverkehrs wird über das TESGN abgewickelt.

[1236] Vgl. Richtlinie 2001/12/EG.

internationalen Frachtverkehr auf dem ganzen europäischen Schienennetz ab 1. Januar 2006 geöffnet werden.[1237] Die Möglichkeit zur Kabotage auf dem gesamten inländischen Eisenbahnnetz (für den Frachtverkehr) sollte nicht wie ursprünglich vorgesehen erst 2008, sondern bereits ab 1. Januar 2007 möglich sein.[1238] Die Kommission erhofft sich davon, den Eisenbahnsektor weiter anzukurbeln und die Schaffung eines integrierten Eisenbahnraumes in Europa schneller voranzubringen.

Wie schnell sich der Eisenbahnsektor seiner neuen europäischen Dimension angepasst hat, bilanzierte die Kommission in der Einleitung ihres Eisenbahnpaket-Vorschlags II: „Trotz zahlreicher positiver Erfahrungen, neuer Initiativen am Markt und der Umstrukturierung der alteingesessenen Eisenbahnunternehmen in mehreren Mitgliedstaaten erfolgt der Wandel, für das, was auf dem Spiel steht, nicht schnell genug.“[1239] Außerdem könne bislang „auf dem Markt des schienengebundenen Güterverkehrs weder national noch grenzüberschreitend von einem nennenswerten Wettbewerb die Rede sein. Auch wenn die Rechtslage in einigen Ländern den Wettbewerb zulässt, sind nur wenige Unternehmen vorhanden, die tatsächlich als Konkurrenten der nationalen Eisenbahnunternehmen auftreten.“[1240] Ein weiterer Grund für die Unzufriedenheit der Kunden mit der Güterbeförderung auf der Schiene sei die „wenig überzeugende und sich weiter verschlechternde Qualität insbesondere im grenzüberschreitenden Verkehr. Nach Schätzung der Symonds Group beläuft sich in Europa die Durchschnittsgeschwindigkeit im grenzüberschreitenden Schienengüterverkehr auf den wichtigsten Nord-/Süd- und Ost-/West-Trassen derzeit auf ca. 20 km/h. Außerdem sind Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit bei weitem nicht zufriedenstellend.“[1241] Dem wichtigen Qualitätsaspekt[1242] schenkte daher das dritte Eisenbahnpaket besondere Beachtung. Das von der Kommission am 3. März 2004 angenommene weitere Maßnahmenpaket bestand aus

---

[1237] Nur rund ein Drittel der 25 EU-Mitgliedstaaten hatten fristgerecht zum 1. Januar 2006 das gesamte Eisenbahnnetz für den internationalen Güterverkehr geöffnet. Verkehrskommissar Jacques Barrot kündigte an, gegen säumige Mitgliedstaaten ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten (vgl. Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ) vom 2. Februar 2006: 1).

[1238] Mit der Öffnung des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur und der fortschreitenden Schaffung eines echten europäischen Eisenbahnmarktes wurde auch eine behördliche Regelung erforderlich, die allen Marktbeteiligten gleiche Wettbewerbsbedingungen garantiert. Die Kommission schlug daher im zweiten Eisenbahnpaket die Schaffung einer europäischen Eisenbahnagentur vor (KOM (02) 18 endg.: 16).

[1239] ebd.: 4.

[1240] ebd.: 45.

[1241] ebd.: 46

[1242] Vgl.: 6.2.1.

insgesamt 4 Vorschlägen: (1) Weitere Öffnung des Marktes für internationale Personenbeförderung; (2) Verordnung über Rechte und Pflichten für Passagiere im internationalen Eisenbahnverkehr; (3) Verordnung über Schienenfrachtqualität[1243]; (4) Richtlinie für Zugführerlizenzen (z.B. Ausbildung von Triebfahrzeugführern nach gleichen Standards).

Fazit: „Der rechtliche Rahmen für den Güterverkehr auf der Schiene wird bis 2007 vollendet sein.“[1244] Ein attraktiver Schienengüterverkehr in Europa ist – nicht zuletzt aufgrund der noch anstehenden vielfältigen Herausforderungen – jedoch nach wie vor immer noch „mehr Wunschdenken als Wirklichkeit.“[1245] Der Handlungsdruck im Eisenbahnsektor ist allerdings enorm. Ein Großteil des erwarteten Güterverkehrswachstums müsste – um beispielsweise die Verkehrsträgeranteile bis 2010 auf dem Niveau von 1998 zu stabilisieren – maßgeblich von der Bahn aufgenommen werden. Ein leistungsfähigeres europäisches Schienengüterverkehrsnetz ist – wie sich auch unter 6.3 zeigen wird – Voraussetzung für eine nennenswerte Verkehrsverlagerung. Die „Weichenstellungen für die Zukunft“ müssen im Bahnsektor somit in relativ kurzer Zeit erfolgen, da der notwendige Strukturwandel von allen Beteiligten zu lange hinausgezögert wurde, und politische Maßnahmen eine gewisse Zeit benötigen, um ihre Wirksamkeit zu entfalten.[1246] „Für ein Wiedererstarken des europäischen Güterverkehrs müssen dem Schienengüterverkehr leistungsfähige internationale Trassen vorbehalten sein, entweder in Form von bestimmten Infrastrukturen oder in Form von bestimmten Tageszeiten.“[1247] Im Verkehr über große Entfernungen hat der Schienenmarkt künftig wohl die „erfolgsversprechendsten Wachstumschancen.“[1248]

[1243] In den Vorbemerkungen zur Verordnung merkte die Kommission an: „Die allgemeine Qualitätsentwicklung bei den grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrsdiensten ist alarmierend. Indikatoren für die Pünktlichkeit grenzüberschreitender Züge des kombinierten Verkehrs, (…), lassen ein inakzeptables Leistungsniveau erkennen. Im Jahr 1999 hatten 40% der Züge des kombinierten Verkehrs mehr als 30 Minuten Verspätung. Drei Jahre später, im Jahr 2002, war dies bei 52% der Züge der Fall, wobei 7% sogar um mehr als 24 Stunden verspätet waren. Die Hauptursachen hierfür waren fehlende Lokomotiven oder fehlendes Personal an den Übergabepunkten. (…) Eine schlechte Dienstleistungsqualität verursacht dem Eisenbahnsektor erhebliche Kosten. Die Eisenbahnunternehmen und Betreiber kombinierter Verkehrsdienste erhalten keine neuen Aufträge und können sogar Marktanteile an andere Verkehrsträger verlieren.“ (KOM (04) 140 endg.: 3).

[1244] KOM (06) 314 endg.: 11.

[1245] So Colsman, van Vreckem, Scherp und Erdmenger im Interview.

[1246] Vgl. KOM (96) 421 endg.: 40.

[1247] KOM (01) 370 endg.: 36.

[1248] ebd.: 35.

6.3 Verkehrsverlagerung über preispolitische Instrumente

Untersuchungen über den Einsatz preispolitischer Maßnahmen im Straßengüterverkehr gelangen alle zum gleichen Ergebnis: Erst bei drastischen, d.h. einschneidenden Erhöhungen der Preise und bei deutlichen qualitiativen Angebotsverbesserungen auf seiten der Bahn und des Binnenschiffs ist mit spürbaren Verkehrsverlagerungen zu rechnen. Moderate Preiserhöhungen führen alleine nicht zum gewünschten Lenkungserfolg.[1249] Mögliche Verlagerungspotenziale durch preispolitische Eingriffe müssen zudem äußerst differenziert bewertet werden:

- Durch organisatorische Maßnahmen (z.B. bessere Auslastung der Fahrzeuge, Vermeidung von Leerfahrten, zeitliche Verschiebung von Fahrten, Ausweichen auf mautfreie Strecken, Umschichtung der Fahrzeugflotte) werden Versender, Fuhrunternehmer und Spediteure zunächst versuchen, die preiserhöhende Wirkung zu mindern.[1250] Durch den Einsatz von Nutzfahrzeugen, die unterhalb der mautpflichtigen Grenze von zwölf Tonnen liegen, kann die Maut unter Umständen sogar ganz umgangen werden.
- Der Güternahverkehr[1251] sowie der Vor- und Nachlauf zum KV mit dem LKW werden nur in Ausnahmefällen zu ersetzen sein.[1252] Auch drastische Preiserhöhungen können keine Wirkung zeigen, wenn keine Alternativen zum Straßengüterverkehr vorhanden sind. Nach Modellrechnungen würde es deswegen im Nahbereich bei deutlichen Kostenerhöhungen von bis zu 30% zu einer Reduktion der Fahrleistung von nur wenigen Prozent kommen.[1253]
- Im Güterkraftverkehr tragen die Lohnkosten für den Fahrer, aber auch die allgemeinen

---

[1249] Vgl. hierzu: Halbritter 1999: 283ff.; Trost 1999; Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung (IWW) 2001; Aberle 2003: 15/16; Bühler 2006.

[1250] IWW 2001: 121. Aus umweltpolitischer Sicht ist ein solches Ergebnis sehr zu begrüßen.

[1251] Bis Juni 1998 wurde der Straßengüterverkehr vom Statistischen Bundesamt differenziert nach Transporten im Nahverkehrsbereich bis 75 km und nach Transporten im Fernverkehr mit Entfernungen über 75 km. Diese Einteilung wurde in den offiziellen Statistiken mit der Einführung eines neuen Güterkraftverkehrsgesetzes vom 1. Juli 1998 (§ 3 GüKG) nicht mehr weitergeführt. Das Bundesamt für Güterverkehr klassifiziert die Straßengüterverkehre in seinen Marktbeobachtungen in Nah- (bis 50 km), Regional- (51-150 km) und Fernverkehre (ab 151 km). Vgl. hierzu: Bundesamt für Güterverkehr 2006.

[1252] Vgl. Bühler 2006: 7.

[1253] Halbritter 1999: 299.

Fuhrparkverwaltungskosten, erheblich zu den Betriebskosten bei. Die festen Kosten, einschließlich der Fahrzeugabschreibung, umfassen mehr als zwei Drittel der Gesamtkosten eines LKW. Preispolitische Instrumente zur Verteuerung der eigentlichen Fahrtkosten machen sich dementsprechend erst bei fühlbaren Anhebungen in der Gesamtbilanz bemerkbar.[1254]

- Werden höhere Transportkosten auf die Preise der transportierten Waren aufgeschlagen, sind Preiserhöhungen noch weniger spürbar. Dies liegt an der nur geringen Sensitivität vieler Produktpreise bezüglich der Veränderungen von Transportpreisen. Die Anteile der LKW-Transportkosten am Produktionswert der einzelnen Wirtschaftsbereiche machen durchweg, zum Teil sogar beträchtlich, unter 5% aus.[1255] Höhere Transportkosten, die vollständig auf die Waren abgewälzt werden, führen daher auch nur zu geringen Verteuerungen der Güter.[1256] Beim Endverbraucher werden somit auch keine wesentlichen Anreize geschaffen, umweltfreundlich transportierte Waren zu kaufen.
- Preispolitische Eingriffe können die externen Ursachen der Verkehrsentwicklung nicht außer Kraft setzen. Auch die unterschiedlichen Systemeigenschaften (interne Ursachen) der Verkehrsträger bestehen fort.
- Selbst wenn die Einführung exorbitant hoher Straßenbenutzungsgebühren im nationalen Alleingang möglich wäre, so würde dies wohl die Wettbewerbsfähigkeit eines solchen Landes – im direkten Vergleich zu anderen europäischen Nachbarstaaten – negativ beeinflussen.

In einer Untersuchung zur Verkehrsmittelwahl im Güterverkehr durch das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) zeigte sich, dass die deutsche LKW-Maut von durchschnittlich 12,4 Cent/km für das Transportgewerbe im Mittel zu einer Kostensteigerung von etwa 6,5% geführt hat.[1257] Lediglich etwa 2,5% der befragten Speditionen gaben an, unter

---

[1254] Halbritter 1999: 284.

[1255] Zur geringen Bedeutung der reinen Transportkosten in modernen Wertschöpfungsprozessen vgl. Kutter 2005: 26/27.

[1256] Für die deutsche LKW-Maut rechnete das BMVBW im Jahr 2003 vor, dass selbst wenn die Mautkosten (durchschnittlich 12,4 Cent pro Kilometer) vollständig an den Endverbraucher weitergegeben würden, man nur mit marginalen Preissteigerungen rechnen müsse: 1 Kilo Bananen (+ 1,2 Cent), 1 Becher Joghurt (+ 0,4 Cent), 1 Paar Schuhe (+ 0,8 bis + 1,2 Cent), Fernseher (500 Euro = + 11 bis 18 Cent), Einbauküche (10.000 Euro = rund + 12,7 Euro) (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2003: 12).

[1257] Vgl. Bühler 2006.

diesen Umständen Transporte von der Straße auf den KV zu verlagern.[1258] „Eine Erhöhung der LKW-Transportkosten um etwa sieben Prozentpunkte bewirkt lediglich eine marginale Änderung des Modal Split.“[1259] Auch das Bundesamt für Güterverkehr stellte im Jahresbericht 2005 (Marktbeobachtung Güterverkehr) fest: „Ein Jahr nach Einführung der LKW-Maut zeigt sich (…), dass die hiermit verbundenen verkehrspolitischen Ziele bislang nur zum Teil erreicht werden konnten, denn mautbedingte Verlagerungen vom Straßengüterverkehr auf andere Verkehrsträger waren bisher kaum zu beobachten.“[1260] Im Auftrag der IRU[1261] und des BGL erstellte TransCare, eine Unternehmensberatung für Logistik und Verkehr, eine Studie zu den Verlagerungsmöglichkeiten durch preispolitische Eingriffe.[1262] Dabei zeigte sich, dass erst ab 1 Euro pro km auf allen Straßen in Deutschland 1,22% der Transportmenge des Straßengüterverkehrs (58,8 Mio. t) auf die Schiene wandern würde. Selbst die Anhebung der LKW-Maut auf Schweizer Niveau (circa 60 Cent pro km) hätte kaum messbare Verlagerungseffekte. Zudem würde die Verlagerung – durch massives Drehen an der Preisschraube – mit erheblichen volkswirtschaftlichen Nachteilen erkauft. Qualitäts- und Strukturverbesserungen bei den Bahnangeboten wären hingegen – so TransCare – weitaus wirksamer und könnten ein Verlagerungspotenzial von 4,1 Prozent erschließen. Auch eine Studie der Unternehmensberatung McKinsey mit dem Titel „The Future of Rail Freight in Europe“[1263] – im Auftrag der Gemeinschaft der Europäischen Bahnen (CER[1264]) – ergab, dass die derzeitige Mauthöhe in Deutschland nicht ausreicht, um den Marktanteil der Schiene in absehbarer Zeit zu erhöhen. Selbst bei einer Erhöhung auf 20 Cent, einer Restrukturierung der Bahnunternehmen und einer Liberalisierung des Schienenmarktes sei ein weiterer Rückgang des Marktanteils zu befürchten.[1265] Erst bei einer LKW-Maut von 49 Cent wie in der Schweiz sei eine leichte Erhöhung des Marktanteils – so McKinsey im Gegensatz zu TransCare – von heute 14 auf 16 bis 17 Prozent zu erwarten.

[1258] Vgl. hierzu auch: Stuttgarter Zeitung 10.03.06: 2.

[1259] Bühler 2006: 212.

[1260] Bundesamt für Güterverkehr 2006: 1.

[1261] Vgl. hierzu: 4.1.7.

[1262] Vgl. zu den Ergebnissen: TransCare 2006; Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ) vom 16. März 2006: 1. TransCare gilt eigentlich eher als schienennahe Logistikberatung.

[1263] McKinsey&Company 2005.

[1264] Vgl. hierzu: 4.1.7.

[1265] Nach Berechnungen von McKinsey würde das Transportvolumen der Bahn um 20% bis 30% abnehmen. Der Straßengüterverkehr, d.h. die Zahl der LKW, erhöhe sich um 15.000 bis 20.000. Der Marktanteil der Bahn läge dann bei 10% bis 11%.

Wie in Fallstudie I und II ausführlich dargestellt, waren dem deutschen Gesetzgeber in punkto Mauthöhe aufgrund europarechtlicher Vorgaben weitgehend die Hände gebunden. Insoweit stellt sich die Frage, inwiefern durch die Reform der Wegekostenrichtlinie neue Handlungsspielräume eröffnet werden, die eine Anpassung der Maut z.B. an das Schweizer Niveau ermöglichen würde.

7. Politikneuformulierung: Reform der Wegekostenrichtlinie – Auswirkungen auf die deutsche LKW-Maut[1266]

Die Europäische Kommission (GD TREN) legte am 23. Juli 2003 einen Vorschlag[1267] zur „Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge" vor. Der Vorschlag sollte – wie im Weißbuch Verkehr 2001 angestrebt – einen neuen Gemeinschafts-/Rechtsrahmen für Verkehrsinfrastruktur-Nutzungsentgelte (zunächst allerdings nur sektoral für den Straßengüterverkehr) definieren.[1268] „Immer mehr Mitgliedstaaten ergreifen die Initiative zur Errichtung eines Systems der Infrastrukturtarifierung, das diese Kosten an die Benutzer weitergibt. Angesichts dieser isolierten Initiativen der Mitgliedstaaten und der Bedeutung des Straßengüterverkehrs für die europäische Wirtschaft muss der bestehende Gemeinschaftsrahmen für die Erhebung von Benutzungsgebühren verstärkt werden. Es besteht die Gefahr, dass diese einzelstaatlichen Initiativen zu neuen Wettbewerbsverzerrungen führen und damit das gute Funktionieren des Binnenmarktes gefährden."[1269] Weiterhin merkte die Kommission an: „Es muss nicht so sehr die Höhe der Verkehrsentgelte, sondern vielmehr die Struktur der Abgaben und die Art und Weise weiterentwickelt werden, wie diese erhoben und auf die Benutzer umgelegt werden. Ohne Erhöhung der Steuer- und Abgabenbelastung im Straßenverkehr lässt sich durch Infrastrukturentgelte eine stärkere Differenzierung je nach Fahrzeugtyp, Zeitpunkt und Ort und damit einer exakteren Berücksichtigung der Kosten je

[1266] Im Folgenden ist keine ausführliche Analyse des Rechtssetzungsprozesses analog Fallstudie I und II möglich. Es sollen dennoch die wichtigsten Änderungen im Vergleich zur Richtlinie 1999/62/EG herausgearbeitet werden. Im Rahmen der Darstellung wird deutlich, dass die in Fallstudie I identifizierten Blockadefaktoren (vgl. 4.2.4) teilweise weiter fortbestehen und eine „Kostenwahrheit im Verkehr" bzw. eine „Internalisierung aller externer Kosten" erneut nicht erreicht werden konnte.

[1267] KOM (03) 448 endg.

[1268] Vgl. hierzu auch: 4.2.5.

[1269] KOM (03) 448 endg.: 15.

nach tatsächlicher Situation vornehmen."[1270] Im Einzelnen sah der Kommissionsentwurf folgende Veränderungen gegenüber der bestehenden Wegekostenrichtlinie vor:

- Präzise Definition der „Baukosten": In der Richtlinie 1999/62/EG werden bei der Festlegung der Mautgebühren die Kosten von Bau, Betrieb, Instandhaltung und Ausbau der Infrastrukturen berücksichtigt. Um zu verhindern, dass bereits gezahlte Baukosten in die Abgaben einbezogen werden, müsse – so die Kommission im Richtlinienvorschlag – die Berücksichtigung dieser Kosten auf neue Infrastrukturen beschränkt werden, d.h. auf Infrastrukturen, die in Zukunft gebaut werden bzw. gerade fertiggestellt wurden. Als „gerade fertiggestellte" Projekte sollten solche gelten, deren Bau innerhalb von 15 Jahren vor Inkrafttreten der Richtlinie abgeschlossen wurde. Für Straßen, die älter als 15 Jahre waren, konnte somit nur noch der Erhaltungs- bzw. Ausbauaufwand miteingerechnet werden (Änderung von Art. 2).
- Wurden die bisherigen Gemeinschaftsvorschriften lediglich auf schwere Nutzfahrzeuge ab 12 Tonnen angewendet, sollte das neue System für alle im Güterverkehr eingesetzten LKW mit einer Masse von über 3,5 Tonnen gelten. „Die leichteren Lastkraftwagen befördern zwar weniger Güter als die Schwerlaster, doch verursachen auch sie Schäden an den Verkehrswegen und tragen unmittelbar – in gleichem Maß wie der Schwerlastverkehr – zur Überlastung des Straßennetzes und zum Anstieg der Unfallzahlen bei."[1271]
- Mitgliedstaaten sollten „unter Beachtung der Regeln des EG-Vertrages" auch auf nicht zum Hauptverkehrsstraßennetz[1272] gehörenden Straßen Gebühren erheben dürfen (Änderung von Art. 7 Abs. 2). Dazu sollten explizit auch städtische

[1270] KOM (03) 448 endg.: 3.

[1271] ebd.: 6.

[1272] Unter „Hauptverkehrsstraßennetz" fasste die Kommission in der Hauptsache das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V). Dieses Netz umfasst rund 60.000 km Autobahnen, gewöhnliche Straßen und qualitativ hochwertige Straßen auf dem Gebiet der Europäischen Union. Im Gegensatz zur Richtlinie 1999/62/EG sollte es Mitgliedstaaten leichter möglich sein, in bestimmten Fällen, in denen eine Land- oder Hauptverkehrsstraße wenige Kilometer von einer Autobahn entfernt verläuft, den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrahmens auch auf diese Parallelstrecken auszuweiten, um so Ausweichbewegungen zu verhindern. Die Kommission behielt sich allerdings das Recht vor, die Angemessenheit einer solchen Maßnahme in jedem Einzelfall zu bewerten. Diese Begriffsbestimmung des unter den Gemeinschaftsrahmen fallenden Netzes – so die Kommission – hindere die Mitgliedstaaten nicht daran, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf den Straßen, die keine Hauptverkehrsstraßen sind, ein Entgeltsystem für die Nutzung der Infrastrukturen einzuführen.

Durchgangsstraßen zählen.

- Mitgliedstaaten, die elektronische Gebühren erheben, müssen fahrzeugseitige Gebührenerfassungsgeräte für alle betroffenen Fahrzeuge „im Rahmen angemessener administrativer und wirtschaftlicher Vereinbarungen“ bereit stellen. Gelegentliche Nutzer dürften in keiner Weise benachteiligt werden (neuer Art. 7 Abs. 5a).
- Neben Infrastrukturkosten durften erstmals auch durch Versicherungen nicht gedeckte Unfallkosten in die Gebührenberechnung einbezogen werden (Änderung von Art. 7 Abs. 9). „Die Unfälle gehören zu den auffälligsten schädlichen Auswirkungen des Verkehrs. Jedes Jahr werden in Europa als Folge von Unfällen, hauptsächlich im Straßenverkehr, 40.000 Tote und 1,7 Mio. Schwerverletzte gezählt. Mit diesen Verkehrsopfern sind Kosten für die Gesellschaft verbunden, die sich auf einen zweistelligen Milliarden-Euro-Betrag belaufen, ganz abgesehen von dem nicht bezifferbaren menschlichen Leid. Die Versicherungsprämien decken bereits einen Teil dieser Unfallfolgekosten ab, indem in den meisten Fällen der materielle Schaden und ein Teil der Kosten der Gesundheitspflege erstattet werden. Die Mautgebühren müssen die nicht durch Versicherungen gedeckten Kosten umfassen, die teilweise von der Sozialversicherung oder der Gesellschaft insgesamt getragen werden.“[1273]
- Die Mitgliedstaaten sollten bei Gebühren nach Straßenbeanspruchung (neuer Anhang III), Emissionsklassen, Tageszeit und Stauneigung, sowie - ab 1. Juli 2008 obligatorisch - Sensibilität der Region differenzieren dürfen (Änderung von Art. 7 Abs. 10). „Nach Gebieten und ihren räumlichen Gegebenheiten differenzierte Entgelte werden dauerhaft dazu anregen, dort, wo es möglich ist, auf weniger überlastete Netze sowie umweltfreundlichere und sicherere Verkehrsmittel auszuweichen. Verringert werden nicht nur die Staus, die Luftverschmutzung (durch den Einsatz von Lastkraftwagen, die mit emissionsreduzierenden Technologien ausgerüstet sind) und die Unfallzahlen, sondern auch die derzeit mit dem Verkehr verbundenen Kosten, wodurch im Gegenzug die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und die Lebensqualität erhöht werden. Durch die Entgelterhebung lässt sich durch Verringerung der in Staus verbrachten Zeit, der Unfallzahlen sowie eine Verbesserung der Umweltqualität jährlich ein zweistelliger Milliardenbetrag (in Euro) einsparen. (…) Erwähnenswert ist ferner, dass das System zur Verringerung der Fahrleistung beitragen wird, da es für die Verkehrsunternehmer und Verlader Anreize bietet, ihre

[1273] KOM (03) 448 endg.: 4.

Ladung zu optimieren bzw. ihre Logistikkette anzupassen."[1274]

- In ökologisch sensiblen Gebirgsregionen (wie den Alpen oder den Pyrenäen) sollte unter bestimmten Bedingungen ein Zuschlag auf die Gebühr von bis zu 25% zum Zwecke der (Quer-)Finanzierung paralleler Schienenstrecken im gleichen Korridor zulässig sein (neuer Art. 7 Abs. 11). „Im Unterschied zum „Ökopunktesystem", das für den Transit des gesamten österreichischen Hoheitsgebietes angewandt wird, sind diese Entgelterhöhungen klar darauf ausgerichtet, die Verkehrsnetze – Straßenverkehr und anderer Verkehr – in einem bestimmten Gebiet zu fördern."[1275]
- Detaillierte Vorschriften (gemeinsame Methodologie) zur Berechnung der Kosten, die mittels Gebühren in Rechnung gesetzt werden dürfen (neuer Art. 7a, neuer Anhang III).[1276] „Zunächst ist zu beachten, dass dieser Richtlinienvorschlag soweit es die Berechnungsgrundlage für die Mautgebühren betrifft, auf den gesamten Infrastrukturkosten (Bau, Betrieb und Instandhaltung) beruht. In dem Vorschlag werden zu dieser Berechnungsgrundlage ferner die Unfallkosten hinzugerechnet, wobei die Mautgebühren nach bestimmten externen Kosten der Umweltbelastung und Überlastung differenziert werden können."[1277] Ein zusätzlicher finanzieller Aufschlag (auf die aus Infrastruktur- und Unfallkosten errechneten Mautgebühren), z.B. für externe Umwelt-, Luft-, Stau- oder Lärmkosten, war damit nicht möglich.[1278] „Dieser

[1274] KOM (03) 448 endg.: 10.

[1275] ebd.: 9.

[1276] Die sog. „gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren" mussten sich gemäß dem neuen Art. 7 Abs. 9 an den „Kosten für Bau, Betrieb, Instandhaltung und Ausbau des betreffenden Verkehrswegenetzes, einschließlich der zur Verringerung der Lärmbelästigung bestimmten Infrastrukturkosten und an den Kosten entsprechend den tatsächlichen Zahlungen des Infrastrukturverwalters, auf Basis objektiver umweltbezogener Aspekte, wie z.B. die Bodenverseuchung, sowie an den unmittelbaren und mittelbaren Unfallkosten orientieren, die nicht durch ein Versicherungssystem gedeckt sind und daher von der Gesellschaft getragen werden müssen." (ebd.: 24).

[1277] ebd.: 11.

[1278] Die Kommission blieb insofern überraschenderweise weit hinter ihrem über Jahre hinweg gesteckten Ziel zurück, alle externen Kosten im Straßengüterverkehr zu internalisieren. Die GD TREN plante damit eher eine moderate Reform der alten Regelung. Von einem mutigen umweltpolitischen Reformschritt konnte keine Rede sein, eher von einer Minimallösung. Die Kommission, insbesondere Loyola de Palacio, verfolgte damit einen recht wirtschaftsfreundlichen Kurs. Der „sehr konservative Entwurf trug klar die Handschrift der spanischen Kommissarin, die den LKW-Verkehr nicht einseitig belasten wollte. Auf Ebene des Generaldirektors der GD TREN, Francois Lamoureux, waren bereits mehrere Methodologiepapiere zur Berechnung externer Kosten entwickelt worden, die die Kommissarin aber allesamt kippte." (so Jarzembowski im Interview). T&E war dementsprechend über den Vorschlag enttäuscht, da „die Kommission im Weißbuch 2001 noch eine weitaus offenere Linie gefahren hatte. Das Weißbuch 2001 entstand noch im Geist des Vorgängers Neil Kinnock." (so

Richtlinienvorschlag wird zu einer Verringerung der unerwünschten externen Auswirkungen des Straßengüterverkehrs beitragen. Durch die gestaffelten Mautgebühren werden der Einsatz schadstoffärmerer Fahrzeuge gefördert, die Transportwege optimiert, die umweltfreundlichsten Strecken wettbewerbsfähiger gemacht und die Benutzer dazu angeregt, ihr Verhalten mit Blick auf die echten Verkehrskosten zu ändern."[1279]

- Bei Einführung von Gebühren sollten die Mitgliedstaaten berechtigt sein, unter Berücksichtigung der Beihilferegeln die Mindestsätze der Kraftfahrzeugsteuer zu unterschreiten (neuer Art. 7b). „Die finanzielle Belastung des Straßenverkehrssektors darf im Rahmen des Möglichen nicht erhöht werden, sondern muss umverteilt werden, indem das System von Steuern und festen Gebühren durch ein System nutzungsbezogener Gebühren ersetzt wird. Bei der Einführung von Maut- und/oder Benutzungsgebühren müssen die Mitgliedstaaten daher in der Lage sein, die jährlichen Kraftfahrzeugsteuersätze zu senken, (…)."[1280]
- Die Mitgliedstaaten müssen eine unabhängige Infrastrukturaufsichtsbehörde einsetzen. Diese sollte das Funktionieren des Gebührensystems und die Verwendung der Gebühreneinnahmen für ein „nachhaltiges" Verkehrssystem überwachen (neuer Art. 8 Abs. a).
- Zweckbindung der Gebühreneinnahmen für die Unterhaltung der „betreffenden" Verkehrswege und für ein ausgewogenes Verkehrswesen insgesamt (Änderung von Art. 9 Abs. 2). „Stellen die Bürger fest, dass die Einnahmen als Investitionen in die Verkehrsinfrastrukturnetze zurückfließen, aus denen sie herkommen, wird das System legitimiert und damit akzeptiert."[1281] In der Richtlinie 1999/62/EG waren die Mitgliedstaaten frei, jede Art von Ausgaben mit diesen Einnahmen vorzunehmen. „Die Mitgliedstaaten dürfen diese Einnahmen also auf keinen Fall im Rahmen ihrer allgemeinen Ausgaben, beispielsweise für Gesundheit oder Bildung, verwenden."[1282]
- Aktualisierung der Höchstsätze für zeitabhängige Benutzungsgebühren (neuer Anhang II).

Liechti im Interview). Der zurückhaltende Reformvorschlag sollte wohl aber auch die Chancen auf eine Einigung im Verkehrsministerrat erhöhen.

[1279] KOM (03) 448 endg.: 14.

[1280] ebd.: 20 (Erwägungsgrund 8).

[1281] ebd.: 3.

[1282] ebd.: 9.

Am 28. Juli 2003 leitete die Kommission den Vorschlag dem EP und dem Rat zu.[1283] Auf der Verkehrsministerratssitzung am 9. Oktober 2003 in Luxemburg erläuterte Loyola de Palacio persönlich den Richtlinienentwurf. Der Rat beauftragte den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) mit der inhaltlichen Prüfung des Vorschlags. Gleich bei den ersten Beratungen zeichneten sich große Differenzen zwischen den Standpunkten der einzelnen Mitgliedstaaten ab.[1284] Unverständnis äußerten z.B. Großbritannien, Frankreich wie auch Deutschland und andere Staaten (Belgien, Dänemark, Schweden, Irland) bezüglich der vorgesehenen Zweckbindung der Mauteinnahmen.[1285] Die Budgethoheit müsse eindeutig bei den Mitgliedstaaten verbleiben. EU-Verkehrskommissarin de Palacio bestand hingegen darauf, dass die Einnahmen wieder in den Straßenbau zurückfließen. Auch die Kalkulationsgrundlagen für die Berechnung der Straßenbenutzungsgebühren waren äußerst umstritten. Für Deutschland hätte – aufgrund der strikten Definiton der Baukosten – sogar eine Absenkung der Maut gedroht, da viele Autobahnen deutlich älter als 15 Jahre waren.[1286] Wie schon in Fallstudie I, so spielten auch 2003 erneut österreichische Anliegen eine besondere Rolle im Rahmen des Rechtssetzungsprozesses.[1287] Es zeichnete sich ab, dass das Ökopunkte-Regime[1288] auslaufen würde. Das Ökopunktesystem war ohnehin lediglich als „Zwischenlösung zur Eindämmung der Auswirkungen des LKW-Verkehrs in den Alpen" gedacht, „weil es noch kein effizientes System zur LKW-Tarifierung gab."[1289] Die Möglichkeit eines Mautaufschlags von bis zu 25% in ökologisch sensiblen Gebirgsregionen[1290] war insofern ein besonderes Zugeständnis an Österreich. Gleichwohl war

---

[1283] Der Richtlinienentwurf sollte im Mitentscheidungsverfahren verabschiedet werden, d.h. dem EP kam ein echtes Mitentscheidungsrecht zu (vgl. hierzu nochmals: 4.1.1). Gemeinsam mit dem Rat musste sich das Parlament somit auf eine gemeinsame Position verständigen. Fraglich war, ob die Richtlinie, aufgrund steuerlicher Aspekte in der Vorlage, dem einstimmigen Entscheidungsmodus im Rat unterliegen würde. Verkehrskommissarin de Palacio ging von der Möglichkeit einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung aus, gemäß Art. 251 Abs. 2 und Art. 71 Abs. 1 EGV.

[1284] Vgl. hierzu: Frankfurter Allgemeine Zeitung 9.10.03: 14; Frankfurter Allgemeine Zeitung 10.03.04: 14.

[1285] Italien, die Niederlande, Spanien, Portugal und Finnland waren hingegen der Auffassung, dass die Wegegebühren ausschließlich in den Verkehrssektor zurückfließen sollten (VerkehrsRundschau 10.03.04).

[1286] Deutschland musste insofern daran gelegen sein, in einer neuen Richtlinie Berechnungsgrundlagen für tendenziell hohe Gebühren durchzusetzen.

[1287] Vgl. hierzu: 4.2.2.3.

[1288] Vgl. hierzu: Anmerkung 565.

[1289] KOM (03) 448 endg.: 10.

[1290] 1996 war im Richtlinienvorschlag noch von „empfindlichen Strecken" die Rede (vgl.: 4.2.2.2).

klar, dass das Sonderproblem „Brennermaut“ durch den Aufschlag nur zum Teil gelöst werden konnte. Die Brennermaut lag um mindestens 40-50% über dem zulässigen Tarif.[1291] Wie schon 1996-1999 (Fallstudie I) kämpfte Österreich – als Transitland – um eine möglichst hohe Maut.[1292] Die EU-Randstaaten hingegen waren erneut – aufgrund politisch-praktischer Gründe[1293] – sehr kritisch gegenüber einer höheren Maut eingestellt. Sie befürchteten eine deutliche Steigerung der Transportkosten[1294] und damit negative Effekte auf ihre heimische Wirtschaft.[1295]

In Deutschland wurde der Kommissionsvorschlag bei den bahnaffinen Verbänden eher ablehnend aufgenommen. Es gebe zwar einige Verbesserungen im Vergleich zur bestehenden Richtlinie, dennoch enthalte der Entwurf schwerwiegende Mängel.[1296] Korrekturbedarf sah die Allianz pro Schiene[1297] insbesondere bei folgenden Punkten: Es müsse künftig eine EU-weite Pflicht zur Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren geben, zudem sei eine Erhebung auf allen Straßen erforderlich.[1298] Die Berechnung der Mauthöhe müsse sich an der zeitlich unbefristeten Vollkostenrechnung (inkl. Kapitalkosten) orientieren. Durch die willkürliche Grenzziehung „15 Jahre“ werde die Maut künstlich klein gerechnet. Nach ersten Berechnungen müsse die deutsche LKW-Maut demnach um 30% abgesenkt werden. Dadurch

---

[1291] Österreichische Europaabgeordnete sowie der österreichische Verkehrsminister Hubert Gorbach forderten daher eine Erhöhung des zulässigen Mautaufschlags (vgl. hierzu: Wiener Zeitung 15.09.03: 1; Tiroler Tageszeitung 9.10.03: 4).

[1292] Österreich musste insofern versuchen, das im Kommissionsvorschlag fixierte zeitliche Limit bei der Anrechenbarkeit von Baukosten zu Fall zu bringen, eine weiter gefasste Einbeziehung externer Kosten zu erreichen sowie einen höheren Zuschlag auf Mautgebühren in sensiblen Gebieten durchzusetzen.

[1293] Vgl. hierzu nochmals: 4.2.4.

[1294] Um mit ihren Waren z.B. ins Zentrum der Union oder in andere Randländer der EU zu gelangen, müssen Transporteure aus entfernteren Staaten die kostenpflichtigen Autobahnen der großen Transitstaaten nutzen.

[1295] Vgl. hierzu auch: 4.2.3.3. Vor allem die Südländer wie Italien, Griechenland, Portugal und Spanien pochten auf einen freien Warenverkehr. Eine höhere Maut auf dem Brenner lehnten sie daher ab. Aber auch Randstaaten wie Dänemark, Finnland, Großbritannien sowie die Niederlande stemmten sich gegen Teile des Vorschlags (vgl. hierzu: Die Presse (Wien) 9.10.03: 3).

[1296] Vgl. Allianz pro Schiene „Resolution zum Entwurf der EU-Wegekostenrichtlinie“ vom 10. Dezember 2003.

[1297] Auch die Deutsche Bahn AG veröffentlichte am 3. September 2003 ein Positionspapier mit dem Titel „Die Novellierung der EU-Richtlinie 1999/62 (Eurovignette): Beitrag für ein zukunftsfähiges Verkehrssystem?“, das inhaltlich mit der Resolution der Allianz pro Schiene nahezu deckungsgleich war.

[1298] Hintergrund dieser Forderung war die Tatsache, dass der Schienenverkehr nach geltendem Recht zur Entrichtung von Trassenpreisen verpflichtet werde, während andererseits die Mauterhebung im konkurrierenden Straßenverkehr freigestellt bleibe.

fehlten im Verkehrsetat jährlich 700 Mio. Euro.[1299] Eine einseitige Zweckbindung für den Straßenverkehr laufe den Zielen des Weißbuchs Verkehr zuwider. Die Mitgliedstaaten müssten ausdrücklich ermuntert werden, Mauteinnahmen in umweltschonende und sozialverträgliche Verkehrsträger zu investieren. Die uneingeschränkte Erlaubnis zur Querfinanzierung müsse gegeben sein. Sehr kritisch sah die Allianz pro Schiene, dass ein Großteil der externen Kosten nicht mit in die Wegekostenrechnung mit einfließen könne. Die externen Kosten des Verkehrs müssten komplett und in voller Höhe von den Verursachern getragen werden. Der Straßenverkehr verursache in der EU pro Jahr externe Kosten in Höhe von 485 Mrd. Euro, die Schiene hingegen lediglich 10 Mrd. Euro. Kostenwahrheit bedeute, dass der Straßengüterverkehr teurer werden müsse. Aussagen der Kommission, wonach die finanzielle Belastung des Straßengüterverkehrs nicht erhöht werden dürfe, trafen bei der Allianz pro Schiene insofern auf Unverständnis. Der BDI, wie in Fallstudie II gezeigt, im Lager der straßenaffinen Verbände zu verorten, sah mit dem Entwurf hingegen „Schritte in die richtige Richtung“[1300]: Die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren müsse belastungsneutral erfolgen, um ein solides Wirtschaftswachstum und ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten. Die Option einer KFZ-Steuerabsenkung auch unter die geltenden EU-Mindestsätze sei ein sinnvolles, wenngleich aber unzureichendes Instrument. Auch eine Abschaffung der Steuer müsse möglich sein. Darüber hinaus sei eine Harmonisierung der höchst unterschiedlichen Mineralölsteuersätze erforderlich. Die Richtlinienpassage zur Zweckbindung der Mauteinnahmen begrüßte der BDI, weil er jegliche Querfinanzierung verkehrsfremder Zwecke unterbinde. Der Vorschlag müsse jedoch noch zugunster einer engen Zweckbindung verbessert werden. „Die Mauteinnahmen sollten mit Ausnahme des in „sensiblen Gebieten“ möglichen Mautaufschlages allein für die Infrastruktur des belasteten Verkehrssystems, d.h. der Straße, verwendet werden.“[1301] Auch die Grundsätze

---

[1299] Vgl. Pressemitteilung der Allianz pro Schiene „Deutsche Maut von EU-Richtlinie bedroht: Nochmals 700 Mio. Euro weniger für Verkehrsetat“ vom 12. Februar 2004.

[1300] Vgl. BDI-Positionspapier „Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Industrie zum Vorschlag der EU-Kommission vom 23. Juli 2003 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge („EU-Wegekostenrichtlinie“) vom 8. Dezember 2003. Auch der BGL titelte in seiner Pressemitteilung (vom 25. Juli 2003) analog BDI: „Vorschläge der EU-Kommission zur Wegekostenrichtlinie weisen den richtigen Weg“.

[1301] BDI-Positionspapier „Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Industrie zum Vorschlag der EU-Kommission vom 23. Juli 2003 zur Änderung der Richtlinie 19999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge („EU-Wegekostenrichtlinie“) vom 8. Dezember 2003: 3.

der Gebührenerhebung begrüßte der BDI. Es sei schließlich nicht einzusehen, dass bereits aus Steuermitteln bezahlte Infrastruktur in die Berechnung einfließen dürfe. Alle Straßenbauprojekte, die älter als 15 Jahre seien, würden von der Kommission zu Recht als abgeschrieben angesehen. Eine Einbeziehung von Unfallkosten lehnte der BDI hingegen ab. Angesichts des beträchtlichen Aufkommens der Mineralölsteuer sei für eine Anlastung jenseits der unmittelbaren Wegekosten kein Raum. Eine Überfrachtung der Maut mit weiteren Zielen führe nur zu Intransparenz. Die Sonderregelung in sensiblen Regionen begrüßte der BDI im Grundsatz. Sehr wichtig sei indes eine eindeutige und klare Definition des Begriffs „besonders sensible Gebiete". „Es ist eine Definition zu finden, die nur in wenigen und ausgesuchten Regionen (z.B. Alpen) einen Mautaufschlag – der die Ausnahme bleiben muss – ermöglicht. Ansonsten droht die Gefahr, die Schranken der Wegekostenmethodik umgehen und die Mautgebühren durch die „Hintertür" erhöhen zu können."[1302] Auch die Differenzierungsfaktoren hielt der BDI für problematisch, da zu viele Faktoren die Klarheit und Transparenz beeinträchtigten. Am Ende des Positionspapiers appellierte der BDI an den staatlichen Infrastrukturauftrag: „Trotz verstärkter Einführung der Gebührenfinanzierung ist und bleibt es originäre Staatsaufgabe, die für das Funktionieren einer Industriegesellschaft unentbehrlichen Verkehrsinfrastrukturen bereitzustellen. Nur mit leistungsfähigen Verkehrsnetzen können Deutschland und Europa den Wettbewerbsanforderungen einer globalisierten Wirtschaft entsprechen. Ihrem Bereitstellungsauftrag kommt die öffentliche Hand aber schon lange nicht mehr im erforderlichen Umfang nach."[1303]

Ursprünglich hatte die Kommission eine Verabschiedung des Vorschlags noch vor der EU-Osterweiterung am 1. Mai 2004 anvisiert. Dem straffen Zeitplan lag die Sorge zugrunde, in einer EU 25 könne sich eine Entscheidung erheblich verzögern und weiter verkomplizieren, da sich gerade die neuen osteuropäischen, an der Peripherie der Union gelegenen Länder, gegen ein solches modifiziertes „Einfallstor für Straßenbenutzungsgebühren" aussprechen könnten. Aufgrund der immensen Meinungsverschiedenheiten schon unter den EU 15 war jedoch schnell klar, dass dieser ehrgeizige zeitliche Ablauf nicht einzuhalten war. Bei den Verkehrsministerratssitzungen am 5. Dezember 2003 sowie am 9. März 2004 in Brüssel konnten sich die Verkehrsminister jedenfalls nicht auf einen Kompromisstext verständigen.

[1302] BDI-Positionspapier „Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Industrie zum Vorschlag der EU-Kommission vom 23. Juli 2003 zur Änderung der Richtlinie 19999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge („EU-Wegekostenrichtlinie") vom 8. Dezember 2003: 4.

[1303] ebd.: 5.

Am 16./17. März 2004 nahm der EP-Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr mit 40 Stimmen bei 5 Gegenstimmen und 2 Enthaltungen den Entwurf einer legislativen Entschliessung an.[1304] Berichterstatter war der Italiener Luigi Cocilovo.[1305] Der federführende EP-Ausschuss war bereit, den Kommissionsvorschlag bei folgenden Abänderungen zu akzeptieren[1306]:

- Baukosten: Durch die Berücksichtigung lediglich neuer oder zukünftiger Infrastrukturen könne die Richtlinie nur auf einen kleinen Teil der Infrastrukturen Anwendung finden, da der Großteil der bestehenden Infrastrukturen älter als 15 Jahre sei. Die zeitliche Beschränkung bei den einrechenbaren Kosten durch die Reduzierung auf neue bzw. zukünftige Infrastrukturen sei deshalb kontraproduktiv und widerspreche den mit dieser Richtlinie verfolgten Zielen. Es müssten daher auch Infrastrukturen einbezogen werden, die innerhalb eines angemessenen Zeitraumes vor Inkrafttreten der Richtlinie fertiggestellt wurden. Baukosten seien demnach die „mit dem Bau verbundenen Kosten, gegebenenfalls einschließlich der Kosten der Zinsen auf das investierte Kapital, für den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Richtlinie nicht amortisierten Teil; (…).“[1307]
- Die gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren (Art. 7 Abs. 9) mussten sich – nach den Vorstellungen des EP-Verkehrsausschusses – an folgenden Kriterien orientieren: den Kosten für Bau, Betrieb, Instandhaltung und Ausbau des betreffenden

[1304] Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr 23. März 2004.

[1305] Cocilovo gehörte zum damaligen Zeitpunkt noch der christdemokratischen Fraktion (EVP-ED) an, wechselte jedoch zur Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa. Dies hatte zur Folge, dass für die 2. Lesung ein neuer Berichterstatter im Ausschuss benannt werden musste. Cocilovo wollte mit einem seiner vorgeschlagenen Änderungsanträge auch PKW den Richtlinienbestimmungen unterwerfen: „Dafür spricht der objektive Grund, dass Privatfahrzeuge wesentlich zur Entstehung von Verkehrsstaus sowie zur Umweltverschmutzung beitragen, auch wenn sie weniger Schäden an der Infrastruktur verursachen, die in erster Linie durch schwere Nutzfahrzeuge entstehen. Natürlich ist ein differenziertes Benutzungsentgelt erforderlich, um diesen Merkmalen Rechnung zu tragen.“ (Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr 23. März 2004: 32). Die Mitglieder des Verkehrsausschusses vermochte er allerdings nicht von seiner Idee zu überzeugen. Über PKW-Mauten sollten die Mitgliedstaaten allein entscheiden.

[1306] Nachfolgend werden nur die wichtigsten, zentralen Änderungen, die der EP-Ausschuss am Entwurf vornahm, beschrieben.

[1307] Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr 23. März 2004: 17. Diese Definition sah indirekt ebenfalls eine zeitliche Beschränkung vor, da nur jene Baukosten zur Berechnung herangezogenen werden durften, die noch nicht „amortisiert“ waren.

Verkehrswegenetzes, einschließlich der Verzinsung des eingesetzten Kapitals; den zur Verringerung der Lärmbelästigung bestimmten Infrastrukturkosten und an den Kosten entsprechend den tatsächlichen Zahlungen des Infrastrukturverwalters, die auf die Verhütung und Reduzierung von Unfällen abzielen; den Kosten aufgrund objektiver umweltbezogener Aspekte wie z.B. die Bodenverseuchung und die Luftverschmutzung einschließlich der durch Verkehrsstaus entstehenden Kosten, soweit sie sich konkret mit entsprechend auf das europäische Niveau angepassten Berechnungsmethoden quantifizieren lassen. Die gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren sollten Maximalbeträge darstellen.

- Die Mautgebührensätze sollten differenziert werden können nach Fahrzeugtypen entsprechend der Klasse der von ihnen an den Strecken verursachten Schäden; den Bestimmungen über die EURO-Emissionen; Werktagen bzw. Sonn- und Feiertagen und/oder Urlaubszeiten; Tageszeit und Stauneigung auf der betreffenden Achse; entsprechend der Sensibilität der Region unter ökologischen Gesichtspunkten der Bevölkerungsdichte und der Unfallgefahr; nach der Höhe der PM10- und NO_2-Emissionen. Die höchste Mautgebühr dürfe jedoch nicht mehr als 100% über der niedrigsten liegen.[1308]
- Unfallkosten: Die Internalisierung externer Kosten wie der Unfallkosten sollte aus Wettbewerbsgründen einer generellen Regelung für alle Verkehrsträger überlassen bleiben. „Das Ziel, Kostenwahrheit im Verkehr herzustellen, ist nur durch die vollständige Internalisierung der externen Kosten zu erreichen. Die Kommission sollte deshalb so bald als möglich Prinzipien und eine einheitliche Methodik aufstellen, die die Quantifizierung der durch den Verkehr verursachten Kosten ermöglichen. Nur so können die vollständige Internalisierung der externen Kosten und die einheitliche Anwendung auf dem Gemeinschaftsgebiet gewährleistet werden.“[1309] Und weiter:

[1308] Eine Differenzierung der Mautgebührensätze dürfe nicht – so der EP-Verkehrsausschuss – zu einer Erhöhung der gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren gemäß Art. 7 Abs. 9 führen. Wenn es keine Begrenzung für die Differenzierung der Mautgebührenhöhe gebe, sei auch keine Kontrolle der Gesamtmautgebührenhöhe möglich. Dies könne zu einer erheblichen Steigerung der Kosten im Straßenverkehr führen, die den Wettbewerb beeinträchtigten.

[1309] Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr 23. März 2004: 15. Dieses Argumentationsschema hatte der EP-Verkehrsausschusses auch schon beim Rechtssetzungsprozess 1996-1999 (Fallstudie I) angewandt (vgl. nochmals: 4.2.3.2). Sozialdemokraten, Grüne und linke Gruppierungen hatten im Ausschuss auf eine sofortige Internalisierung der externen Kosten gedrängt. Konservative Abgeordnete lehnten dies ab. In jeder politischen Gruppierung gab es allerdings auch „Abweichler“, die sich aus nationaler

„Die Berechnungsmethode und die Anrechnung der externen Kosten erfolgt nicht auf einer einheitlichen Basis, heute gibt es bei den Verkehrsexperten jedoch eine ausreichende methodische Konvergenz, um harmonisierte und transparente Verfahren zu entwickeln.“[1310] Externe Kosten definierte der EP-Verkehrsausschuss als „Kosten, die eindeutig vom Straßengütersystem verursacht werden, aber nicht im Marktpreis ihrer Dienstleistungen einkalkuliert sind. Dies können Kosten aufgrund von Verkehrsüberlastung, Umweltkosten, wie lokale und generelle Luftverschmutzung, Lärmbelästigung, Schädigung der Landschaft sowie soziale Kosten, wie Gesundheitskosten und indirekte Kosten im Zusammenhang mit Unfällen, die nicht von Versicherungen abgedeckt werden, sein.“[1311] Außerdem erinnerte der Ausschuss unter der Rubrik „Erwägungen“ an die Beschlüsse des Europäischen Rates von Göteborg: „Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 15. und 16. Juni 2001 in Göteborg in Ziffer 29 seiner Schlussfolgerungen festgehalten, dass eine nachhaltige Verkehrspolitik dem Anstieg des Verkehrsaufkommens und der Verkehrsüberlastung, des Lärms und der Umweltverschmutzung entgegenwirken und die Verwendung umweltfreundlicher Verkehrsmittel sowie die vollständige Internalisierung der sozialen und der Umweltkosten fördern sollte.“[1312]

- Bei Infrastrukturen in Berggebieten und in Gebieten nach Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 96/62/EG[1313] können in Ausnahmefällen und nach Konsultation der Kommission Mautgebühren erhöht werden, „für eine Querfinanzierung der Investitionskosten für andere Verkehrsinfrastrukturen, die umweltfreundlich und von hohem europäischen Interesse sind – wie die prioritären TEN-Vorhaben – im gleichen Korridor und/oder in der gleichen Verkehrsregion.“[1314] Die Erhöhung dürfe jedoch 25%[1315] der

---

Interessenlage für oder gegen die Aufnahme externer Kosten aussprachen. Die Kompromisslinie, auf die sich die parteipolitischen Gruppierungen verständigten, sah vor, von der Kommission zunächst eine umfassende Untersuchung einzufordern.

[1310] Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr 23. März 2004: 31.

[1311] ebd.: 19.

[1312] ebd.: 8.

[1313] Der EP-Verkehrsausschuss nahm hier Bezug auf eine Richtlinie des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität. In Artikel 8 dieser Richtlinie werden „Ballungsräume“ erwähnt.

[1314] Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr 23. März 2004: 23.

[1315] Zur Berechnung dieser Erhöhung der Mautgebühren sollten nach Ansicht des Ausschusses auch die Baukosten der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie bereits amortisierten Infrastruktur berücksichtigt werden dürfen.

Mautgebühren nicht überschreiten.

- Die Mitgliedstaaten gewähren bei der Einführung eines Systems von Infrastrukturmaut- und/oder Benutzungsgebühren einen Ausgleich für diese Abgaben, insbesondere durch eine Senkung der Steuersätze auf Kraftstoff und/oder der Kraftfahrzeugsteuersätze, jedoch nicht unter die in Anhang I festgelegten Mindestsätze. Die für die Kompensation von Straßengebühren gewährte Entschädigung müsse ohne Benachteiligung allen Fuhrunternehmen der EU-Mitgliedstaaten unabhängig vom Ursprungsland des Fahrers gewährt werden. „Dem Bestreben, die Lasten für die Verkehrsunternehmer nicht zu erhöhen, kommt besondere Bedeutung zu im Fall der Gebiete in Randlage, die bereits unter erhöhten Transportkosten zu leiden haben, weil ihre Verkehrsunternehmer größere Entfernungen zurücklegen müssen, um die wichtigsten Produktions- und Konsumzentren zu erreichen.“[1316]
- Auf die Schaffung einer unabhängigen Infrastrukturbehörde in jedem Mitgliedstaat könne verzichtet werden. Für die ordnungsgemäße Anwendung der Richtlinie sei eine solche Behörde nicht erforderlich.
- Die Einnahmen aus Maut- und/oder Benutzungsgebühren werden zur Instandhaltung der betreffenden Infrastruktur, zum Ausgleich der Kraftfahrzeugsteuersenkung sowie zugunsten des gesamten Verkehrssektors eingesetzt, unter Berücksichtigung des ausgewogenen Ausbaus der Verkehrsnetze.

Das Europäische Parlament nahm am 20. April 2004 (1. Lesung) die legislative Entschliessung unverändert an. Die maßgeblichen inhaltlichen Forderungen des mitberatenden Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik fanden in der Entschliessung somit keinen Niederschlag.[1317] Der Umweltausschuss hatte in

[1316] Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr 23. März 2004: 8.

[1317] Auch der Ausschuss für Wirtschaft und Währung gab eine Stellungnahme ab, die am 8. März 2004 knapp mit 11 Stimmen bei 8 Gegenstimmen verabschiedet worden war. Verfasser der Stellungnahme war der Spanier Manuel António dos Santos. Der Ausschuss unterstützte zwar den Vorschlag der Kommission im Grundsatz, sprach sich allerdings – wie der Verkehrsausschuss – für eine Ausklammerung der Unfallkosten aus. Denn: Eine Einbeziehung von Unfallkosten, die nicht durch Versicherungen gedeckt sind, sei immer willkürlich. Für Art. 7 Abs. 9 wünschten sich die Mitglieder folgende Fassung: „Die gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren müssen sich an den Kosten für Bau, Betrieb, Instandhaltung und Ausbau des betreffenden Verkehrswegenetzes, einschließlich der zur Verringerung der Lärmbelästigung und der Umweltschäden bestimmten Infrastrukturkosten, wie z.B. der Bodenverseuchung, orientieren.“ (Ausschuss für Wirtschaft und Währung 9.

seiner Stellungnahme[1318] gefordert, das Prinzip der Kostenwahrheit sofort und umfassend zu verwirklichen: „Neben den Kosten für Bau, Betrieb, Instandhaltung und Ausbau der Infrastrukturen können die Mitgliedstaaten in Zukunft bei der Festlegung der Mautgebühren auch Umwelt-, Stau- und Gesundheitskosten sowie die nicht durch Versicherungen abgedeckten Unfallkosten, die zu Lasten der Allgemeinheit gehen, berücksichtigen.“[1319] Die Kommission sollte bis spätestens 1. Juli 2005[1320] ein „allgemein gültiges, transparentes und nachvollziehbares Modell zur Monetarisierung aller externen Umwelt-, Stau- und Gesundheitskosten“ entwickeln, „welches künftigen Berechnungen von Infrastrukturgebühren zugrunde gelegt wird. Die Kommission wird dabei von einem Ausschuss unterstützt, der sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.“[1321] Es sollten auch noch effizientere Querfinanzierungsmöglichkeiten für alternative Verkehrsträger geschaffen werden: „Soweit die Einnahmen aus den Gebühren die Kosten für die Instandhaltung des Verkehrsnetzes

---

März 2004: 45. Die Stellungnahme ist nachzulesen in: Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr 23. März 2004: 35-49). Die Definition der anrechenbaren Baukosten im Kommissionsvorschlag wurde nicht kritisiert. Als Vertreter eines EU-Randstaates merkte dos Santos an: „Ein Hauptmangel des Vorschlags besteht darin, dass keinerlei Maßnahme vorgesehen ist, durch die die Besonderheiten der Lage der Länder in Randlage berücksichtigt wird, deren Transportunternehmer kurz- und mittelfristig in ihrer Wettbewerbsfähigkeit stärker als ihre Kollegen in den Mitgliedstaaten im Zentrum Europas betroffen sein werden.“ (Ausschuss für Wirtschaft und Währung 9. März 2004: 37). Insbesondere im Bereich Harmonisierung – so dos Santos – hätte man sich einen anspruchsvolleren Text gewünscht. Gebühren/Mautentgelte dürften auf keinen Fall die Gesamtsteuerbelastung erhöhen, Ausgleichsmaßnahmen (Absenkung der KFZ-Steuer bzw. der Verkehrssteuer/Zulassungsgebühr) seien vorzusehen.

[1318] Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik 5. Dezember 2003. Die Stellungnahme ist nachzulesen in: Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr 23. März 2004: 50-72. Als Verfasser der Stellungnahme hatte der Ausschuss den Österreicher Hans Kronberger benannt. Am 2. Dezember 2003 nahmen die Ausschussmitglieder alle Änderungsanträge einstimmig an. Vgl. hierzu auch nochmals in Fallstudie I: Anmerkung 591.

[1319] ebd.: 54. Dementsprechend wurde Art. 7 Abs. 9 folgendermaßen geändert: „Die gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren müssen sich *unter anderem* an den Kosten für Bau, Betrieb, Instandhaltung und Ausbau des betreffenden Verkehrswegenetzes, einschließlich der zur Verringerung der Lärmbelästigung bestimmten Infrastrukturkosten und an den Kosten entsprechend den tatsächlichen Zahlungen des Infrastrukturverwalters, auf Basis objektiver umweltbezogener Aspekte, wie zum Beispiel die Bodenverseuchung, sowie an den unmittelbaren und mittelbaren Unfallkosten orientieren, die nicht durch ein Versicherungssystem gedeckt sind und daher von der Gesellschaft getragen werden müssen.“ (ebd.: 63).

[1320] Auch dieser konkretere Zeithorizont wurde nicht in die Entschliessung des Verkehrsausschusses aufgenommen.

[1321] Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik 5. Dezember 2003: 65.

übersteigen, müssen sie unter Berücksichtigung des Prinzips der Nachhaltigkeit prioritär für Investitionen in neue Projekte zur Errichtung alternativer, umweltfreundlicher Verkehrsträger oder intermodaler Korridore verwendet werden.“[1322] In sensiblen Gebieten[1323] oder Ballungsräumen sollte nach den Vorstellungen des EP-Umweltausschusses eine Erhöhung der Mautgebühren „für eine Querfinanzierung der Investitionskosten, die umweltfreundliche Verkehrsträger, Wasserstraßen oder intermodale Korridore von hohem europäischen Interesse im gleichen Korridor und in der gleichen Verkehrsregion betreffen“[1324], möglich sein. „Die Erhöhung darf 50% der (…) Mautgebühren nicht überschreiten.“[1325] Zur besonderen Situation in Österreich merkte die Stellungnahme an: „Diese Richtlinie ersetzt ferner das österreichische Ökopunkte-System für den Transitverkehr und versetzt daher sensible Regionen in die Lage, ein umfassenderes Gebührensystem für den Straßengüterverkehr anzuwenden, wie dies in der Alpenkonvention für die grenzüberschreitende Alpenregion vorgesehen ist.“[1326] Das Gebührensystem sollte zudem auf das gesamte Straßennetz ausgeweitet werden, um Ausweichverkehre ganz zu verhindern. Darüberhinaus forderten die Ausschussmitglieder: „Nach der derzeit geltenden RL 1999/62/EG bleibt es den Mitgliedstaaten selbst überlassen, ob sie Maut- und/oder Benutzungsgebühren einheben möchten oder nicht. Mit der neuen Wegekostenrichtlinie sollte die Einführung oder Beibehaltung der LKW-Maut europaweit verpflichtend geregelt werden, um die unterschiedlichen einzelstaatlichen Systeme einander anzunähern. (…) Um den regionalen, verkehrspolitischen Besonderheiten Rechnung zu tragen, sollte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden, in Randlagen oder anderen Regionen, in denen eine Mautgebühr mit übermäßigem (Verwaltungs)aufwand verbunden wäre, eine Benutzungsgebühr einzuführen oder beizubehalten.“[1327] Einnahmen aus Maut- und/oder Benutzungsgebühren sollten zur „Instandhaltung der betreffenden Infrastruktur sowie zugunsten eines ausgewogenen, auf dem Prinzip der Nachhaltigkeit beruhenden, Ausbaus der Verkehrsnetze verwendet“[1328] werden können. „Dabei wird Projekten zur Errichtung umweltfreundlicher schienengebundener Verkehrsträger, Wasserstraßen oder intermodaler

[1322] Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik 5. Dezember 2003: 57.

[1323] In seiner Stellungnahme definierte bzw. fasste der EP-Umweltausschuss den Begriff „sensibles Gebiet“ sehr weit (vgl. ebd.: 69ff.).

[1324] ebd.: 65.

[1325] ebd.: 65.

[1326] ebd.: 59.

[1327] ebd.: 61.

[1328] ebd.: 67.

Korridore besondere Priorität eingeräumt. (…) Einnahmen aus der Gebührenerhebung im Straßengüterverkehr können zur Finanzierung der Infrastruktur von stärker auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Verkehrsarten (Querfinanzierungen) im gesamten Verkehrsnetz der Mitgliedstaaten und für grenzüberschreitende Verbindungen verwendet werden."[1329]

Der AdR[1330] befürwortete die Überarbeitung des gemeinschaftlichen Tarifierungsrahmens, „um dadurch im Binnenmarkt für den Güterschwertransport auf der Straße für Bedingungsgleichheit mit anderen Verkehrsträgern zu sorgen."[1331] Nach Meinung des AdR sollte sich die Tarifbildung jedoch auf sämtliche externen Kosten stützen – so wie in den Weißbüchern 1998 und 2001 angekündigt. Daher forderte der AdR die Kommission auf, „weiterhin eine einvernehmliche Methodik anzustreben, die eine Quantifizierung aller maßgeblichen externen Kosten ermöglicht, am besten im Wege eines grenzkostenbezogenen Ansatzes, so dass eine solide Bewertung darüber angestellt werden kann, ob die Einbeziehung dieser Kosten bei der Bepreisung unter Berücksichtigung potenzieller nachteiliger Auswirkungen auf Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit wünschenswert und machbar erscheint."[1332] Die Möglichkeit der Querfinanzierung alternativer Verkehrsträger – so der AdR – müsse generell möglich sein, also nicht nur in sensiblen Gebieten. Außerdem sei die zeitliche Anrechenbarkeit von Baukosten von 15 auf 30 Jahre anzuheben. In besonders sensiblen Gebieten müsse ein Mautaufschlag von 50% möglich sein. Den EU-Mitgliedstaaten müsse in der neuen Richtlinie auch ausdrücklich das Recht eingeräumt werden, als Ausgleich für die Straßenbenutzungsentgelte neben den KFZ-, die Mineralölsteuersätze zu senken. Auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hatte eine Stellungnahme[1333] zum Richtlinienentwurf erarbeitet, in der er unter anderem feststellte: „Der Grundsatz, dass der Benutzer die Kosten bezahlt, die er verursacht, kann bei der vorgeschlagenen Regelung besser in die Praxis umgesetzt werden als bei der Eurovignetten-Richtlinie, weil das vorgeschlagene Tarifsystem die Möglichkeit bietet, die Entgelte nach Fahrzeugkategorie, Zeitpunkt und Ort

---

[1329] Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik 5. Dezember 2003: 67/68.

[1330] Mit der Ausarbeitung einer Stellungnahme war die Fachkommission für Kohäsionspolitik beauftragt worden. Am 3. Dezember 2003 lag ein Stellungnahmeentwurf vor. Berichterstatter war der Brite Robert Neill (Mitglied der London Assembly / EVP). Auf seiner 53. Plenartagung am 11./12. Februar 2004 verabschiedete der AdR einstimmig die Stellungnahme (siehe: ABl. Nr. C 109 vom 30. April 2004: 14-24).

[1331] ebd.: 15.

[1332] ebd.: 15.

[1333] Siehe: ABl. Nr. C 241 vom 28. September 2004: 58-64. Die inhaltlichen Vorarbeiten hatte die Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft übernommen. Auf seiner 409. Plenartagung am 3. Juni 2004 nahm der EWSA die Stellungnahme mit 109 gegen 82 Stimmen bei 7 Stimmenthaltungen an.

der Infrastrukturnutzung zu differenzieren. Mit der vorgeschlagenen Richtlinie wird ausdrücklich nicht bezweckt, die Steuer- und Abgabenbelastung zu erhöhen, sondern einen besseren Einblick zu gewinnen, dergestalt, dass die Kosten je nach Benutzungssituation sich genauer in der Tarifgestaltung widerspiegeln."[1334] Am Kommissionsansatz brachte der EWSA einige Änderungswünsche[1335] an.

Am 11. Juni sowie am 7. Oktober 2004 wurde das Dossier „Eurovignette" erneut auf die Tagesordnung des EU-Verkehrsministerrates gesetzt. Obwohl der Kommissionsvorschlag bei beiden Sitzungen (in Luxemburg) nochmals ausführlich erörtert wurde, musste der irische bzw. niederländische Vorsitz – trotz Kompromissvorschlägen[1336] – feststellen, „dass derzeit keine Einigung über die Revision der geltenden Eurovignette-Richtlinie erzielt werden kann."[1337] Erst am 21. April 2005 – im fünften Anlauf – gelang es, mit qualifizierter Mehrheit[1338] (unter luxemburgischer Präsidentschaft) eine politische Einigung zu erzielen, die den Weg für die Festlegung eines Gemeinsamen Standpunktes[1339] ebnete.[1340] „Der Grund für die Schwierigkeit, zu dieser Einigung zu gelangen, liegt in den unterschiedlichen Interessen und Einstellungen der Mitgliedstaaten, die sowohl von der geografischen Lage (zentrale Lage oder Randlage im Binnenmarkt) als auch von weiteren Faktoren, wie zum Beispiel dem Stand des Ausbaus der bestehenden Straßennetze oder dem bevorzugten Finanzierungsverfahren für Infrastrukturvorhaben, geprägt sind."[1341] Der Gemeinsame Standpunkt des Rates vom 6. September 2005 hatte folgenden Inhalt:

- Eine generelle Mautpflicht wurde abgelehnt. Es sollte den Mitgliedstaaten weiter selbst überlassen bleiben, ob sie Maut- und/oder Benutzungsgebühren (eventuell auch nur auf einem Teil des Netzes) einführen wollen oder nicht.[1342]
- Bei der Definition der anrechenbaren Baukosten hob der Rat den „Zeithorizont" von

[1334] ABl. Nr. C 241 vom 28. September 2004: 58.

[1335] Zu den EWSA-Forderungen im Einzelnen vgl.: ebd.: 60-61.

[1336] Eine Analyse des internen Verhandlungsprozesses im Rat ist an dieser Stelle nicht möglich.

[1337] Pressemitteilung „2607. Tagung des Rates Verkehr, Telekommunikation, Energie" vom 7. Oktober 2004: 6 (Dokument C/04/277).

[1338] Auf eine förmliche Abstimmung verzichtete der Vorsitz, da eine „breite Zustimmung" festgestellt worden war.

[1339] Siehe: ABl. Nr. C 275E vom 8. November 2005: 1-18.

[1340] Vgl. hierzu: Süddeutsche Zeitung 21.04.05: 22.

[1341] ABl. Nr. C 275E vom 8. November 2005: 15.

[1342] Vgl. hierzu: ebd.: 2/4/7.

15 auf 30 Jahre an.

- Die Mautgebühren sollten auf dem Grundsatz „der ausschließlichen Anlastung von Infrastrukturkosten“[1343] beruhen. Wie schon in Fallstudie I blieben externe Kosten damit außen vor. Der Rat forderte die Kommission nichtmal auf, entsprechende Berechnungen vorzunehmen. „Die gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren müssen sich ausdrücklich an den Baukosten und den Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Ausbau des betreffenden Verkehrswegenetzes orientieren. Die gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren können auch eine Kapitalverzinsung oder Gewinnmarge[1344] zu Marktbedingungen umfassen.“[1345] Eckpunkte für die Berechnung der Mautgebühren legte der Rat in einem neu formulierten Anhang III fest. Vorgesehen hingegen war: „Die Kosten für Infrastrukturen oder Infrastrukturverbesserungen dürfen spezielle Infrastrukturaufwendungen zur Verringerung der Lärmbelästigung oder zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und tatsächliche Zahlungen des Infrastrukturbetreibers für objektive umweltbezogene Aspekte, wie z.B. Schutz gegen Bodenverseuchung, einschließen.“[1346]
- Für Zwecke wie die Bekämpfung von Umweltschäden, die Verringerung der Verkehrsüberlastung, die Minimierung von Infrastrukturschäden[1347], die Optimierung der Nutzung der betreffenden Verkehrswege oder die Förderung der Verkehrssicherheit, sollten die Mitgliedstaaten die Mautgebührensätze differenzieren können nach der EURO-Emissionsklasse; der Tageszeit, der Tageskategorie oder der Jahreszeit; der Schadensklasse des Fahrzeugs. „Ein wichtiger Bestandteil eines Gebührensystems ist die Tatsache, dass der Nutzer die Gebührenbelastung durch seine eigene Entscheidung für umweltfreundliche Fahrzeuge und verkehrsärmere Zeiten oder Strecken selbst beeinflussen kann.“[1348] Für die Maut-Spreizungen wurden

[1343] In Fällen, in denen diese Kosten durch den Gesamthaushalt der Europäischen Union mitfinanziert worden sind, sollte der aus Gemeinschaftsmitteln stammende Anteil nicht über Mautgebühren wieder eingezogen werden dürfen (vgl. hierzu: ABl. Nr. C 275E vom 8. November 2005: 2).

[1344] Vgl. hierzu die besonderen Regelungen für sog. Konzessionsverträge (öffentlich-private Partnerschaften): ebd.: 17.

[1345] ebd.: 5.

[1346] ebd.: 4.

[1347] Da Schäden am Straßenoberbau mit der Erhöhung der Achslast exponentiell ansteigen, befürwortete auch der Rat eine Einteilung in Fahrzeug-/Schadensklassen (Anhang IV) (vgl.: ebd.: 13-14).

[1348] ebd.: 2.

allerdings Flexibilitätsobergrenzen[1349] definiert. „Um den Missbrauch dieser neu geschaffenen Möglichkeiten zu verhindern, wurde als Schutzmaßnahme die klare und eindeutige Anforderung festgelegt, dass Differenzierungsregelungen einkommensneutral sein müssen und das ungewollt erzielte Einnahmeüberschüsse dadurch auszugleichen sind, dass in den nächsten Jahren geringere Mautgebühren erhoben werden.“[1350] Für spezifische Projekte von großem europäischem Interesse sollten in Ausnahmefällen auch andere Formen der Differenzierung angewandt werden können.

- Bei Verkehrswegen in Bergregionen teilte der Rat die Sicht der Kommission, dass es in Ausnahmefällen möglich sein müsse, „einen Mautaufschlag für Straßen zu erheben, die von einer Verkehrsüberlastung betroffen sind oder deren Benutzung erhebliche Umweltschäden verursacht. Der Rat akzeptiert (…) einen Mautaufschlag bei grenzüberschreitenden Projekten[1351] bis zu 25% und bei nicht grenzüberschreitenden Projekten bis zu 15%. Der Vorschlag des Europäischen Parlaments, Mautaufschläge auch auf besonders von Luftverschmutzung betroffene Stadtgebiete auszuweiten, wurde nicht übernommen. (…) Die Mautaufschläge sind von Bedeutung, da durch sie zusätzliche (über die Kosten für den Bau der benutzten Straße hinausgehende) Nettoeinnahmen erzielt werden können, die ganz speziell zur Finanzierung von alternativer Infrastruktur (in den meisten Fällen Eisenbahninfrastruktur) vorzusehen sind.“[1352] Sehr strikt formulierte der Rat dabei allerdings die Bedingung, dass ein Mautaufschlag für bestimmte Straßenabschnitte nur erhoben werden kann, sofern „die durch den Mautaufschlag erzielten Einnahmen in vorrangige Vorhaben von europäischem Interesse (…) investiert werden, die unmittelbar zur Verringerung der

[1349] Siehe: ABl. Nr. C 275E vom 8. November 2005: 6. Der Rat handhabte die Flexibilitätsobergrenzen etwas großzügiger als das Parlament (vgl. hierzu: ebd.: 16).

[1350] ebd.: 16.

[1351] Als grenzüberschreitende Strecke galt die Brenner-Route zwischen Österreich und Italien. Von seiner 50%-Zuschlagsforderung hatte Österreich somit Abstand nehmen müssen. Die Brennermaut musste daher – wie schon nach einem EuGH-Urteil (vgl. hierzu: Anmerkung 637) – eigentlich abgesenkt werden. Österreich wollte der Kommission jedoch zunächst neue Berechnungen und Begründungen auf Basis der modifizierten Bestimmungen der Wegekostenrichtlinie vorlegen und dadurch auch ein laufendes Vertragsverletzungsverfahren stoppen. In einer Zusatzvereinbarung verständigte sich Österreich mit Italien auf einen maximalen Mautzuschlag von 25% auf der Brennerstrecke, der dem Bau des Brenner-Eisenbahntunnels zufließen sollte (vgl. hierzu: Die Presse (Wien) 22.04.05: 1).

[1352] ABl. Nr. C 275E vom 8. November 2005: 16.

betreffenden Verkehrsüberlastung bzw. der betreffenden Umweltschäden beitragen und die auf derselben Verkehrsachse liegen wie der Straßenabschnitt, für den der Mautaufschlag gilt."[1353] Die Kommission bzw. ein Ausschuss (bestehend aus Regierungssachverständigen) sollten zudem ein weitgehendes Mitspracherecht erhalten: „Ist die Kommission der Ansicht, dass der geplante Aufschlag nicht den (…) festgelegten Bedingungen entspricht oder dass der geplante Aufschlag erhebliche negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in Regionen in Randlage haben wird, kann sie die von dem betreffenden Mitgliedstaat geplanten Gebühren (…) ablehnen oder deren Abänderung verlangen."[1354]

- Auf Drängen Italiens[1355] sah der Rat im Gemeinsamen Standpunkt auch die Möglichkeit ermäßigter Mautsätze für Vielfahrer („häufige Nutzung") vor, die von den Mitgliedsländern (auf ihrem Territorium) gewährt werden konnten. Eine Verpflichtung dazu bestand allerdings nicht. „Die Ermäßigungen dürfen 13% der Mautgebühr, die von gleichwertigen, nicht ermäßigungsberechtigten Fahrzeugen erhoben wird, keinesfalls übersteigen."[1356]
- Regelung der Zweckbindung: „In Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip entscheiden die Mitgliedsstaaten über die Verwendung der Einnahmen aus Gebühren für die Nutzung der Straßeninfrastruktur. Um den Ausbau des Verkehrsnetzes als Ganzes sicherzustellen, sollten die Einnahmen aus Gebühren zum Nutzen des Verkehrssektors und zur Optimierung des Gesamtverkehrssystems eingesetzt werden."[1357]
- Die Ausweitung der Richtlinien-Bestimmungen auch auf LKW unter 12 Tonnen sollte nach Ansicht des Rates keinesfalls verpflichtend sein: „Ein Mitgliedstaat kann Maut- und/oder Benutzungsgebühren beibehalten oder einführen, die ausschließlich für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens 12 t gelten. Beschließt ein Mitgliedstaat die Anwendung von Maut- und/oder Benutzungsgebühren auf Fahrzeuge mit einem niedrigeren zulässigen Gesamtgewicht, so gelten die Bestimmungen dieser Richtlinie."[1358]

[1353] ABl. Nr. C 275E vom 8. November 2005: 6.

[1354] ebd.: 6.

[1355] Spanien, die Niederlande und andere südeuropäische Staaten unterstützten Italien bei dieser Forderung.

[1356] ABl. Nr. C 275E vom 8. November 2005: 5.

[1357] ebd.: 7. Mit dieser Formulierung war die von der Kommission vorgesehene strenge Zweckbindung aufgehoben.

[1358] ebd.: 4.

- Die Richtlinienbestimmmungen – so der Rat – berührten nicht die Freiheit der Mitgliedstaaten, einen angemessenen Ausgleich für Maut- und/oder Benutzungsgebühren vorzusehen. Ein Ausgleich dürfe jedoch nicht zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen, er müsse auch den einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts (insbesondere den Kraftfahrzeugsteuer-Mindestsätzen) genügen. Auch der Rat stellte klar: „Das Ziel einer optimalen Nutzung des bestehenden Straßennetzes und einer erheblichen Verringerung seiner negativen Auswirkungen sollte ohne zusätzliche Belastung der Unternehmen erreicht werden, damit ein solides Wirtschaftswachstum und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet sind.“[1359]
- Bei den Höchstsätzen für Jahresgebühren stufte der Rat LKW mit den Schadstoffklassen Euro I, II und III höher ein.[1360]
- Die Einsetzung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde für Infrastruktur in den Mitgliedstaaten wurde abgelehnt.
- Fünf Jahre nach Inkrafttreten sollte die Kommission einen Bericht über die Durchführung und die Auswirkungen der Richtlinie vorlegen.

Am Ende des Gemeinsamen Standpunktes – als Fazit – wurde noch angemerkt: „Der Rat musste sich intensiv und nachhaltig um eine Einigung über diesen Gemeinsamen Standpunkt bemühen, was von einem geschärften Bewusstsein dafür zeugt, wie wichtig dieses Thema generell für die Verkehrspolitik der Gemeinschaft ist. (…) Der Text bewirkt eine echte, erkennbare und nennenswerte Verbesserung der Richtlinie von 1999 und sorgt für ein Gleichgewicht zwischen den beiden Anforderungen einer nachhaltigen Verkehrspolitik und eines reibungslos funktionierenden Binnenmarkts.“[1361]
In einer Mitteilung[1362] vom 7. September 2005 an das Europäische Parlament[1363] nahm die Kommission Stellung zum Gemeinsamen Standpunkt, den sie als „hart erkämpften Kompromiss“[1364] wertete. Die vorgenommenen Änderungen des Rats könnten akzeptiert werden, da sie den Zielen des Vorschlags dienten.[1365] Bezüglich der Internalisierung der

[1359] ABl. Nr. C 275E vom 8. November 2005: 1.

[1360] Siehe hierzu: ebd.: 8.

[1361] ebd.: 18.

[1362] KOM (05) 423 endg.

[1363] Gemäß Art. 251 Abs. 2 Unterabsatz 2 EGV.

[1364] KOM (05) 423 endg.: 4.

[1365] Vgl. hierzu: ebd.: 3ff.

externen Kosten verwies die Kommission in ihrer Mitteilung auf eine Erklärung, die sie bereits auf der Ratstagung am 21. April 2005 abgegeben hatte. Darin verpflichtete sie sich, „ihre Analyse über die schrittweise Internalisierung externer Kosten zu vertiefen, wenn sie Ende 2005 das Verkehrsweißbuch einer Halbzeitbilanz[1366] unterzieht (…).“[1367] Dabei wollte die GD TREN dann auch explizit die Ergebnisse der zweiten EP-Lesung berücksichtigen.

Auch der EP-Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr befasste sich Punkt für Punkt mit dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates, bevor er eine Empfehlung[1368] für die zweite EP-Lesung abgab. Der Ausschuss forderte die Wiederaufnahme zentraler EP-Positionen aus erster Lesung.[1369] Im Vergleich zur ersten Stellungnahme erhöhte der Ausschuss allerdings überraschenderweise den Druck auf die Kommission bezüglich der Quantifizierung externer Kosten: „Die Kommission legt bis spätestens 2 Jahre nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie (1) ein allgemein gültiges, transparentes und nachvollziehbares Modell zur Monetarisierung aller externen Umwelt-, Stau- und Gesundheitskosten vor, welches künftigen Berechnungen von Infrastrukturgebühren zugrunde gelegt werden wird. Dieses Modell wird (2) durch eine Analyse der Auswirkungen auf die Internalisierung externer Kosten für alle Verkehrsträger und einer Strategie zur schrittweisen Umsetzung dieses Modells für alle Verkehrsträger begleitet. Dem Bericht und dem Modell sind an das Europäische Parlament und den Rat gerichtete Vorschläge für die weitere Überarbeitung dieser Richtlinie beizufügen. Die Mitgliedstaaten können, wenn eine Überarbeitung der Richtlinie bezüglich der Internalisierung externer Kosten nicht innerhalb von 3 Jahren nach der Vorlage des Modells angenommen wurde, höchstens 60% der Infrastrukturkosten für die Berechnung externer Kosten ansetzen.“[1370] Für die Ausschuss-Berichterstatterin Corien Wortmann-Kool

---

[1366] Die Vorlage der Halbzeitbilanz war ursprünglich Ende 2005 geplant. Den Termin konnte die Kommission nicht einhalten. Erst am 22. Juni 2006 stellte die Kommission die Halbzeitbilanz der Öffentlichkeit vor. Vgl. hierzu auch: Kapitel 8.

[1367] KOM (05) 423 endg.: 4.

[1368] Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr 30. November 2005.

[1369] Vgl. hierzu: ebd.: 24-28.

[1370] ebd.: 20. Diesen Passus hatte der belgische Abgeordnete Said El Khadraoui (Sozialdemokratische Fraktion) noch kurz vor Ende der Beratungen als mündlichen Änderungsantrag in die Ausschussberatungen eingebracht. Sowohl umwelt- als auch bahnaffine Verbände versuchten am Tag der Abstimmung durch „1:1-Kontakte Abgeordnete für den Vorschlag zu gewinnen.“ (so Liechti im Interview). Überraschenderweise stimmten Sozialdemokraten, Grüne und auch Teile der Liberalen für den Khadraoui-Vorschlag, während Mitglieder des konservativen Lagers den Änderungsantrag ablehnten. Was eine Zustimmung zum Vorschlag erleichterte, war der Umstand, dass der Aufschlag nicht verpflichtend erfolgen musste, sondern nach Ablauf von 5 Jahren im Ermessen der Mitgliedstaaten lag. T&E wertete das Abstimmungsergebnis für sich jedenfalls als großen Erfolg.

(Niederlande / EVP-ED[1371]) schien der Gemeinsame Standpunkt ein „realistischer Ausgangspunkt für die zweite Lesung des Europäischen Parlaments zu sein. Ganz offensichtlich fehlen weitere Schritte bei der Internalisierung externer Kosten, wenn auch der Rat sich der Bedeutung der Stärkung umweltbezogener Elemente bewusst zu sein scheint.“[1372] Um in zweiter Lesung eine Einigung über das Eurovignette-Dossier zu erzielen, führten der Rat, das Europäische Parlament und die Kommission informelle Gespräche. Die einzelnen Standpunkte mussten zu einem Kompromisstext zusammengefügt werden - jedes Organ war aufgefordert, von seinen Maximalforderungen ein Stück weit Abstand zu nehmen. Durch die interinstitutionellen Verhandlungen sollte vor allem ein längeres Vermittlungsverfahren vermieden werden.[1373] Die zwischen den drei Organen erzielte Einigung basierte schließlich auf folgenden Eckpunkten:

- Bis 2011 bleibt es EU-Mitgliedstaaten freigestellt, ob sie Maut- und/oder Benutzungsgebühren erheben möchten oder nicht. Ab 2012 müssen auf alle Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von über 3,5 Tonnen Maut- und/oder Benutzungsgebühren erhoben werden. Ein Abweichen von dieser Pflicht ist dann erlaubt, wenn eine Ausweitung der Maut auf Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht unter 12 Tonnen sich erheblich negativ auf den freien Verkehrsfluss, die Umwelt, den Lärmpegel, Staubildungen oder die Gesundheit auswirken, oder Verwaltungskosten verursachen würde, die höher als 30% der zusätzlichen Einnahmen wären. Auf diese Ausnahmeklausel hatte besonders Deutschland gedrängt.[1374]

Die Aufschlagshöhe von 60% war aus verschiedenen Studien ermittelt worden.

[1371] Corien Wortmann-Kool war die Nachfolgerin von Luigi Cocilovo in der Funktion als Berichterstatterin.

[1372] Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr 30. November 2005: 27.

[1373] Die informellen Gespräche befanden sich im Einklang mit Art. 251 Abs. 2 EGV und mit der Gemeinsamen Erklärung von EP, Rat und Kommission zu den praktischen Modalitäten des Mitentscheidungsverfahrens (siehe: ABl. C 148 vom 28. Mai 1999). Das Vermittlungsverfahren hätte unter österreichischer Präsidentschaft stattgefunden. Dies wollten alle Beteiligten vermeiden.

[1374] Bundesverkehrsminister Wolfgang Tiefensee merkte hierzu an: „Deutschland hat sich durchgesetzt. Damit ist sichergestellt, dass es keine europaweite Verpflichtung gibt, eine Mautpflicht für alle LKW ab 3,5 Tonnen einzuführen. Eine solche Verpflichtung hätte für Deutschland erhebliche Nachteile gehabt. Unser Streckennetz ist nicht mit dem anderer Länder zu vergleichen. Eine Ausdehnung der Mautpflicht unterhalb von 12 Tonnen würde zu einem deutlichen Anwachsen der Ausweichverkehre und höheren Umweltbelastungen führen. Betroffen wären insbesondere unsere Städte in den Ballungsräumen. Darüber hinaus wären von diesen Gebühren vor allem kleine und mittelständische Unternehmen zusätzlich belastet.“ (BMVBS-Pressemitteilung „Tiefensee: Deutschland setzt sich in Straßburg durch“ vom 15. Dezember 2005). Ulrich Stockmann (Interviewpartner)

- Eine Ausweitung der Maut auf parallel verlaufende Straßen, auf die der Verkehr vom transeuropäischen Straßennetz ausweichen kann und/oder die im direkten Wettbewerb mit bestimmten Teilen dieses Netzes stehen, ist erlaubt. Spätestens vier Monate vor der neuen Mautregelung muss die Kommission darüber informiert werden.
- Die zeitliche Beschränkung bei den einrechenbaren Baukosten wurde auf 30 Jahre festgesetzt.
- Für Vielfahrer kann eine Ermäßigung der Maut bis zu 13% gewährt werden.
- Die Mautgebühren beruhen auf dem Grundsatz der ausschließlichen Anlastung von Infrastrukturkosten[1375] (gemäß Anhang III). „Die gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren müssen sich ausdrücklich an den Baukosten und den Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Ausbau des betreffenden Verkehrswegenetzes orientieren. Die gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren können auch eine Kapitalverzinsung oder Gewinnmarge zu Marktbedingungen umfassen.“[1376]
- Eine Differenzierung der gewogenen durchschnittlichen Mautgebührensätze für Zwecke wie die Bekämpfung von Umweltschäden, die Verringerung der Verkehrsüberlastung, die Minimierung von Infrastrukturschäden, die Optimierung der Nutzung der betreffenden Verkehrswege oder die Förderung der Verkehrssicherheit, ist möglich, sofern sie nicht auf die Erzielung zusätzlicher Mauteinnahmen ausgerichtet ist. Ein unbeabsichtigter Anstieg der Einnahmen (mit dem Ergebnis gewogener durchschnittlicher Mautgebühren, die nicht im Einklang mit Art. 7 Abs. 9 stehen) wird durch eine Änderung der Differenzierungsstruktur ausgeglichen, innerhalb von zwei Jahren nach Ende des Rechnungsjahres, in dem die zusätzlichen Einnahmen erzielt wurden. Die Mautgebührensätze können weiterhin differenziert werden nach: der EURO-Emissionsklasse gemäß Anhang 0, einschließlich der Höhe der PM und NO_x-Emissionen, sofern keine Mautgebühr 100% über der Gebühr liegt, die für gleichwertige Fahrzeuge erhoben wird, die die strengsten Emissionsnormen erfüllen; nach der Tageszeit, der Tageskategorie oder der Jahreszeit, sofern keine Mautgebühr mehr als 100% über der Gebühr liegt, die während der billigsten

---

befürchtet, dass zur Umgehung der Mautpflicht künftig noch mehr LKW, die weniger als 12 Tonnen wiegen, eingesetzt werden. Dies sei aus verkehrs-/ und umweltpolitischer Sicht nicht wünschenswert.

[1375] Die Kosten für Infrastrukturen oder Infrastrukturverbesserungen dürfen spezielle Infrastrukturaufwendungen zur Verringerung der Lärmbelästigung oder zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und tatsächliche Zahlungen des Infrastrukturbetreibers für objektive umweltbezogene Aspekte, wie z.B. Schutz gegen Bodenverseuchung, einschließen.

[1376] ABl. L 157 vom 9. Juni 2006: 13.

Tageszeit, Tageskategorie oder Jahreszeit erhoben wird, oder wenn für den billigsten Zeitraum der Nulltarif gilt, der Zuschlag für die teuerste Tageszeit, Tageskategorie oder Jahreszeit 50% der normalerweise für das betreffende Fahrzeug zu entrichtenden Mautgebühr nicht überschreitet. Mitgliedstaaten müssen spätestens 2010 oder im Fall von Konzessionsverträgen zum Zeitpunkt ihrer Erneuerung der Mautgebührensätze gemäß der EURO-Emissionsklasse, einschließlich der PM und NO_x-Emissionen differenzieren. Abweichungen sind zulässig, z.B. wenn für das betreffende Mautsystem eine solche Differenzierung technisch[1377] nicht umsetzbar ist oder z.B. dadurch Fahrzeuge mit der stärksten Umweltverschmutzung vom transeuropäischen Straßennetz ausweichen und deshalb die Straßenverkehrssicherheit und die Volksgesundheit beeinträchtigt würden. Für spezifische Projekte von großem europäischen Interesse können auch andere Formen der Differenzierung angewandt werden, um die wirtschaftliche Rentabilität solcher Projekte sicherzustellen, wenn sie im direkten Wettbewerb mit anderen Verkehrsarten für Fahrzeuge stehen.

- In Ausnahmefällen kann bei Verkehrswegen in Bergregionen nach Unterrichtung der Kommission ein Mautaufschlag für bestimmte Straßenabschnitte erhoben werden, die von einer akuten, den ungehinderten Fahrzeugverkehr beeinträchtigenden Verkehrsüberlastung betroffen sind oder deren Benutzung durch Fahrzeuge erhebliche Umweltschäden verursacht. Der Mautaufschlag darf 15% der gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren nicht überschreiten. Die durch den Zuschlag erzielten Einnahmen müssen in vorrangige Vorhaben von europäischem Interesse investiert werden, die unmittelbar zur Verringerung der betreffenden Verkehrsüberlastung bzw. der betreffenden Umweltschäden beitragen und die auf derselben Verkehrsachse liegen wie der Straßenabschnitt, für den der Mautaufschlag gilt. Wenn die erzielten Einnahmen in grenzüberschreitende Abschnitte vorrangiger Vorhaben von europäischem Interesse im Hinblick auf die Infrastruktur in Berggebieten investiert werden, darf der Aufschlag 25% nicht überschreiten. „Ist die Kommission der Ansicht, dass der geplante Aufschlag nicht den in diesem Absatz festgelegten Bedingungen entspricht oder dass der geplante Aufschlag erhebliche negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in Regionen in Randlage

[1377] Auf diese Ausnahmeklausel pochte Frankreich, da das dortige Mautsystem technisch – im Vergleich zur deutschen LKW-Maut – sehr rückständig ist. Zur Interoperabilität von Systemen zur elektronischen Gebührenerhebung in Europa vgl.: KOM (03) 132 endg. sowie die Richtlinie 2004/52/EG über die „Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft“.

haben wird, kann sie die von dem betreffenden Mitgliedstaat geplanten Gebühren (…) ablehnen oder deren Abänderung verlangen."[1378]

- Die Richtlinie berührt nicht die Freiheit der Mitgliedstaaten einen angemessenen Ausgleich für Maut- und/oder Benutzungsgebühren vorzusehen (unbeschadet der Artikel 87 und 88 EGV).
- Die Mitgliedstaaten entscheiden über die Verwendung der Einnahmen aus Gebühren für die Nutzung der Straßeninfrastruktur. Um den Ausbau des Verkehrsnetzes als Ganzes sicherzustellen, sollten die Einnahmen aus Gebühren zum Nutzen des Verkehrssektors und zur Optimierung des Gesamtverkehrssystems eingesetzt werden.
- Für Jahresgebühren einigte man sich auf neue Sätze (Anhang II). Die Tagesgebühr beträgt bei allen Fahrzeugklassen einheitlich 11 Euro.
- Artikel 11 der Richtline 2006/38/EG sieht vor, dass die Kommission fünf Jahre nach dem Tag des Inkrafttretens der Richtlinie dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Durchführung und die Auswirkungen dieser Richtlinie vorlegt, „wobei sie der Entwicklung der Technik und des Verkehrsaufkommens, darunter auch dem Gebrauch von Fahrzeugen mit einem Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t und weniger als 12 t, Rechnung trägt und ihre Auswirkungen auf den Binnenmarkt, einschließlich der insularen, eingeschlossenen und am Rande gelegenen Gebiete der Gemeinschaft, den Umfang der Investitionen in dem Sektor und ihren Beitrag zu den Zielen einer nachhaltigen Verkehrspolitik bewertet."[1379] Bis spätestens zwei Jahre nach dem Tag des Inkrafttretens dieser Richtlinie legt die Kommission „nach Prüfung aller Optionen einschließlich der Umwelt-, Lärm-, Stau- und Gesundheitskosten ein allgemein anwendbares, transparentes und nachvollziehbares Modell zur Bewertung aller externen Kosten vor, welches künftigen Berechnungen von Infrastrukturgebühren zugrunde gelegt werden soll. Dieses Modell wird durch eine Analyse der Auswirkungen der Internalisierung externer Kosten für alle Verkehrsträger und einer Strategie zur schrittweisen Umsetzung dieses Modells für alle Verkehrsträger begleitet. Dem Bericht und dem Modell werden gegebenenfalls an das Europäische Parlament und den Rat gerichtete Vorschläge für die weitere Überarbeitung dieser Richtlinie beigefügt."[1380] In den Erwägungen (Punkt 18) wurde weiterhin festgehalten:

[1378] ABl. L 157 vom 9. Juni 2006: 14.

[1379] ebd.: 16.

[1380] ebd.: 16.

„Eine künftige Entscheidung über diese Frage[1381] sollte die von den Unternehmen des Straßentransportsektors bereits getragene Steuerlast einschließlich KFZ-Steuern und Mineralölsteuern berücksichtigen.“[1382]

Fazit: Im Rahmen der informellen Verhandlungen hatte man insgesamt 24 Abänderungen am Gemeinsamen Standpunkt des Rates vorgenommen. Im Richtlinien-Kompromisstext fanden sowohl Forderungen des EP, als auch des Rates ihren Niederschlag. Am 15. Dezember 2005 stimmte zunächst das EP mit großer Mehrheit[1383] dem Kompromiss zu.[1384] Dem EP gelang es in den Verhandlungen jedoch nicht, die zentrale Lücke der Richtlinie 1999/62/EG zu schließen: Eine Internalisierung externer Kosten ist zunächst weiterhin nicht möglich. Auch der vom Verkehrsausschuss favorisierte „60%-Aufschlag“ – nach Ablauf einer gewissen Frist – blieb auf der Strecke. Die Thematik „Kostenwahrheit im Verkehr“ schickte man somit erneut in die Warteschleife. Die mögliche maximale Mauthöhe, d.h. auch die deutsche LKW-Maut, bleibt insofern bis auf weiteres gedeckelt.[1385] Die Kommission ist zwar aufgefordert, innerhalb von zwei Jahren (bis spätestens 10. Juni 2008) ein Modell zur Bewertung aller externen Kosten vorzulegen.[1386] Es bleibt jedoch abzuwarten, ob dann nicht erneut (insbesondere vom Rat) sachlich-technische[1387] Blockadegründe formuliert werden.[1388] Als Erfolg des EP muss dennoch gewertet werden, dass im neuen Richtlinientext der Begriff externe Kosten explizit erwähnt wird. Der Gemeinsame Standpunkt des Rates hatte sämtliche Bezüge zu externen Kosten bewusst ausgespart.

Auch der Rat nahm am 27. März 2006 – unter österreichischer Präsidentschaft – die verabredeten Änderungen mit qualifizierter Mehrheit an.[1389] Die portugiesische und die

---

[1381] Gemeint war hier die mögliche Anwendung des Verursacherprinzips auf alle Verkehrsträger.

[1382] ABl. L 157 vom 9. Juni 2006: 10.

[1383] Konservative, Sozialdemokraten als auch Teile der Liberalen votierten für den Kompromiss.

[1384] Vgl. hierzu: Frankfurter Allgemeine Zeitung 16.12.05: 14.

[1385] Deutschland sicherte sein LKW-Mautsystem erfolgreich ab, d.h. aus der neuen Wegekostenrichtlinie resultiert kein größerer Anpassungsbedarf. Die effizienteren Differenzierungsmöglichkeiten und eine leichtere Ausweitung der Maut z.B. auf Bundesstraßen kommen Deutschland sogar entgegen (vgl.: 5.2.6).

[1386] Siehe: ABl. L 157 vom 9. Juni 2006: 16.

[1387] Vgl. hierzu: 4.2.4.

[1388] Jarzembowski (Interviewpartner) geht davon aus, dass über einen neuen Richtlinienvorschlag wohl erst das Europaparlament der Legislaturperiode 2009-2014 beraten und entscheiden wird.

[1389] Die Verabschiedung der Mautrichtlinie wurde vom BGL begrüßt. Denn: Eine künftige Entscheidung über die Anlastung externer Kosten müsse die bereits von Straßentransportunternehmen getragene Steuerlast einschließlich KFZ-Steuern und Mineralölsteuern berücksichtigen. Das EP habe sich mit seiner Zustimmung zur

maltesische[1390] Delegation stimmten dagegen, die estnische, die finnische und die griechische

---

Kompromisslösung außerdem deutlich über das Votum seines eigenen Verkehrsausschusses hinweggesetzt (vgl. BGL-Pressemitteilung „BGL begrüßt Mautentscheidung des Europäischen Parlaments“ vom 19. Dezember 2005). Der BDI zeigte sich über die Regelungen zwar nicht restlos glücklich: „Aber sie sind ein ausgewogenes Ergebnis für alle Beteiligten und heben sich wohltuend von den wachstumsschädlichen Empfehlungen ab, wie sie von der Mehrheit des Verkehrsausschusses des Parlaments vorgelegt worden sind. Eine massive Verteuerung des Güterverkehrs wäre damit zunächst abgewendet.“ (BDI-Pressemitteilung „BDI-Vizepräsident Gottschalk und EVP-Verkehrspolitiker Jarzembowski apellieren an das Europäische Parlament: Kompromiss zur Wegekostenrichtlinie annehmen“ vom 11. Dezember 2005). Die Allianz pro Schiene zeigte sich enttäuscht: „Das zentrale Anliegen, die so genannten externen Kosten in die Berechnung der LKW-Maut einzubeziehen, also die Kosten für Unfallfolgeschäden, Umweltzerstörung etc., ist nicht zuletzt an der Blockade Deutschlands gescheitert, dem Haupttransitland für LKW. Damit ist das selbstgesteckte Ziel der EU, bis 2010 im Verkehrsbereich Kostenwahrheit herzustellen, sehr unwahrscheinlich geworden. Im Gegensatz zur Schienenmautregelung, die europaweit für alle Züge auf allen Trassen verbindlich gilt, bleibt die LKW-Maut außerdem nur eine Handlungsoption für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Damit sind wir von einer fairen Gleichbehandlung der Verkehrsträger noch meilenweit entfernt. (…) Immerhin hat sich die EU verpflichtet, innerhalb der nächsten Jahre eine verbindliche Methodik zu erarbeiten, nach der zukünftig die Höhe der Folgekosten des LKW-Verkehrs berechnet werden kann.“ (vgl. Pressemitteilung der Allianz pro Schiene „Deutschland mauert bei der Maut“ vom 15. Dezember 2005). Der VCD sprach von einem „faulen Kompromiss mit ungesunden Nebenwirkungen“ (vgl. VCD-Pressemitteilung „VCD kritisiert faulen Kompromiss zur Maut“ vom 15. Dezember 2005). Die Neufassung der Richtlinie stehe in klarem Widerspruch zur Anwendung des Verursacherprinzips und bedeute eine fortwährende Benachteiligung der Schiene. So lasse sich die propagierte Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene – so der VCD – ganz sicher nicht erreichen.

[1390] In einer gesonderten Erklärung nannte Malta die Gründe für die Ablehnung: „Malta unterstützt uneingeschränkt den Grundsatz einer fairen und effizienten Preisgestaltung, bei der die externen Kosten in das Gebührensystem für schwere Nutzfahrzeuge einbezogen werden. Allerdings ist Malta – als am Rande der Gemeinschaft liegender Inselstaat – äußerst besorgt über die Auswirkungen, die die Erhöhung der Mautgebühren auf die Beförderungskosten und die maltesische Wirtschaft haben wird. Es liegt auf der Hand, dass die durchschnittliche Beförderungsdauer und die Kosten der Transportkette bei entlegenen Inselstaaten sehr viel höher liegen als bei den zentral gelegenen Staaten auf dem Festland. Aufgrund der besonderen Gegebenheiten im maltesischen Archipel, die auf seine geografische Lage außerhalb des europäischen Festlands zurückzuführen sind, ist unser Handel auf eine Vielzahl von Verkehrsträgern angewiesen. Wir verfügen nicht über den Luxus einer Schienen- oder Straßenverbindung zum europäischen Festland, sondern müssen unsere Ausfuhren erst zu einem Hafen befördern und von da aus auf das europäische Festland verschiffen, damit sie über das europäische Straßennetz an ihren Bestimmungsort gelangen können. Das Gleiche gilt in umgekehrter Reihenfolge für unsere Einfuhren, auf die Malta in hohem Maße angewiesen ist und deren Kosten mit der Anwendung dieser Richtlinie steigen werden. Somit würde die Einführung von entfernungsabhängigen Mautgebühren in ganz Europa die Wettbewerbsnachteile der Randstaaten, deren Volkswirtschaften von Einfuhren abhängig sind, unweigerlich verschärfen. Daher stimmt Malta gegen die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch

Delegation enthielten sich der Stimme. Österreich akzeptierte den Kompromisstext, da die neue Richtlinie Mautaufschläge auf Verkehrswege in Bergregionen erlaubt, die zur Querfinanzierung verwendet werden dürfen. Außerdem eröffnete der Text zumindest eine Perspektive für eine spätere Internalisierung externer Kosten. Verkehrskommissar Jacques Barrot sicherte Österreich außerdem zu, das anhängige Vertragsverletzungsverfahren zu stoppen. Die Kommission genehmigte damit nachträglich den erhöhten Mautaufschlag[1391] auf die Standardtarife am Brenner.

Dass die neue Richtlinie 2006/38/EG Mitgliedstaaten europaweit einheitliche, klare Kriterien für die Berechnung von Mautgebühren vorgibt, muss als deutlicher Fortschritt gegenüber der alten Regelung angesehen werden – ebenso wie die neuen Möglichkeiten des Road Pricing (z.B. Anpassung der Maut je nach Verkehrsaufkommen und Tageszeit). Der österreichische Verkehrsminister Hubert Gorbach bezeichnete die neue Wegekostenrichtlinie als „heiklen Kompromiss zwischen den peripheren Regionen Europas und den Transitländern."[1392] EU-Verkehrskommissar Jacques Barrot merkte an: „Die Staaten in Randlage der EU sind derzeit noch nicht willig, höhere Mauten zu zahlen. Eines Tages werden aber auch diese Staaten begreifen, dass die europäische Solidarität dazu verpflichtet, Umweltkosten des Transitverkehrs miteinzuberechnen. Bis 2015 werden wir eine weiter entwickelte Mautrichtlinie haben, um externe Kosten stärker zu integrieren."[1393] Am 17. Mai 2006 setzten Rat und EP ihre Unterschrift unter die neue Richtlinie 2006/38/EG.

---

schwere Nutzfahrzeuge." (Rat der Europäischen Union 6. April 2006 – Addendum zum Entwurf eines Protokolls: 4).

[1391] Österreich hatte zuvor neue Mautberechnungen auf Basis von sog. „Wiederbeschaffungswerten" durchgeführt – diese Methode und die daraus resultierenden Mauthöhen wurden offiziell anerkannt (vgl. Pressemitteilung Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) „Gorbach zu EU-Wegekostenrichtlinie: Voller Erfolg für Österreich" vom 15. Dezember 2005).

[1392] Wiener Zeitung 27.03.06: 2.

[1393] Der Standard 27.03.06: 1; Wiener Zeitung 27.03.06: 2.

8. Schlussbemerkungen und Ausblick

Das von politischen Parteien und Interessengruppen seit Jahren anvisierte Ziel „Verkehrsverlagerung“[1394] wird Dauerthema der deutschen und europäischen Verkehrspolitik bleiben. Der Handlungsdruck wird – das zeigen die Verkehrsprognosen – allerdings weiter zunehmen. Es ist davon auszugehen, dass sich die infrastrukturellen Engpässe im Straßenverkehrssektor verschärfen. Rückblickend bleibt festzuhalten, dass die angestrebte Verkehrswende bzw. -verlagerung im Güterverkehr ausgeblieben ist und somit als gescheitert angesehen werden muss. Aufgrund der bisherigen Negativbilanz stünde sowohl der deutschen als auch der europäischen Verkehrspolitik mehr Sachlichkeit bei den angestrebten Verlagerungszielen gut an. Zudem müsste eine breite Debatte über die bisherige Erfolgslosigkeit der Konzepte geführt werden.

Wie die vorliegende Arbeit gezeigt hat, müssen die Wirkungen preispolitischer Instrumente äußerst differenziert bewertet werden. Straßenbenutzungsgebühren sind zweifellos ein wichtiger Bestandteil im Instrumentenkasten einer modernen Verkehrspolitik. Das Schlüsselinstrument zur Lösung der gegenwärtigen Probleme im Politikfeld Verkehr, insbesondere was das Ziel Verkehrsverlagerung betrifft, sind sie nicht. Vor allem als Finanzierungsinstrument sind Straßenbenutzungsgebühren höchst effektiv.[1395] Es gibt Anzeichen, dass den Einwirkungsmöglichkeiten der Verkehrspolitik auf die komplexen Verkehrsprozesse – aufgrund verschiedener Faktoren[1396] – gewisse Grenzen gesetzt sind: „Güterverkehr ist eingebettet in komplexe, großräumig angelegte technisch-organisatorische Systeme, die schwer steuerbar sind, und er trägt zugleich in erheblichem Umfang zu Problemen und Folgelasten bei. Eine strategische Intervention der Politik ist darauf nur begrenzt möglich, da die öffentlichen Akteure einerseits keinen direkten Zugriff auf die betriebliche Logistikdisposition haben, andererseits – etwa im Fall von drohenden Verkehrsbeschränkungen – schnell die Funktionsfähigkeit und Attraktivität der Wirtschaftsstandorte in Frage steht. (…) Solange aber ökonomische Argumente in konkreten

[1394] Man könnte auch von einem ständig wiederkehrenden verkehrspolitischen Mantra sprechen.

[1395] Für Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur fallen beim Bund allein jährlich etwa 8% seiner Gesamtausgaben an (vgl. hierzu: Statistisches Bundesamt 2006: 22). 2004 waren dies 19,5 Mrd. Euro. Fast die Hälfte dieser Ausgaben (9,5 Mrd. Euro) floss in den Erhalt und Ausbau des Eisenbahnnetzes, 5,8 Mrd. Euro (30%) wurden für den Bundesfernstraßenbau aufgewendet. Für Bundeswasserstraßen gab der Bund 1,6 Mrd. Euro (8%) aus, für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden 1,7 Mrd. Euro (9%). Ausgaben für Luftfahrt und übrige Verkehrsausgaben beliefen sich auf 0,9 Mrd. Euro (5%).

[1396] Vgl. hierzu nochmals: 5.2.6; 6.3.

Abwägungsprozessen höher gewichtet werden als soziale und ökologische Belange und – vor allem – solange die Randbedingungen (Transportpreise, ruinöser Wettbewerb, Zeitdruck in der Lieferkette) gleich bleiben, steht die Entwicklung eines nachhaltigen Güterverkehrs sicher noch aus. Die Banalisierung der Transportkosten und die Globalisierung der Transportketten werden vermutlich weiter für große Probleme und Konflikte sorgen."[1397]

Verkehrspolitik auf deutscher und europäischer Ebene wird künftig in noch viel größerem Maß als Querschnittsaufgabe begriffen werden müssen. „Für die Realisierung der von vielen als erforderlich angesehenen ambitionierten Vermeidungs- und Verlagerungsziele sind grundlegende Veränderungen an verschiedenen Stellen erforderlich. Im Vordergrund steht hier zum einen eine teilweise Neuorientierung und stärkere Integration von Raum-, Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrspolitik, um weniger verkehrs- und transportintensive Siedlungsstrukturen, Produktions-, Konsum- und Freizeitaktivitäten zu bewirken. Hier geht es etwa um die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe oder die Förderung eines regionaler orientierten Freizeit- und Tourismusverhaltens. In den Blick zu nehmen sind dabei letztlich auch grundlegende gesellschaftliche Entscheidungen, wie etwa die sicher verkehrserzeugend wirkenden EU-Erweiterungsschritte."[1398] Um gar ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern zu realisieren, müssten sich in Zukunft die „Determinanten der Verkehrsmittelwahl noch erheblich verändern."[1399]

Da die Debatte um Kostenwahrheit im Verkehr politisch noch immer nicht abschließend beantwortet ist, steht eine Internalisierung externer Kosten weiter aus. Auf europarechtlicher Ebene will die Kommission zwar spätestens bis zum 10. Juni 2008 ein allgemein anwendbares, transparentes und umfassendes Modell für die Bewertung aller externen Kosten vorlegen, das als Grundlage für künftige Berechnungen von Infrastrukturentgelten dienen soll. Die in Fallstudie I sowie bei der Neuformulierung der Wegekostenrichtlinie identifizierten Blockadefaktoren stimmen jedoch pessimistisch, ob es gelingt, die politischen Hürden zu überwinden.

In der Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch 2001, das die Kommission am 22. Juni 2006 vorlegte, relativiert auch die GD TREN ein Stück weit ihre früheren, ehrgeizigen Ziele: „Die Verlagerung auf umweltfreundlichere Verkehrsträger muss realisiert werden, soweit dies möglich ist, vor allem bei längeren Strecken, in Ballungsgebieten und in überlasteten Korridoren. Gleichzeitig ist bei allen Verkehrsträgern eine Optimierung erforderlich. Alle

[1397] Hesse 2005: 168. Vgl. hierzu auch: Kutter 2005: 40ff.

[1398] Grunwald/Kopfmüller 2006: 100/101.

[1399] Bühler 2006: 215.

Verkehrsträger müssen umweltfreundlicher, sicherer und energieeffizienter werden. Schließlich kann mit der „Co-Modality“, d.h. der effizienten Nutzung der einzelnen Verkehrsträger oder ihrer Kombinationen, eine optimale und nachhaltige Nutzung der Ressourcen erreicht werden.“[1400] Außerdem stellt die Kommission fest: „Die Erfahrungen seit 2001 sowie weitere Studien und Projektionen legen nahe, dass die von der Kommission 2001 geplanten Maßnahmen allein nicht ausreichen werden, um auf dem Weg zu den grundlegenden Zielen der EU-Politik weitere Fortschritte zu machen, insbesondere die Eindämmung der umweltschädigenden und sonstigen Auswirkungen der Zunahme des Verkehrs und die Erleichterung der Mobilität als eigentlichen Zweck der Verkehrspolitik. In einer erweiterten EU, in einer globalisierten und sich rasch verändernden Welt ist ein breiter angelegtes und flexibleres Instrumentarium für die Verkehrspolitik erforderlich.“[1401] Auch in punkto Umweltauswirkungen des Verkehrs zeichnet die Kommission ein kritisches Bild: „Insgesamt verursacht der Verkehr innerhalb der EU 21% der Treibhausgasemissionen; diese Emissionen sind seit 1990 um etwa 23% gestiegen und bedrohen die Fortschritte im Hinblick auf die Kyoto-Ziele. Die Maßnahmen aufgrund des Weißbuchs von 2001 werden jedoch für diese Umwelttrends, insbesondere die CO_2-Emissionen, nur geringe Effekte haben.“[1402] Verkehrskommissar Jacques Barrot scheiterte mit seinem Ziel, in der Halbzeitbilanz einen radikalen Paradigmenwechsel zu vollziehen und das Verlagerungsziel aufzugeben.[1403] Auf massive Intervention von EU-Umweltkommissar Stavros Dimas hielt man weiter an der langjährigen Formel „Verkehrsverlagerung auf umweltfreundlichere Verkehrsträger“ fest. Dennoch gelangt die Kommission in der Halbzeitbilanz zum doch überraschenden Ergebnis: „Modellierungen bestätigen, dass die Anteile der Verkehrsträger auf lange Sicht im Wesentlichen stabil bleiben werden.“[1404]

Letztlich wird es vor allem von den Qualitätsparametern der Bahn abhängen, inwiefern die

---

[1400] KOM (06) 314 endg.: 4. Das Ziel „Verkehrsverlagerung“ wird durch die neue Strategie der „Co-Modality“ deutlich abgeschwächt. Vgl. hierzu beispielsweise auch die Reaktionen der Allianz pro Schiene und des BGL auf die Vorlage der Halbzeitbilanz: Pressemitteilung der Allianz pro Schiene „Zwischenbilanz EU-Weißbuch Verkehr: EU bestätigt zentrale Bedeutung des Schienenverkehrs“ vom 22. Juni 2006 sowie die BGL-Pressemitteilung „Halbzeitbilanz der EU-Kommission zum Weißbuch der Verkehrspolitik: Ernüchternde Analyse bleibt ohne greifbare politische Konsequenzen“ vom 22. Juni 2006.

[1401] KOM (06) 314 endg.: 7.

[1402] ebd.: 9.

[1403] Vgl. hierzu: VerkehrsRundschau 2.06.06; VerkehrsRundschau 21.06.06; VerkehrsRundschau 22.06.06.

[1404] KOM (06) 314 endg.: 9. Siehe hierzu: Abbildung 10 im Anhang. Die resignativen Prognosen über den Marktanteil des Schienengüterverkehrs in Europa sorgten für große Irritationen bei den Bahnverbänden.

Schiene Marktanteile hinzugewinnen kann. Konkrete Programme zur Förderung des KV, wie z.B. Marco Polo[1405], sind der richtige Ansatz. „Die EU muss die verbleibenden strukturellen Hemmnisse angehen, die der Wettbewerbsfähigkeit der Schienenverkehrsbranche entgegenstehen, besonders die technischen Hindernisse wie eine geringe Interoperabilität, die fehlende gegenseitige Anerkennung von Rollmaterial und Erzeugnissen, die schwache Koordinierung der Infrastruktur und der Vernetzung von IT-Systemen, auch das Problem der Einzelwagentransporte.“[1406] In der Halbzeitbilanz weist die Kommission auch darauf hin: „Europas Außengrenzen sind zu zwei Dritteln Seegrenzen, was der Wirtschaft des europäischen Raumes eine maritime Prägung par excellence verleiht, insbesondere seit der Erweiterung. Der Verkehr auf Wasserwegen, insbesondere der Kurzstreckenseeverkehr, ist über die Jahre genauso stark gewachsen wie der Güterkraftverkehr und hat eindeutig ein noch größeres Potenzial. Er kann dazu beitragen, die Überlastung anderer Verkehrsträger und die von ihnen verursachte Umweltbelastung zu vermindern, sofern der Schadstoffausstoß der Schifffahrt gesenkt werden kann.“[1407] Desweiteren merkt die Kommission an: „In dieser Halbzeitbilanz wird für ein umfassendes und ganzheitliches Konzept für die Verkehrspolitik plädiert. Während die Politik auch in Zukunft auf den Weißbüchern von 1992 und 2001 aufbauen wird, werden in vielen Bereichen rein europäische Maßnahmen nicht ausreichen. Auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene müssen Regierungen, Bürger und die Industrie wechselseitig komplementär handeln. Darum ist auch ein ständiger Dialog unverzichtbar. Künftige Maßnahmen, auch die Durchführung noch nicht verwirklichter Initiativen, die bereits im Weißbuch 2001 angekündigt wurden, müssen auf die Grundlage eines umfassenden Dialogs mit allen Betroffenen gestellt werden.“[1408]

Um wirklich Fortschritte bei der Lösung der Verkehrsprobleme und bei der Vernetzung der Verkehrsträger zu erzielen, müssen die verkehrspolitischen Grabenkämpfe – sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene – zwischen den Interessengruppen der einzelnen Verkehrsträger in den Hintergrund treten. Allein dies stellt für die verkehrspolitischen Akteure aber schon eine gewaltige Herausforderung dar. Für 2007 hat die EU-Kommission

---

[1405] Beim EU-Programm Marco Polo geht es konkret darum, unternehmerische Aktionen (auf dem Markt der Güterverkehrsdienstleistungen) zu fördern, die eine konkrete Verkehrsverlagerung hervorrufen. Darunter kann z.B. auch eine finanzielle Starthilfe für neue, nicht straßengebundene Güterverkehrsdienste fallen. Marco Polo ist von der EU mit einem Haushaltsvolumen von 450 Mio. Euro bis 2013 ausgestattet worden (vgl.: KOM (06) 314 endg.: 20).

[1406] ebd.: 11.

[1407] ebd.: 12/13.

[1408] ebd.: 25.

die Vorlage eine Rahmenstrategie für die Güterverkehrslogistik in Europa (mit Aktionsplan) angekündigt.[1409] Auch in Deutschland soll in enger Kooperation mit der Wirtschaft ein Masterplan, also ein Gesamtkonzept für den Güterverkehr, ausgearbeitet werden.[1410] „Die Verkehrspolitik in Deutschland hat kein Konzept. Sie reicht über eine Serie von nahezu banalen Feststellungen, selten verlässlichen Ankündigungen und hastigen Improvisationen nicht hinaus. Gut klingende Überschriften wie „Mobilitätsoffensive“ und „Anti-Stauprogramm“, bleiben Papierruinen. Der Anspruch, endlich ein „integriertes Verkehrssystem“ zu schaffen, steht auf einem Sammelsurium von schlecht- oder unverbundenen Einzelzielen.“[1411]

Als Ausblick ist aufgrund der Fallstudien-Ergebnisse folgende Einschätzung aus dem Jahr 1993 immer noch aktueller denn je: „Ein nachhaltiger Verlagerungseffekt von der Straße auf die Schiene wird nur bei gleichzeitger Kostenbelastung des Straßenverkehrs nach dem Verursacherprinzip und entsprechenden Qualitätsverbesserungen im Schienenverkehr zu erreichen sein. Beide Vorbedingungen dürften unter den gegebenen Umständen allerdings erst langfristig realisierbar sein.“[1412]

[1409] KOM (06) 314 endg.: 22.

[1410] Vgl. hierzu: BMVBS-Pressemitteilung „Logistik ist ein Boom-Sektor: Masterplan Güterverkehr und Logistik“ vom 21. Juli 2006.

[1411] Willeke 2003: 155.

[1412] Aussersdorfer 1993: 21.

Anhang

Abbildung 1: **Gütertransport: Entwicklung EU-15 (1970 – 2002)**
Quelle: EU Transport in Figures 2004

Source : tables 3.2.7; 3.2.11 to 3.2.13, estimates

Notes: Road: haulage on national territory
Sea: Intra-EU traffic including domestic traffic. The estimates for maritime traffic are based on different statistical sources as from 2001 and remain subject to revision.

Abbildung 2: **Gütertransport: Entwicklung EU-25 (1995 – 2002)**
Quelle: EU Transport in Figures 2004

Source: tables 3.2.10 to 3.2.13

Notes:

Road: tkm by vehicles registered in the country

Pipeline: Slovakia not available

Shipping: EU-15 domestic and intra-EU15 only

Abbildung 3: **Kraftfahrzeugsteuer in Europa**
für einen repräsentativen 40 t-Lastzug (EURO II) in EUR pro Jahr

© Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V.; alle Angaben ohne Gewähr! Verwertung und Vervielfältigung nur mit Quellenangabe gestattet.

Abbildung 4: **Mineralölsteuer in Europa**
auf Dieselkraftstoff in EUR-Cent pro Liter

* Unter Berücksichtigung der gemäß der Einigung des ECOFIN vom 20.3.2003 noch bis Ende 2004 gestatteten Ermäßigung der Mineralölsteuer auf Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke in FR = 3,69 Cent/Liter und in IT = 3,02 Cent/Liter

** unter Berücksichtigung der Mineralölsteuerermäßigung auf Dieselkraftstoff für gewerbliche Zwecke in BE = 2,8 Cent/Liter

*** niedrigerer EU-Mindestsatz gilt für AT, BE, EE, EL, ES, LT, LU, LV, MT, PL und PT mit unterschiedlichen Übergangsfristen

© Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V.; alle Angaben ohne Gewähr! Verwertung und Vervielfältigung nur mit Quellenangabe gestattet.

Abbildung 5: **Jahresabgabenbelastung eines 40 t-Lastzuges (EURO II) im Deutschlandverkehr**
Jahresfahrleistung: 135.000 km; Kraftstoffverbrauch: 35 Ltr./100 km

Quelle: Recherchen des Bundesverbandes Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V.

Abbildung 6: **Organigramm**

Abbildung 7: **Organigramm**

Abbildung 8: **Mitglieder der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung**
Quelle: Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000

– **Dr.-Ing. E.h. Wilhelm Pällmann**, Vorsitzender
(Vorstand Deutsche Bundesbahn, Deutsche Telekom)
– **Generaldirektor E.h. Dr. Jürgen Erdmenger**
(Direktor der Generaldirektion Verkehr der EU)
– **Dipl.-Kfm. Helmut Heene**
Vorsitzender Verkehrsausschuß des DIHT
– **Dipl.-Ing. Werner Junker**
(Technischer Geschäftsführer DEGES)
– **Prof. Dr. Paul Klemmer**
Präsident Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
– **Staatsminister a.D. Franz-Josef Kniola**
(Verkehrs- und Innenminister NRW)
– **Dr. Joachim Lemppenau**
Vorstandsvorsitzender Volksfürsorge / (Aufsichtsratsvorsitzender Tank & Rast AG)
– **Bernd Pischetsrieder**
Vorstand Volkswagen AG / (Vorstandsvorsitzender BMW)
– **Hans Hermann Reschke**
Mitglied Gesellschafterausschuß Bankhaus B. Metzler seel. Sohn & Co KGaA
– **Dipl.rer.pol. (techn.) Jürgen Schönwasser**
Geschäftsführer Walter Group International
– **Dipl.-Kfm. Burkhard Schuchmann**
Vorstandsvorsitzender Vossloh AG
– **Dr. Gert Vogt**
(Vorstandssprecher Kreditanstalt für Wiederaufbau)

Abbildung 9: **Organigramm**

Abbildung 10: **Entwicklung der Anteile der Verkehrsträger im Güterverkehr 2000 – 2020**
Quelle: KOM (06) 314 endg.

Tabelle 1: **Gütertransport: Modal Split für EU-15 (%)**
Quelle: EU Transport in Figures 2004

Modal split
%

	Road	Rail	Inland Water-ways	Pipe-lines
1970	52.1	30.1	10.9	6.8
1980	60.0	24.1	8.8	7.1
1990	69.3	18.1	7.6	5.0
1991	70.6	16.4	7.5	5.5
1995	72.9	14.4	7.4	5.3
2000	74.0	14.0	7.2	4.8
2001	74.7	13.4	7.0	4.8
2002	75.5	12.9	6.9	4.6

Source : tables 3.2.7; 3.2.11 to 3.2.13
Note:
Road: haulage on national territory

Tabelle 2: **Gütertransport: Modal Split für EU-25 (%)**
Quelle: EU Transport in Figures 2004

Modal split
%

	Road	Rail	Inland Water-ways	Pipe-lines
1995	67.8	19.8	6.6	5.8
1996	68.3	19.4	6.3	6.0
1997	68.2	19.6	6.4	5.7
1998	69.3	18.5	6.4	5.9
1999	70.5	17.5	6.2	5.7
2000	70.4	17.7	6.2	5.6
2001	71.3	16.8	6.1	5.8
2002	72.0	16.4	6.0	5.6

Source: tables 3.2.10 to 3.2.13
Notes:
Road: tkm by vehicles registered in the country
Pipeline: Slovakia not available

Tabelle 3: **Gütertransport: Modal Split nach Ländern 2002 (%)**
Quelle: EU Transport in Figures 2004

Modal Split by Country for Freight Transport
(4 modes: not including transport by sea)
Year 2002
tonne-kilometres in %

	Road	Rail	Inland Water - ways	Pipeline
BE	70.0	12.9	14.3	2.8
CZ	70.7	25.6	0.9	2.8
DK	74.1	7.7	-	18.2
DE	69.7	14.5	12.8	3.0
EE	31.3	68.7	-	-
EL	98.1	1.9	-	-
ES	89.3	6.4	-	4.3
FR	77.8	14.0	2.3	5.8
IE	96.1	3.9	-	-
IT	86.3	9.1	0.1	4.5
CY	100.0	-	-	-
LV	22.4	54.7	-	22.9
LT	42.2	38.5	-	19.3
LU	77.3	15.2	7.5	-
HU	59.9	27.2	5.8	7.1
MT	100.0	-	-	-
NL	44.9	4.4	44.2	6.5
AT	51.3	29.7	4.9	14.0
PL	52.1	32.5	0.8	14.6
PT	87.0	13.0	-	-
SI	59.8	40.2	-	-
SK	66.4	30.8	2.8	
FI	74.4	24.8	0.8	-
SE	62.6	37.4	-	-
UK	84.1	10.0	0.1	5.8
EU25	**72.2**	**16.3**	**6.0**	**5.6**
EU15	**75.5**	**12.9**	**6.9**	**4.6**

Source : tables 3.2.10 to 3.2.13

Notes : Road: haulage on national territory for EU15, haulage by vehicles registered in the Country for new MS

United Kingdom : data refer to Great Britain only

Tabelle 4: **Veränderung der Kostenbelastungen für die Nutzer in Abhängigkeit von den Szenarien**
Quelle: Verkehrsbericht 2000

Nutzerkosten*)	Veränderung zwischen 1997 und 2015		
	Laisser-faire	Integration	Überforderung
Straße Personenverkehr	-5%	**+15%**	+70%
Straße Güterverkehr	-19%	**-4%**	+14%
Schiene Personenverkehr	Real konstant	**-30%** für private Fernreisen	-30% für private Fernreisen
Schiene Güterverkehr	-7%	**-18%**	-18%
Luftverkehr	Real konstant	**+9%**	+18%
Binnenwasserstraße	-25%	**-25%**	-25%

*) Bei den Nutzerkosten handelt es sich um reale Veränderungen (d.h. inflationsbereinigt) in Preisen/Kosten des Jahres 1997.

Tabelle 5: **Verkehrsleistungen und Modal Split im Personenverkehr (Vergleich zwischen 1997 und 2015)**
Quelle: Verkehrsbericht 2000

	1997		Laisser-faire		Integration		Überforderung	
	Mrd. Pkm	Anteil	Mrd. Pkm	Anteil	**Mrd. Pkm**	**Anteil**	Mrd. Pkm	Anteil
Straße	750	79,6%	915	79,2%	**873**	**77,3%**	768	72,8%
Schiene	74	7,8%	87	7,5%	**98**	**8,7%**	123	11,7%
ÖSPV*)	83	8,8%	76	6,6%	**86**	**7,6%**	93	8,8%
Luft	36	3,8%	78	6,7%	**73**	**6,5%**	71	6,7%
Insgesamt	943	100%	1156	100%	**1130**	**100%**	1055	100%

*) Öffentlicher Straßenpersonenverkehr (Stadtschnellbahn- (U-Bahn-), Straßenbahn-, Obus- und Kraftomnibusverkehr kommunaler, gemischtwirtschaftlicher und privater Unternehmer)

Tabelle 6: **Verkehrsleistungen und Modal Split im Güterverkehr (Vergleich zwischen 1997 und 2015)**
Quelle: Verkehrsbericht 2000

	1997		Laisser-faire		Integration		Überforderung	
	Mrd. tkm	Anteil	Mrd. tkm	Anteil	**Mrd. tkm**	**Anteil**	Mrd. tkm	Anteil
Straße	236	63,6%	422	69,5%	**374**	**61,5%**	353	58,1%
Schiene	73	19,6%	99	16,3%	**148**	**24,3%**	169	27,8%
Wasserstraße	62	16,8%	87	14,3%	**86**	**14,1%**	86	14,1%
Insgesamt	371	100%	608	100%	**608**	**100%**	608	100%

Tabelle 7: **Entwicklung des binnenländischen Transportaufkommens (Nah- und Fernverkehr) ausgewählter Hauptgütergruppen in Deutschland 1960 – 2000 (in Mio. t; bis 1990 ABL)**
Quelle: Aberle 2003

Gütergruppe	1960	1970	1978	1990	2000
Land- und forstwirt. Erzeugnisse	85,4	97,6	117,8	157,0	197,0
Kohle	200,7	159,8	146,1	145,5	104,6
Mineralölerzeugnisse	66,6	207,3	240,5	206,4	179,5
Erze und Metallabfälle	83,8	105,0	94,4	96,1	116,7
Eisen, Stahl und NE-Metalle	72,8	114,0	128,8	146,2	129,4
Steine und Erden	815,3	1494,5	1544,5	1596,0	1.674,1
Düngemittel	24,1	31,4	27,7	20,5	36,7
Chemische Erzeugnisse	67,0	196,8	227,9	291,4	265,3
Fahrzeuge, Maschinen, Halb- und Fertigwaren	125,7	210,9	298,5	451,8	510,1

Ab 1991 werden nur noch gesamtdeutsche Werte statistisch ausgewiesen. Außerdem wurde die Berichtsmethodik zuletzt geändert Damit fehlt für 1997 die direkte Vergleichbarkeit mit zeitlich vorangehenden Werten.

Tabelle 8: **Grenzüberschreitender Güterverkehr (Empfang + Versand) 1960 – 2000 (in Mio. t; bis 1990 ABL)**
Quelle: Aberle 2003

	1960	1970	1980	1990	2000
Eisenbahn	52,3	68,8	66,4	60,4	90,1
Straßengüterverkehr	11,7	41,4	106,7	176,9	287,1
Binnenschiffahrt	72,9	121,9	139,9	148,7	158,1
Rohrfernleitungen	2,4	67,0	65,0	59,5	68,6
Seeschiffahrt	74,2	128,7	152,5	142,0	233,3
Luftverkehr	0,036	0,218	0,458	0,914	2,105

Tabelle 9: **Güterverkehr in Deutschland nach Verkehrsträgern 2003**
Quelle: Vahrenkamp 2005

Verkehrsträger	Gütermenge in Mrd. Tonnen	Anteil
Eisenbahnen	0,3	9,4%
Binnenschifffahrt	0,2	6,2%
Straßengüterverkehr deutscher Unternehmen	2,7	84,4%
Summe	**3,2**	**100%**

Tabelle 10: **Straßengüterverkehr in Deutschland nach Entfernungsbereichen 2003**
Quelle: Vahrenkamp 2005

Verkehrsträger	Gütermenge in Mrd. Tonnen	Anteil
Nahbereich (bis 50 km)	1,6	59%
Regionalbereich (51-150 km)	0,5	19%
Fernbereich (151 km und mehr)	0,6	22%
Summe	**2,7**	**100%**

Tabelle 11: **Gutarten im Straßengüterverkehr Deutschlands 2004**
Quelle: Krampe/Lucke 2006

Gutart	Transport-menge Mill. t	Mittlere Transportweite km
Land- u. forstwirtschaftliche Erzeugnisse	150	110
Nahrungs- und Futtermittel	340	122
Kohle	14	87
Erdöl und Mineralöl-Erzeugnisse	113	69
Erze und Metallabfälle	30	72
Eisen, Stahl und NE-Metalle	79	152
Steine und Erden	1330	35
Düngemittel	20	77
Chemische Erzeugnisse	206	87
Fahrzeuge, Maschinen, sonstige Halb- und Fertigwaren, besondere Transportgüter	508	151
Summe	**2790**	**ø 80**

Interview-/Gesprächspartner
(in alphabetischer Reihenfolge)

Name	Akteur	Funktion
Balmer, Ueli	Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) Schweiz	Stellvertretender Leiter Sektion Verkehrspolitik
Butter, Thomas	CDU/CSU-Bundestagsfraktion	Referent von Dirk Fischer (MdB), Verkehrspolitischer Sprecher
Colsman, Johann-Friedrich	Rat / EP	Referatsleiter Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (VBW) von 1996-2001 in der Ständigen Vertretung der BRD bei der EU Leiter des Präsidentenbüros der EVP/ED-Fraktion im EP
Dicke, Bernhard Dr.	VDA	Leiter der Abteilung Verkehr
Doll, Claus	Verkehrswissenschaft	Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung (IWW) Universität Karlsruhe
Dosch, Björn	ADAC	Leiter Ressort Verkehr

Erdmenger, Jürgen Dr.	Europäische Kommission	Direktor (a.D.) Referat Grundsatzfragen + Transeuropäische Netze von 1973 – 1998 in der Generaldirektion (VII) Verkehr Generaldirektor e.H.
Flege, Dirk	Allianz pro Schiene	Geschäftsführer
Friedrich, Axel Dr.	Umweltbundesamt	Leiter der Abteilung Umwelt und Verkehr
Gerwens, Stefan	Pro Mobilität	Geschäftsführer; zuvor: Referent für Verkehr beim BDI
Helmke, Björn	Medien	Chefredakteur Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ)
Heuser, Tilmann	BUND	Referent für Verkehrs- und Städtebaupolitik
Huckestein, Burkhard Dr.	Umweltbundesamt	Wissenschaftlicher Mitarbeiter Fachgebiet I „Umwelt und Verkehr“

Jarzembowski, Georg Dr.	EP	MdEP (CDU) Mitglied im EP-Verkehrsausschuss
König, Petra Dr.	Deutsche Bahn AG	Mitarbeiterin Abteilung „Marketingstrategie – Verkehrspolitik“
Ladewig, Derek	Bündnis 90/Die Grünen	Wissenschaftlicher Mitarbeiter von Albert Schmidt (MdB), Verkehrspolitischer Sprecher
Liechti, Markus	Transport and Environment (T&E)	Projektmanager Verkehrsverlagerung
Lindemann, Kay Dr.	BDI	Leiter der Abteilung Energie, Verkehr und Telekommunikation
Müller, Ulrich	CDU	Minister für Umwelt und Verkehr in Baden-Württemberg 1998 – 2005
Neuhoff, Lothar	FDP-Bundestagsfraktion	Referent für Verkehrswesen
Nickenig, Herbert	DSLV	Referent Landverkehr

Röckmann, Winfried	International Road Transport Union (IRU)	Direktor IRU-Büro Brüssel
Saile, Dirk	Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) e.V.	Leiter BGL-Repräsentanz Brüssel
Schär, Barbara	Bundesamt für Raumentwicklung Schweiz (Bern)	Mitarbeiterin im Referat Raumentwicklung – Verkehrskoordination (Sektion Verkehrspolitik)
Scherp, Jan	Europäische Kommission	Mitarbeiter in der Abteilung „Rail Transport and Interoperability“ im Direktorat E „Inland Transport“ in der Generaldirektion (VII) Verkehr
Schimming, Stefan	Rat	Referatsleiter Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (VBW) in der Ständigen Vertretung der BRD bei der EU
Schmid, Klaus Peter Dr.	Medien	Redakteur DIE ZEIT – Hauptstadtbüro Berlin

Schulz, Gerhard Dr.	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)	Regierungsdirektor Referat A 15 – Wirtschaftspolitische Grundsatzfragen
Stecker, Georg	BGL	Leiter BGL-Repräsentanz Berlin
Stehr, Ingeborg	SPD-Bundestagsfraktion	Referentin der Arbeitsgruppe Verkehr
Stockmann, Ulrich	EP	MdEP (SPD) Mitglied im EP-Verkehrsausschuss
Thiele, Patrick Dr.	DIHK	Leiter des Referats Verkehrspolitik und Verkehrswirtschaft
van Vreckem, Dirk	Europäische Kommission	Abteilungsleiter „Road Transport and Inland Waterways“ im Direktorat E „Inland Transport“ in der Generaldirektion (VII) Verkehr
Wettengl, Heidrun	BGL	Leiterin der Grundsatzabteilung

Abkürzungsverzeichnis

ABBG	Autobahnbenutzungsgebührengesetz für schwere Nutzfahrzeuge
ABl.	Amtsblatt
ABMG	Autobahnmautgesetz
Abs.	Absatz
ACEA	Association des Constructeurs Européens d'Automobiles
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil Club
AdR	Ausschuss der Regionen
AEA	Association of European Airlines
AG	Aktiengesellschaft
AGE	Automatische Gebührenerhebung
AGF	Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr
AGN	Arbeitsgemeinschaft Güternahverkehr
AHK	Auslandshandelskammer
Anm.	Anmerkungen
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung (Schweiz)
Art.	Artikel
ASP	Anti-Stau-Programm
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
AvD	Automobilclub von Deutschland e.V.
BAB	Bundesautobahn
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BASt	Bundesanstalt für Straßenwesen
BDA	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände
BDH	Bundesvereinigung Deutscher Handelsverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BFFuMGG	Bundesfernstraßenfinanzierungs- und Managementgesellschaftsgesetz
BFMG	Bundesfernstraßen-Mautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGL	Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLM	Beratergruppe LKW-Maut
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

BMV	Bundesministerium für Verkehr
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BSL	Bundesverband Spedition und Logistik e.V.
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BV	Bundesverfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
BWV	Bundesverband Werkverkehr und Verlader
CEFIC	European Chemical Industry Council
CER	Community of European Railways
CO_2	Kohlendioxid
Coreper	Comité des Representants Permanents
DAV	Deutscher Asphaltverband e.V.
DB	Deutsche Bahn
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DG	Directorate General (=GD, Generaldirektion)
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM	Deutsche Mark
DSB	Deutscher Schaustellerbund e.V.
DSLV	Deutscher Speditions- und Logistik-Verband
DSRC	Dedicated Short Range Communication
DSVK	Deutsches Seeverladerkomittee
DVWG	Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V.
DVZ	Deutsche Verkehrs-Zeitung
EAA	European Air Transport Association
EBB	European Environmental Bureau
ebd.	Ebenda

ECAC	European Civil Aviation Conference
ECE	Economic Commission for Europe
ECITO	European Central Inland Transport Organization
ECMT	European Conference of Ministers of Transport
ECOFIN	Economic and Finance Council
ECSA	European Shipowners Association
EEA	Einheitlich Europäische Akte
EEB	European Environmental Bureau
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	EG-Vertrag
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
ERTMS	Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem
ESU	Europäische Schaustellerunion
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Amt für Sicherheitsüberwachung (Kerntechnik)
EURO	EU-Schadstoffnorm
Eurochambres	Association of European Chambers of Commerce and Industry
EVP-ED	Fraktion der Europäischen Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	EWG-Vertrag
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FStrPrivFinG	Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion (der Europäischen Kommission)
GdED	Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands
GDL	Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer
GG	Grundgesetz
GNU	Gesellschaft für Natur und Umwelt
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

GS	Generalsekretariat
GSM	Global System for Mobile Communication
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDB	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.
IAA	Internationale Automobil-Ausstellung
IHK	Industrie- und Handelskammer
IRU	International Road Transport Union
i.S.	im Sinne
ITF	International Transport Federation
i.V.m.	in Verbindung mit
IWW	Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung
JIT	Just-in-Time
KBA	Kraftfahrt-Bundesamt
KFZ	Kraftfahrzeug
KOM	Kommissionsdokument
KV	Kombinierter Verkehr
kw	Kilowatt
LKW	Lastkraftwagen
LKW-MautV	LKW-Maut-Verordnung
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MautHV	Mauthöheverordnung
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
Mio.	Millionen
MOE	Staaten Mittel- und Osteuropas
MORA C	Marktorientiertes Angebot Cargo
Mrd.	Milliarden
MWV	Mineralölwirtschaftsverband
NEAT	Neue Alpen Transversale
NO_2	Stickstoffdioxid
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personen Nahverkehr
OBU	On Board Unit
PACT	Pilot Actions in Combined Transport

Pf	Pfennig
PKW	Personenkraftwagen
PP	Partido Popular
PPP	Public Private Partnership
PRVR	Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform
PwC	PricewaterhouseCoopers
REGI	Ausschuss für regionale Entwicklung
RETT	Ausschuss für Regionalpolitik, Transport und Tourismus
RKT	Reichskraftwagentarif
SPE	Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas
StrBG	Straßenbenutzungsgebührengesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
SVA	Schwerverkehrsabgabe
T&E	Transport and Environment
TEN	Transeuropäische Netze
TEN-V	Transeuropäisches Verkehrsnetz
TESGN	Transeuropäisches Netz für den Schienengüterverkehr
tkm	Tonnenkilometer
TRAN	Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr/Tourismus
TRANSNET	Transport, Service, Netze
TREN	Transport and Energy
UBA	Umweltbundesamt
UIC	International Union of Railways
UINF	Union internationale der la navigation fluviale
UNICE	Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe
VBW	Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
VCD	Verkehrsclub Deutschland
VDA	Verband der Automobilindustrie
VDE	Verkehrsprojekte Deutsche Einheit
Vgl.	Vergleiche
VIFG	Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft
VIFGG	Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetz
VIZ	Verkehr in Zahlen
Vk	Verkehrsausschuss

VKS	Vereinigung Deutscher Kraftwagenspediteure
VMK	Verkehrsministerkonferenz
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	World Trade Organization
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZKR	Zentralkommission für die Rheinschifffahrt

Literaturverzeichnis

Aberle, Gerd 1987: Die ökonomischen Grundlagen der europäischen Verkehrspolitik. In: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht: Europäische Verkehrspolitik: Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht. Tübingen (J.C.B. Mohr Paul Siebeck) S. 29-57

Aberle, Gerd 1992: Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik. Stuttgart (Kohlhammer-Verlag)

Aberle, Gerd 1993: Der volkswirtschaftliche Nutzen des Straßengüterfernverkehrs: Internationales Forschungsprojekt im Auftrag der International Road Transport Union (IRU): Abschlussbericht. Gießen (Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre)

Aberle, Gerd 1997a: Die Internalisierung von Wege- und sozialen Kosten: Räume und Grenzen einer marktwirtschaftlichen Steuerung des Modal Split. In: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG): Der Verkehr in Europa im Spannungsfeld zwischen Marktwirtschaft und Reglementierung. Schriftenreihe Band 202 S. 73-79

Aberle, Gerd 1997b: Transportwirtschaft: Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen. München/Wien (R. Oldenbourg Verlag)

Aberle, Gerd 2003: Transportwirtschaft: Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen. München/Wien (R. Oldenbourg Verlag)

Aberle, Gerd 2004: Anhörung zur Bahnreform des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages. Berlin (Sachverständigen-Stellungnahme von Prof. Dr. Gerd Aberle)

Aberle, Gerd/Rothengatter, Werner 1991: Erstickt Europa im Verkehr?: Probleme, Perspektiven, Konzepte. Stuttgart (Staatsministerium Baden-Württemberg)

Albert, Detlev 1997: Die umweltpolitische Steuerungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft: Eine Policy-Analyse der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Frankfurt am Main (Peter Lang)

Allianz pro Schiene e.V. 2001: Perspektiven für den Schienengüterverkehr: Die LKW-Maut in Deutschland als Vorbild für Europa. Berlin (Informationsbroschüre)

Alter, Peter 1992: Grundriss der deutschen Geschichte: Neuzeit seit 1789. Stuttgart/Düsseldorf/Berlin/Leipzig (Ernst Klett Verlag)

Anderson, James E. 1975: Public Policymaking. New York (Praeger)

Arndt, Hans-Wolfgang/Rudolf, Walter 1998: Öffentliches Recht. München (Verlag Franz Vahlen)

Association des Constructeurs Européens d´Automobiles (ACEA) 1993: ACEA response to the Commission White Paper on the future development of the Common Transport Policy. Brüssel

Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr 23. März 2004: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge. (Dokument: A5-0220/2004)

Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr 4. Juli 1997: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge. (Dokument: A4-0243/97)

Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr 23. April 1999: Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf die Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge. (Dokument A4-0245/99)

Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr 30. November 2005: Empfehlung für die zweite Lesung zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge. (Dokument: A6-0377/2005)

Aussersdorfer, Karin 1993: Kombinierter Verkehr Schiene/Straße: Analyse des multimodalen Lösungsansatzes der EG und Diskussion seiner Wirksamkeit im Hinblick auf die Bewältigung der gegenwärtigen verkehrspolitischen Herausforderung. Wien (Europaakademie) Arbeitspapier Nr. 12

Auswärtiges Amt 2004: Die Europäische Union – Fragen zur Erweiterung. Berlin

Bähr, Peter 1995: Arbeitsbuch zum Bürgerlichen Recht. München (Verlag Franz Vahlen)

Balmer, Ueli 2001: Ergebnisse der Fallstudie LSVA des EU-Projektes Desire: Erwartete und beobachtete Auswirkungen auf das Verkehrsgeschehen. In: Strasse und Verkehr: Schweizerischer Verband der Strassen- und Verkehrsfachleute. Zürich Nr. 11 S. 495-499

Basedow, Jürgen 1987: Verkehrsrecht und Verkehrspolitik als europäische Aufgabe. In: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht: Europäische Verkehrspolitik: Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht. Tübingen (J.C.B. Mohr Paul Siebeck) S. 1-25

Basedow, Jürgen 1989: Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten: eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Verkehrspolitik. Heidelberg (C.F. Müller-Verlag)

Basedow, Jürgen/Dolfen, Michael 1993: Verkehrs- und Transportrecht. In: Dauses, Manfred A. (Hrsg.): Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts. München (Verlag C.H. Beck)

Basler, Ernst + Partner AG 1998: Nachhaltigkeit: Kriterien im Verkehr. Bern (Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale)

Bauer, Thomas 1998: Der Vermittlungsausschuss: Politik zwischen Konkurrenz und Konsens. Bremen (Dissertation)

Baum, Herbert 1986: Regulationspolitik im Güterverkehr. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. Düsseldorf (Verkehrs-Verlag J. Fischer) S. 102-138 (Teil I); S. 190-209 (Teil II)

Baum, Herbert 1992: Umweltschutz und Verkehr. Düsseldorf (Verkehrs-Verlag J. Fischer)

Baum, Herbert 1996: Rationalisierungspotentiale im Verkehr. In: Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA) (Hrsg.): Standort Deutschland: Mehr Effizienz im Verkehr. Schriftenreihe Band 79 S. 25-39

Becker, Henning 1995: Fiskalstaat Deutschland: Entwicklung, Zustand, Perspektiven. München (Verlag Franz Vahlen)

Benz, Arthur 1997: Kooperierender Staat? In: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) S. 88-113

Benz, Arthur 2003: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen (Leske+Budrich) S. 317-351

Berkelova, Marie 1992: Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der Reformbedarf der deutschen Verkehrspolitik dargestellt am Beispiel des Straßengüterverkehrs. Bochum (Universitätsverlag Brockmeyer)

Beyme, Klaus von 1983: Neuere Entwicklungstendenzen von Theorien der Politik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Zeitschrift Das Parlament. B 38 S. 3-13

Beyme, Klaus von 1985: Policy-Analysis und traditionelle Politikwissenschaft. In: Hartwich, Hans-Hermann: Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland: Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft. Opladen (Westdeutscher Verlag) S. 7-29

Beyme, Klaus von 1986: Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungsprobleme einer Disziplin. Sonderheft Politische Vierteljahresschrift. Opladen (Westdeutscher Verlag)

Beyme, Klaus von 1996: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. München/Zürich (Piper)

Beyme, Klaus von 1997: Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen (Westdeutscher Verlag)

Beyme, Klaus von 2003: Vorläufer der Politikfeldanalyse auf dem europäischen Kontinent. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils 2003: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien (Oldenbourg-Verlag) S. 25-35

Beyme, Klaus von 2004: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften)

Beyme, Klaus von 2006: Verkehrspolitik als Politikfeld der Staatstätigkeit (Textentwurf). In: Schöller, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas: Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden (erscheint 2007 im VS Verlag für Sozialwissenschaften)

BGL (Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung e.V.) 2000/2001: Jahresbericht. Frankfurt

BGL (Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung e.V.) 2001/2002: Verschiedene Pressemitteilungen: 12. August 2001; 17. August 2001; 12. Dezember 2001; 7. Februar 2002. Frankfurt (www.bgl-ev.de)

BGL (Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung e.V.) 2002/2003: Jahresbericht. Frankfurt

BGL (Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung)/ADAC (Allgemeiner Deutscher Automobil-Club) 2000: Wegekosten und Wegekostendeckung des Straßen- und Schienenverkehrs in Deutschland im Jahr 1997. Frankfurt/München

Bieber, Roland/Sasse, Christoph 1981: Das Europa der zweiten Generation. Kehl (Engel-Verlag)

Bodewig, Kurt 2001: Rede des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen anlässlich der Mitgliederversammlung des Bundesverbandes Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL). 19. Oktober 2001

Bohne, Eberhard/Hucke, Jochen 1980: Bürokratische Reaktionsmuster bei regulativer Politik und ihre Folgen. In: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Politik im Dickicht der Bürokratie: Beiträge zur Implementationsforschung. Opladen (Leske+Budrich) S. 180-197

Bopp, Leo 1964: Die Wegekosten und der Kraftfahrzeugverkehr. Göttingen

Bornhöft, Petra 2004: Die dunkle Seite der Maut: Berliner Toll-Haus. In: Der Spiegel Nr. 10 S. 22-26

Brandt, Eberhard 1995: Der alpenquerende Transitverkehr auf neuen Wegen: Die Transitverkehrsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft, Österreich und der Schweiz. In: Transportrecht Heft 1 S. 7-19

Brandt, Eberhard/Schäfer, Peter 1996: Der alpenquerende Transitverkehr – auf der Suche nach „sustainable mobility“. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. Düsseldorf (Verkehrs-Verlag J. Fischer) Heft 3 S. 204-238

Brandt, Eberhard/Haack, Manfred/Törkel, Bernd 1994: Verkehrskollaps: Diagnose und Therapie. Frankfurt am Main (Fischer Verlag)

Braun, Dietmar/Giraud, Oliver 2003: Steuerungsinstrumente. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien (Oldenbourg-Verlag) S. 147-174

Bühler, Georg 2006: Verkehrsmittelwahl im Güterverkehr: Eine Analyse ordnungs- und preispolitischer Maßnahmen. Heidelberg (Physica Verlag)

Bundesamt für Güterverkehr 2006: Jahresbericht 2005 – Marktbeobachtung Güterverkehr. Köln

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2001: Fair und effizient: Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) in der Schweiz. Bern

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 2004: Fair und effizient: Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) in der Schweiz. Bern

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) 1999a: Verkehr in Zahlen. Hamburg (Deutscher Verkehrs-Verlag)

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 1999b: Teilnahmewettbewerb: Einführung einer streckenbezogenen LKW-Gebühr auf Autobahnen in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin (Informationsbroschüre vom 17. Dezember)

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2001: Referentenentwurf - Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen. Berlin (Referentenentwurf vom 6. April)

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2003: Die neue LKW-Maut: Fair, Einfach, Streckenbezogen. Berlin (Informationsbroschüre)

Bundesverkehrswegeplan 2003: Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland. Berlin (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen)

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)/Friedrich-Ebert-Stiftung 2001: Wohin fährt Deutschland? Der Verkehrsbericht 2000 in der Diskussion. Bonn (Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung: Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse)

Burgmer, Inge M. 1999: Die Zukunft der Wirtschaftsverbände – am Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. Bonn (Institut für Wissenschaftliche Publikationen)

Burmeister, Corinna 2001: Der Wettbewerb der Eisenbahnen im europäischen Binnenmarkt. Baden-Baden (Nomos-Verlagsgesellschaft)

Busch, Berthold 1991: Die Verkehrspolitik der EG unter dem Einfluß der Binnenmarktvollendung. Köln (Deutscher Instituts-Verlag)

Button, Kenneth 1992: Europäische Verkehrspolitik – Wege in die Zukunft: Strategien und Optionen für die Zukunft Europas. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung)

Button, Kenneth 1994: Overview of Internalising the Social Costs of Transport. In: European Conference of Ministers of Transport (ECMT): Internalising the Social Costs of Transport. S. 3-6

Cloes, Roger 2004: Einführung der streckenbezogenen LKW-Maut in Deutschland: Vergleich mit anderen EU-Staaten und finanzielle Konsequenzen aus der Verschiebung des Starttermins. Berlin (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages)

Coen, David 1997: The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union. In: Journal of European Public Policy Nr. 4 (1) S. 91-108

Cooke, Philip 1996: Policy-Netzwerke: Innovationsnetzwerke und Regionalpolitik. In: Heinelt, Hubert (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung: Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten. Opladen (Leske+Budrich) S. 58-74

Dehousse, Renaud 1998: The European Court of Justice: The politics of judicial integration. Basingstoke (Macmillan)

Der Spiegel 17.12.01: Zweierlei Maß: Die für Anfang 2003 geplante Einführung eines Maut-Systems für LKW droht sich zu verzögern. S. 88-89

Der Spiegel 25.03.02: Zuwanderung: Der Vertrauensbruch. S. 22-25

Der Standard 27.03.06: Österreich und EU legen Mautstreit bei: Nach jahrelangen Debatten haben die EU-Staaten nun auch formal eine Einigung über LKW-Mauten in der EU erzielt. S. 1

Deutsche Bahn AG 2001: Positionspapier: Die Schwerverkehrsabgabe: Einstieg in die Nutzerfinanzierung auf der Straße und Chance für Mehrverkehr auf der Schiene. Berlin

Deutsche Bahn AG 2006: Positionspapier: Produktivitätsvorteile für die Straße durch die Nichteinhaltung von Sozial- und Sicherheitsvorschriften. Berlin

Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) 1994: Stauprobleme im Verkehr: Ursachen und Lösungsansätze. Schriftenreihe Band 167

Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) 1997: Der Verkehr in Europa im Spannungsfeld zwischen Marktwirtschaft und Reglementierung. Schriftenreihe Band 202

Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) 1999: Supranationale Verkehrspolitik: Konfliktpotentiale im europäischen Raum. Schriftenreihe Band 216

Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) 2000: Grenzkosten als Grundlage für die Preisbildung im Verkehrsbereich: Möglichkeiten und Grenzen vor dem Hintergrund des EU-Weißbuches Nr. 98/466 „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung“. Schriftenreihe Band 229

Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) 2001: Faire Preise für die Benutzung von Straßen und Schienen. Schriftenreihe Band 236

Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG) 2003: Revision der EU-Vignettenrichtlinie: Probleme aus multinationaler Sicht. Schriftenreihe Band 271

Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ) 11.08.01: Streit um Maut spitzt sich zu: Verbände: Kabinett soll nicht beschließen. Hamburg (Deutscher Verkehrs-Verlag)

Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ) 16.03.02: Drei Fragen an MdB Dirk Fischer (CDU). Hamburg (Deutscher Verkehrs-Verlag) S. 1

Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ) 26.03.02: Verbände zur Maut: „Schwerer Schlag für deutsche Wirtschaft“. Hamburg (Deutscher Verkehrs-Verlag) S. 1

Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ) 15.05.03: Verwirrung um Zustimmung der EU zur deutschen Maut: De Palacio dementiert Stolpe-Statement. Hamburg (Deutscher Verkehrs-Verlag) S. 1

Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ) 2.02.06: Bahnliberalisierung kommt nur stockend voran: Verkehrskommissar Jacques Barrot droht mit Vertragsverletzungsverfahren. Hamburg (Deutscher Verkehrs-Verlag) S. 1

Deutsche Verkehrs-Zeitung (DVZ) 16.03.06: „Erst 1 EUR Maut verlagert richtig“: TransCare stellt Studie auf dem IRU-Kongress in Dubai vor: Bahnliberalisierung bringt mehr Schub. Hamburg (Deutscher Verkehrs-Verlag) S. 1

Deutsches Verkehrsforum 2001: Wettbewerbsbedingungen im Straßengüterverkehr der EU: Bestandsaufnahme und Harmonisierungsbedarf. Berlin (Positionspapier)

Dienel, Hans-Liudger 2004: Konkurrenz im deutschen Bundesverkehrsministerium: Ein Versuch, die Probleme intermodaler Verkehrspolitik historisch zu verstehen. In: Gertz, Carsten/Stein, Axel (Hrsg.): Raum und Verkehr gestalten. Berlin (edition sigma) S. 137-165

Die Presse (Wien) 9.10.03: Wegekostenrichtlinie: Abfuhr bei neuer Maut-Regelung droht. S. 3

Die Presse (Wien) 22.04.05: Verkehr: Einigung bei Brenner-Maut: Österreich verzichtet auf Maximalforderung und zeigt sich mit Kompromiss zufrieden. S. 1

Die Welt 28.03.02: Der Bundesrat, die Maut und der Autobahnring. S. 4

Die Welt 7.05.04: Bundestag beschließt Alcopop-Steuer und verbietet kleine Zigarettenpackungen. S. 5

Die Welt 10.09.04: Bund fordert Milliarden wegen Maut-Pannen. S. 12

Die Zeit 25.09.03: Spaniens kleine Soldatinnen: Die Schwestern Palacio machen vielen in Europa das Leben schwer: Ihr Lieblingsfeind: Deutschland. S. 18

DIHT (Deutscher Industrie- und Handelstag) 2001: Verkehrsverlagerung - der große Trugschluss. Berlin

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) 1991: Berechnung der Wegekosten und Wegekostendeckungsgrade für den Straßenverkehr in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1991. (Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Verkehr)

Dunn, William N. 1994: Public policy analysis: an introduction. Englewood Cliffs (Prentice-Hall)

Earnshaw, David/Judge, David 2003: The European Parliament. Basingstoke (Palgrave Macmillan)

Easton, David 1966: The political system: An inquiry into the state of political science. New York (Knopf)

Eckey, Hans-Friedrich/Stock, Wilfried 2000: Verkehrsökonomie: Eine empirisch orientierte Einführung in die Verkehrswissenschaften. Wiesbaden (Gabler)

Edelman, Murray 1976: Politik als Ritual. Frankfurt am Main/New York (Campus Verlag)

Engel, Michael 1996: Modal-Split-Veränderungen im Güterfernverkehr: Analyse und Bewertung der Kosten- und Qualitätseffekte einer Verkehrsverlagerung Straße/Schiene. Hamburg (Deutscher Verkehrs-Verlag)

Epiney, Astrid 2003: Straßenbenutzungsgebühren und europäisches Gemeinschaftsrecht. In: Recht und Umwelt: Essays in Honour of Prof. Dr. Gerd Winter. Groningen/Amsterdam (Europa Law Publishing) S. 87-113

Epiney, Astrid/Gruber, Reto 1997: Verkehrspolitik und Umweltschutz in der Europäischen Union: Zur Einbeziehung ökologischer Aspekte im Bereich des Straßen- und Schienenverkehrs. Freiburg (Forum Europarecht)

Epiney, Astrid/Gruber, Reto 2001: Verkehrsrecht in der EU: Zu den Gestaltungsspielräumen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Landverkehrs. Baden-Baden (Nomos-Verlagsgesellschaft)

Erdmenger, Jürgen 1977: Mängel im Entscheidungsprozess der Gemeinschaft: Das Beispiel Verkehrspolitik. In: Europarecht. S. 59-64

Erdmenger, Jürgen 1981: EG unterwegs – Wege zur gemeinsamen Verkehrspolitik. Baden-Baden (Nomos-Verlagsgesellschaft)

Erdmenger, Jürgen 1991: Titel IV: Der Verkehr. In: von der Groeben, Hans/Thiesing, Jochen/Ehlermann, Claus-Dieter: EG-Kommentar. Baden-Baden (Nomos-Verlagsgesellschaft) Band 1 S. 1179-1295

Erdmenger, Jürgen 1999: Verkehrspolitik. In: Weidenfeld, Werner: Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/1999. Bonn (Europa Union Verlag) S. 201-206

Erdmenger, Jürgen/Mark, Eric W. 1988: Wegekosten und Nutzfahrzeugbesteuerung: Die Aufgabe einer europäischen Harmonisierung. In: Österreichische Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (ÖVG) Spezial Nr. 20 S. 97-104

Europäische Dokumentation 1981: Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Luxemburg (Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG)

Europäische Kommission 2003: Europa am Scheideweg: Die Notwendigkeit einer nachhaltigen Verkehrspolitik. Brüssel (Amt für Veröffentlichungen – Reihe: Europa in Bewegung)

Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1992: EuGH: Vereinbarkeit der deutschen Schwerverkehrsabgabe mit dem Gemeinschaftsrecht. München/Frankfurt am Main (Verlag C.H. Beck) Heft 12 S. 390-392

EU Transport in Figures 2004: Statistical Pocket Book. European Commission in co-operation with Eurostat. Bruxelles/Brussel

Ewers, Hans-Jürgen 1991: Straßenbenutzungsgebühren als Lenkungs- und Finanzierungsinstrument. In: VDI (Hrsg.): Mobilität und Verkehr – Reichen die heutigen Konzepte aus? Düsseldorf (Verein Deutscher Ingenieure e.V.)

Ewers, Hans-Jürgen 1993: Aufbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Zeitschrift Das Parlament. B 5 S. 23-33

Falkner, Gerda/Nentwich, Michael 2001: The Amsterdam Treaty: The Blue-Print for the Future Institutional Balance? In: Neunreither, Karlheinz/Wiener, Antje: European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy. Oxford (Oxford University Press) S. 15-36

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 24.11.95: Keine streckenbezogenen Gebühren für Personenwagen: Für Lastwagen soll vom nächsten Jahrzehnt an für die gefahrene Strecke bezahlt werden. S. 5

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 27.11.98: Müntefering: Mehr Geld für den Verkehr. S. 4/17

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 21.01.99: Alleingang bei Lastwagen-Maut. S. 13

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 20.11.01: Vergabestreit um LKW-Mautsystem. S. 2

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 20.12.01: Einführung der Maut für Lastwagen verzögert sich. S. 13

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 12.01.02: Streit um Steuervorteile für Lastwagen. S. 12

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 16.01.02: Bundesländer wollen Gesetz zur Lastwagenmaut blockieren. S. 13

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 26.01.02: Nachgefragt: Autobahnen brauchen Betreibermodelle. S. 19

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 2.02.02: Länder bringen Lastwagenmaut in den Vermittlungsausschuß. S. 13

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 20.03.02: Gute Chancen für Einigung über Maut. S. 16

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 21.03.02: Lastwagen-Maut bleibt umstritten. S. 4

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 22.03.02: Rheinland-Pfalz wird der Maut zustimmen. S. 15

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 23.03.02: Bundesrat billigt Arbeitsamtsreform: Einigung auch über Lastwagenmaut und Rentner-Krankenversicherung. S. 14

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 25.03.02: Wirtschaft kritisiert Lastwagenmaut. S. 13

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 25.03.02: Der Bund preist private Autobahn-Betreibermodelle als „Elfmeter ohne Torwart". S. 15

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 10.04.02: Speditionen befürchten Insolvenzwelle. S. 18

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 17.04.02: Kritik an Mautplänen der Regierung. S. 17

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 7.06.02: Entscheidung über Mautsystem naht. S. 16

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 28.06.02: Zuschlag für Mautsystem an Telekom-Konsortium. S. 15

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 8.07.02: 7500 Kilometer Stau auf Europas Straßen: EU fordert Maut auf allen Strecken: Kooperation in der Verkehrspolitik verhindert Katastrophen. S. 11

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 23.08.02: Entscheidung über Mautsystem vertagt. S. 12

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 5.09.02: Kartellamt macht Weg für Maut frei: Zuschlag für Telekom und Daimler-Chrysler: Keine neue Klage erwartet. S. 11

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 21.09.02: Lastwagenmaut kommt im August 2003. S. 11

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 21.02.03: EU attackiert die deutsche Lastwagenmaut: Kommissarin Loyola de Palacio prüft Verfahren gegen rot-grünes Prestigeprojekt. S. 13

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 22.02.03: Bund lässt sich bei der Mauteinführung nicht bremsen. S. 11

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 5.03.03: Mautausgleich kurz vor dem Scheitern. S. 11

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 31.07.03: FAZ-Gespräch mit Loyola de Palacio: „Berlin sollte sich nicht als Opfer von Eurokraten darstellen“. S. 10

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 9.10.03: EU kritisiert Stolpes Zick-Zack-Kurs in der Verkehrspolitik: Verkehrsminister streiten über Wegekostenrichtlinie. S. 14

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 18.02.04: Flurschaden durch Mautdesaster: Imageverlust, Millionenabschreibungen, Schadensersatzforderungen, Investitionskürzungen. S. 11

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 10.03.04: Keine Einigung über EU-Mautregelung. S. 14

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 11.01.05: Höhere Maut vorerst nicht möglich. S. 1

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) 16.12.05: Deutschland bekommt seine Maut-Ausnahmen: Europa-Parlament billigt Eurovignetten-Richtlinie – Wirtschaftsverbände begrüßen Kompromiß. S. 14

Frankfurter Rundschau 10.07.01: Auf geplante Autobahnmaut für Lastwagen fahren alle ab. S. 5

Franz, Christoph 1999: Die Vereinheitlichung der verkehrspolitischen und verkehrsrechtlichen Rahmenbedingungen aus der Sicht der Verkehrsträger – Chancen und Grenzen der Deutschen Bahn AG in Europa. In: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (DVWG): Supranationale Verkehrspolitik: Konfliktpotentiale im europäischen Raum. Schriftenreihe Band 216 S. 78-88

Frerich, Johannes/Müller, Gernot 2004a: Europäische Verkehrspolitik: Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der Europäischen Union: Politisch-ökonomische Rahmenbedingungen - Verkehrsinfrastrukturpolitik. München/Wien (R. Oldenbourg Verlag) Band 1

Frerich, Johannes/Müller, Gernot 2004b: Europäische Verkehrspolitik: Von den Anfängen bis zur Osterweiterung der Europäischen Union: Landverkehrspolitik. München/Wien (R. Oldenbourg Verlag) Band 2

Friedli, Max 2001: Das Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße: eine politische Würdigung. In: Felder, Daniel/Kaddous, Christine (Hrsg.): Bilaterale Abkommen Schweiz-EU: Erste Analysen. Brüssel (Helbing und Lichtenhahn) S. 482-489

Fritzler, Marc/Unser, Günter 2001: Die Europäische Union. Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung)

Gall, Jan 2003: Toll Collect: Pleiten, Pech & Public Private Partnership. Aachen (Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule)

Generaldirektion Energie und Verkehr 2006: ERTMS – für einen flüssigen und sicheren Eisenbahnverkehr: Ein europäisches wirtschaftliches Großvorhaben. Brüssel (Europäische Kommission)

Glossar 2000: Institutionen, Politiken und Erweiterung der Europäischen Union. Brüssel (Europäische Kommission)

Göbel, Stefan 1996: Verkehrs- und Telekommunikationspolitik. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik: Die Europäische Union. München (Verlag C.H. Beck) S. 270-275

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard 2001: Das Recht der Europäischen Union. München (Verlag C.H. Beck)

Graf, Jutta 2003: Analyse der Landtagswahl in Niedersachsen vom 2. Februar 2003. Sankt Augustin (Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Sitftung)

Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.) 2000: Wie problemlösungsfähig ist die EU?: Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden (Nomos-Verlagsgesellschaft)

Grandjot, Hans-Helmut/Fichert, Frank 2006: Akteure, Ziele, Strategien, Instrumente (Textentwurf). In: Schöller, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas: Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden (erscheint 2007 im VS Verlag für Sozialwissenschaften)

Grunwald, Armin/Kopfmüller, Jürgen 2006: Nachhaltigkeit. Frankfurt/New York (Campus Verlag)

Gruppe Verkehr 2000 Plus 1990: Der Verkehr in einem sich rasch wandelnden Europa: Überlegungen zur Vernetzung der Verkehrssysteme in Europa. Brüssel

Halbritter, Günter 1999: Umweltverträgliche Verkehrskonzepte. Berlin (Erich Schmidt Verlag)

Hallstein, Walter 1969: Der unvollendete Bundesstaat: Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse. Düsseldorf/Wien (Econ-Verlag)

Hallstein, Walter 1979: Europäische Reden. Stuttgart (Deutsche Verlags-Anstalt)

Hamann, Götz 2005: Geld für gute Worte: Gehaltszahlungen, Einladungen und sanfter Druck: Unternehmen aller Branchen üben die fürsorgliche Belagerung von Politikern und Beamten – und formulieren die Gesetze mit. In: DIE ZEIT Nr. 4 S. 19-20

Hamm, Walter 1980a: Verkehrspolitik. In: Albers, Willi: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Stuttgart (Fischer-Verlag) Band 8 S. 249-257

Hamm, Walter 1980b: Deregulierung im Verkehr als politische Aufgabe. München (Minerva)

Hamm, Walter 1984: Transportwesen. In: Oberender, Peter (Hrsg.): Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. München (Vahlen) S. 455-489

Hansson, Lars/Markham, John 1992: Internalization of external effects in transportation. Stockholm/Paris (UIC Project Report)

Hartwich, Hans-Hermann 1985: Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland: Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft. Opladen (Westdeutscher Verlag)

Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen 1997: The Council of Ministers. Houndmills (Macmillan)

Heclo, Hugh 1978: Issue Networks and the Executive Establishment. In: King, Anthony: The New American Political System. Washington (American Enterprise Institute) S. 64-86

Heimes, Anton 1995: Handlexikon des Straßengüterverkehrs. Hamburg (Deutscher Verkehrs-Verlag)

Herdegen, Matthias 2001: Europarecht. München (Verlag C.H. Beck)

Herdegen, Matthias 2003: Europarecht. München (Verlag C.H. Beck)

Héritier, Adrienne (Hrsg.) 1993: Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 24. Opladen (Westdeutscher Verlag) S. 116-148

Héritier, Adrienne 1995: Die Koordination von Interessenvielfalt im europäischen Entscheidungsprozeß und deren Ergebnis: Regulative Politik als „Patchwork". Köln (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung) Discussion Papers

Héritier, Adrienne/Mingers, Susanne/Knill, Christoph/Becka, Martina 1994: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa: Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union. Opladen (Leske+Budrich)

Herrmann, Philipp 2000: Güterfernverkehr im Binnenmarkt und Umweltschutz: Optionen der Bundesrepublik Deutschland zur umweltverträglichen Gestaltung des Güterfernverkehrs innerhalb des gemeinschaftlichen Verkehrsmarktes. Baden-Baden (Nomos-Verlagsgesellschaft)

Herz, Wilfried 2005: Der Unternehmer als Staat. In: DIE ZEIT Nr. 13 S. 24

Hesse, Jens-Joachim/Ellwein, Thomas 2004: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin (De Gruyter Recht und Politik)

Hesse, Markus 2005: Warenwirtschaft, Logistik und Güterverkehr. In: Gundler, Bettina/Hascher, Michael/Trischler, Helmuth (Hrsg.): Unterwegs und mobil. Frankfurt/New York (Campus Verlag) S. 159-168

Hesse, Markus/Meyerhoff, Jürgen 1997: Preispolitische Instrumente in der Güterverkehrspolitik. Berlin (Gutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)

Hey, Christian/Brendle, Uwe 1994: Umweltverbände und EG. Opladen (Westdeutscher Verlag)

Hille, Sebastian 2006: Privatisierung der Deutschen Bahn: Regierung soll Gesetz erarbeiten. In: Das Parlament. Nr. 48 S. 2

Hix, Simon 1999: The Political System of the European Union. Houndmills (Macmillan)

Hochrangige Gruppe für Verkehrsinfrastrukturentgelte 1999: Abschlussbericht zu Optionen für eine direkte Anlastung der Verkehrsinfrastruktur-Betriebskosten durch Nutzungsentgelte. Brüssel

Hof, Christian 1998: Straßenbenutzungsabgaben und Europarecht: Eine Untersuchung der Abgabenbelastung im Lichte des europäischen Rechts. Heidelberg (R. v. Decker´s Verlag)

Holocher, Klaus H. 1988: Wegerechnungen für Straßen: Untersuchung der grundlegenden Kostenrechnungsansätze und differenzierte Berechnung der Ausgabendeckung für das Straßennetz der Bundesrepublik Deutschland. Darmstadt (Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation)

Holzinger, Katharina 1994: Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel des Katalysatorautos. Berlin (Edition Sigma)

Hrbek, Rudolf 1996: Wirtschafts- und Sozialausschuss. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik: Die Europäische Union. München (Verlag C.H. Beck) S. 299-301

Ihde, Gösta B. 2001: Transport, Verkehr, Logistik. München (Verlag Franz Vahlen)

Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung (IWW) Universität Karlsruhe 2001: Anforderungen an eine umweltorientierte Schwerverkehrsabgabe für den Straßengüterverkehr. Berlin (Forschungs- und Entwicklungsvorhaben des Umweltbundesamtes)

Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung (IWW) Universität Karlsruhe/Infras AG 1994: External Effects of Transport: Project for International Union of Railways (UIC). Karlsruhe/Zürich (Final Report)

Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung (IWW) Universität Karlsruhe/Prognos AG 2002: Wegekostenrechnung für das Bundesfernstraßennetz unter Berücksichtigung der Vorbereitung einer streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr. Karlsruhe/Basel (Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen)

International Road Transport Union (IRU) (Hrsg.) 2000: Mobility 2000plus Declaration. Brussels (Press Release No. 560)

Jachtenfuchs, Markus 1996: Regieren durch Überzeugen: Die europäische Union und der Treibhauseffekt. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen (Leske+Budrich) S. 429-455

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 1996: Europäische Integration. Opladen (Leske+Budrich)

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 2003: Europäische Integration. Opladen (Leske+Budrich)

Jann, Werner 1983a: Der Policy-Ansatz: Ein Überblick über Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA. Speyer (Hochschule für Verwaltungswissenschaften)

Jann, Werner 1983b: Policy-Forschung – ein sinnvoller Schwerpunkt der Politikwissenschaft? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Zeitschrift Das Parlament. B 47 S. 26-38

Jann, Werner/Wegrich, Kai 2003: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien (Oldenbourg-Verlag) S. 71-104

Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.) 1995: Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven. Marburg (Schüren)

Jones, Charles O. 1970: An Introduction to the Study of Public Policy. Belmont (Wadsworth)

Jünemann, Reinhardt 2000: Materialflusssysteme: systemtechnische Grundlagen. Berlin/Heidelberg (Springer Verlag)

Jürgensen, Harald/Aldrup, Dieter 1968: Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum. Baden-Baden (Nomos-Verlagsgesellschaft)

Kageson, Per 1993: Getting the prices right: European Federation for Transport and Environment. Stockholm

Kiehle, Wolfgang 1997: Umweltschutzverbände. In: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) S. 569-570

Kirchner, Emil J. 1992: Decision-making in the European Community: The Council Presidency and European Integration. Manchester (Manchester University Press)

Klaer, Werner 1961: Der Verkehr im Gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl. Baden-Baden/Bonn (Verlag August Lutzeyer)

Klenke, Dietmar 1993: Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung: Konfliktträchtige Weichenstellungen in den Jahren des Wiederaufstiegs. Stuttgart (Franz Steiner Verlag)

Klenke, Dietmar 1995: „Freier Stau für freie Bürger“: Die Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik. Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft)

Klinski, Stefan 2001: Umweltorientierte Schwerverkehrsabgaben aus der Sicht des Verfassungs- und Europarechts: Modelle, Restriktionen, Gestaltungsoptionen. Berlin (Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes)

Klösters, Anton 1994: Völkerrecht-Europarecht-Staatsrecht: Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht. Köln/Berlin/Bonn/München (Carl Heymanns Verlag) Band 8

Köberlein, Christian 1997: Kompendium der Verkehrspolitik. München/Wien (R. Oldenbourg Verlag)

König, Klaus/Dose, Nicolai (Hrsg.) 1992: Instrumente und Formen staatlichen Handelns. Köln/Berlin/Bonn/München (Carl Heymanns Verlag)

Kohlenberger, Paul 1997: Einbindung des kombinierten Verkehrs Schiene/Straße in speditionelle Netze. In: Hoepke, Erich: Der LKW im europäischen Straßengüter- und kombinierten Verkehr. Renningen-Malmsheim (expert-Verlag) S. 167-191

KOM (61) 50 endg.: Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

KOM (62) 88 endg.: Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik der Gemeinschaft. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

KOM (69) 700 endg.: Bericht über die Musteruntersuchung gemäß Art. 3 der Entscheidung des Rates Nr. 65/270/EWG vom 13. Mai 1965. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

KOM (86) 750 endg.: Mitteilung der Kommission an den Rat: Ausschaltung der Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen im Güterkraftverkehr: Untersuchung über Kraftfahrzeugsteuern, Mineralölsteuern und Straßenbenutzungsgebühren. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

KOM (87) 716 endg.: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

KOM (88) 683 endg.: Mitteilung der Kommission an den Rat: Anwendung des Territorialitätsprinzips zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

KOM (90) 540 endg.: Änderung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

KOM (92) 46 endg.: Grünbuch – zu den Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt – Eine Gemeinschaftsstrategie für eine „dauerhaft umweltgerechte Mobilität“. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

KOM (92) 405 endg.: Änderung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

KOM (92) 494 endg.: Weißbuch – Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik – Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

KOM (95) 302 endg.: Mitteilung der Kommission: Die Gemeinsame Verkehrspolitik: Aktionsprogramm 1995-2000. (Europäische Kommission)

KOM (95) 337 endg.: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft. (Europäische Kommission)

KOM (95) 691 endg.: Grünbuch – Faire und effiziente Preise im Verkehr – Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union. (Europäische Kommission)

KOM (96) 331 endg.: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge. (Europäische Kommission)

KOM (96) 421 endg.: Weißbuch – Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft. (Europäische Kommission)

KOM (98) 6 endg.: Bericht der Kommission an den Rat über den Straßengütertransitverkehr durch Österreich. (Europäische Kommission)

KOM (98) 427 endg.: Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge. (Europäische Kommission)

KOM (98) 466 endg.: Weißbuch – Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung – ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrsinfrastrukturgebühren in der Europäischen Union. (Europäische Kommission)

KOM (00) 862 endg.: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Protokolls Nr. 9 zur Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schweden betreffend das Ökopunktesystem für Lastkraftwagen im Transit durch Österreich. (Europäische Kommission)

KOM (01) 264 endg.: Mitteilung der Kommission: Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. (Europäische Kommission)

KOM (01) 370 endg.: Weißbuch – Die europäische Verkehrspolitik bis 2010 – Weichenstellungen für die Zukunft. (Europäische Kommission)

KOM (02) 18 endg.: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Schaffung eines integrierten Eisenbahnraums. (Europäische Kommission)

KOM (03) 132 endg.: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die allgemeine Einführung und die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft. (Europäische Kommission)

KOM (03) 448 endg.: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge. (Europäische Kommission)

KOM (04) 140 endg.: Mitteilung der Kommission: Fortsetzung der Integration des europäischen Eisenbahnsystems – drittes Eisenbahnpaket. (Europäische Kommission)

KOM (05) 423 endg.: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag betreffend den vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlaß einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge. (Europäische Kommission)

KOM (06) 314 endg.: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Für ein mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent – Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch der Europäischen Kommission von 2001. (Europäische Kommission)

Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000: Schlussbericht. Berlin (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen)

Krampe, Horst/Lucke, Hans-Joachim 2006: Grundlagen der Logistik: Theorie und Praxis logistischer Systeme. München (Huss-Verlag)

Kutter, Eckhard 2005: Entwicklung innovativer Verkehrsstrategien für die mobile Gesellschaft: Aufgaben, Maßnahmenspektrum, Problemlösungen. Berlin (Erich Schmidt Verlag)

Läufer, Thomas 1999: Vertrag von Amsterdam: Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages. Berlin (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung)

Läufer, Thomas 2004: Vertrag von Nizza: Die EU der 25. Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung)

Laaser, Claus-Friedrich 1986: Regulierung der Verkehrsmärkte. In: Soltwedel, Rüdiger: Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Tübingen (J. C. B. Mohr Paul Siebeck) S. 192-274

Laaser, Claus-Friedrich 1987: Die ordnungspolitische Sonderstellung des Verkehrswesens bei der Liberalisierung der westdeutschen Wirtschaft nach 1945. Kiel (Kieler Arbeitspapiere Nr. 292)

Laaser, Carl-Friedrich 1991: Wettbewerb im Verkehrswesen: Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik. Tübingen (J. C. B. Mohr Paul Siebeck)

Lahusen, Christian/Jauß, Claudia 2001: Lobbying als Beruf: Interessengruppen in der Europäischen Union. Baden-Baden (Nomos-Verlagsgesellschaft)

Lang, Rüdiger 2004: Verbandsinterne Willensbildung: Eine empirische Studie zu Strukturen und Prozessen in Arbeitgeberverbänden. Passau (Dissertation)

Lange, Thomas 1985: Staatliche Regulierung. In: Grosser, Dieter/Andersen, Uwe: Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik. Opladen (Leske+Budrich) S. 161-218

Laufer, Heinz/Münch, Ursula 1998: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen (Leske+Budrich)

Lehmkuhl, Dirk/Herr, Christof 1994: Reform im Spannungsfeld von Dezentralisierung und Entstaatlichung: Die Neuordnung des Eisenbahnwesens in Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift: Heft 4. Opladen (Westdeutscher Verlag) S. 631-657

Lerner, David/Lasswell, Harold D. 1951: The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method. Stanford (Stanford University Press)

Lhotta, Roland 2003: Zwischen Kontrolle und Mitregierung: Der Bundesrat als Oppositionskammer? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Zeitschrift Das Parlament. B 43 S. 16-22

Linklaters Oppenhoff&Rädler 2003: Public Private Partnerships in Deutschland. Berlin (Newsletter vom 18. Juni 2003)

Loth, Wilfried/Wallace, William/Wessels, Wolfgang 1995: Walter Hallstein: Der vergessene Europäer? Bonn (Europa Union Verlag)

Lowe, Philip 1998: British Environmental Policy and Europe: Politics and Policy in Transition. London (Routledge)

Lowi, Theodore J. 1964: American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. In: World Politics S. 677-715

Maurer, Andreas 2005: Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag: Wege aus der Krise. Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik)

Maurer, Jakob 2000: Mobilität ohne Grenzen? Vision: Abschied vom globalen Stau. Frankfurt/New York (Campus Verlag)

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht 1987: Europäische Verkehrspolitik: Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht. Tübingen (J.C.B. Mohr Paul Siebeck)

Mayntz, Renate 1982a: Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung. In: Hesse, Jens Joachim (Hrsg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Sonderheft Politische Vierteljahresschrift. Opladen (Westdeutscher Verlag) S. 74-89

Mayntz, Renate 1982b: Regulative Politik und politsch-administrative Kultur: Ein Vergleich von fünf Ländern und vier Interventionsprogrammen. Köln

Mayntz, Renate (Hrsg.) 1983: Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung. Opladen (Westdeutscher Verlag)

Mayntz, Renate 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Ellwein, Thomas/Hesse, Jens-Joachim/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden (Nomos-Verlagsgesellschaft) Band 1 S. 89-110

Mayntz, Renate 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 24. Opladen (Westdeutscher Verlag) S. 39-56

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (Hrsg.) 1973: Planungsorganisation: Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München (Piper-Verlag)

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz 1975: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam (Elsevier)

Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy 1993: Lobbying in the European Community. Oxford (Oxford University Press)

McKinsey&Company 2005: The Future of Rail Freight in Europe: A perspective on the sustainability of Rail Freight in Europe. Brussels (Presentation to the European Parliament)

Merzenich, Thomas 1992: Die Harmonisierung der fiskalischen Belastungen des Straßengüterverkehrs in der EG. Köln

Meyer, André 1998: Wettbewerb auf der Schiene und Zugang zum Schienennetz aus der Sicht der EU. In: UNION europäischer Industrie- und Handelskammern (UECC): Haben private Eisenbahngesellschaften auf dem europäischen Schienennetz eine Chance? Internationales Symposium der UECC am 13. Oktober 1998 in Mannheim. Dokumentation der Referate S. 14-24

Mitteilung der Kommission 26. Oktober 1973: Die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

Mitteilung der Kommission 2. Februar 1983: Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik – Binnenverkehr. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

Moser, Peter 1997: The Benefits of the Conciliation Procedure for the European Parliament: Comment to George Tsebelis. In: Außenwirtschaft Nr. 52 S. 57-62

Müller-Jentsch, Walther 1997: Soziologie der Industriellen Beziehungen: Eine Einführung. Frankfurt (Campus-Verlag)

Munby, Denys L. 1962: Fallacies in the Community´s Transport Policy. In: Journal of Common Market Studies

Nakamura, Robert 1984: The Textbook Policy Process and Implementation Research. In: Policy Studies Review Nr. 7 S. 142-154

Naßmacher, Hiltrud 1998: Politikwissenschaft. München (Oldenbourg Wissenschaftsverlag)

Naßmacher, Hiltrud 2002: Politikwissenschaft. München (Oldenbourg Wissenschaftsverlag)

Neunreither, Karlheinz 1996: Europäisches Parlament. In: Kohler-Koch, Beate/Woyke, Wichard (Hrsg.): Lexikon der Politik: Die Europäische Union. München (Verlag C.H. Beck) Band 5 S. 108-112

Neunreither, Karlheinz/Wiener, Antje 2001: European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy. Oxford (Oxford University Press)

Niedermayer, Oskar/Schmitt, Hermann 2005: Europawahl 2004. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften)

Nugent, Neill 1999: The government and politics of the European Union. Basingstoke (Macmillan)

Oppermann, Thomas 1991: Europarecht: ein Studienbuch. München (Verlag C.H. Beck)

Pappi, Franz Urban 1993: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 24. Opladen (Westdeutscher Verlag) S. 84-94

Perrow, Charles 1996: Eine Gesellschaft von Organisationen. In: Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.): Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt am Main (Campus-Verlag) S. 75-121

Peters, Guy B. 1992: The policy process: an institutionalist perspective. In: Canadian Public Administration. Volume 33 S. 160-180

Peters, Guy B. 1994: Agenda-Setting in the European Community. In: Journal of European Public Policy S. 9-26

Petersen, Rudolf/Schallaböck, Karl-Otto 1995: Mobilität für morgen: Chancen einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik. Berlin (Birkhäuser-Verlag)

Peterson, John 1995: Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis. In: Journal of European Policy. Heft Nr. 2 S. 69-93

Pfetsch, Frank R. 2001: Die Europäische Union: Eine Einführung. München (Wilhelm Fink Verlag)

Pfohl, Hans-Christian 2000: Logistiksysteme: Betriebswirtschaftliche Grundlagen. Berlin/Heidelberg (Springer Verlag)

Platen, Amelie-Claire von 2000: Grundrecht auf Mobilität. Tübingen (Seminararbeit Juristische Fakultät)

Policy Guidelines 2001: Memorandum to the Commission on the policy guidelines of the White Paper on a common transport policy. (Commission of the European Communities)

Poullet, Edouard/Deprez, Gérard 1976: Struktur und Macht der EG-Kommission: Die Kommission im System der Europäischen Gemeinschaften. Bonn

Predöhl, Andreas 1964: Verkehrspolitik. Göttingen (Vandenhoeck&Ruprecht)

Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron 1973: Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley (University of California Press)

Prittwitz, Volker von 1994: Politikanalyse: Ein Lehrbuch. Opladen (Leske+Budrich)

Putnam, Robert D. 1988: Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. Cambridge (International Organization)

Rohwetter, Marcus 2004: Böser Schnaps, guter Schnaps: Die Sondersteuer auf Alcopops dient vor allem der Selbstberuhigung. In: DIE ZEIT Nr. 21 S. 34

Rohwetter, Marcus 2005: Ihr Wort wird Gesetz: Wenn Ministerien und Parlament die Gesetzesarbeit zu schwierig wird, springen internationale Anwaltskanzleien gern ein. In: DIE ZEIT Nr. 41 S. 25

Roose, Jochen 2003: Die Europäisierung von Umweltorganisationen: Die Umweltbewegung auf dem langen Weg nach Brüssel. Wiesbaden (Westdeutscher Verlag)

Rügemer, Werner 2004: Maut und Mehr: Toll Collect oder der Ausverkauf der Politik. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. Bonn (Blätter Verlagsgesellschaft) Heft 4 S. 415-426

Rupp, Hans-Heinrich 1968: Zur Problematik öffentlich-rechtlicher Machtpotenzierung durch Funktionskombination. In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW). München (Verlag C.H. Beck) S. 570-573

Ruß-Mohl, Stephan 1993: Konjunkturen und Zyklität in der Politik: Themenkarrieren, Medienaufmerksamkeits-Zyklen und „lange Wellen". In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 24. Opladen (Westdeutscher Verlag) S. 356-370

Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen - Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 24. Opladen (Westdeutscher Verlag) S. 116-148

Sabatier, Paul A. 1999: Theories of the Policy Process. Boulder (Westview Press)

Sacksofsky, Ute 2000: Lenkungsabgaben im überörtlichen Verkehr. In: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): Rechtliche Instrumente einer dauerhaft umweltgerechten Verkehrspolitik. Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) S. 125-147

Sadowski, Dieter/Jacobi, Otto (Hrsg.) 1991: Employers Associations in Europe: Policy and Organization. Baden-Baden (Nomos-Verlagsgesellschaft)

Samtleben, K. F. 1960: Über das Problem der Anlastung der Wegekosten: Ein Beitrag zur Frage der Neutralisierung der Wegekosten. In: Die Bundesbahn Jg. 34 Nr. 9 S. 417-424

Sarreschtehdari-Leodolter, Sylvia (Hrsg.) 2003: EU-Erweiterung und Alpentransit: Überrollt uns der Schwerverkehr? Wien (Tagungsband der Kammer für Arbeiter und Angestellte; Abteilung Umwelt und Verkehr)

Sbragia, Alberta M. 2000: Environmental Policy. In: Wallace, Helene/Wallace, William (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. Oxford (Oxford University Press) S. 293-316

SCADPlus 2000: Verkehrsdienstleistungen: Gegenwärtige Lage und Aussichten. http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/124040.htm (10.12.2000)

Schallaböck, Karl-Otto/Petersen, Rudolf 1999: Germany. In: European Conference of Ministers of Transport (ECMT) (Hrsg.): Traffic Congestion in Europe. Paris (ECMT) S. 5-44

Scharpf, Fritz W. 1983: Interessenlagen der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung. Opladen (Leske+Budrich) S. 99-116

Scharpf, Fritz W. 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. Köln (Max-Plack-Institut für Gesellschaftsforschung)

Scharpf, Fritz W. 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen (Leske+Budrich) S. 109-141

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg (Scriptor-Verlag)

Schlotterer, Peter 1974: Verkehrspolitik und Güterverkehr seit 1961: Ordnungspolitische Konzeptionen und Auswirkungen auf Schiene, Straße und Binnenschiffahrt. Berlin (Erich Schmidt Verlag)

Schmid, Klaus-Peter 2001: Achtung, Mogelpackung! - Die LKW-Maut muss den Verkehr von der Straße auf die Schiene bringen. In: DIE ZEIT Nr. 32 S. 22

Schmid, Klaus-Peter 2004: Stau ohne Grenzen: Die Öffnung nach Osten sorgt für noch mehr Laster auf den Straßen: Das europäische Bahnnetz ist zu alt, um den Autoverkehr zu entlasten. In: DIE ZEIT Nr. 19 S. 30

Schmid, Klaus-Peter 2006: Mit oder ohne Schienennetz? - Der Kompromiss zur Privatisierung der Bahn ist eine Mogelpackung: Das Kernproblem bleibt ungelöst. In: DIE ZEIT Nr. 47 S. 36

Schmidt, Manfred G. 1995a: Wörterbuch zur Politik. Stuttgart (Kröner Verlag)

Schmidt, Manfred G. 1995b: Policy-Analyse. In: Mohr, Arno: Grundzüge der Politikwissenschaft. München (R. Oldenbourg Verlag) S. 567-597

Schmitt, Veit 1993: Die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der EG-Binnenverkehrspolitik. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. München/Frankfurt am Main (Verlag C.H. Beck) S. 305-314

Schneider, Volker 1992: Informelle Austauschbeziehungen in der Politikformulierung: Das Beispiel des Chemikaliengesetzes. In: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption: Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden (Nomos-Verlagsgesellschaft) S. 111-133

Schubert, Klaus 1991: Politikfeldanalyse. Opladen (Leske+Budrich)

Schubert, Klaus 2004: Deutsche Politik: Politikfeldanalyse: Lehre. http://www.uni-muenster.de/Politikfeldanalyse/lehre_aktuell_schubert.htm (22.06.2004)

Schubert, Klaus/Bandelow, Nils 2003: Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien (Oldenbourg-Verlag)

Schulte, Christof 1999: Logistik: Wege zur Optimierung des Material- und Informationsflusses. München (Verlag Vahlen)

Schumann, Wolfgang 1991: EG-Forschung und Policy-Analyse: Zur Notwendigkeit den ganzen Elefanten zu erfassen. In: Politische Vierteljahresschrift (PVS) S. 232-257

Schumann, Wolfgang 1992: EG-Forschung und Policy-Analyse: Das Beispiel der Milchquotenregelung. Kehl/Straßburg/Arlington (N.P. Engel Verlag)

Schumann, Wolfgang 1996: Neue Wege in die Integrationstheorie: ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU. Opladen (Leske+Budrich)

Schwarz, Oliver 1996: Der Verkehr auf der Straße und der Schiene: eine ökonometrische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland mit einer Simulation zu einer Mineralölsteuererhöhung. Hamburg (Kovac Verlag)

Seebohm, Hans-Christoph 1955: Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Verkehrs. Berlin-Charlottenburg (Vortrag an der Technischen Universität)

Seidenfus, Hellmuth S. 1971: Stand und Möglichkeiten einer gemeinsamen EWG-Verkehrspolitik. Göttingen (Vandenhoeck&Rupprecht)

Seidenfus, Hellmuth S. 1989: Der Verkehr in der Phase der Anpassung an den vollendeten Binnenmarkt der EG. Göttingen (Vandenhoeck&Rupprecht)

Seidl-Hohenveldern, Ignaz 1996: LKW-Transit durch Österreich und die EG. Saarbrücken (Vortrag am Europainstitut der Universität des Saarlandes am 10. Juni 1996; Sektion Rechtswissenschaft)

Seidl-Hohenveldern, Ignaz/Loibl, Gerhard 2000: Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften. Köln/Berlin/Bonn/München (Carl Heymanns Verlag)

Selmer, Peter/Brodersen, Carsten/Nicolaysen, Gert 1989: Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr: Verfassungs- und europarechtliche Probleme. Baden-Baden (Nomos-Verlagsgesellschaft)

Siebert, Horst (Hrsg.) 1996: Deregulierung in Deutschland: eine empirische Analyse. Tübingen (J. C. B. Mohr Paul Siebeck)

Simon, Herbert A. 1996: Organisation und Märkte. In: Kenis, Patrick/Schneider, Volker (Hrsg.): Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt am Main (Campus-Verlag) S. 47-74

SPD – Bündnis 90/Die Grünen 1998: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert: Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998. Bonn

Stanger, Karin 1993: Analyse der Diskussion in der EG über die „Kostenwahrheit“ im Verkehr anhand des Vorschlags der EG-Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge. Wien (Europaakademie) Arbeitspapier Nr. 10

Statistisches Bundesamt 2002: Statistisches Jahrbuch für das Ausland. Wiesbaden (Metzler-Poeschel-Verlag)

Statistisches Bundesamt 2006: Im Blickpunkt: Verkehr in Deutschland. Wiesbaden (SFG Fachverlage)

Strauch, Michael 1993: Lobbying: Wirtschaft und Politik im Wechselspiel. Frankfurt am Main (FAZ/Gabler)

Stüwe, Klaus 2004: Konflikt und Konsens im Bundesrat: Eine Bilanz 1949-2004. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Zeitschrift Das Parlament. B 50/51 S. 25-32

Stuttgarter Zeitung 2.03.04: Künftig kann es ziemlich teuer werden: Der neue Mautkompromiss. S. 10

Stuttgarter Zeitung 10.03.06: Die Güter bleiben auf der Straße: Maut lenkt nicht wie gewollt. S. 2

Süddeutsche Zeitung 11.06.02: Straßenbenutzungsgebühr für Lastwagen: Daimler und Telekom sollen Maut aufbauen. S. 21

Süddeutsche Zeitung 3.09.03: Schleppende Sanierung: Börsengang der Bahn verschoben. S. 22

Süddeutsche Zeitung 2.03.04: Das Versprechen aus den Chefetagen. S. 2

Süddeutsche Zeitung 24.01.05: Neue Börsenpläne der Bahn gefährdet. S. 21

Süddeutsche Zeitung 24.01.05: Eingemotteter Flickenteppich: Der EU-Ministerrat will die Mautsysteme vereinheitlichen. S. 22

Süddeutsche Zeitung 26.01.06: Brüssel verwirft deutsche Maut-Erstattung. S. 21

Süddeutsche Zeitung 27.01.06: Spediteure wollen gegen EU-Kommission klagen. S. 23

Süddeutsche Zeitung 30.08.06: Die Bahn soll ohne Netz an die Börse. S. 17

Tipke, Klaus/Lang, Joachim 1998: Steuerrecht. Köln (Schmidt Verlag)

Tiroler Tageszeitung 9.10.03: Viel Kritik an Vorschlag für Maut-Gesetz. Seite 4

TransCare 2006: Einfluss der LKW-Maut auf den Modal Split im Güterverkehr. Wiesbaden (Studie der TransCare AG)

Transport und Verkehr 1993: Das Transportgewerbe im europäischen Binnenmarkt: Chancen und Kriterien zum Marktzugang. München (Verlag Heinrich Vogel)

Trost, Dirk Gunther 1999: Vernetzung im Güterverkehr: ökonomische Analyse von Zielen, Ansatzpunkten und Maßnahmen zur Implementierung integrierter Verkehrssysteme unter Berücksichtigung logistischer Ansprüche verschiedener Marktsegmente. Hamburg (Deutscher Verkehrs-Verlag)

TÜV Rheinland 1995: Feldversuch „Autobahntechnologien A 555“: Ergebnisse und Vorschläge. Bonn (Bundesministerium für Verkehr)

Turvey, G. 1993: The future development of the common transport policy: The views of the Freight Transport Association on the Commission´s White Paper of December 1992. Leeds (Institute for Transport Studies)

Umweltbundesamt 2000: Einführung einer fahrleistungsbezogenen Schwerverkehrsabgabe in Deutschland: Höhe und Ausgestaltung der Abgabe unter verschiedenen umwelt- und verkehrspolitischen Zielen. Berlin

Umweltbundesamt 2004: Quantifizierung der Effekte der Ökologischen Steuerreform auf Umwelt, Beschäftigung und Innovation. Berlin (Hintergrundpapier)

Vahrenkamp, Richard 2005: Logistik: Management und Strategien. München/Wien (Oldenbourg Wissenschaftsverlag)

Vedung, Evert 1999: Evaluation im öffentlichen Sektor. Wien/Köln (Böhlau)

Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA) 1996: Standort Deutschland: Mehr Effizienz im Verkehr. Schriftenreihe Band 79

Verkehr in Zahlen (VIZ) 2002: Statistik. Hamburg (Deutscher Verkehrs-Verlag GmbH)

Verkehrsbericht 2000: Integrierte Verkehrspolitik: Unser Konzept für eine mobile Zukunft. Berlin (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen)

VerkehrsRundschau 10.03.04: EU-Ministerverhandlungen zur LKW-Maut gescheitert. (Online-Meldung unter www.verkehrsrundschau.de)

VerkehrsRundschau 2.06.06: Die EU schwenkt um. (Online-Meldung unter www.verkehrsrundschau.de)

VerkehrsRundschau 21.06.06: Umweltkommissar bremst EU-Verkehrspolitiker aus. (Online-Meldung unter www.verkehrsrundschau.de)

VerkehrsRundschau 22.06.06: Neues Konzept: EU ändert Verkehrspolitik. (Online-Meldung unter www.verkehrsrundschau.de)

Voigt, Fritz 1960: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems. Berlin (Duncker&Humblot)

Vorholz, Fritz 1997: Autofahren darf nicht billiger werden: Interview mit Matthias Wissmann. In: DIE ZEIT Nr. 14 S. 20

Vorholz, Fritz 2001: Der Stau bleibt: Die geplante LKW-Maut ist zu niedrig, um die Straßen zu entlasten. In: DIE ZEIT Nr. 35 S. 19

Vorholz, Fritz 2004: Lunte an der Weltwirtschaft. In: DIE ZEIT Nr. 24 S. 21-22

Wagner, Jürgen 1994: Policy-Analyse: Grenzenlos Fernsehen in der EG. Frankfurt am Main (Peter Lang)

Wallace, Helen 1996: Die Dynamik des EU-Institutionengefüges. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen (Leske+Budrich) S. 141-164

Wallace, Helen 2000: The Institutional Setting. In: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. Oxford (Oxford University Press) S. 3-38

Wallace, Helen 2003: Die Dynamik des EU-Institutionengefüges. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen (Leske+Budrich) S. 255-285

Walther, Michael 1996: Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Verselbständigung und Politische Steuerung. Balingen (Föll + Radtke)

Weale, Albert 2000: Environmental Governance in Europe: An Ever Closer Ecological Union. Oxford (Oxford University Press)

Weidenfeld, Werner 1992: Verkehrspolitik im Europa von morgen. In: Button, Kenneth: Europäische Verkehrspolitik – Wege in die Zukunft: Strategien und Optionen für die Zukunft Europas. Gütersloh (Bertelsmann Stiftung) S. 11-22

Weidenfeld, Werner 1994: Europa ´96: Reformprogramm für die Europäische Union. Gütersloh (Verlag Bertelsmann Stiftung)

Weinstock, Ulrich 1984: Verkehrspolitische Integration: Gemeinsame Politik versus Zusammenarbeit. In: Grabitz, Eberhard (Hrsg.): Abgestufte Integration: eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept. Kehl (Engel-Verlag) S. 125-164

Werder, Hans 2002: Erste Bilanz nach der Einführung der LSVA in der Schweiz: Stellungnahme von UVEK-Generalsekretär Hans Werder. Berlin (Medienkonferenz am 24. Januar 2002)

Werner, Michael 1988: Regulierung und Deregulierung des Verkehrssektors in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion: Die Theorie der Regulierung. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. Düsseldorf (Verkehrs-Verlag J. Fischer) S. 44-70 (Teil I); S. 128-161 (Teil II)

Wessels, Wolfgang 1990: Administrative Interaction. In: Wallace, William (Hrsg.): The Dynamics of European Integration. London (Pinter) S. 229-241

Wessels, Wolfgang 2001: Nice Results: The Millenium IGC in the EU´s Evolution. In: Journal of Common Market Studies Nr. 39 S. 197-219

Wessels, Wolfgang/Rometsch, Dietrich 1996: German Administrative Interaction and the European Union: The Fusion of Public Policies. In: Mény, Yves (Hrsg.): Adjusting to Europe: The Impact of the European Union on National Institutions and Policies. London (Routledge) S. 73-109

Wiener Zeitung 15.09.03: Swoboda mit Wegekostenrichtlinie noch nicht zufrieden: LKW-Maut viel zu niedrig. S. 1

Wiener Zeitung 27.03.06: Mautstreit ist Geschichte: Neue EU-Richtlinie wurde von den Verkehrsministern formal beschlossen. S. 2

Willeke, Rainer 2003: Nachhaltige Mobilität. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. Düsseldorf (Verkehrs-Verlag J. Fischer) Heft 3/4 S. 129-159

Windhoff-Héritier, Adrienne 1983: „Policy“ und „Politics“: Wege und Irrwege einer politikwissenschaftlichen Policy-Theorie. In: Politische Vierteljahresschrift. Opladen (Westdeutscher Verlag) S. 347-360

Windhoff-Héritier, Adrienne 1987: Policy-Analyse: Eine Einführung. Frankfurt/New York (Campus Verlag)

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2003: Stellungnahme - Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von Telematik im Verkehr. In: Internationales Verkehrswesen: Fachzeitschrift für Wissenschaft und Praxis. Bergisch Gladbach (Organ der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft (DVWG) e.V.) Nr. 12 S. 599-607

Wolf-Niedermaier, Anita 1997: Der Europäische Gerichtshof zwischen Recht und Politik: Der Einfluß des EuGH auf die föderale Machtbalance zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten. Baden-Baden (Nomos-Verlagsgesellschaft)

Wolf, Rainer 2000: Rechtsprobleme einer Schwerverkehrsabgabe. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR). Bremen (Verein für Umweltrecht e.V.) Nr. 2 S. 123-129

World Business Council for Sustainable Development 2004: The sustainable Mobility Project: Overview. Geneva/Switzerland

World Mobility Forum Stuttgart 2004: Panel III: Steuerung der Mobilität: Allheilmittel Telematik? Stuttgart (Zusammenfassung Panel III)

Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2001: Verkehrspolitische Handlungserfordernisse für den EU-Beitritt von MOE-Ländern. Düsseldorf (Verkehrs-Verlag J. Fischer) Heft 1 S. 1-24