

Genügt die PKW-Maut den eigenen Ansprüchen?

Dose, Nicolai; Lieblang, Leon Arvid

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dose, N., & Lieblang, L. A. (2016). Genügt die PKW-Maut den eigenen Ansprüchen? *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 9(1), 183-202. <https://doi.org/10.3224/dms.v9i1.23648>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Nicolai Dose/Leon Arvid Lieblang

Genügt die PKW-Maut den eigenen Ansprüchen?

Eine Folgenabschätzung des Infrastrukturabgabengesetzes

Zusammenfassung

Mit dem *Infrastrukturabgabengesetz* wurde eines der umstrittensten Vorhaben der laufenden Legislaturperiode verabschiedet. Während vor allem der Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, Alexander Dobrindt, in ihm eine Möglichkeit zur europarechtskonformen Ausweitung der Nutzerfinanzierung deutscher Fernstraßen sieht, rief das Gesetz national und europaweit viel Kritik hervor, die sich vor allem auf die fehlende Europarechtskonformität bezieht. Denn mit der Maut würden Ausländer ungerechtfertigt benachteiligt.

Die Kritik an dem Gesetz sollte jedoch auch andere Aspekte systematisch in den Blick nehmen. An diesem Punkt setzt der vorliegende Beitrag an: Auf der Grundlage eines problemorientierten Ansatzes der Gesetzesfolgenabschätzung wird zunächst die Steuerungskonzeption des Gesetzes herausgearbeitet. Sie ist Ausgangspunkt für eine umfassende Analyse der intendierten Wirkungen und nicht-intendierten Nebenfolgen. Das Ergebnis der Analyse ist eindeutig: Neben der zweifelhaften Europarechtskonformität werden insbesondere der unzureichende Problemlösungsbeitrag des Gesetzes (Generierung von geringen zusätzlichen Mitteln bei hohem Aufwand und gemessen an der Abnutzung der Straßen übermäßige Belastung von PKW-Haltern) sowie erhebliche Nebenwirkungen (Ausweichverkehr und möglicher Kaufkraftverlust in grenznahen Regionen) benannt. Der Beitrag schließt mit Verbesserungsvorschlägen.

Schlagerworte: Maut, staatliche Steuerung, Problemorientierung, Gesetzesfolgenabschätzung, Evaluation

Abstract

Does the highway toll for passenger cars meet its own aspiration? An impact assessment of the infrastructure charge law

With the *infrastructure charge law*, one of the most controversial projects of the current legislative period has been adopted. In the perception of the German Federal Minister for Transport and Digital Infrastructure, Alexander Dobrindt, the charge is a possibility to increase the user-related financing of highways that is in conformity with European law. However, in Germany as well as throughout Europe this has been criticized harshly because the toll would especially harm foreign car drivers.

This critique should not distract from additional critical aspects of the law. The following article aims to focus on this issue: Based on a problem-oriented approach of impact assessment, the impact model of the law is going to be identified as a first step. It is the basis for a comprehensive analysis of intended impacts and unintentional side effects. As a result, the low potential of the law for problem-solving (generation of little funds with high effort and, measured by the wear and tear of the highways, a disproportional financial burden on the registered owners of cars) and considerable side effects (traffic evasion and possible losses of consumer demand in regions close to the border) are criticized. The paper concludes with suggestions for improvement.

Key words: Toll, governmental steering and control, problem orientation, impact assessment, evaluation

1 Einleitung

Die Verkehrsinfrastruktur ist Voraussetzung für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes. Einer Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (vgl. *IW* 2014, S. 21) zufolge werden 64 Prozent der deutschen Betriebe durch Infrastrukturprobleme im Straßenverkehr beeinträchtigt. Auch die Bundesregierung, gemäß Art. 90 GG für Bau und Erhaltung der Bundesfernstraßen zuständig, sieht Handlungsbedarf: Nachdem bereits vor 25 Jahren die Einführung einer Maut für Autofahrer diskutiert wurde (vgl. *Der Spiegel* 1990, S. 18ff.), erfuhr die Idee im Jahr 2013 durch Aufnahme in das Wahlprogramm der CSU zur Landtagswahl (vgl. *CSU* 2013, S. 6f.) und schließlich in den Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD eine Renaissance. In letzterem heißt es, dem Ziel einer modernen Infrastruktur

„dient auch [...] eine europarechtskonforme PKW-Maut, mit der wir Halter von nicht in Deutschland zugelassenen PKW an der Finanzierung zusätzlicher Ausgaben für das Autobahnnetz beteiligen wollen, ohne im Inland zugelassene Fahrzeuge höher als heute zu belasten“ (*CDU/CSU/SPD* 2013, S. 8).

Am 30. Oktober 2014 wurde schließlich der Gesetzentwurf für das *Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (InfrAG)* (vgl. *Bundesregierung* 2014) durch den Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, *Alexander Dobrindt*, offiziell vorgestellt und am 17. Dezember 2014 vom Bundeskabinett beschlossen (vgl. *BMVI* 2014b). Nach Zustimmung von Bundestag und Bundesrat wurde das Gesetz durch Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt (vgl. *BGBl.* 2015a, S. 904ff.) am 11. Juni als *Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabengesetz)* verkündet, sodass das Gesetz nach den Plänen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur ursprünglich bereits im Jahr 2016 in Kraft treten sollte.

Schon der Gesetzentwurf war von Anfang an stark umstritten. Dass das Gesetz letztlich von der Koalition mehrheitlich beschlossen wurde, ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass seine Einführung im Koalitionsvertrag vereinbart war und von der CSU zusätzlich deutlich gemacht wurde, dass eine Ablehnung den Bestand der Koalition gefährdet hätte. So stellte *Horst Seehofer* klar: „Käme die Maut nicht, würde sich die Frage der Legitimation der Koalition [...] stellen“ (*Seehofer* 2014). Tatsächlich ist der Vollzug des Gesetzes inzwischen nach der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission gestoppt worden. Es besteht jedoch auch fortgesetzt eine substantielle inhaltliche Kritik an dem Vorhaben. Hier setzt die folgende Analyse an, die das Gesetz unter Rückgriff auf einen steuerungstheoretisch fundierten Ansatz der Gesetzesfolgenabschätzung (*Dose* 2008) systematisch analysiert. Ziel der Analyse ist es, in einem ersten Schritt die explizit, aber auch die implizit zugrundeliegende Steuerungskonzeption offenzulegen. Auf ihrer Basis lassen sich verschiedene Hypothesen formulieren, die in weiteren Schritten auf ihre Plausibilität und politische Durchsetzbarkeit hin geprüft werden. Im letzten Schritt werden mögliche Wirkungen und Nebenwirkungen des vom Gesetz ausgehenden Steuerungsimpulses unter Rückgriff auf einen Kranz von Bewertungskriterien kritisch betrachtet. Die Analyse mündet schließlich in die Diskussion einiger Verbesserungsvorschläge.

Ausgehend von der zentralen Frage nach den potenziellen Wirkungen und Nebenwirkungen des Gesetzes argumentieren wir, dass erstens die erwarteten Einnahmen aus der

Maut in keinem überzeugenden Verhältnis zu den erwarteten monetären und politischen Kosten stehen, dass zweitens die Möglichkeiten, klare Lenkungseffekte auszulösen, verschenkt wurden, und dass drittens PKW-Halter gemessen an der Straßenabnutzung im Vergleich zu LKW-Haltern überproportional belastet werden. Auch befindet sich der Verkehrsminister in einem politischen Dilemma: Bleibt er bei der Kompensation der inländischen Halter durch eine entsprechende Absenkung der KFZ-Steuer, läuft er Gefahr, vor dem Europäischen Gerichtshof wegen fehlender Europarechtskonformität zu scheitern. Streicht er die Kompensation jedoch, wird er mit massivem Widerstand nicht nur der ausländischen, sondern auch der inländischen PKW-Halter konfrontiert werden. Wahrscheinlich würde es dann auch zu weitreichenden Diskussionen in der Parteibasis und bei den Wählern kommen.

Bevor in einem ersten Schritt die Inhalte des Gesetzes skizziert werden, wird zunächst die herangezogene Analysesystematik dargelegt.

2 Die problemorientierte Gesetzesanalyse als ein instrumentenorientierter Ansatz der Gesetzesfolgenabschätzung

Die nachfolgende Analyse folgt einem in steuerungstheoretischer und policy-analytischer Tradition stehenden Ansatz der Gesetzesfolgenabschätzung, und ist damit nicht ausschließlich politikwissenschaftlich, sondern vielmehr interdisziplinär angelegt. Der Ansatz lässt sich grundsätzlich prospektiv, begleitend oder retrospektiv einsetzen. Hier wird der Ansatz für eine begleitende Gesetzesfolgenabschätzung (vgl. *Böhret/Konzendorf* 2001, S. 8f.) genutzt. Es geht also vor allem um die Abschätzung möglicher Folgen und Nebenfolgen des vorliegenden Gesetzes, die antizipierend herausgearbeitet werden sollen.

Zur Strukturierung der in den nachfolgenden Abschnitten entwickelten Abschätzung wird im Folgenden zunächst die dem Maut-Gesetz zugrunde liegende Steuerungskonzeption mithilfe eines Hypothesen-Modells systematisch analysiert. Dabei beschreibt die Steuerungskonzeption die Wirkungskette vom Steuerungsimpuls bis zur anvisierten Wirkung. Implizit oder explizit gegebene Hypothesen sollen durch die steuerungstheoretisch angeleitete Analyse aufgedeckt werden. Dies ermöglicht, die Plausibilität der formulierten Hypothesen zu prüfen, und die Erfolgsaussichten antizipierend abzuschätzen. Konkret wird bei der Analyse der Steuerungswirkung zwischen drei Hypothesen differenziert: der Kausal-, Interventions- und Aktionshypothese (*Rossi/Freemann* 1989, S. 128ff.; *Dose* 2008a, S. 125ff.; 2008b, S. 81ff.). Die Kausalhypothese, die häufig auch aus mehreren, miteinander verbundenen Teilhypothesen besteht, bildet meist bereits gegebene oder angenommene Zusammenhänge ab, in die mit dem gewählten Steuerungsimpuls interveniert wird. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Steuerungsimpuls den gewünschten Veränderungsprozess in Richtung des anvisierten Zieles in Gang setzt. Häufig sind die die Wirkungskette zusammenhaltenden Hypothesen jedoch nicht plausibel, da diese nicht unter jeder Bedingung gültig sind. Vielmehr liegt ihr analytischer Wert gerade darin, dass sie helfen, abzuschätzen, ob eine meist implizite Annahme plausibel ist. Auf diese Weise lässt sich sowohl die Gültigkeit der Kausalhypothese als auch die der Interventionshypothese relativieren. Dabei kann gegebenes instrumentenspezifisches Wissen, beispielsweise über typische, instrumentenspezifische Probleme, die Analyse unterstützen (*Hood* 1983;

Salamon 2000; Dose 2008c, S. 179). So sind beispielsweise wichtige Erfolgsvoraussetzungen eingesetzter Instrumente nicht durchweg gegeben. Dies führt dann in der Regel zu einem wirkungslosen oder nur teilweise wirkungsvollen Instrumenteneinsatz und damit zu einer wenig plausiblen Interventionshypothese. Gerade entsprechende Fragen nach der Treffsicherheit der eingesetzten Instrumente und solche nach möglichen nicht-intendierten Nebenwirkungen stehen im Mittelpunkt einer Überprüfung der Plausibilität der Interventionshypothese. Im Rahmen der Interventionshypothese ist gleichfalls der Frage nachzugehen, ob die gewählte Instrumentierung ursächlich an dem zugrunde liegenden Problem ansetzt oder doch eher an einem oberflächlich wahrnehmbaren Symptom.

Dieser Aspekt der Analyse des zugrunde liegenden gesellschaftlichen und/oder wirtschaftlichen Problems ist Gegenstand eines eigenständigen zweiten Analyseschritts, der weiter unten skizziert wird. Im Rahmen der Problemanalyse soll die tieferliegende Ursache für einen als unbefriedigend erkannten Zustand herausgearbeitet werden. Denn nur wenn die Ursache eines Problems bekannt ist, können Steuerungsaktivitäten zielgerichtet eingesetzt werden. Sich einer systematischen Problemanalyse zuzuwenden, ist eine alte Forderung der einschlägigen Literatur, die jedoch selten eingelöst wird (*Mayntz 1987, S. 90, 96; 2001, S. 24f.; Ingraham 1987, S. 611*). In dem hier zur Anwendung gelangenden Ansatz basiert die Problemanalyse auf wohlfahrtsökonomischen Konzeptualisierungen (*Dose 2008a, S. 139-141*). Beispielsweise setzt die Umweltökonomie an negativen externen Effekten an, die es auf unterschiedliche Weise zu internalisieren gelte (siehe auch *Weimer/Vining 2011, S. 91-97*). Dieser Gedanke wird aufgegriffen und auf andere Annahmen des Modells ausgedehnt. So verweisen beispielsweise Informationsmängel darauf, dass diese mit zusätzlichen Informationen zu reduzieren sind, es aber zu Fehlallokationen kommen kann, wenn man versucht, ihre Wirkung mit positiven finanziellen Anreizen zu überdecken. Weitere analytische Kategorien sind Unteilbarkeiten, Irreversibilitäten und Anpassungsmängel (*Dose 2008a, S. 145ff.*). Bei der Gesetzesfolgenabschätzung helfen die benannten analytischen Problemkategorien, die Geeignetheit und Ursachenadäquanz eingesetzter Instrumente zu beurteilen. Denn wie eine systematische Analyse einer Reihe von Instrumenten gezeigt hat (*Dose 2008a, 241ff.*) sind je nach herausgearbeiteter Kategorie des jeweils zugrunde liegenden Problems nur jeweils bestimmte Instrumente zur ursachenadäquaten Problemlösung geeignet. So können beispielsweise positive finanzielle Anreize Probleme der Umweltverschmutzung potenziell wirksam lösen helfen, verstärken jedoch die Verzerrung der Ressourcenallokation, weil sich mit ihnen negative externe Effekte nicht tendenziell internalisieren lassen. Dass der bei dem hier zur Anwendung gelangenden Ansatz in den Mittelpunkt gestellte Aspekt der Problemadäquanz häufig nicht hinreichend berücksichtigt wird, muss als ein Grund für weitgehend erfolglose Steuerung betrachtet werden.

In einem weiteren Schritt lässt sich die Analyse durch den Rückgriff auf eine Reihe von zur Verfügung stehenden Bewertungskriterien wie Kosteneffizienz, dynamische Effizienz, Ausmaß des erforderlichen Steuerungswissens, der finanziellen Lasten für die öffentliche Hand sowie des Verwaltungsaufwandes und der Kompatibilität mit gleichzeitig wirkenden Einflüssen anderer Steuerungsmaßnahmen weiter schärfen (*Dose 2008a, S. 229-237*), soweit die Kriterien nicht bereits in die vorhergehende Plausibilitätsprüfung eingegangen sind.

Eine Analyse der Steuerungskonzeptionen einer Policy wäre unvollständig, wenn nicht auch auf die politische Durchsetzbarkeit eingegangen werden würde. Folglich muss in einem abschließenden Analyseschritt abgeschätzt werden, wie hoch die potenziellen

gesellschaftlichen Einigungskosten zu veranschlagen sind. Hierfür wird eine entsprechende, bereits ältere, aber sehr fruchtbare Debatte aus der Implementationsforschung aufgegriffen, die mit der Art einer Policy und dem Ausmaß der angestrebten Änderung arbeitet (*Van Meter/Van Horn* 1975, S. 458ff.). Die analytische Perspektive folgt dabei der Vorgabe des grundlegenden Diktums *Lowis'* „policies determine politics“ (1972, S. 299). Gleichfalls aufgegriffen wird die klassische Differenzierung von Policies in distributiv, regulativ und redistributiv (*Lowi* 1964a, 1964b, 1972 und 1978), wobei diese durch eine schärfere Definition und eine klare analytische Perspektive auf gesellschaftlichen Widerstand für die Analyse fruchtbar gemacht werden, sodass zusammen mit der Betrachtung des Ausmaßes der angestrebten Änderung Aussagen über den potenziellen gesellschaftlichen Widerstand und damit die Einigungskosten formuliert werden können (*Dose* 2008a, S. 217ff.; 2008c, S. 182ff.).

Insgesamt handelt es sich bei dem hier auf das PKW-Mautgesetz angewendete Verfahren um eines, das eine umfassende Analyse in vergleichsweise kurzer Zeit ermöglicht. Damit unterscheidet es sich beispielsweise vom breiter ansetzenden klassischen Verfahren nach *Böhret* und *Konzendorf* (2001; siehe auch *BMI* 2000 und 2009) oder auch vom aufwendigeren *Better-Regulation-Ansatz* der Europäischen Kommission, der ähnlich wie das hier zur Anwendung gelangende Verfahren darauf abzielt, „designing EU policies and laws so that they achieve their objectives at minimum cost“ (*European Commission* 2015, S. 5)¹. Grundlage des hier eingesetzten Verfahrens ist eine sehr klare Offenlegung der dem jeweiligen Gesetz zugrunde liegenden Steuerungskonzeption. Diese Steuerungskonzeption spiegelt den Anspruch des Gesetzgebers wider. Hierdurch unterscheidet sich der originär interdisziplinäre Ansatz auch von einer rein politikwissenschaftlichen Herangehensweise, bei der aus der Perspektive einer eigenen Fragestellung oder einer spezifischen theoretischen Konzeptionalisierung ein spezifischer Gegenstand in den Blick genommen wird. Die Zerlegung einer Steuerungskonzeption in Hypothesen soll helfen, die entscheidenden Fragen an den Gegenstand zu richten und eine eng am Gesetz orientierte Analyse zu gewährleisten. Die formulierten Fragen lassen sich häufig bereits auf der Basis vorliegender Einzelstudien oder steuerungstheoretischer Erkenntnisse beantworten, deren aktueller Stand in die Konstruktion des hier verwendeten Analysemodells eingegangen ist (*Dose* 2008, S. 29-122, S. 241-399, S. 433-457). In seltenen Fällen können auch schnell durchzuführende Telefoninterviews mit im jeweiligen Themenfeld ausgewiesenen Experten ergänzend herangezogen werden.

Um zu einer fundierten Folgenabschätzung zu gelangen, wurden zunächst das Gesetz, die Begründung des Gesetzes sowie vorhergehende Entwürfe des Gesetzes ausgewertet, um die Steuerungskonzeption des Gesetzes herauszuarbeiten. Für die anschließende Problemanalyse und die Plausibilitätsprüfung wurde Primär- und Sekundär- sowie graue Literatur herangezogen. Da die Einführung der PKW-Maut auch öffentlich intensiv diskutiert wurde, konnten zusätzlich Äußerungen von Politikern verarbeitet werden, die in den Medien veröffentlicht wurden.

3 Ziele und Maßnahmen des Gesetzes zur Einführung der PKW-Maut

3.1 Ziele des Gesetzes

Dem vorliegenden Gesetz liegt das Ziel zugrunde, die Nutzerfinanzierung von Bundesfernstraßen europarechtskonform auszuweiten und so den Standard des Bundesfernstraßennetzes durch die Generierung zusätzlicher finanzieller Mittel aufrecht zu erhalten und auszubauen (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 1ff.). Damit soll der von der Bundesregierung erwartete Zuwachs beim Verkehrsaufkommen bewältigt werden. Ferner soll die Abhängigkeit vom Bundeshaushalt verringert, die Planungssicherheit erhöht und eine gerechtere Beteiligung aller Nutzer erreicht werden (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S.1).

3.2 Vorgesehene Maßnahmen

Die Maßnahme, mit der die genannten Ziele erreicht werden sollen, ist neben der Ausweitung der LKW-Maut eine *Infrastrukturabgabe*. Es handelt sich um eine Abgabe, durch welche die Nutzerfinanzierung ausgeweitet werden soll. Differenziert wird zwischen Haltern von im Inland und Haltern von *nicht* im Inland zugelassenen PKW und Wohnmobilen:

- Halter von im Inland zugelassenen Fahrzeugen müssen die Abgabe gemäß § 1 Abs. 1 InfrAG i.V.m. § 1 Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) auf allen Bundesfernstraßen im Sinne des § 1 FStrG aufbringen. Die Entrichtung erfolgt bei ihnen gemäß § 7 Abs. 1, § 8 InfrAG i.V.m. Anlage 1 Abs. 1 Nr. 3 InfrAG ausschließlich über den Kauf einer elektronischen Jahresvignette, deren Preis vom Hubraum und den Umwelteigenschaften des Kraftfahrzeugs abhängig ist, jedoch höchstens 130 Euro beträgt.
- Halter von nicht im Inland zugelassenen Fahrzeugen müssen gemäß § 1 Abs. 2 InfrAG i.V.m. § 1 Abs. 2 Nr. 2 FStrG die Abgabe vorerst nur für die Nutzung von Bundesautobahnen entrichten, nicht jedoch für Bundesstraßen im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 2 FStrG. Auch für sie besteht die Möglichkeit des Erwerbs einer Jahresvignette, die gemäß §§ 7, 8 InfrAG i.V.m. Anlage 1 Abs. 1 InfrAG durch zwei Alternativen ergänzt wird: Eine Kurzzeitvignette für zehn Tage, welche je nach potenziellem Preis für die Jahresvignette fünf, zehn oder 15 Euro kostet und eine Zweimonatsvignette, für die nach derselben Berechnungsgrundlage 16, 22 oder 30 Euro zu entrichten sind.

Halter von in Deutschland zugelassenen PKW werden gleichzeitig durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Versicherungsteuergesetzes (Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz – 2. VerkehrStÄndG) vom 8. Juni 2015 gemäß Art. 1 Nr. 7 VerkehrStÄndG finanziell entlastet. Für sie bleibt durch die Kompensation die Nettoabgabenbelastung laut Bundesregierung konstant. Begründet wird die Maßnahme damit, dass die Halter von in Deutschland zugelassenen PKW bereits über die Kraftfahrzeugsteuer zur Finanzierung der Infrastruktur herangezogen werden.

Jährlich werden Einnahmen von 3,7 Milliarden Euro erwartet, die sich aus 700 Millionen Euro von nicht im Inland und 3 Milliarden Euro von im Inland zugelassenen Fahrzeugen zusammensetzen. Da die drei Milliarden Euro, die von inländischen Fahrzeughal-

tern erwartet werden, durch die Reduktion der Kraftfahrzeugsteuer kompensiert werden, sind letztendlich ausschließlich die 700 Millionen von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen positiv zu verbuchen. Ihnen stehen jährliche Systemkosten in Höhe von 202,5 Millionen Euro gegenüber (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 3). Abgesehen von einmaligen Implementierungskosten in Höhe von 379 Millionen Euro ergibt sich somit insgesamt ein jährlicher prognostizierter Überschuss von rund 500 Millionen Euro, die dem Verkehrsetat zusätzlich zur Verfügung stehen sollen. Die Einnahmen sollen den Verkehrsetat defiskalisieren und zweckgebunden der Verkehrsinfrastruktur zugutekommen (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 2f.).

4 Analyse der Steuerungskonzeption

Die einführend beschriebene Methode der Zerlegung einer explizit oder implizit angelegten Steuerungskonzeption soll nachfolgend auf das Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen angewendet werden. Als Grundlage für die anschließende, differenzierte Plausibilitätsprüfung ist eine Zerlegung in mehrere Hypothesen sinnvoll. Ausgehend von der im Gesetz enthaltenen Steuerungskonzeption – und ausgehend von dieser explizit oder implizit formulierten Steuerungskonzeption – lassen sich die folgenden Hypothesen formulieren:

Interventionshypothese

Die Erhebung einer Infrastrukturabgabe führt zu Mehreinnahmen.

Kausalhypothese 1

Die Mehreinnahmen führen zu höheren und vom Bundeshaushalt unabhängigen Investitionen in die Infrastruktur.

Kausalhypothese 2

Höhere und vom Bundeshaushalt unabhängige Investitionen in die Infrastruktur führen zum Erhalt und Ausbau des Bundesfernstraßennetzes.

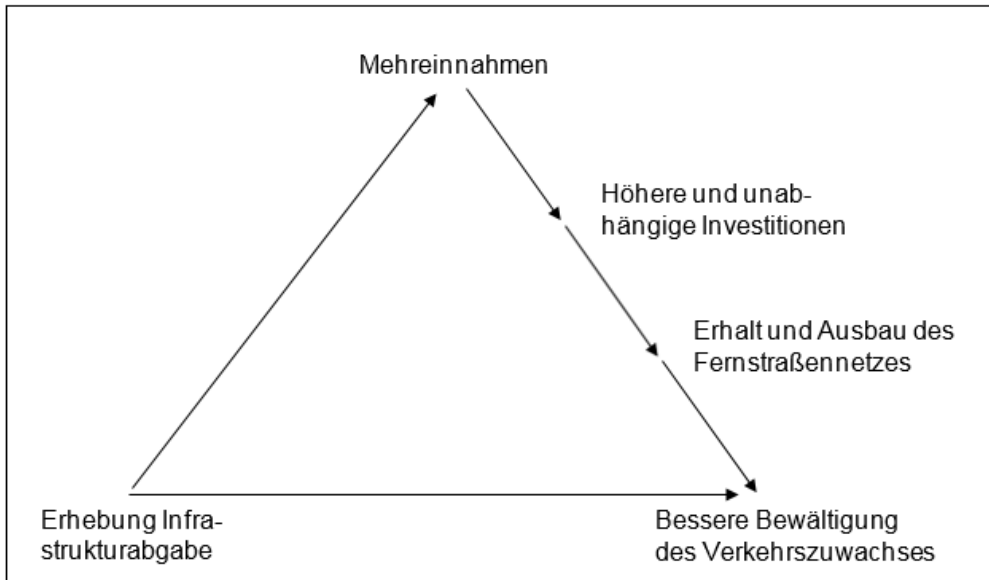
Kausalhypothese 3

Der Erhalt und der Ausbau des Bundesfernstraßennetzes führen zu einer besseren Bewältigung des Verkehrszuwachses.

Aktionshypothese

Die Erhebung einer Infrastrukturabgabe führt letztendlich zu einer besseren Bewältigung des Verkehrszuwachses.

Abb.1: Graphische Darstellung der zugrunde liegenden Steuerungskonzeption



(Quelle: Eigene Darstellung)

5 Problemanalyse: Gibt es Hinweise auf eine verzerrte Ressourcenallokation?

Gemäß des zugrundeliegenden, wohlfahrtsökonomisch fundierten Ansatzes geht von der Benutzung des Fernstraßennetzes durch Kraftfahrzeughalter ein *negativer externer Effekt* aus. Denn neben den privat anfallenden Kosten der Autofahrer werden durch den Gebrauch der Verkehrswege und deren daraus resultierender Abnutzung zusätzlich soziale Kosten verursacht, die jedoch nicht nur bei den Haltern selbst anfallen, sondern auf die Allgemeinheit externalisiert werden. In der Folge ist die Nutzung der Bundesfernstraßen durch Kraftfahrzeuge zu günstig, sodass es zu einer Verzerrung der Ressourcenallokation und damit zu einer allokatonsineffizienten, in diesem Fall zu hohen Belastung der Verkehrswege kommt. Eine tendenzielle Internalisierung der externen Effekte wäre erreicht, falls durch das Gesetz die Verursacher der Effekte mit den Mehrkosten belastet würden. Durch die bisherigen Regelungen, die Kraftfahrzeugsteuer und die Energiesteuer, werden die externen Effekte zwar bereits von den deutschen Autofahrern teilweise internalisiert; nicht sosehr jedoch von Haltern von im Ausland gemeldeten Fahrzeugen, die aufgrund des dortigen niedrigeren Preisniveaus für Kraftstoffe bevorzugt im Ausland tanken. Da das Gesetz vorsieht, neben den inländischen auch die Halter von ausländischen Kraftfahrzeugen an der Finanzierung zu beteiligen, ist die Erhebung einer Infrastrukturabgabe grundsätzlich geeignet, die externen Effekte tendenziell zu internalisieren. Insgesamt setzt das Gesetz also unter analytischen Gesichtspunkten am zugrundeliegenden gesellschaftlichen Problem an.

Betrachtet man jedoch den Gesichtspunkt der Straßenabnutzung, ist der Blick insbesondere auf den LKW-Verkehr zu richten. Das Fahren von Lastkraftwagen ab 12 t Gesamtgewicht unterliegt bereits der so genannten LKW-Maut. Für LKW der besten Schadstoffklasse 6 fallen lediglich Abgaben für die Finanzierung der Infrastruktur an. Anders als bei den niedrigeren Schadstoffklassen wird bei letzterer also keine Abgabe auch für die Umweltverschmutzung geleistet. Der reine Anteil für die Nutzung der Infrastruktur beträgt für alle Schadstoffklassen bei bis zu drei Achsen 11,3 Cent und ab vier Achsen 11,7 Cent pro gefahrenem Kilometer.² Vergleicht man diese von der LKW-Maut verursachten Kosten mit den Kosten pro gefahrenem Kilometer nach Infrastrukturabgabe, wird deutlich, dass letztere merklich unterhalb derjenigen für die LKW-Maut liegen. Denn geht man von einer mittleren jährlichen Fahrleistung von 15.000 km für PKW aus, ergibt sich bei einem Preis für die PKW-Vignette von 130 Euro ein Betrag in Höhe von rund 0,9 Cent pro Kilometer. Legt man eine jährliche Fahrleistung von 11.000 km zugrunde, steigt der Kilometerpreis auf 1,18 Cent und macht damit rund ein Zehntel des Preises für LKW aus. Nach dem Vierte-Potenz-Gesetz wird jedoch eine Straße von einem LKW mit 30 t Gesamtgewicht und einer Achslast von 10 t etwa 10.000mal so stark wie von einem PKW belastet (vgl. *Steinauer/Kemper* 2005, S. 30). Würde dem Verursacherprinzip strikt gefolgt werden, müsste die Maut pro Kilometer für LKW das 10.000-fache des Betrags für PKW ausmachen. Würde hingegen der LKW-Mautsatz-Anteil für die Infrastruktur als Referenz genutzt werden, dürfte die PKW-Maut nur 0,00117 Cent pro Kilometer betragen. Bei einer angenommenen durchschnittlichen jährlichen Fahrleistung von sogar 15.000 km dürfte die PKW-Jahresmaut demnach nur gut 17,50 Euro betragen. Bezieht man also die Straßenschäden, die durch LKW verursacht werden, mit in die Betrachtung ein, verzerrt die PKW-Maut trotz der Internalisierungstendenz die Ressourcenallokation erheblich. Eine jährliche PKW-Maut in Höhe der genannten 17,50 Euro wiederum ist kaum realistisch, weil dann die Systemkosten die Einnahmen klar übersteigen würden.

Eine weitere Verzerrung der Ressourcenallokation entsteht durch die Nichtbelastung von Kleinlastern mit einem zulässigen Gesamtgewicht zwischen 3,5 t und 7,5 t. Sie werden weder von der LKW-Maut erfasst, noch würden sie von der PKW-Maut abgedeckt werden, obwohl sie wegen ihres im Vergleich zu PKW höheren Gewichts die Straßen stärker belasten als PKW. Sie verursachen also externe Effekte, ohne dass durch eine entsprechende gesetzliche Regelung eine zumindest tendenzielle Internalisierung erfolgt. Gleiches gilt für Fernbusse, die trotz eines Gesamtgewichts von bis zu 18 t nicht mautpflichtig sind.

Weitergehend ließe sich kritisieren, dass es gar keiner zusätzlichen Internalisierung der von Straßenabnutzung ausgehenden externen Effekte bedarf. Denn die Berechnung der Wegekostendeckung zeigt, dass Besitzer von PKW bereits jetzt deutlich mehr für die Straßenbenutzung bezahlen, als sie Kosten verursachen. Letzte Studien aus dem Jahr 2009 (vgl. *Link u.a.* 2009, S. 108) zeigen, dass der Deckungsgrad für inländische PKW auf Bundesfernstraßen bei 347 Prozent liegt, für ausländische PKW immerhin noch bei 172 Prozent. Im Wesentlichen ist diese Überdeckung auf die Einnahmen aus Energiesteuern zurückzuführen, die in der betrachteten Studie jedoch lediglich geschätzt werden konnten. Allerdings lässt sich aus diesen Zahlen ableiten, dass die inländischen PKW mehr öffentliche Einnahmen generieren als die ausländischen, es also unter Gleichheitsgesichtspunkten für die ausländischen PKW-Halter grundsätzlich einen gewissen Anpassungsbedarf gibt.

6 Plausibilitätsprüfung der Hypothesen

Nachfolgend werden die weiter oben formulierten Hypothesen schrittweise auf ihre Plausibilität überprüft.

6.1 Zu den Kausalhypothesen: Wirkung von Mehreinnahmen auf die Infrastruktur und die Bewältigung des Verkehrsaufkommens

Die Plausibilität der *ersten Kausalhypothese* erscheint zunächst naheliegend und hinreichend begründet: Da es sich bei der Infrastrukturabgabe nicht um eine Steuer handelt, die dem Gesamtdeckungsprinzip unterliegt, können die Mehreinnahmen gemäß § 15 InfrAG zweckgebunden für die Infrastruktur eingesetzt werden. Auch die Unabhängigkeit der Infrastrukturinvestitionen vom Bundeshaushalt wird demnach erhöht, weil sämtliche Einnahmen in den Verkehrsetat fließen und damit die Steuerfinanzierung teilweise durch eine Nutzerfinanzierung ersetzt wird. Trotzdem muss eine strenge Zweckbindung nicht zwingend zu einer besseren Straßeninfrastruktur führen: So fließen die Einnahmen der seit 2005 erhobenen Maut für LKW nur zu 51 Prozent in den Straßenverkehr. Der übrige Anteil kommt dem Schienennetz und Binnenwasserstraßen zu (vgl. Baum u.a. 2010, S. 61).

Basis der *zweiten Kausalhypothese* ist die Annahme, dass es zukünftig zu einem merklichen Verkehrszuwachs kommt (vgl. BT-Drs. 18/3990, 2015, S. 1). Langfristprognosen deuten tatsächlich auf eine deutliche Zunahme des Verkehrsaufkommens sowohl im Individual- als auch Güterverkehr hin (vgl. BVU/ITP 2007, S. 3f.). Jedoch ist fraglich, inwieweit die Höhe der Abgabe hinreichend zum Erhalt und Ausbau des Bundesfernstraßennetzes beitragen kann. Den prognostizierten Einnahmen von 500 Millionen Euro stehen Ausgaben aus dem Bundeshaushalt von jährlich rund 2,9 Milliarden Euro für das Bundesfernstraßennetz gegenüber (Stand 2014, vgl. BMVI 2014a, S. 29). Es würde also eine Einnahmequelle geschaffen, die den Verkehrsetat mitunter deutlich erhöht und zum Erhalt und Ausbau des Bundesfernstraßennetzes beitragen könnte. Jedoch muss zusätzlich der Finanzbedarf beachtet werden: Gutachten machen einen Mehrbedarf geltend, der mit mindestens 40 Milliarden Euro in den nächsten zehn Jahren alleine für die Fernstraßen deutlich über den erwarteten Einnahmen liegt (vgl. IW 2014, S. 71). Der Bundesrat geht in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf gar von einem Fehlbetrag in Höhe von 7,2 Milliarden Euro pro Jahr aus (vgl. BT-Drs. 18/3990, 2015, S. 42). Damit ist fraglich, ob der Ausbau und Erhalt durch die Einnahmen tatsächlich signifikant vorangetrieben werden kann.

Die *dritte Kausalhypothese*, mit welcher ein Zusammenhang zwischen dem Erhalt und dem Ausbau des Bundesfernstraßennetzes und einer besseren Bewältigung des angenommenen Verkehrszuwachses hergestellt wird, ist gleichfalls kritisch zu hinterfragen, denn Verkehrsbewältigung geht über bauliche Maßnahmen hinaus. Alternativ wäre denkbar, Maßnahmen zu ergreifen, die das Verkehrsaufkommen verringern. Ein solcher, auf Verkehrsverlagerungen zielender Lenkungseffekt, wird jedoch im Gesetz explizit nicht gewünscht. Darauf deutet insbesondere die Formulierung der „Sicherung des Verkehrs“ (Bundesregierung 2014, S. 37) hin. Damit setzt der Entwurf nicht an dem steigenden Verkehrsaufkommens an, sondern fokussiert lediglich auf ein Symptom.

6.2 Zur Interventionshypothese: Direkte Wirkung der Mehreinnahmen

Wurde soweit im Rahmen der Diskussion der Kausalhypothesen der als gegeben angenommene Zusammenhang kritisch hinterfragt, soll im Folgenden die *Interventionshypothese* zum Gegenstand der Analyse gemacht werden. Damit sind insbesondere Fragen der Treffsicherheit der Intervention und ihrer Nebenfolgen angesprochen. Dem Gesetz liegt ein relativ niedriger Steuerungsanspruch zugrunde. In aller Regel werden Abgaben wie die hier analysierte PKW-Maut als negative finanzielle Anreize mit dem Ziel einer Verhaltensänderung ausgestaltet. Damit rückt für gewöhnlich die Frage in den Vordergrund, ob der negative finanzielle Anreiz ungefähr in einer Höhe angesetzt wurde, die verspricht, die anvisierte Verhaltensänderung zu erreichen. Im vorliegenden Fall ist jedoch überraschenderweise gar kein solcher Lenkungseffekt beabsichtigt. Vielmehr wird allein auf den Finanzierungseffekt der Abgabe abgestellt. Denkbar und wahrscheinlich ist allerdings, dass sich unbeabsichtigt ein Lenkungseffekt einstellt, wenn beispielsweise Halter von im Ausland gemeldeten Fahrzeugen von der Bundesautobahn auf die für sie noch frei befahrbaren Bundesstraßen oder gar niedrigerrangige Straßen ausweichen, um der Maut zu entgehen. Auch diesen Aspekt gilt es zu prüfen.

Zunächst soll es jedoch um die Höhe des möglichen Finanzierungseffekts gehen. Tatsächlich muss infrage gestellt werden, dass es zu den angenommenen Mehreinnahmen in Höhe von 500 Millionen Euro kommen wird. Denn alternativ vorgelegte Studien zeigen, dass sich die von ausländischen Haltern generierbaren Einnahmen lediglich auf 260 Millionen Euro belaufen werden (vgl. *Ratzenberger* 2014, S. 16). Abzüglich der Systemkosten würde der Überschuss bei rund 60 Millionen Euro jährlich liegen. Auch der Bundesrat zweifelt die Höhe der prognostizierten Einnahmen und Ausgaben an: So könne er „die statistischen Daten nicht nachvollziehen, die die Bundesregierung der Rechnung zugrunde legt“ und äußert daher „erhebliche Bedenken hinsichtlich der Relation zwischen dem anfallenden Erfüllungsaufwand und den zu erwartenden Einnahmen“ (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 43). Minister *Dobrindt* hingegen sprach davon, dass „das Ministerium hier konservativ vorgegangen ist und geradezu vorsichtig kalkuliert hat“ (*Dobrindt* 2015, S. 3).

Aufgrund der teils stark divergierenden Einnahmeschätzungen stellte sich lange Zeit die Frage, auf welcher Berechnungsgrundlage die Zahlen des Bundesministeriums fußen. Erst nach einer erfolgreichen Klage der Wochenzeitung *DIE ZEIT* vor dem Verwaltungsgericht Berlin³ wurden die Zahlen veröffentlicht. Demnach wird beispielsweise die Zweimonatsvignette nicht in die Berechnung einbezogen, da entsprechende Erfahrungen in Österreich zeigten, dass diese kaum genutzt würde. Die Mehrheit der Einnahmen soll folglich über die Jahresvignette erzielt werden. Die Schätzungen des Ministeriums liegen hier mit acht Millionen verkauften Vignetten fünfmal so hoch wie bei vergleichbaren Berechnungen. Die Vignetten sollen größtenteils durch Tagesgeschäftsreisende erworben werden: So geht das Ministerium davon aus, dass auch nur bei einer einmaligen Grenzüberquerung pro Jahr eine Jahresvignette statt einer Zehntagesvignette erworben wird. Als Begründung für dieses eigentlich unlogische Verhalten wird eine Aufwandsminimierung angeführt (vgl. *Rohrbeck* 2015). Die der Berechnung zugrunde liegenden Annahmen gehen also von sehr optimistischen Voraussetzungen aus, was vor dem Hintergrund anderer Gutachten die Plausibilität der Berechnung durchaus fraglich erscheinen lässt. Weitere Mindereinnahmen könnten durch die Möglichkeit der Rückforderung gemäß § 10 InfrAG entstehen, deren Höhe sich ex ante jedoch nur schwer abschätzen lässt.

Indem die Bundesregierung mit dem Gesetz bewusst auf den – wie jetzt deutlich wird – relativ schwachen Finanzierungseffekt setzt, verschenkt sie ein zumindest theoretisch gegebenes, zusätzlich einzusetzendes Steuerungspotenzial. Sie könnte das Problem der nicht hinreichend unterhaltenen Infrastruktur von zwei Seiten angehen: Erstens durch eine Verringerung des Verkehrs über die Verteuerung der Nutzung von Personenkraftwagen und Wohnmobilen, sodass die Bundesfernstraßen weniger intensiv genutzt und abgenutzt würden, und zweitens durch die Art der Verwendung der eingenommenen Mittel. Dass der Gesetzgeber einseitig auf den letztgenannten Finanzierungseffekt setzt, dürfte auch mit dem potenziell höheren gesellschaftlichen und politischen Widerstand zu tun haben, weil sich ein substanzieller Lenkungseffekt erst bei einer höheren und alle, also die ausländischen und inländischen Fahrzeughalter gleichermaßen treffenden Abgabe, einstellen dürfte.

Ein geringer Lenkungseffekt kann sich potenziell auch bei einer relativ niedrigen Höhe der Maut einstellen. Da die Abgabe gemäß Gesetz jedoch nicht das Verkehrsaufkommen steuern, sondern lediglich zur Finanzierung der Verkehrswege beitragen soll, ist die Abgabe aus Sicht der Bundesregierung so auszugestalten, dass sie niedrig genug ausfällt, um Verkehrsverlagerungen zu verhindern (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 4). Insbesondere bei den Lösungen für ausländische Halter, Vignetten nur für einige Tage oder Wochen zu erwerben, ist jedoch fraglich, ob die Abgabe niedrig genug ausfällt, um Lenkungseffekte zu verhindern. So bewerten Studien die Preiselastizität der Nachfrage nach Fahrleistungen mit $-0,3$, was bedeutet, dass eine Verteuerung der kilometerbezogenen Kosten um zehn Prozent zu einem Fahrleistungsrückgang von drei Prozent führt (vgl. *Maibach/Schreyer/Sutter* 2008, S. 27; *Hautzinger/Mayer* 2004, S. 88). Insgesamt ist davon auszugehen, dass insbesondere beim privaten Verkehr ausländischer Halter ein nicht-intendierter Lenkungseffekt (vgl. *BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 4) in Form von Verkehrsverlagerungen auf andere Straßen beziehungsweise eine Minderung des Verkehrsaufkommens in Grenzregionen auftreten wird.

Auch eine die Planungssicherheit der Akteure beeinträchtigende *Änderung der Abgabenhöhe* ist nicht auszuschließen: Treten nicht-intendierte Verhaltensänderungen, d.h. Verkehrsverlagerungen nach der Einführung auf, ist eine Nachsteuerung durch eine Änderung der Abgabenhöhe wahrscheinlich; diese Möglichkeit ist bereits im Gesetz angelegt. Demnach können bei Verkehrsverlagerungen „geeignete Gegenmaßnahmen“ ergriffen werden (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 4).

Eine wichtige Rolle spielen bei der Plausibilitätsprüfung auch mögliche *Nebenfolgen*. Entgegen der Einschätzung im Gesetz (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 4) ist es durchaus wahrscheinlich, dass es zu Verkehrsverlagerungen der im Ausland gemeldeten PKW auf abgabenfreie Verkehrswege kommen wird, was die Einnahmen mindern könnte. Andere Straßen als Fernstraßen sind tendenziell unfallträchtiger, sodass höhere Unfallkosten die Folge wären (vgl. *Baum* u.a. 2010, S. 29). Nicht auszuschließen ist zudem, dass grenznaher Verkehr vermieden wird, sodass in entsprechenden Regionen wirtschaftliche Nachteile auftreten könnten – insbesondere, wenn die Infrastrukturabgabe auf alle Straßen ausgeweitet werden sollte, was die Formulierungen im Gesetz zumindest nahe legen. Für dieses Argument sprechen auch die recht hohen Vignettenpreise für Halter ausländischer Fahrzeuge. Dass die Infrastrukturabgabe für im Ausland gemeldete Fahrzeuge lediglich auf Autobahnen gilt, dürfte auf Proteste grenznaher Kommunen zurückzuführen sein, deren Einzelhandel von grenzüberschreitenden Käufen profitiert; auch wenn hier beachtet werden muss, dass die günstige Erreichbarkeit vieler grenznaher Kommunen nur über das Autobahnnetz gewährleistet ist (vgl. *BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 42). Schließlich muss

auch eine mögliche Verringerung der Einnahmen aus der Energie- und Mehrwertsteuer in die Betrachtung einbezogen werden, wenn es zu einem das Verkehrsaufkommen reduzierenden, freilich nicht-intendierten Lenkungseffekt kommen sollte.

Insgesamt sind alle Hypothesen wenig plausibel. Die anvisierten Wirkungen werden sich kaum einstellen. Erfolg der Zweckbindung, erwartete Einnahmen und Verkehrsbeeidwältigung sind infrage zu stellen, während nicht-intendierte Nebenfolgen wie der unerwünschte Rückgang der Nachfrage von Ausländern in grenznahen Regionen wahrscheinlich auftreten werden.

6.3 Analyse aus dem Blickwinkel ergänzender Bewertungskriterien

Stand bei der bisherigen Analyse als zentrales Kriterium die Treffsicherheit im Vordergrund, können weitere Bewertungskriterien das Urteil über das zu analysierende Gesetz schärfen. Betrachtet man das Bewertungskriterium *Verwaltungsaufwand*, wird deutlich, dass keine neuen Behörden zur Implementation des Gesetzes geschaffen werden müssen. Dies verweist jedoch nicht auf einen niedrigen Verwaltungsaufwand, denn es muss in substantiellen Umfang zusätzliches Personal eingestellt werden. Der Gesetzgeber selbst rechnet hier mit zusätzlichen 371 Stellen beim Bundesamt für Güterverkehr und beim Kraftfahrtbundesamt. Möglicherweise kommen weitere Stellen bei den örtlichen Zulassungsstellen hinzu. Zu berücksichtigen ist auch der Aufwand eines privaten Betreibers für den Systembetrieb und die Erhebung der Abgabe, der mit jährlich 164 Millionen Euro veranschlagt wird, und damit – wie bereits berechnet – die Einnahmen aus der Abgabe deutlich reduziert. Der Koordinationsaufwand zwischen den Behörden, vor allem zwischen Bundesamt für Güterverkehr und Kraftfahrtbundesamt, trägt jedoch zu einem hohen Verwaltungsaufwand bei. Beim Verwaltungsaufwand geht es zwar auch um die Frage nach den absoluten Kosten der Implementierung einer Steuerungsaktivität, wichtiger noch sind sie für einen Vergleich alternativer Ansätze. Ohne Kapitel 8 vorgeifen zu wollen, ist bereits hier darauf zu verweisen, dass der Verwaltungsaufwand höher ist als bei alternativen Regelungen, wie beispielsweise einer Infrastrukturabgabe ohne Kompensationszahlungen.

Die Infrastrukturabgabe trifft schließlich auf ein Feld, das bereits staatlicher Steuerung unterliegt. Insofern ist auch die *Kompatibilität mit gleichzeitig wirkenden Einflüssen staatlicher Steuerung* zu beachten. Hier ist vor allem auf die Energie- und KFZ-Steuer zu verweisen, die das Halten und Führen von Kraftfahrzeugen besteuern und damit bereits zur Finanzierung der Infrastruktur beitragen.⁴ Ein umgekehrter Effekt geht von der Entfernungspauschale aus. Mit ihr subventioniert der Staat das Autofahren über die steuerliche Absetzbarkeit von Fahrten zum Arbeitgeber, welche durch die Infrastrukturabgabe nun jedoch wieder finanziell belastet werden soll.

Insgesamt muss formuliert werden, dass die Infrastrukturabgabe nicht integraler Bestandteil eines Gesamtkonzeptes ist, sondern vielmehr eine additiv hinzugefügte Regelung. Dies führt sogleich zu Problemen, weil aus Perspektive des in den Vordergrund der offiziellen Argumentation gestellten Gerechtigkeitsaspekts die deutschen Autofahrer bei der KFZ-Steuer um den Betrag der zusätzlichen Abgabe entlastet werden müssen. Diese Entlastung wiederum wirft Fragen nach der Europarechtskonformität auf.

6.4 Europarechtskonformität

Der Steuerungserfolg eines Gesetzes hängt immer auch von der Beachtung und Einbeziehung der institutionellen Bedingungen ab (Dose 2008a, S. 166ff.). Dies betrifft auch die Frage nach einer möglichen Kollision mit höherrangigem Recht. Im Fall der Infrastrukturabgabe wurde früh deutlich, dass die implizit mit der Erhebung der Abgabe verknüpfte Reduktion der von deutschen Fahrzeughaltern entrichteten KFZ-Steuer problematisch sein könnte. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob Art. 18 Abs. 1 AEUV verletzt ist, der eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet. Das Bundesverkehrsministerium verweist hierbei auf ein Gutachten, welches das Vorhaben als europarechtskonform einstuft (vgl. Hillgruber 2014). Andere Experten bezweifeln die europarechtliche Zulässigkeit (vgl. u.a. Rathke 2014).

Am 18. Juni 2015, und damit bereits exakt eine Woche nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt, gab die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“ bekannt, dass ein Vertragsverletzungsverfahren, also eine Aufsichtsklage gemäß Art. 258 AEUV gegen Deutschland eingeleitet worden sei. Durch die ordnungsgemäße Übermittlung eines Mahnschreibens befindet sich das Vertragsverletzungsverfahren derzeit im Vorverfahren. Als Begründung wurden zum einen erhebliche Zweifel an der Europarechtskonformität angeführt, insbesondere hinsichtlich der „indirekten Diskriminierung auf Basis der Staatsangehörigkeit“ (EU-Kommission 2015, S. 1). Zum anderen sei die Höhe der Preise für Kurzzeitvignetten mit Blick auf die Höhe der Jahresvignetten unverhältnismäßig, obwohl die Preise, wie ein Vergleich des Gesetzes mit dem ersten Gesetzentwurf zeigt, zusätzlich gestaffelt wurden. Grundsätzlich wird bemängelt, dass trotz des intensiven Austausches zwischen der Kommission und deutschen Behörden die Bedenken der Kommission weiterhin bestehen (vgl. EU-Kommission 2015, S. 1).

Letztlich ist anzunehmen, dass das Vorhaben vom Europäischen Gerichtshof geprüft werden wird. Über den Ausgang des Verfahrens kann nur spekuliert werden. Allerdings ist von ähnlichen Fällen wie dem der deutschen Schwerlastabgabe von 1992, bei der bereits die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr bei gleichzeitiger Senkung der Kraftfahrzeugsteuer vorgesehen war, bekannt, dass sie vor dem Europäischen Gerichtshof scheiterten (vgl. EuGH 1992). Dies bedeutet, dass die Möglichkeit eines Verstoßes gegen Art. 18 Abs. 1 AEUV zumindest in Betracht gezogen werden muss.

Die Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens hat bereits Konsequenzen: Die Einführung der PKW-Maut wird nach Darlegung Alexander Dobrindts verschoben, bis der Europäische Gerichtshof entschieden habe. Dessen ungeachtet sollen die Vorbereitungen für eine Ausschreibung nach Darstellung des Ministeriums weiter fortgeführt werden, um bei einer positiven Entscheidung des Gerichts für eine umgehende Implementierung sorgen zu können (vgl. BMVI 2015). Diese Entscheidung hat unmittelbaren Einfluss auf die Verwaltungskosten. Es entstehen finanzielle Lasten durch die Schaffung neuer Stellen, wobei nicht bekannt ist, ob diesen Kosten jemals Einnahmen aus der Maut gegenüber stehen werden. So geht aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion hervor, dass für die Vorbereitung der Infrastrukturabgabe unter anderem infolge von Kosten für Personal im Kraftfahrtbundesamt, für Gutachten und für Prognosen sowie für Testfahrzeuge bereits mehr als 600.000 Euro aufgewendet wurden (vgl. BT-Drs. 18/5658, 2015, S. 2f.).

7 Analyse der Einigungskosten

Zu einer umfassenden begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung gehört auch die Abschätzung von gesellschaftlichen Widerständen gegen eine neue gesetzliche Regelung (vgl. *BMI 2000*, S. 14 und 18). An dieser Stelle sollen die entsprechenden Einigungskosten unter Rückgriff auf die weiter oben bereits knapp skizzierte Kategorisierung in den jeweiligen Policy-Typ und das Ausmaß der angestrebten Änderung erfasst werden. Die jeweilige Höhe der *antizipierbaren Einigungskosten* ergibt sich aus Erfahrungen mit analytisch gleichgelagerten Fällen.

Bei der Einführung der PKW-Maut handelt es sich aus Sicht der betroffenen Autofahrer um eine redistributive Maßnahme. Solche Maßnahmen verursachen in der Regel – in Abhängigkeit vom jeweiligen Ausmaß der angestrebten Änderung – einen relativ ausgeprägten Widerstand bei der Betroffenenengruppe. Da die deutschen PKW-Halter durch eine entsprechende Absenkung der KFZ-Steuer entlastet werden sollen, sind letztendlich lediglich die ausländischen PKW-Fahrer von der Maut betroffen. Insbesondere von ihnen sind also Widerstände zu erwarten. Da die Maut selbst im teuersten Modell der Jahresvignette mit lediglich 130 Euro pro Jahr zu Buche schlägt, kann allenfalls von einem niedrigen bis mittleren Ausmaß der Änderung ausgegangen werden. Insgesamt sind damit allenfalls niedrige bis mittlere Einigungskosten zu erwarten. Die ausländischen PKW-Fahrer verfügen jedoch über keine direkten, wirksamen Möglichkeiten, um ihre Interessen durchzusetzen. Anders als die deutschen Bürger können sie die deutsche Regierung nicht am Wahltag abstrafen. Die eigenen Interessen durchzusetzen, vermögen lediglich die Regierungen der Nachbarländer. Auch aus ihrer Sicht handelt es sich um eine klar redistributive Maßnahme, deren umverteilender Charakter umso deutlicher hervortritt, als die deutschen PKW-Halter eine Kompensation erhalten. Da mit der Einführung der PKW-Maut aus ihrer Sicht ein klares Rechtsprinzip der EU verletzt werden würde, ist das Ausmaß der Änderung aus Sicht der Regierungen der Nachbarländer auch eher groß. Der sich hieraus ableitende ausgeprägte Widerstand setzt sich sehr klar in die Androhung von Vertragsverletzungsklagen um. Auch für die Datenspeicherung gemäß § 6 InfrAG ließen sich wegen datenschutzrechtlicher Aspekte ähnliche Überlegungen anstellen.

Insgesamt gehen von dem Politikpaket „Einführung einer Infrastrukturabgabe und Kompensation der deutschen Halter durch eine Reduktion der KFZ-Steuer“ politische Risiken aus. Nicht nur die Widerstände der Regierungen in Nachbarländern und der EU-Kommission sind relativ ausgeprägt, sondern auch die Einleitung eines vermutlich notwendigen Nachbesserungsprozesses wird relativ hohe politische Kosten verursachen, vor allem falls eine Erhöhung der Abgabe vorgesehen ist. Im vorliegenden Fall wird die Infrastrukturabgabe zwar zunächst durch die Senkung der Kraftfahrzeugsteuer ausgeglichen werden. Da der ehemalige EU-Verkehrskommissar *Siim Kallas* aber mehrmals bekräftigte, dass eine Verknüpfung von Kraftfahrzeugsteuer-Absenkung und Einführung einer Infrastrukturabgabe nicht europarechtskonform sei (vgl. *Kallas 2014*)⁵ und daher Abgabe und Kraftfahrzeugsteuer rechtlich unabhängig voneinander ausgestaltet wurden, könnte dies ermöglichen, die Kraftfahrzeugsteuer in Zukunft unabhängig von der Infrastrukturabgabe zu erhöhen. Folglich gäbe es dann auch keine vollständige Kompensation für eine Erhöhung der Infrastrukturabgabe. In diesem Falle fehlender Kompensation der deutschen Halter ist jedoch mit substanziellem Widerstand zu rechnen. Hierbei ist über das weiter oben Ausgeführte hinausgehend darauf zu verweisen, dass die Einführung einer PKW-Maut in Deutschland aus der Sicht der Bürger einen Paradigmenwechsel darstellt, wes-

halb die Mehrheit der Deutschen sie auch ablehnt (vgl. *Infratest dimap* 2014; S. 5). Eine Nachbesserung ohne Kompensation scheint jedoch die einzige Lösung zu sein, um die Infrastrukturabgabe europarechtskonform zu gestalten. Wie der zuständige Bundesverkehrsminister dieses Dilemma lösen will, ist zurzeit nicht absehbar.

8 Zusammenfassung und Politikempfehlungen

Die vorliegende Analyse verdeutlicht, dass das Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen nur in geringem Ausmaß zur Problemlösung beitragen kann. Die Infrastrukturabgabe ist zwar tendenziell dazu geeignet, die Verursacher der vom Fahrzeugverkehr ausgehenden externen Effekte mit Mehrkosten zu belasten, also die externen Effekte tendenziell zu internalisieren. Allerdings wird die Ressourcenallokation durch eine im Vergleich zur LKW-Maut – gemessen an der Straßenabnutzung – überproportionale Belastung der PKW-Halter verzerrt werden.

Die Hypothesen, die dem Gesetz implizit und explizit zugrunde liegen, erscheinen wenig plausibel: Die Zweckbindung, der ausreichende Erhalt und Ausbau der Infrastruktur und auch die veranschlagte Höhe der Einnahmen werden sich kaum realisieren lassen. Gleichzeitig sind nicht-intendierte Nebenfolgen, vor allem Verkehrsverlagerungen, zu erwarten. Auch das Instrument negativer finanzieller Anreize ist grundsätzlich für das Vorhaben geeignet; allerdings bleibt ein eigentlich als positiv zu bewertender Lenkungseffekt bewusst unberücksichtigt. Durch die konkrete Ausgestaltung des Gesetzes werden die Möglichkeiten des Instruments daher nur unzulänglich genutzt. Hinzu tritt eine Vielzahl an Problemen, wie beispielsweise hohe politische Einigungskosten und das Risiko eines Verstoßes gegen europäisches Recht. Damit befindet sich der Verkehrsminister in einem grundsätzlichen Dilemma: Bleibt er dabei, die Kosten der PKW-Maut für inländische Halter durch eine entsprechende Reduktion der KFZ-Steuer zu kompensieren, droht er im Vertragsverletzungsverfahren zu unterliegen. Verzichtet er auf die Kompensation, wäre das Vertragsverletzungsverfahren gegenstandslos und es würden zusätzliche Mittel generiert, aber es würde sich ein ausgeprägter gesellschaftlicher Widerstand formieren. Auch würde der Bundesverkehrsminister mutmaßlich am Widerstand der SPD scheitern, die sich auf den Koalitionsvertrag berufen könnte, dem zufolge die Maut für die inländischen Halter kostenneutral ausgestaltet werden muss (vgl. *CDU/CSU/SPD* 2013, S. 8).

Entgegen den Ausführungen im Gesetzesvorschlag des Entwurfes sind allerdings Alternativen möglich, die jedoch ein grundsätzliches Um- und Neudenken erforderlich machen würden. Ursachenadäquat wäre eine Lösung, die eine Abgabe für die Benutzung sämtlicher Straßen einführt, da externe Effekte durch die Benutzung aller Straßen verursacht werden. *Streng* ursachenadäquat wäre zudem, die Kraftfahrzeugsteuer aufzuheben und durch eine fahrleistungs-, emissions- und gewichtsbezogene Infrastrukturabgabe zu ersetzen, die bei Vielfahrern entsprechend höhere Kosten verursacht. Damit entstünden auch keine Probleme mit der Europarechtskonformität. In diese Richtung weist auch ein Vorschlag von EU-Kommissarin *Bulc*, die Anfang 2016 ein EU-weites Mautsystem forderte (vgl. *Schiltz/Tauber* 2016). Zudem würden finanzielle Anreize geschaffen, Mitfahrergemeinschaften zu bilden. Auch der Verwaltungsaufwand würde trotz einer dann geltenden, aber weitgehend automatisierten Preisdifferenzierung im Vergleich zur im Gesetz enthaltenen Lösung gesenkt werden. Schließlich würde die gesamte für die KFZ-Steuer zuständige Verwaltung entfallen. Zusätzlich könnte das Benutzen von Verkehrswegen zu

Stoßzeiten und von bestimmten lokalen Verkehrsknotenpunkten durch eine zusätzliche doppelte Preisdifferenzierung teurer werden, sodass eine räumliche und auch zeitliche Komponente mit einfließen würde. Dies hätte gegenüber einer pauschal erhobenen Abgabe zudem den Vorteil, dass Anreize zu weniger Fahrten, Fahrgemeinschaften oder zum Umstieg auf den öffentlichen Personennahverkehr geschaffen werden würden. Die Einigungskosten sowie die Kosten für die Errichtung von Erfassungssystemen wären hierbei selbstverständlich höher als bei der Lösung, die auf volle Kompensation setzt, aber möglicherweise nicht europarechtskonform ausgestaltet ist.

Bei der vorgeschlagenen Alternative würden dann auch Lenkungseffekte genutzt werden, wie es bei negativen finanziellen Anreizen sinnvoll ist. Durch die verkehrslenkende Wirkung würden die Straßen entlastet und das Verkehrsaufkommen adäquat bewältigt werden. Dann erst würde es sich um ein ursachenadäquates, treffsicheres, modernes und zukunftsweisendes Konzept handeln.

Anmerkungen

- 1 Einen Überblick über verschiedene Ausformungen geben *Adelle/Weiland* 2012, S. 26-31.
- 2 Siehe Anlage 1a zum Bundesfernstraßenmautgesetz vom 12. Juli 2011 (BGBl. I, S. 1378), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juni 2015 (BGBl. I, S. 922) geändert worden ist.
- 3 Az. VG 27 L 494.14.
- 4 Vgl. Kap. 5.
- 5 Vgl. Kap. 6.4.

Literatur

- Adelle, Camilla/Weiland, Sabine*, 2012: Policy assessment: the state of the art, in: Impact Assessment and Project Appraisal, 30 (1), S. 25-33.
- Baum, Herbert/Bühne, Jan-André/Dobberstein, Jan/Geißler, Torsten*, 2010: PKW-Maut für Deutschland? Eine verkehrs- und wirtschaftspolitische Bewertung. Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Köln.
- Beratergruppe Verkehr + Umwelt (BVU)/Intraplan Consult (ITP)* (Hrsg.), 2007: Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025, München/Freiburg.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz*, 2001: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bundesgesetzblatt*, 2015a: Bundesgesetzblatt Nr. 22 vom 11. Juni 2015. Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, S. 904-913.
- Bundesgesetzblatt*, 2015b: Bundesgesetzblatt Nr. 23 vom 19. Juni 2015. Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes, S. 922-924.
- BMI* (Hrsg.), 2000: Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin: Bundesministerium des Innern.
- BMI* (Hrsg.), 2009: Arbeitshilfe zu Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (o.A.), 2014a: Bundeshaushalt 2014. Straßenbauplan, Berlin. Online verfügbar unter: http://www.bundshaushalt-info.de/fileadmin/de_bundshaushalt/content_de/dokumente/2014/soll/ep112.pdf (Stand: 05.09.2015).
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (o.A.), 2014b: Infrastrukturabgabe fair, sinnvoll und gerecht, Berlin. Online verfügbar unter: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2014/146-dobrindt-infrastrukturabgabe.html> (Stand: 05.09.2015).
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (o.A.), 2015: Dobrindt verschiebt Start der Pkw-Maut, Berlin. Online verfügbar unter: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/RedenUndInterviews/>

- 2015/VerkehrUndMobilitaet/dobrindt-interview-bild_pkw-maut_18-06-15.html?nn=153642 (Stand: 05.09.2015).
- Bundesregierung* (o.A.), 2014: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, Berlin.
- Bundestags-Drucksache 18/3990* vom 11.02.2015: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen.
- Bundestags-Drucksache 18/5658* vom 28.07.2015: Konsequenzen des Vertragsverletzungsverfahrens bezüglich der Einführung einer Pkw-Maut in Deutschland.
- Christlich-Soziale Union in Bayern* (Hrsg.), 2013: 2013 – 2018. Der Bayernplan. Regierungsprogramm der Christlich-Sozialen Union, München. Online verfügbar unter: http://www.csu.de/common/_migrated/csucontent/bayernplan_2013-07-16_02.pdf (Stand: 05.09.2015).
- Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich Soziale Union in Bayern/Sozialdemokratische Partei Deutschland* (o.A.), 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2013: 18. Legislaturperiode, Berlin.
- Der Spiegel* (o.A.), 1990: Versprochen ist versprochen, in: *Der Spiegel*, Nr. 52/90, S. 18-20. Online verfügbar unter: <http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/13502996> (Stand: 05.09.2015).
- Deutscher Bundestag* (o.A.), 2015: Stenografischer Bericht. 105. Sitzung vom 20. Mai 2015, Berlin. Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18105.pdf> (Stand: 05.09.2015).
- Dobrindt, Alexander*, 2015: Rede im Deutschen Bundestag am 26.02.2015. Online verfügbar unter: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Presse/dobrindt-rede-infrastrukturabgabe-26-02-2015.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 05.09.2015).
- Dose, Nicolai*, 2008a: Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Dose, Nicolai*, 2008b: Governance als problemorientierte Steuerung. Steuerung angesichts alter Probleme und neuer Herausforderungen, in: *Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden: PVS-Sonderheft 41, S. 77-94.
- Dose, Nicolai*, 2008c: Wiederbelebung der Policy-Forschung durch konzeptionelle Erneuerung, in: *Frank Janning/Katrin Toens* (Hrsg.), Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 175-188.
- European Commission*, 2015: Better Regulation Guidelines. Commission staff working document, {COM(2015) 215 final} and {SWD(2015) 110 final}.
- Europäischer Gerichtshof* (EuGH), 1992: Urteil vom 19.05.1992, RS C-195/90, I-3175, Luxemburg. Online verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97335&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=494863> (Stand: 05.09.2015).
- Europäische Kommission* (o.A.), 2015: Verkehr: Kommission leitet bezüglich der Einführung einer Straßennutzungsgebühr für private Kraftfahrzeuge („PKW-Maut“) Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 18. Juni 2015, Brüssel. Online verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5200_de.htm (Stand: 05.09.2015).
- Hautzinger, Heinz/Mayer, Karin*, 2004: Analyse von Änderungen des Mobilitätsverhaltens – insbesondere der Pkw-Fahrleistung – als Reaktion auf geänderte Kraftstoffpreise. Schlussprojekt zum Forschungsbericht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen Bonn, Heilbronn.
- Hillgruber, Christian*, 2014: Kurze Stellungnahme zu den europarechtlichen Einwänden der Kommissarin Bulc gegen den Entwurf eines Infrastrukturabgabengesetzes, Bonn. Online verfügbar unter: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/hillgruber-stellungnahme-zu-einwaenden-kommissionarin-bulc.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 05.09.2015).
- Hood, Christopher C.*, 1983: The Tools of Government, London, Basingstoke: MacMillan Press.
- Infratest dimap* (o.A.), 2014: ARD-Deutschlandtrend November 2014, Berlin. Online verfügbar unter: <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2014/november> (Stand: 05.09.2015).
- Ingraham, Patricia W.*, 1987: Toward more systematic Consideration of Policy Design, in: *Policy Studies Journal*, Vol. 15 (4), S. 611-628.
- Institut der Wirtschaft Köln* (Hrsg.), 2014: Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf, Köln. Online verfügbar unter: <http://www.iwkoeln.de/wissenschaft/veranstaltungen/beitrag/>

- pressekonzferenz-infrastruktur-zwischen-standortvorteil-und-investitionsbedarf-145161 (Stand: 05.09.2015).
- Kallas, Siim*, 2014: Antwort auf die parlamentarische Anfrage von Fabio De Masi (P-006199/2014), Brüssel. Online verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2014-006199&language=DE> (Stand: 05.09.2015).
- Lowi, Theodore J.*, 1964a: American business. Public policy, case-studies and political theory, in: *World Politics*, 16 (4), S. 677-715.
- Lowi, Theodore J.*, 1964b: At the pleasure of the mayor. Patronage and power in New York City, 1898 - 1958. London.
- Lowi, Theodore J.*, 1972: Four systems of policy, politics and choice, in: *Public Administration Review*, 32 (4), S. 298-310.
- Lowi, Theodore J.*, 1978: Public policy and bureaucracy in the United States and France, in: *Douglas E. Ashford* (Hrsg.), *Comparing public policies. New concepts and methods*. London, Beverly Hills, S. 177-195.
- Link, Heike/Kalinowska, Dominika/Kunert, Uwe/Radke, Sabine*, 2009: Wegekosten und Wegekostendeckung des Straßen- und Schienenverkehrs in Deutschland im Jahr 2007. Endbericht, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)* (Hrsg.), *Politikberatung kompakt*, Nr. 53, Berlin.
- Maibach, M./Schreyer, C./Sutter, D.*, 2008: *Handbook on estimation of external costs in the transport sector*, Delft.
- Mayntz, Renate*, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 89-110.
- Mayntz, Renate*, 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: *Burth, Hans-Peter/Görlitz, Axel* (Hrsg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden, S. 17-27.
- Rathke, Hannes*, 2014: Vereinbarkeit des Vorschlags für eine PKW-Maut bzw. Infrastrukturabgabe mit dem Unionsrecht. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Berlin. Online verfügbar unter: https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/verkehr/131-14_-_PKW-Maut.pdf (Stand: 05.09.2015).
- Ratzenberger, Ralf*, 2014: Abschätzung der Gebühreneinnahmen aus einer Autobahn-Vignette für PKW. Erweiterung um die 2014 vorgeschlagene Maut auf allen Straßen im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs. Schlussbericht, München. Online verfügbar unter: https://www.adac.de/_mmm/pdf/fi_pkw_maut_gebuehreneinnahmen_studie_2014_218024.pdf (Stand: 05.09.2015).
- Rohrbeck, Felix*, 2015: PKW-Maut. Dobrindts Tricksereien, in: *Die Zeit* Nr. 9/2015.
- Rossi, Peter H./Freeman*, 1989: *Evaluation. A Systematic Approach*, 4th edition, Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.
- Salamon, Lester M.*, 2002: *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*, in: Lester M. Salamon (Hrsg.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford u.a.: Oxford University Press, S. 1-47.
- Schiltz, Christoph B./Tauber, Andre*, 2016: Brüssel plant einheitliches europäisches Mautsystem, in: *Welt am Sonntag Online* vom 06.01.2016. Online verfügbar unter: <http://www.welt.de/wirtschaft/article150656095/Bruessel-plant-einheitliches-europaeisches-Mautsystem.html> (Stand: 11.01.2016).
- Seehofer, Horst*, 2014: Seehofer zeigt Sympathie für die Grünen. Im Gespräch mit *Gaugele, Jochen/Issig, Peter*, in: *Welt am Sonntag* vom 27.04.2014. Online verfügbar unter: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article130592696/Seehofer-zeigt-Sympathie-fuer-die-Gruenen.html> (Stand: 05.09.2015).
- Steinauer, Bernhard/Kemper, Dirk*, 2005: *Zustand der kommunalen Infrastruktur*. RWTH Aachen, Aachen. Online verfügbar unter: https://www.ace-online.de/fileadmin/user_uploads/Der_Club/Dokumente/Presse/2010/Zustand_der_kommunalen_Strasseninfrastruktur_49_Seiten_.pdf (Stand: 05.09.2015).
- Van Meter, Donald S./Van Horn, Carl E.*, 1975: The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework, in: *Administration and Society*, Vol. 6 (4), S. 445-488.

Weimer, David Leo/Vining, Aidan R., 2011: Policy Analysis. Concepts and Practice. 5th edition. Boston u.a.: Longman.

Anschrift der Autoren:

Prof. Dr. Nicolai Dose, Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen,
Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

E-Mail: nicolai.dose@uni-due.de (Korrespondenzadresse)

Leon Arvid Lieblang, B.A., Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen,
Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

E-Mail: leon.lieblang@stud.uni-due.de