



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Titel of the Master's Thesis

„Governance und Entwicklungsdynamiken des
Managements des hochrangigen Straßennetzes
Österreichs“

verfasst von / submitted by

Bianca Katharina Kapl, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Wien, 2018 / Vienna 2018

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

Doz. tit. Univ.-Prof. Dr. Otmar Höll

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	v
Danksagungen	ix
Eidesstaatliche Erklärung	x
1 Einleitung.....	1
1.1 Thema und Forschungsfrage.....	1
1.2 Hypothesen	4
1.3 Methodische Vorgehensweise	7
1.4 Politikfeld Verkehr	14
1.5 Aufbau dieser Arbeit.....	16
2 Governance.....	19
2.1 Kapiteleinleitung.....	19
2.2 Der Begriff Governance	19
2.3 Wissenschaftliche Entwicklung der Governanceperspektive	21
2.4 Governanceformen und -mechanismen.....	27
2.5 Explikationen	31
2.6 Multi-Level-Governance und Europäisierung	34
2.7 Was ermöglicht die Governanceperspektive?	37
3 Historischer Abriss.....	41
3.1 Kapiteleinleitung.....	41
3.2 Phase der Umsetzung - Spatenstich 1954.....	42
3.3 Phase der Planung.....	47
3.4 Phase des Umdenkens und der Umweltbewegungen	50
3.5 Phase der Europäisierung – Maastricht-Vertrag.....	54
3.6 Phase des politischen Umbruchs (FPÖ) – Verwaltungsreform	60
3.7 Weitere Ereignisse	66

4	Analyse	70
4.1	Einleitung.....	70
4.2	Akteure.....	70
4.3	Verschiebung der Governanceebenen und Governanceformen	107
4.4	Prüfung der Hypothesen	119
5	Fazit.....	126
5.1	Motivation.....	126
5.2	Analyse aus der Governanceperspektive.....	128
5.3	Zentrale Ergebnisse	129
5.4	Beitrag zum Forschungsfeld und offene Forschungsfragen.....	135
5.5	Schlussgedanken	137
6	Anhang.....	139
6.1	Literaturverzeichnis	139
6.2	Tabellen	151
6.3	Kurzfassung.....	153
6.4	Abstract.....	154
6.5	Abkürzungsverzeichnis	156

Danksagungen

Zum Gelingen dieser Masterarbeit haben viele Menschen beigetragen, denen ich an dieser Stelle danken möchte.

Ganz besonderer Dank gilt meinem Mentor am Austrian Institute of Technology, PD Dr. Peter Biegelbauer, der mir während der gesamten Bearbeitungszeit mit Fachwissen, Denkanstößen, Unterstützung und Geduld zur Seite stand. Ebenfalls möchte ich mich bei meinem Betreuer und Gutachter, Univ.-Prof. Dr. Otmar Höll, für seine Ratschläge und Tipps bedanken.

Mein Dank gilt auch all meinen Interviewpartnern, die mir ihre Expertise und ihre Zeit zur Verfügung gestellt haben. Ohne die Grundlage durch diese Interviews wäre ein Gelingen dieser Arbeit nicht möglich gewesen.

Großer Dank gebührt auch meinen Freunden und meiner Familie, die mich während meines Studiums immer wieder motiviert und an mich geglaubt haben.

Wien, 2018

Bianca Kapl

Eidesstaatliche Erklärung

„Ich erkläre hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.“

Wien, Mai 2018

Bianca Katharina Kapl

1 Einleitung

1.1 Thema und Forschungsfrage

AutofahrerInnen in Österreich fahren regelmäßig mit ihrer in Trafiken und Tankstellen erhältlichen Vignette auf dem hochrangigen Straßennetz. Dazu zählen heute Autobahnen und Schnellstraßen, gesäumt von meterlangen Lärmschutzwänden. Nationale und internationale Frächter entrichten automatisch beim Passieren sogenannter „Galgen“ mittels einer verpflichtenden „Go-Box“ ihre Maut. Diese Einnahmen gehen an die ASFINAG, die heute Finanzierung, Bemannung, Ausbau, Betrieb und Erhalt des hochrangigen Netzes regelt. Die ASFINAG ist als Unternehmen des Verkehrsministeriums international organisiert.

Die heutige Governancestruktur der hochrangigen Straßennetze Österreichs, die wir als selbstverständlich wahrnehmen, wenn wir diese Infrastrukturen nutzen, hat sich in den letzten 50 Jahren stark gewandelt. Kontroverse Zielsetzungen von Politik, Verwaltung, Management und erstarkenden BürgerInneninitiativen führten oft zu schwer lösbaren Konfliktsituationen und damit einhergehend auch zu Verzögerungen und zum Scheitern geplanter Infrastrukturprojekte (vgl. Gutschnik/Horvath/Weinzierl 2007b, 63 ff.). Die Konflikte im Verkehrsbereich resultieren aus „Konkurrenz zwischen Einzelinteressen“ unterschiedlicher Akteure oder „zwischen Einzelinteressen und Gemeinwohl“ (vgl. Bandelow 2007, 139). Gerade im Bereich Infrastrukturpolitik, der für diese Masterarbeit zentral ist, kommt es zu unterschiedlichen Konflikten, wenn die politischen Ziele des Errichtens, Planens, Finanzierens und Erhalten von Infrastrukturen erreicht werden sollen (vgl. Canzler 2016, 495-511).

Die Reaktionen auf neue Anforderungen und Auseinandersetzungen um das Thema Verkehr im Verlauf der letzten Jahrzehnte waren mehrere Reformen der Organisation des hochrangigen Straßennetzes in Österreich, beispielsweise die schrittweise Ausgliederung der Kompetenzen von den zuständigen Ressorts hin zur

1982 gegründeten ASFINAG, oder etwa Zuständigkeitsverschiebungen vom ÖVP-dominierten Wirtschaftsministerium hin zum heutigen Verkehrsministerium (SPÖ), das erst seit dem Jahr 2000 die Kompetenz über alle Verkehrsmodi innehat.

Die Geschichte des österreichischen hochrangigen Straßennetzes ist, ausgehend von einer rein staatlichen Bundesstraßenverwaltung und damit einer stark hierarchischen Governancestruktur bis hin zur heutigen ASFINAG, von zahlreichen Veränderungen geprägt. Zu nennen sind hier die Gründung von Straßenbausondergesellschaften, Modelle staatlicher Auftragsverwaltungen, Verwaltungsreformen unter Paradigmen, wie etwa das New-Public-Management (NPM), zahlreiche Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern, erstarkende BürgerInnenbewegungen sowie durch den Beitritt zur Europäischen Union stark geänderten Rahmenbedingungen. Entscheidungen im Bereich der Verkehrspolitik werden heute zusätzlich stark von anderen Politikbereichen wie etwa der Wirtschafts- und der Umweltpolitik beeinflusst. Dies führt laut Bandelow et al. (2016, 166) dazu, dass „Entscheidungen nur selten hierarchisch getroffen werden“ können.

Diese Masterarbeit ist ein Beitrag, die durch die Kompetenzverschiebungen und Ereignisse geänderten Governanceformen sowie deren Entwicklung und Wandel darzustellen. Das Thema zeichnet sich durch eine große Relevanz aus, da im Bereich des hochrangigen Verkehrs in Österreich noch keine Untersuchungen aus Sicht der Politikwissenschaft angestellt wurden. Auch das Feld der Verkehrspolitik generell wird von der Politikwissenschaft nicht umfassend erfasst. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema Verkehr findet vor allem in den Wirtschaftswissenschaften statt. Dies begründet Schwedes (2011, 14 ff.) mit der Historie einer hohen wirtschaftlichen Relevanz des Verkehrs angesichts der Industrialisierung im 19. Jahrhundert: „Die rasant wachsende Arbeitsteilung führte insbesondere zu einer räumlichen Ausdifferenzierung über immer größere Distanzen“ (ebd., 14). Das Hauptinteresse der ökonomischen Verkehrswissenschaft gilt der Frage, wie Verkehrswesen zum Wirtschaftswachstum beitragen kann. Die Verkehrswissenschaft hat sich laut Schwedes (2011, 15) aber vergleichsweise

wenig ausdifferenziert. So habe sich beispielsweise „bis heute keine eigenständige Verkehrsgeographie etabliert“ und dies treffe auch auf die Verkehrspolitik zu, die „kaum von Politikwissenschaftlern behandelt wird“. Somit stellt die Verkehrspolitik „kein eigenständiges Politikfeld dar“ (Schwedes 2016, 5).

Trotz der immensen Bedeutung von Infrastrukturen für Wirtschaft und Gesellschaft kann Verkehrspolitik in der Politikwissenschaft als „blinder Fleck“ bezeichnet werden. Es existieren nur sehr vereinzelt politik- und sozialwissenschaftliche Arbeiten in diesem Bereich (vgl. Kapitel 1.3.1 „Literatur- und Inhaltsanalyse“; vgl. Kapitel 1.4 „Politikfeld Verkehr“). Diese Masterarbeit zielt darauf ab, einen Beitrag dazu zu leisten, zumindest den Teilbereich der hochrangigen Straßen zu beleuchten und weitere Forschungsfragen einzuleiten.

Die große Anzahl von Reformen und Kompetenzverschiebungen und die sich entwickelnde Liberalisierung im österreichischen Verkehrssektor zeigen, dass Transformationsprozesse stattgefunden haben, die es zu begründen gilt. Die Aktualität des Themas wird auch durch den Diskurs bezüglich der Infrastrukturfinanzierung, beispielsweise durch Public-Private-Partnerships (PPPs), angezeigt. Nach der ersten Euphorie und der Eröffnung des PPP-Projekts Nord Autobahn 2010 wurde die Umsetzung derartiger Projekte wieder mit mehr Zurückhaltung beurteilt und das „PPP-Kompetenzzentrum“, das 2007 vom BMVIT und BMF als Plattform zum Erfahrungsaustausch eingerichtet worden war, wurde nicht weiter fortgeführt (vgl. Puwein/Weingärtler 2008, 1-2; BMVIT 2012a). Auch hier gilt es, Begründungen aufzuzeigen.

Da die „Time-Lags zwischen politischen Entscheidungen und deren Wirksamkeit“ in der Verkehrspolitik überaus groß sind (vgl. Bandelow 2007, 141), wurde ein zeitlich entsprechender Analyserahmen für diese Arbeit gewählt. Mit dem Bundesstraßengesetz 1971, das erstmals Straßentypen und Planung etabliert, wird ein Startpunkt gesetzt, um die Entwicklung der Governancestruktur des höherrangigen Netzes bis heute zu erfassen.

Daraus ergibt sich folgende Forschungsfrage für diese Masterarbeit, die gemeinsam mit fünf Hypothesen den Rahmen für diese Betrachtung steckt:

„Wie hat sich die Governancestruktur der hochrangigen Straßennetze Österreichs seit dem Bundesstraßengesetz 1971 entwickelt?“

1.2 Hypothesen

Die Festlegung einer Autobahn oder Schnellbahntrasse und der Bau werden nicht nur durch erhöhte Mobilität, Auslastung der Straßen und eine reine Kosten-Nutzen-Analyse für den Infrastrukturbereich bestimmt, sondern es spielen auch andere wirtschaftliche und politische Gründe eine Rolle. Beispielsweise gehen derart große Bauprojekte mit einem erhöhten Bedarf an Arbeitskräften, einer Steigerung des Bruttoinlandsprodukts und hohen Gewinnen für die Baubranche einher und Infrastrukturen stellen die Grundlage für Wirtschaftswachstum dar. Eine Million Euro, in den Straßenbau investiert, bewirken einen „Bruttoinlandsproduktions-Effekt von 1,35 Millionen Euro“ (vgl. OÖN vom 2. Juni 2015). Doch kann der Bau einer Autobahn oder Schnellstraße auch auf Ablehnung seitens der Bevölkerung stoßen, die sich in BürgerInnenbewegungen und Umweltorganisationen organisieren, um ihren Unmut zu äußern. Das politische Feld „Straßenverkehr“ ist durch stark divergierende Interessen gekennzeichnet. Gerade „ökonomische und ökologische Argumente widersprechen einander häufig, hinzu kommen individuelle Anliegen der betroffenen AnrainerInnen und unterschiedliche Prioritäten der politischen EntscheidungsträgerInnen“ (Gutschnik/Horvath/Weinzierl 2007a, 218). Nach einem ersten Überblick über das Politikfeld, Hintergrundgesprächen und einem Einblick in die bestehende Literatur wurden folgende Hypothesen für die weitere Arbeit festgelegt:

1.2.1 New-Public-Management-Hypothese – H1

Die Reformen der öffentlichen Verwaltung machten in den letzten Jahrzehnten einen wesentlichen Teil der Regierungsprogramme aus. Die öffentliche Verwaltung ist nach Otto Mayers (1895) Negativdefinition die Summe aller Tätigkeiten des Staates abzüglich der Rechtsprechung (Judikative), der Gesetzgebung (Legislative) und des Regierens. Die Verwaltungsreformen in Österreich liefen unter den unterschiedlichsten Schlagwörtern: ‚Vereinfachung der Administration‘ (1960er), ‚Demokratisierung‘ (1970er), ‚Sparpolitik‘ (1980er), ‚Verwaltungsmanagement‘ (1990er) und hatten verschiedene Fokusse (vgl. Hammerschmid und Meyer 2005, 109-110). Die Gemeinsamkeit jedoch, dass sie den öffentlichen Sektor und die Verwaltung effizienter (finanziell, operativ) gestalten wollten, teilen alle.

In den späten 1990er Jahren fand ein politischer Wandel statt, der auch mit immer mehr Verwaltungsreformen und der Forderung nach Veränderungen des öffentlichen Sektors in Richtung New Public Management (NPM) einherging. Unter den öffentlichen Sektor fallen „alle in der Volkswirtschaft ansässigen institutionellen Einheiten, die vom Staat kontrolliert werden“ (Verwaltung, Unternehmen des Bundes, Behörden etc.) (vgl. Statistik Austria 2016a). Das Thema NPM erreichte in Österreich eine noch nie dagewesene Popularität nach einer fundamentalen politischen Veränderung im Jahr 2000, als das erste Mal, abgesehen von der ÖVP-Alleinregierung unter Bundeskanzler Klaus (April 1966 – April 1970), nach fast 60 Jahren die Sozialdemokraten nicht mehr in der Regierung waren (vgl. Hammerschmid/Meyer 2005, 109-110).

H1: Es wird angenommen, dass die Governanceprozesse und Entwicklungen im Politikfeld des hochrangigen Straßenverkehrs in Österreich von einem aufkommenden NPM-Paradigma geformt wurden.

Somit ist eine Erklärung der Gründung der ASFINAG als ausgegliederter Rechtsträger der Versuch, eine gewünschte Effizienzsteigerung und Agentifizierung des Sektors zu erreichen, KundInnen (AutofahrerInnen, Industrie) besser zu versorgen und zu erreichen und die finanziellen Mittel effizienter einzusetzen.

1.2.2 Finanzierungshypothese – H2

Durch die Gründung der ASFINAG konnte ein großer Teil der Schulden vom öffentlichen Budget Österreichs ausgegliedert werden.

H2: Es wird angenommen, dass finanzpolitische Gründe die treibende Kraft bei der Gründung der ASFINAG und weiterer Reformen im Bereich des hochrangigen Straßennetzes Österreichs sind.

1.2.3 Populismushypothese – H3

Durch das Erstarken der Umweltbewegungen Ende der 70er Jahre und Anfang der 80er Jahre und die dadurch einhergehenden Proteste und BürgerInnenbewegungen geriet auch der Bau von Autobahnen und Schnellstraßen in die Kritik. Landeshauptmann Ratzenböck bemerkte 1986: „Autobahneröffnungen sind auch nicht mehr das, was sie einmal waren“ (vgl. OÖN 6.8.1986, 5, zitiert nach Kreuzer 2012, 23).

H3: Es wird angenommen, dass die steigende Unbeliebtheit des Autobahnbaus und die nicht mehr so große Brauchbarkeit von deren Eröffnungen als Wahlkampfpropaganda dazu beitrugen, dass die Bau-, Planungs- und Finanzierungskompetenzen schrittweise an die ASFINAG übertragen wurden.

1.2.4 Europäisierungshypothese – H4

Die Rahmenbedingungen der Gesetzgebung in der Verkehrspolitik haben sich vor allem auch durch externe Faktoren, wie die Europäische Union, stark gewandelt.

H4: Es wird angenommen, dass die Gesetze und Richtlinien im Bereich höherer Straßenverkehrsordnung in Österreich einen beständig steigenden Grad von Europäisierung nach dem Beitritt Österreichs in die EU aufweisen und Europäisierung eine große Rolle im Wandel der österreichischen Governancestruktur der höherrangigen Straßen einnimmt.

1.2.5 Geografiehypothese – H5

Die in der Straßenverkehrsplanung vorgesehene BürgerInnenpartizipation fällt regional (Bundesländer) sehr unterschiedlich aus. In Tälern, deren geografische Beschaffenheit zu einer erhöhten Lärmbelästigung durch Widerhall der durch den Verkehr verursachten Schallemissionen führt, ist die Partizipation tendenziell höher als in flacheren Regionen.

H5: Es wird angenommen, dass die geografische Beschaffenheit der Region und regionalspezifische Unterschiede (beispielsweise die späte Grenzöffnung zum Burgenland) die verschieden starke Partizipation in der Planung von Autobahnen und Schnellstraßen und in Protestbewegungen erklärt.

1.3 Methodische Vorgehensweise

Um ein Verständnis über die Entwicklung der Governance und somit auch der gegenseitigen Interaktion der beteiligten AkteurInnen im österreichischen System der hochrangigen Straßen zu erlangen und schließlich die gegenwärtige Governancestruktur zu begreifen, ist es zentral, sich zunächst mit der historischen Entwicklung, den Reformen, den Wandlungsprozessen und der Gesetzgebung des Politikfeldes Verkehr (Einschränkung auf hochrangige Straßen) auseinanderzusetzen. Dies geschah im ersten Schritt durch eine umfassende Literaturrecherche (Bücher, Journals, Internet, Rechtstexte und parlamentarische Protokolle) in den Fachbereichen der Ingenieurwissenschaften, Sozialwissenschaften, Rechtswissenschaften und Wirtschaftswissenschaften.

Aufgrund des von Seiten der Politikwissenschaften noch wenig erforschten Verkehrsthemas und des daraus resultierenden Mangels an Literatur wurden für diese Arbeit auch ExpertInneninterviews durchgeführt. Darüber hinaus war es aufgrund des Umfangs notwendig, Einschränkungen des Forschungsthemas festzulegen. Da eine lange geschichtliche Zeitspanne notwendig ist, um die Veränderungen der Governancestruktur hinreichend darzustellen, beschränkt sich diese Arbeit auf die hochrangigen Straßennetze und klammert andere

Verkehrsmodi und Netze aus. Auch ist das Thema Straße noch nicht so umfassend erforscht wie die Schiene. Aber um den Wandel des Verkehrsministeriums darzustellen, wird das Thema Gesamtverkehr bzw. das Verhältnis der ASFINAG zu anderen Verkehrsträgern teilweise kurz angeschnitten; dies liegt jedoch nicht im Fokus der Arbeit.

Qualitative Interviews mit BeamtInnen (des Bundes und der Länder), ExpertInnen und ASFINAG-Angestellten sollen Informationen liefern, die aus den Textanalysen der Literatur nicht hervorgehen. Die Textanalysen beziehen sich auf Dokumente, die zeitlich rund um die aus der Literaturanalyse hervorgegangenen Wendepunkte und Reformen veröffentlicht wurden.

Da die Reformen, die Wandlungsprozesse und die Gesetzgebung im Politikfeld Verkehr (Einschränkung der Masterarbeit auf das hochrangige Verkehrsnetz Österreichs) sowohl von der Ebene des Bundes (durch Ministerien, Bundesregierung und ASFINAG), der Bundesländer als auch der EU beeinflusst und gestaltet werden, werden in dieser Masterarbeit Akteure aller drei Ebenen für die Betrachtung herangezogen, um die Steuerungs- und Regelungsprozesse im betrachteten Politikfeld darzustellen.

1.3.1 Literatur- und Inhaltsanalyse

In einer ersten Phase der Literaturanalyse wurde vor allem auf die Entwicklungsgeschichte der hochrangigen Straßen in Österreich und die handelnden Akteure geachtet. Dadurch konnten zentrale Wendepunkte und Ereignisse identifiziert werden, die diese Entwicklung prägten. Für die Geschichte der hochrangigen Straßen in Österreich sind unter anderem die Dissertation von Bernd Kreuzer (2007), der Sammelband „30 Jahre ASFINAG“ (ASFINAG 2012) und Estermann et al. (2008) "Entwicklung der Maut in Österreich: Analyse, Bewertung und Übertragbarkeit der Erfahrungen", grundlegend. In der österreichischen Politikwissenschaft ist das Feld der Verkehrspolitik noch wenig beforscht. Ein Grund ist etwa, dass das Feld der Verkehrswissenschaften größtenteils den ÖkonomInnen überlassen wurde (vgl. Schöller 2007a, 21 ff.; vgl. Kapitel 1.4

„Politikfeld Verkehr“). Es existieren zwar vereinzelt Diplomarbeiten, wie beispielsweise die politikwissenschaftliche Arbeit von Liebich (2011), die wirtschaftswissenschaftliche Arbeit von Steininger (2008) oder einzelne Fallbeispiele, wie etwa zur Fürstenfelder Schnellstraße (Tropper 2007), doch dies sind Ausnahmen. Die vereinzelte Literatur zur österreichischen Verkehrspolitik ist meist veraltet (Halbmayer 1988; Halbmayer 1976) bzw. besteht aus wenigen Artikeln (Rothengatter 2005; Nauschnigg 2015; Beyme 2007).

Im deutschsprachigen Raum gibt es vereinzelte politikwissenschaftliche Arbeiten, die sich mit dem Feld der Verkehrspolitik auseinandersetzen, jedoch oft keinen speziellen Bezug zur Verkehrspolitik in Österreich aufweisen. Hier sind exemplarisch folgende Arbeiten zu erwähnen: die Arbeiten von Oliver Schwedes (Schwedes 2011; Schwedes 2016), der sich mit den Besonderheiten von Verkehr als politischem Feld befasst; Nils C. Bandelows Arbeiten, die auf Steuerungsmuster, Handlungsmodi und Governanceformen der Verkehrspolitik eingehen (Bandelow et al. 2016; Bandelow 2007); Arbeiten von Weert Canzler und Andreas Knie, die sich unter anderem mit Verkehrsreformen und deren Wirkung sowie Änderungen der BürgerInnen im Mobilitätsverhalten auseinandersetzen (Canzler/Knie 1998; Canzler/Knie 2005; Canzler/Knie 2009; Canzler 2016; Knie 2016) und die Arbeiten von Frank Fichert und Hans-Helmut Grandjot, die sich mit den Akteuren, Zielen und Instrumenten der Verkehrspolitik auseinandersetzen (Fichert/Grandjot 2016; Fichert/Grandjot 2007).

Aufgrund des erwähnten Mangels an politikwissenschaftlichen Arbeiten über die Verkehrspolitik in Österreich und speziell im Bereich der hochrangigen Straßen ist es notwendig, qualitative Interviews mit ExpertInnen durchzuführen, um genauere Hintergründe der zahlreichen Reformen und Kompetenzverschiebungen auszumachen. Der Forschungsprozess unterteilte sich in mehrere Phasen. Nach den ersten Interviews wurde immer wieder auf die Literaturanalyse und die Inhaltsanalyse von existierenden Gesetzestexten und Parlamentsprotokollen zurückgegriffen und die Interviewfragen wurden dementsprechend angepasst und adaptiert, um auf dem bestehenden Wissen im Forschungsfeld aufzubauen. Aus der

vorliegenden Literatur konnten folgende Wendepunkte und zentrale Ereignisse in der Geschichte der hochrangigen Straßen identifiziert werden, die die Governancestruktur beeinflussen und an denen die Interviewfragen ansetzen:

Tabelle 1: Zentrale Ereignisse

Jahr	Ereignis
1971	Bundesstraßengesetz (BGBl. 286/1971)
1982	Gründung der ASFINAG
1993	Zusammenführung der sieben existierenden Straßenbaugesellschaften auf zwei; Vertrag von Maastricht; UVP-Gesetz; Transitvertrag tritt in Kraft
1995	Beitritt Österreichs zur Europäischen Union
1997	ASFINAG erhält Fruchtgenussrecht; Abschluss der Werkverträge zwischen ASFINAG und Bundesländern; EU-Rat beschließt den Stabilitäts- und Wachstumspakt
2000	Schaffung des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) und damit die Zusammenlegung der Verkehrskompetenzen in ein Ressort
2002	Verlängerung der Bundesstraßen B (Bundesstraßenübertragungsgesetz)
2004	Einführung der Lkw-Maut
2006/2007	Beauftragung des PPP-Projektes A5 und diesbezügliche Änderungen im Fruchtgenussrecht sowie die direkte Übernahme des Straßenbetriebs durch die ASFINAG (Ende der Werkverträge mit den Ländern)

Durch die erste Literaturanalyse und die damit einhergehende Betrachtung der Entwicklung des Autobahn- und Schnellstraßennetzes in Österreich haben sich bereits folgende Akteure herauskristallisiert:

Akteure:

- BMVIT (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie) und die vorangegangenen für Verkehr zuständigen Ministerien
- Das Finanzministerium
- Das Wirtschaftsministerium
- Die ASFINAG
- Die Länder mit ihren Landeshauptleuten
- Die Europäische Union

- BürgerInneninitiativen und Umweltorganisationen
- Firmen (Bauwirtschaft, Tourismuswirtschaft, Transportwirtschaft etc.)
- Banken
- Verkehrswissenschaft
- Politische Parteien

1.3.2 Qualitative Interviews

Um die Governancestrukturen und -prozesse empirisch zu erheben, sind leitfadengestützte, qualitative Interviews mit AkteurInnen und ExpertInnen essentiell. Diese ExpertInnen werden durch eine vorherige Betrachtung der Geschichte und Reformen der hochrangigen Straßennetze in Österreich und durch Hintergrundgespräche ausgemacht. Die jeweiligen interviewten Personen wurden am Interview-ende nach weiteren Personen gefragt, die sie als relevante ergänzende GesprächspartnerInnen nennen könnten. So konnte festgestellt werden, ob die zentralen AkteurInnen richtig identifiziert wurden, und ein besonderes Augenmerk auf mehrfach genannte Personen gerichtet werden.

Offene, leitfadengestützte Interviews wurden gewählt, weil eine Analyse von Governancestrukturen und deren Entwicklungen großteils nicht quantitativ erfassbar ist. Abgesehen von den durch Fakten wie Gesetzen (ASFINAG-Ermächtigungsgesetz, Bundesstraßenübertragungsgesetz, Bundesministerien-Gesetz etc.) festgelegten Rahmenbedingungen der Steuerung „wird Governance ganz überwiegend von individuellen Faktoren beeinflusst und findet zunehmend eher auf dem Boden eines grundsätzlich kooperativen Miteinanders statt. [...] Dies verstärkt noch zusätzlich die Komponente von persönlicher Wahrnehmung und Informalität.“ (vgl. Mayer et al. 2009, 19). In der empirischen Sozialforschung gilt es als Faktum, dass diese subjektiven Einschätzungen nur durch ein möglichst offen gehaltenes Interview erfasst werden können (vgl. Flick 2002, 117). Bei den befragten Personen handelt es sich um sogenannte „ExpertInnen“ für das zu erforschende Politikfeld.

1.3.2.1 Die ExpertInneninterviews

Als ExpertInnen gelten nicht etwa nur Personen, die in hohen Funktionen arbeiten – wie im Falle dieser Masterarbeit beispielsweise der Vorstand der ASFINAG –, sondern alle Personen, die über ein besonderes Wissen die Fragestellung oder das Forschungsfeld betreffend verfügen. Bei diesem Wissen handelt es sich um Wissen über den sozialen Kontext, in dem diese Personen agieren. Durch die persönliche Beteiligung von ExpertInnen in den Organisationen, in denen sie arbeiten, und ihr Wissen über Prozesse, die sie beobachten können, eignen sich Interviews, um der Sozialwissenschaft Einblick in soziale Kontexte zu geben, denen sie meist nicht angehören. Die ExpertInnen stellen ihr Wissen und ihre Einblicke zur Verfügung. Besonders geeignet ist diese Interviewform um „rekonstruierende Untersuchungen“ durchzuführen. Dabei handelt es sich um „Untersuchungen, in denen soziale Situationen und Prozesse rekonstruiert werden“ (Gläser/Laudel 2010, 11-13). Gläser und Laudel (2010, 12) definieren „Experten“ und „Experteninterviews“ wie folgt: „Experte‘ beschreibt die spezifische Rolle des Interviewpartners als Quelle von Spezialwissen über die zu erforschenden sozialen Sachverhalte. Experteninterviews sind eine Methode, dieses Wissen zu erschließen.“

Um ein Verständnis über die Entwicklungsprozesse der Governance des hochrangigen Straßennetzes Österreichs und das Verhältnis der Akteure untereinander zu erlangen, ist es unerlässlich, mit Personen zu sprechen, die Teil dieser Entwicklungen waren und sind. Dies sind Personen, die besonderes Wissen über Beweggründe für Reformen und das Interagieren der beteiligten Akteure sowie deren Vorgehensweise besitzen (vgl. Meuser/Nagel 2009, 466-468).

1.3.2.2 Interviewdurchführung und Interviewpartner

Für die Masterarbeit wurden qualitative, leitfadengestützte ExpertInneninterviews durchgeführt. Für die Interviews wurde ein Zeitraum von einer Stunde vereinbart. Die tatsächliche Länge der Interviews lag zwischen 40 und 130 Minuten. Die Interviews wurden digital aufgezeichnet und transkribiert. Es handelte sich um

halbstrukturierte „Face-to-Face-Interviews“, die den Vorteil besitzen, dass Verständnisfragen direkt gestellt, nonverbale Zeichen wie etwa Körpersprache gegebenenfalls erfasst werden können und längere, tiefergehende Interviews möglich sind (Birkmann 2013, 28-29). Zwei der Interviews wurden mit jeweils zwei Personen durchgeführt, bei den restlichen Interviews handelt es sich um Einzelinterviews. Alle Interviews wurden von der Autorin selbst durchgeführt. Die Phase der Durchführung umfasst den Zeitraum von Jänner 2013 bis April 2013.

In der folgenden Tabelle sind die befragten Interviewpartner aufgelistet, wobei sich die Begriffe Organisation und Funktion auf die Position zum Zeitpunkt des Interviews beziehen, im Falle von pensionierten Interviewpartnern auf die letzte Position, die sie innehatten:

Tabelle 2: Interviews

Nr.	Organisation		Funktion	Name und Titel	Datum
1	Verkehrsclub Österreich	VCÖ	Geschäftsführer	Dr. Willi Nowak	18.01.2013
1	Verkehrsclub Österreich	VCÖ	Verkehrspolitischer Sprecher	Mag. Markus Gansterer	18.01.2013
2	Amt der Oö. Landesregierung – Direktion Straßenbau und Verkehr	Oö. LR	Landesbaudirektor OÖ	DI Konrad Tinkler	31.01.2013
3	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	BMVIT	Abteilung IV/ST3 – Rechtsbereich Bundesstraßen	Mag. Kurt Nemec	14.02.2013
3	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	BMVIT	Abteilung IV/ST1 – Planung und Umwelt	DI Konrad Schwinghammer	14.02.2013
4	Magistratsabteilung 28 – Straßenverwaltung und Straßenbau	MA28	Landesbaudirektor Wien	DI Bernhard Engleder	20.02.2013
5	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	BMVIT	Abteilung II/Infra 4 – Gesamtverkehr	DI Florian Matiassek	22.02.2013
6	Autobahnen- und Schnellstraßen- Finanzierungs-Aktiengesellschaft (Holding)	ASFINAG	Vorstand	DI Alois Schedl	27.02.2013
7	Amt der Nö. Landesregierung – Gruppe Straße	Nö. LR	Ehemaliger Straßenbaudirektor Niederösterreich	DI Rudolf Gruber	06.03.2013
8	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	BMVIT	Ehemals Abteilung III/3	Ministerialrat DI Dr. Gerold Estermann	08.03.2013

9	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	BMVIT	Generalsekretär	Mag. Herbert Kasser	11.03.2013
10	Bundesministerium für Finanzen	BMF	Abteilung II/10, Budget-Wirtschaft, Landwirt., Verkehr u. Infrastr.	Mag. Bernhard Schatz	14.03.2013
11	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (Service GmbH)	ASFINAG	Geschäftsführer	Mag. Rainer Kienreich	19.03.2013
12	Universität für Bodenkultur Wien, Institut für Verkehrswesen	BOKU	Verkehrswissenschaftler	Em. O. Univ. Prof. DI Dr. nat. techn. Gerd Sammer	April 2013

Da vereinzelte Interviewaussagen brisant sind, hat sich die Autorin trotz des Einverständnisses der Interviewpartner, ihre Aussagen für diese Masterarbeit zu verwenden, für eine Anonymisierung der Interviews entschieden. Den einzelnen Interviewpartnern wurden dafür Nummern zugeteilt, die nicht mit den Nummern der obigen Liste übereinstimmen und eine willkürliche Reihung aufweisen. Die Interviewaufzeichnung mit DI Rudolf Gruber war defekt, daher fließen nur die während und nach dem Interview durchgeführten, händischen Notizen in die Arbeit mit ein. Des Weiteren wurden vor den Interviews auch Hintergrundgespräche mit Dr. Markus Knoflacher¹, DI Claus Seibt² und am Ende der Interviewphase nochmals mit Dr. Gerold Estermann³ durchgeführt. Diese waren äußerst hilfreich, um Akteure zu identifizieren und Zusammenhänge zu beleuchten.

1.4 Politikfeld Verkehr

Wie bereits eingangs erwähnt, ist die Verkehrspolitik von der Politikwissenschaft stark vernachlässigt worden und großteils den Ökonomen und auch den Ingenieurwissenschaften überlassen worden (vgl. Beyme 2007, 125; Schöller 2007a, 11; Schwedes 2016, 5; vgl. Kapitel 1.3.1 „Literatur- und Inhaltsanalyse“).

¹ Austrian Institute of Technology AIT (zum Zeitpunkt der Gesprächsführung)

² Programme Director Sustainable Transport and Mobility Services – Research Group 2: Energy, Transport and Climate Policy am Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit)

³ Interviewpartner hat sich zum erneuten Gesprächstermin bereiterklärt

Beyme (2007, 125) begründet dies damit, dass die Sozialwissenschaften oft „in andere Nischen“ ausweichen, wenn sie „in einen Verdrängungswettbewerb mit den Ökonomen gerieten“. Damit allein lässt sich diese „Unterforschung“ jedoch nicht begründen. Schöller (2007a, 11 ff.) hingegen begründet die starke Verankerung der Verkehrswissenschaft in den Volkswirtschaften und Ingenieurwissenschaften mit der Historie. Bis in die Gegenwart werden Wirtschaftswachstum, Infrastruktur, Verkehr und Wohlstand gemeinsam und auch als „Zuarbeiter der Wirtschaftspolitik betrachtet“. Planung und Bau werden meist durch die Ingenieurwissenschaften abgedeckt. Das rührt daher, dass vor den Umweltbewegungen und anderen gesellschaftlichen Protestbewegungen derartige Betrachtungen tatsächlich keine Rolle spielten. Verkehr war „eine wirtschaftliche Outputgröße“. Dies ist aber heute schon längst nicht mehr der Fall. Das Politikfeld hat sich gewandelt, „umwelt- und gesellschaftspolitische Dimensionen“ sind eingezogen (Schöller 2007a, 11). Neue Akteure mit unterschiedlichen, oft konkurrierenden Interessen prägen das Politikfeld (vgl. Bandelow 2007, 139). Zusätzlich haben sich die Governanceformen in der Verkehrspolitik durch die Europäisierung des Politikfeldes gewandelt und auch die steigende Anzahl an Akteuren und Governanceebenen macht Verhandlung, Abstimmung und Vernetzung untereinander in zunehmendem Maße notwendig (Bandelow et al. 2016, 170-171).

Das Politikfeld Verkehr hat einige für die Analyse zentrale Spezifika. Schon bei der Aufgabe der Verkehrspolitik gibt es unterschiedliche Zugänge und Herangehensweisen. Infrastruktur ist ein Kollektivgut, daher kann es zu Konflikten zwischen gegensätzlichen Einzelinteressen oder auch zwischen Einzelinteressen und Kollektivinteressen kommen. Was soll aber Verkehrspolitik leisten? In den 1970er Jahren waren verkehrspolitische Ziele vor allem am „Predict-and-provide-Modell“ ausgerichtet, was bedeutet, dass sie primär das Ziel verfolgten, anhand von Verkehrsprognosen die vermutete Nachfrage zu decken und somit das Kollektivgut Infrastruktur bereitzustellen. Heute wird vermehrt versucht, in den Verkehr selbst einzugreifen, Gesamtverkehrsmodelle zu erstellen und Verkehr zu vermeiden oder zu verlagern (vgl. Bandelow 2007, 139). Hierbei geht es um Steuerungsversuche

seitens der Politik, doch laut Bandelow (2007, 140) scheinen die Steuerungsmöglichkeit des Staates zu erodieren.

Die Policy-Grenzen des Feldes Verkehrspolitik können als offen bezeichnet werden, da Entwicklungen in diesem Forschungsfeld „durch Entscheidungen aus fast allen anderen Politikbereichen“ wie Wirtschaft, Finanzen, Umwelt, Energie etc. „beeinflusst“ werden. Die starke „Zukunftsorientierung“ der Verkehrspolitik ist ebenfalls zu erwähnen, da die „Time-Lags zwischen politischer Entscheidung“ und einer Auswirkung sehr groß sind und beispielsweise von der Planung bis zur Eröffnung einer Autobahn und deren möglicher Entlastung oder Verschiebung des Verkehrs Jahre vergehen können (ebd., 142). Auch aus diesem Grund wird der zeitliche Rahmen für die Governanceanalyse dieser Masterarbeit sehr weit gesteckt und beginnt 1971 mit dem Bundesstraßengesetz.

Ein Politikfeld beschreibt die „Policy“, also die inhaltliche Komponente von Politik. Heinhelt (2014, 133) widerspricht einer zentralen These der Policy-Analyse von Theodore Lowi, wonach Politikinhalte die Politikprozesse festlegen: „Policies determine politics“ (Lowi 1972, 299). Dies würde bedeuten, dass die verkehrspolitischen Inhalte die Prozesse im Politikfeld Verkehr bestimmen und diese somit auch auf andere Länder übertragbar wären. Die Betrachtung des Politikfeldes Verkehr kann aber nicht unabhängig von „historischen und länderspezifischen institutionellen Strukturen und den mit ihnen verbundenen Akteurskonstellationen“ erfolgen (Heinhelt 2014, 133). Für diese Masterarbeit werden daher Österreichspezifika wie etwa der Korporatismus (Sozialpartnerschaft), historische Ereignisse (beispielsweise der Fall des Eisernen Vorhangs oder Zwentendorf) sowie Föderalismus und Proporz in die Analyse miteinbezogen.

1.5 Aufbau dieser Arbeit

Eingangs (Kapitel 2 „Governance“) wird Governance definiert und genau auf die Herkunft der Perspektive, also ihre wissenschaftlichen Wurzeln und

unterschiedliche Verwendungen, eingegangen. Kapitel 3 „Historischer Abriss“ liefert einen historischen Überblick der Entwicklung der Politik der hochrangigen Straßennetze in Österreich, beginnend mit den Anfängen der Zweiten Republik. Kapitel 4 „Analyse“ stellt die Analyse nach Akteuren, Governanceformen und deren Verschiebungen dar. Danach folgen Fazit (Kapitel 5) und Anhang.

2 Governance

2.1 Kapiteleinführung

Seit den 1990er Jahren hat der Begriff „Governance“ einen regelrechten „Boom“ in der Wissenschaft erfahren, der auch noch nicht abzuklingen scheint (vgl. Schuppert 2008a, 13). Benz et al. (2007, Vorwort) sprechen gar von einem „Siegeszug des Begriffs“ und Renate Mayntz meint, dass der Terminus „Governance“ in Sozialwissenschaften, Politik und Verwaltung nahezu zum „Modebegriff“ geworden sei (vgl. Mayntz 2009a, 9). Doch wie kam es zu diesem „Boom“ und was ist gemeint, wenn von „Governance“ die Rede ist? In diesem Kapitel wird eingangs geklärt, wie sich der Begriff „Governance“ in der wissenschaftlichen Theorie entwickelt hat.

Anschließend ist es notwendig, einige damit verbundene Begrifflichkeiten zu klären und „Governance“ zu definieren. *„Defining governance frequently involves the use of words like networks, rules steering, order, control, new, good and corporate governance, governing, and authority“* (Robichau 2011, 115). Dabei ist auch auf die unterschiedlichen Verwendungsweisen des Governancebegriffs, wie etwa im Zusammenhang mit dem „New Public Management“ oder als „Good Governance“, hinzuweisen (Rhodes 1996, 653).

Nach der genauen Explikation von Governance wird geklärt, welche Vorteile die Governanceperspektive für die Analyse, und genauer für die Analyse des Entwicklungsprozesses in der Politik der hochrangigen Straßen in Österreich bietet.

2.2 Der Begriff Governance

Der Begriff Governance wird heute sowohl in der Praxis als auch in der Theorie verwendet und findet in verschiedensten Bereichen von Gesellschaft, Politik und Wirtschaft Gebrauch. Ursprünglich ein Alltagsbegriff, dessen Verwendung im englischen Sprachraum bis ins 13. Jahrhundert zurückreicht und *„the act or manner*

of governing“ bzw. „*the office or function of governing*“ (The Concise Oxford Dictionary 1990, 511) bezeichnet, wird Governance heute auch als Terminus für eine neue Perspektive in den Sozialwissenschaften herangezogen (vgl. Benz et al. 2007, 9-10).

Der Weg vom Alltagsbegriff über eine immer wieder neue Prägung und Schattierung des Begriffes bis hin zu einer neuen Verbreitung in der wissenschaftlichen Verwendung verweist laut Benz et al. (2007, 9) darauf, dass sich die Wahrnehmung der in der Praxis handelnden Akteure verschoben hat, „selbst wenn sich hinter ihm kein neues wissenschaftliches Paradigma verbirgt“. Das vermehrte Heranziehen eines neuen Begriffes in den Sozialwissenschaften (und auch Wirtschaftswissenschaften) bedeutet aber nicht, dass „eine neue Form von Regierung, ein Organisationsmodell oder ein Modell gesellschaftlicher Selbststeuerung erfunden worden wäre“. Es zeigt viel mehr, dass erkannt wurde, dass etablierte Formen, von denen erwartet wurde, Lösungen für gesamtgesellschaftliche Probleme zu liefern, hinterfragbar und problematisch geworden sind. Zu diesen etablierten Formen zählten beispielsweise ein von oben herab regierender Interventionsstaat, das „Hierarchiemodell in Politik, Verwaltung und Unternehmen“, das Modell eines sich selbst regulierenden Marktes und soziale Gemeinschaften (Benz et al. 2007, 9).

Der Grund für die Entwicklung der Governanceperspektive in der sozialwissenschaftlichen Theorie liegt im Wandel der Gesellschaft und dem Faktum, dass diese Veränderungen nicht mehr mit den bestehenden wissenschaftlichen Theorien zu erklären und abzubilden waren: „*The fact that society has changed considerably during the last century [...] is nothing but an obvious development. The most obvious, however, can sometimes be a perfect point of departure for research [...]. In the political science field theories are constantly launched about the way political systems are governed and organised*“ (Björk und Johansson 2001, 1).

Wenn sich somit gesellschaftliche Strukturen und/oder Prozesse nicht mehr mit bestehenden sozialwissenschaftlichen Theorien beschreiben lassen, sind auch diese zwangsweise einem Wandel und Anpassungen unterzogen oder es entstehen neue

Disziplinen. Ein Beispiel ist etwa die Entstehung der Teildisziplin „Internationale Beziehungen“, die nach dem ersten Weltkrieg begann. Ein kurzer Überblick zu den wissenschaftlichen Wurzeln der Governanceperspektive, dem Wandel in Policy (Inhalte), Politics (Prozesse) und Polities (Strukturen) und den dadurch folgenden Veränderungen in der Forschung wird im nächsten Abschnitt geliefert.

2.3 Wissenschaftliche Entwicklung der Governanceperspektive

Es gibt unterschiedliche disziplinäre Wurzeln der Governanceperspektive. Diese liegen zum einen in den Wirtschaftswissenschaften, genauer in der Institutionsökonomie, die sich auf Koordinationsformen innerhalb und zwischen Unternehmen konzentriert und in deren Mittelpunkt das Konzept der Transaktionskosten steht. Die zweite Wurzel lässt sich in den Politikwissenschaften, genauer in zwei unterschiedlichen Anwendungsgebieten verorten. Einerseits wird die Governanceperspektive zur Betrachtung von internationalen Beziehungen verwendet – hier vor allem das Teilgebiet der internationalen politischen Ökonomie –, aber auch jene Literatur, die sich mit Globalisierung, internationalen Organisationen und Ähnlichem befasst. Andererseits wird die Governanceperspektive in der Policyanalyse herangezogen. Hier sind auch Wurzeln im Poststrukturalismus zu nennen (vgl. Daly 2003, 116; Benz et al. 2007, 11; van Kersbergen u. van Waarden 2004).

Die Herkunft der Governanceperspektive in den Wirtschaftswissenschaften unterscheidet sich laut Benz et al. (2007, 11) aber grundlegend von ihrer Herkunft in den Politikwissenschaften.

2.3.1 Governance in der Ökonomie

Bei der Entstehung der Governancekonzepte wird zumeist die Institutionenökonomik basierend auf Ronald Coase (1937) und Oliver E. Williamson (1985) angeführt (vgl. Benz et al. 2007; Schuppert 2008a, 16).

Bereits 1937 stellte sich der Wirtschaftswissenschaftler Ronald Coase (Coase 1937, 386 ff.) gegen den neoklassischen Mainstream, indem er zeigte, dass der Markt nicht, wie im wirtschaftswissenschaftlichen Denken weit verbreitet, unangefochtener „Mechanismus der Koordination interdependenten Handelns von Akteuren“ ist, sondern vor allem dann Koordinationsprobleme auftreten, die der Markt nicht lösen kann, wenn es um die Zuordnung knapper Ressourcen geht. Dies zeigt, dass andere Handlungskoordinationsformen, wie zum Beispiel „Arbeitsorganisation als Institution, die dafür sorgen, dass Unternehmer und Arbeitsuchende nicht tagtäglich neu auf einem Arbeitsmarkt aushandeln müssen, wer welche Tätigkeit für wen zu welchem Preis zu erbringen bereit ist“, nötig sind, um das Funktionieren des Marktes zu garantieren (Benz et al. 2007, 11).

1985 folgte Oliver Williamson (Williamson 1985) diesen Überlegungen und entwickelte ein institutionsökonomisches Forschungskonzept, das zeigt, dass Transaktionskosten nicht immer dann am niedrigsten sind, wenn sie über den Markt vollzogen werden, sondern unter bestimmten Voraussetzungen „interorganisatorische Netzwerke“ oder „organisatorische Hierarchien“ effizienter sind, um Handlungen zu koordinieren.

Die wirtschaftswissenschaftlich beeinflusste Governanceliteratur sieht Hierarchie (Bürokratie) als alternative Form der Handlungskoordination und stellt diese als solche dem Markt gegenüber. Im Unterschied zu dieser Abwendung vom Markt als zentraler Struktur zu Handlungskoordination hin zum Blick auf Hierarchie und Netzwerke als Koordinationsformen wendet sich die politikwissenschaftliche Governanceperspektive weg von „Hierarchie“ und setzt den Begriff „Governance“ als Gegenbegriff zu „Government“ um neue Koordinationsformen zu beschreiben (Benz et al. 2007, 11-12).

2.3.2 Governance in der Politikwissenschaft

In den Politikwissenschaften spielt Governance seit dem Ende des 20. Jahrhunderts eine wachsende Rolle. Vor allem in den internationalen Beziehungen war zu bemerken, dass sich Staaten nicht hierarchisch, sondern auf einer Ebene zueinander

koordinierten, somit die Governanceform des Netzwerks zentraler wurde. Auch Entwicklungen wie die zunehmende Globalisierung der Ökonomie und die damit einhergehende wachsende Bedeutung transnationaler politischer Organisationen wie etwa der Europäischen Union (EU), der Welthandelsorganisation (WHO) oder der ASEAN (Association of South East Asian Nations) trugen stark zum Einzug der Governanceperspektive in den internationalen Beziehungen bei (vgl. Pierre 2000, 1-5). Diese zunehmende Internationalisierung machte „neue Regulationsformen“ abseits des Nationalstaats immer unumgänglicher, da „in vielen Bereichen hierarchische Regulationsformen (*by government*) nicht (mehr) zur Verfügung“ stehen (Zürn 2009, 61-62). Sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene kann man nicht mehr von einer Steuerung „von oben herab“ sprechen (vgl. Mayntz 2008, 46).

Gleichzeitig ließen Herausforderungen wie etwa die Finanzkrise den Diskurs über Aufgaben und Rolle des Staates erstarken. Es kam zu Ausgliederungen, Verwaltungsreformen und vermehrten Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, wie etwa durch Public-Private-Partnerships (PPPs). Die Governancestrukturen in den Nationalstaaten veränderten sich und Regierungen und Regierungsinstitutionen hatten nicht mehr das Monopol auf politische Steuerung (vgl. Pierre 2000, 1-5).

Auch in der Policy-Forschung ging die Entwicklung weg vom suboptimalen Hierarchiekonzept. Diese Entwicklung wird von Renate Mayntz (1996; 1998; 2008) in den drei Schritten von „Planung“ über „Steuerung“ zu „Governance“ beschrieben (vgl. dazu auch Schuppert 2008b):

2.3.2.1 Planung

Die Planungs doktrin der 1960er und frühen 1970er Jahre war laut Benz et al. (2007, 12) „die Vorstellung einer primär hierarchischen, etatistischen Gestaltung gesellschaftlicher Felder durch Politik mit der Ministerialbürokratie als zentralem Gestaltungs subjekt, das „von oben“ mit großer Zielgenauigkeit dirigistisch in ein jeweiliges Gestaltungsobjekt [...] hineinzuwirken vermag“. Die

Implementationsforschung (Pressman und Wildavsky, 1973) stellte bei näherem Blick auf die Ergebnisse des Geplanten vor Ort fest, dass diese Art der Planung daran scheiterte, dass „das jeweilige Gestaltungsobjekt [zum Beispiel Forschungseinrichtungen] eben nicht bloß ein passiver [...] Gegenstand ist“, der sich ohne eigenen Willen einfach vom Staat und der Bürokratie verformen lässt, „sondern aktiv eigendynamische Steuerungsimpulse verarbeitet. Bei den Objekten der Steuerung handelt es sich in aller Regel um komplexe Konstellationen individueller und kooperativer Akteure mit je eigenen Interessen und Einflusspotenzialen“. Durch diese Erkenntnis wurde bald in Deutschland der Terminus „Steuerung“ umgesattelt, und zu den neuen empirischen Ansätzen und Studien der Implementationsforschung, die das Versagen von Regierungsplanung und Reformpolitik untersuchten und „mit institutionellen Restriktionen erklärten (Mayntz 1987; Scharpf 1975), traten theoretische Überlegungen, die stark systemtheoretisch angelegt waren“ (Benz et al., 2007, 12).

2.3.2.2 Steuerung

Laut Mayntz (2008, 43) zog der Terminus „Steuerung“ ab den 1970er Jahren in die deutschen Sozialwissenschaften ein und wurde in der Soziologie im Zusammenhang mit systemtheoretischen Ansätzen basierend auf kybernetischen Regelungstheorien verwendet. Zusammen mit der Systemtheorie von Nikolaus Luhmann wurden die Begriffe „Steuerungsmedien“ und „Steuerungshierarchie“ herangezogen, um das politische System zu analysieren. Luhmann behauptete am radikalsten, „dass jedes Bemühen einer politischen Steuerung der Gesellschaft illusionär sei, weil alle gesellschaftlichen Teilsysteme geschlossene Operationszusammenhänge bilden, an denen politische Impulse entweder völlig abprallen oder in deren eigensinnigen Bahnen politische Impulse jedenfalls zu gänzlich unvorhersehbaren Effekten führen“ (Benz et al. 2007, 12-13).

Doch nicht nur in der Soziologie, sondern auch in der Politikwissenschaft spielten Konzepte der Systemtheorie zu jener Zeit eine Rolle, deren Entwicklung laut Mayntz (2008, 43, nach Genschel et al. 2006) aber vor allem aus dem praktischen Interesse, beginnend in den 1960er Jahren, an „gesamtgesellschaftlicher Planung und

Lenkung“ entsprang. Dieses Interesse zeigt sich in präskriptiven Ansätzen wie Planungstheorien und Planungsverfahren. Die Systemtheorie ist hingegen analytisch, übernahm aber zur Unterscheidung zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt „das Konzept der hierarchischen Steuerung als analytischen Rahmen“. Dieses Konzept sieht den Staat als zentrales Lenkungsorgan der Gesellschaft.

Die politische Realität gescheiterter Reformen und des stagnierenden Wirtschaftswachstums in den 1970er Jahren ließ das Konzept eines erfolgreichen Interventionsstaates, der von oben herab (top-down) regiert, aber fragil werden. *„Die damit beginnende Theorieentwicklung lässt sich als dialektischer Prozess verstehen, in dem das jeweils bestehende Paradigma in Widerspruch zu empirischen Feststellungen über die – sich ständig verändernde! – Wirklichkeit gerät und daraufhin so modifiziert wird, dass es neue Aspekte der Wirklichkeit in sich aufnimmt“* (Mayntz 2008, 43).

2.3.2.3 Governance

Die Verbreitung des Begriffs Governance zeigt laut Benz et al. (2007, 9), dass erkannt wurde, „dass bekannte Formen, von denen man gemeinhin die Lösung kollektiver Probleme in der modernen Gesellschaft erwartet, also der Staat bzw. das Hierarchiemodell in Politik, Verwaltung und Unternehmen, der Markt oder Verbände und soziale Gemeinschaften, problematisch geworden sind“. Auch die empirische Policyforschung stellte fest, dass „erfolgreiche Politik nicht nur von der Steuerungsfähigkeit der Politik, sondern auch von der Steuerbarkeit der Adressaten und damit von Merkmalen des Politikfeldes abhängt“. Die für die Steuerungstheorie notwendige Prämisse von einem Steuerungssubjekt, das von oben ein Steuerungsobjekt beliebig lenken kann, geriet ins Wanken, da es kein Steuerungsobjekt gibt, das nicht autonom Widerstand leisten kann bzw. selbst lenkt (Schuppert 2008a, 19). Der hierarchische „top-down“-Ansatz der Steuerungstheorie wurde bald vom Begriff des „kooperativen Staates“ [eigene Hervorhebung] abgelöst (Mayntz 2008, 44).

Weil in einem kooperativen Staat die Steuerungstheorie und der Steuerungs-begriff, der eine hierarchische Steuerung von oben herab durch ein Steuerungssubjekt, das ein nichtautonomes Steuerungsobjekt lenkt, nicht mehr der Realität entsprechen, lag der Schwenk hin zum Governancebegriff nahe (vgl. Mayntz 2008, 45). Der Paradigmenwechsel von Steuerung zu Governance hat also vor allem zwei zentrale Hintergründe: erstens die Entwicklung des kooperativen Staates und zweitens die bereits erwähnte zunehmende Internationalisierung. Sowohl auf europäischer wie auch auf internationaler Ebene kann nicht mehr von einer Steuerung „von oben herab“ gesprochen werden (Mayntz 2008, 46).

Der Übergang von Government zu Governance zeigt laut Rhodes (1996, 652 f.), dass sich die Bedeutung von Government verändert hat: *„[G]overnance signifies a change in meaning of government, referring to a new process of governing; or changed condition of ordered rule; or the new method by which the society is governed.“*

Government vs. Governance

Der politikwissenschaftliche Weiterentwicklungsprozess von Planung über Steuerung zu Governance hat bewirkt, dass Governance teilweise als Gegenbegriff zu Government (im Sinne eines hierarchischen, zentralistischen Staatsbegriffs) Gebrauch findet (Schuppert 2011, 32 ff.; Benz et al. 2007, 13 ff.). Der Staat hat zwar viele seiner klassischen Domänen abgegeben, zum Beispiel an die Europäische Union, und auch private Akteure spielen eine immer größere Rolle, dennoch ist der Staat noch für die Sicherung des Gemeinwohls verantwortlich (kooperativer Staat) und nicht aus der analytischen Betrachtung auszuschließen (Franzius 2006, 550-554). Mit der Verwendung von Governance als Gegenbegriff zu Government geht aber das Risiko einher, häufig existierende Prozesse staatlicher hierarchischer Steuerung außer Acht zu lassen. Vor allem bei einem sehr eng gefassten Governancebegriff, der sich auf nichthierarchische Governanceformen konzentriert, besteht diese Gefahr. Um nicht Governancestrukturen wie Hierarchie und die Institution der Bürokratie sowie den Staat aus der Analyse auszuklammern oder zu vernachlässigen, ist es geeigneter, einen breiten Governancebegriff zu verwenden, wie den von Renate Mayntz (2003, 72), die Governance als das

„das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.“

beschreibt. Diese breite Definition wird auch in der vorliegenden Masterarbeit herangezogen. Somit raten Benz et al. (2007, 13), den Governancebegriff als Überbegriff für „sämtliche vorkommende Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Staaten sowie zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren zu setzen und Hierarchie im Sinne von Government als ein solches Muster neben anderen“ zu betrachten. Durch diesen breiten Governancebegriff kann der Staat als Akteur und Hierarchie als eine Form von Governance in eine Betrachtung miteinbezogen werden. Gerade darum wird auch für diese Masterarbeit der breite Governancebegriff verwendet. Der Staat wird also relativiert, aber nicht aus einem derartigen Governanceverständnis ausgeklammert (Benz et al. 2007, 13; Seckelmann 2007, 33 ff.; Schuppert 2011, 32 ff.).

2.4 Governanceformen und -mechanismen

Doch was ist gemeint, wenn von Governanceformen⁴ und Governancemechanismen die Rede ist? Der Blick der Governanceanalyse⁵ richtet sich auf Muster oder Formen der Koordination der betrachteten Akteure untereinander. Als Formen werden Interaktionsstrukturen bezeichnet. Diese können entweder durch ein dauerhaftes Zusammenspiel entstehen oder institutionalisiert werden, zum Beispiel durch Gesetze und formale Regeln. Die sich im Rahmen dieser Governanceformen ergebenden Prozesse oder auch „Ursache-Wirkung-Ablauf-Muster“ (vgl. Schimank 2002, 155) werden als Mechanismen bezeichnet (Benz et al. 2007, 14). Die am häufigsten vorkommenden und beschriebenen Governanceformen sind: Hierarchie, Netzwerk und Markt (vgl. Robichau 2011, 121), oder erweitert bei Benz et al. (2007, 20): Hierarchie, Netzwerk und Wettbewerb von Politik und Markt, Verhandlungen

⁴ Auch als Governancemodi und im Englischen als *modes of governance* oder *subsystems of governance* bezeichnet (vgl. Robichau 2011, 121).

⁵ Hier wird von der Verwendung von Governance als Analysebegriff ausgegangen. Zu den weiteren Verwendungen und deren Klärung siehe später im Kapitel.

und Gemeinschaften. Diese Formen kommen meist in der „empirischen Realität“ nicht in ihrer reinen Form vor, sondern oft als „Mischform“. Eine spannende Frage für die Governanceforschung ist, warum sich in den unterschiedlichen Politikfeldern verschiedene Kombinationen von Governanceformen finden und wie diese entstanden sind und sich verändern (vgl. Schuppert 2008a, 24; Kenis/Raab 2008 in ebd., 133).

Die Funktionsweise von Governance kann anhand von bestimmten Feldern, in dieser Arbeit des höherrangigen Straßennetzes Österreichs, betrachtet werden, um diesem Feld eigene Strukturen und Mechanismen kollektiven Handels zu entdecken. Die Handlungskoordination, die in den jeweiligen Governanceformen und deren Mischungen hervorgebracht wird, „beruht auf der Wirkung von relativ einfachen, ‚basalen‘ Mechanismen: Akteure können ihr Verhalten aufgrund wechselseitiger Beobachtung einander anpassen, sie können sich wechselseitig beeinflussen oder im Verhandeln, das heißt im direkten Austausch von Meinungen und Argumenten, zu einer Einigung über gemeinsame Interessen gelangen“ (Benz et al. 2007, 20-21). Die jeweiligen Governanceformen sind durch sehr unterschiedliche Eigenschaften geprägt, die die nachfolgende Tabelle beispielhaft für Hierarchie, Netzwerk und Markt veranschaulichen soll:

Tabelle 3: Angepasst aus: Governanceformen (Kenis und Raab 2008, 133)

<i>Governanceform</i>	<i>Markt/Wettbewerb</i>	<i>Hierarchie</i>	<i>(Politik-)Netzwerk</i>
<i>Legitimitätsbasis</i>	Vertrag: Eigentumsrechte	Anstellung: Weisungsrechte	Austausch
<i>Kontroll- bzw. Steuerungsmechanismen</i>	Preis	Autorität/Regeln	Reputation
<i>Art der Konfliktregulierung</i>	Exit	Loyalty	Voice
<i>Kollektive Ziele erreichbar?</i>	nein	ja	ja
<i>Entscheidungsfindung</i>	„unsichtbare Hand“/ dezentral	zentral	multilateral
<i>Akteursstatus</i>	autonom, unabhängig	abhängig	autonom, aber interdependent
<i>Dominante Orientierung der Akteure</i>	Eigennutz	Erreichung des Organisationsziels	Orientierung am gemeinsamen Problem/ kollektiven Sachverhalt

<i>Dominante Art der Differenzierung</i>	Segmentierung (Anbieter und Nachfrager)	Funktionale und strukturelle Differenzierung/ Stratifikation, (Hierarchieebenen)	Funktionale Differenzierung (verschiedene Tätigkeiten)
<i>Art der Integration</i>	Tausch von Gütern, Dienstleistungen und Geld	gemeinsames Organisationsziel, formale Regeln	gemeinsames Thema/ Problem, Austausch/ Pooling von Ressourcen/ Informationen
<i>Akteursstruktur</i>	Atomisiert	vertikales Beziehungsgefüge	horizontales Beziehungsgefüge
<i>Funktionslogik</i>	Wettbewerb/Konkurrenz	Befehl/Gehorsam, Über-/Unterordnung	Verhandlung

Die der **Hierarchie** eigene Funktionslogik beruht also auf Befehlen/Gehorsam und Über- und Unterordnung der Akteure, die in wechselseitigem Einfluss zueinander stehen. Die Voraussetzung ist, dass die Macht unterschiedlich verteilt ist und somit die Untergeordneten veranlasst, den Befehlen Folge zu leisten. Märkte jedoch basieren auf Wettbewerb und Konkurrenz um knappe Güter. Die Governanceformen weisen auch unterschiedliche Handlungsanreize auf.

In **Netzwerken** sind Akteure angehalten miteinander zu verhandeln, wenn eine wechselseitige Ressourcenabhängigkeit besteht. Einigungen in Netzwerken basieren oft auf gegenseitigem Vertrauen. Bei dieser Governanceform der Gemeinschaft kommt es dann zu einem Handlungsanreiz und einer Einigung, wenn soziale „Ähnlichkeiten normativer, kognitiver oder evaluativer Art“ bestehen (Benz et al. 2007, Einleitung, 21). Abgesehen von diesen Überlegungen zur Funktionslogik von Governanceformen ist vor allem auch ihre Wandelbarkeit und Dynamik interessant. Beispielsweise sind Netzwerke nicht stabil, sondern Akteure können aus- und einsteigen und sich unterschiedlich stark verknüpfen. In Hierarchien können die leitenden Akteure auf Steuerung verzichten und Kompetenzen abgeben, wohingegen in Gemeinschaften Normen oft immer wieder hinterfragt werden und die Machtverhältnisse sich verschieben können.

Der **Wettbewerb** weist ständig wechselnde Akteurskonstellationen auf, wobei sich Strukturen verhärten oder aufbrechen können. Es gibt auch Mechanismen, die zur

Transformation von Governance führen können. Erstens sind die einzelnen Akteure imstande, bewusst die Interaktionsregeln der jeweiligen Governanceform zu ändern, was zur Erneuerung einzelner regulierender Elemente und somit zu einem Wandel führen kann. Veränderungen können auch von außen in ein System induziert werden, beispielsweise durch „Prozesse des Politiktransfers oder der Diffusion von Innovationen“, und drittens kann eine Änderung von bestehenden Konstellationen durch externe Einflüsse (z. B. Wirtschaftskrisen), die die Funktionsfähigkeit der Governance einschränken oder bedrohen, erzwungen werden (Benz et al., 2007, 20 ff.).

Auch die Governanceformen im Politikfeld der hochrangigen Straßen Österreichs haben sich oft sehr stark gewandelt und sind sehr vielseitig. Beginnend mit dem Vorherrschen von Hierarchie als zentrale Governanceform in der Frage von Infrastruktur haben sich in Laufe eines Prozesses die Governancearrangements stark gewandelt, etwa durch externe Effekte wie die Wirtschaftskrise, die die Finanzierungsstruktur für Straßennetze ins Wanken geraten ließ, oder die Globalisierung, die die Governanceform der Verhandlung von Staaten untereinander erstarken ließ. Dieses Feld ist von einer großen Pluralität und Verschränkung der unterschiedlichen Governanceformen und -ebenen gekennzeichnet. Es herrscht Wettbewerb der Politik, sowohl zwischen Parteien als auch zwischen den Ministerien. Es wurden neue Institutionen wie die ASFINAG als AG im Besitz des Staates gegründet und somit Steuerungskompetenzen abgegeben. Durch die EU-Mitgliedschaft kam eine weitere Governanceebene hinzu, die durch die Höherrangigkeit hierarchische Governanceformen und durch die Gleichgestellttheit ihrer Mitglieder auch Verhandlung und Gemeinschaft als Governanceformen aufweist. Mit erstarkenden Umweltbewegungen traten auch neue Akteure in das Politikfeld ein, die sich immer besser organisieren. Die Vielschichtigkeit und Verschränkung der Governancestrukturen, der Prozess ihrer Veränderung in den letzten Jahren sowie die zahlreichen Akteure im Feld sollen im Kapitel 4 „Analyse“ genau geklärt werden.

2.5 Explikationen

Von normativen Begriffen wie „Good Governance“ und „Global Governance“, normativen Konzepten wie „New Public Management“ über einen rein deskriptiven Governancebegriff hin zu der analytischen Verwendung einer „Governanceperspektive“ mit einer dafür geeigneten Definition von „Governance“ ist das Spektrum der Begrifflichkeiten, die es in diesem Kapitel zu klären gilt, überaus breit gefächert.

Es gilt, die unterschiedlichen Konzepte und Anwendungen von „Governance“ zu klären, um das für diese Arbeit herangezogene analytische Konzept vom normativen und deskriptiven Governancebegriff klar abzugrenzen. Denn durch die unterschiedlichsten Verwendungsweisen und Begriffsvariationen von „Governance“ ist der Terminus „mehrdeutig“, sodass KritikerInnen einen Angriffspunkt haben.

Die Mehrdeutigkeit erklärt sich durch die unterschiedlichen „konkreten Forschungsfragen“ und die damit verbundenen Unterschiede im Erkenntnisinteresse (Mayntz 2009a, 9). Auch die bereits beschriebenen, unterschiedlichen disziplinären Wurzeln haben zu lose zusammengewürfelten, unterschiedlichen Theorien und Konzepten geführt, die von der globalen bis zur lokalen Dimension und von analytischen bis normativen Perspektiven reichen (vgl. Schiller 2008, 11).

Um Governance als „Analysebegriff“ zu verwenden, grenzen Benz et al. (2007, 14-15) Governance als analytisches Konzept klar von der Verwendung von Governance als „deskriptiver Begriff“, „normativer Begriff“ und als „praktisches Konzept“ ab.

2.5.1 Normatives Governanceverständnis und der deskriptive Governancebegriff

Es ist von zentraler Bedeutung, die verschiedenen Verwendungsweisen des Governancebegriffs wie „Good Governance“, „Global Governance“ oder auch praktische Konzepte, die Governance als Regierungstechnik verstehen, von einem

analytischen Governancekonzept zu trennen, um die oft betitelte Unschärfe der Governanceperspektive zu klären. KritikerInnen bezeichnen das Governancekonzept oft als zu vage. Grund dafür sind die zahlreichen verschiedenen Anwendungen:

Zum einen hat sich in den Sozialwissenschaften zunächst ein rein deskriptiver Governancebegriff verbreitet, der die Tatsache beschreibt, dass sich in der modernen Gesellschaft vermehrt Handlungskoordinationen zeigen, in denen nicht hierarchisch, sondern in Netzwerken von privaten wie auch staatlichen Akteuren kollektive Entscheidungen getroffen werden und der von oben regierende Staat zunehmend an Bedeutung verliert. Kooperative Politik in Netzwerken ist besonders international zu beobachten. Eine rein deskriptive Verwendung des Begriffs „Governance“ ist nicht nur anfechtbar, da nicht geklärt ist ob derartige Politikformen nicht auch schon früher existierten, sondern bedarf auch einer analytischen Untersuchung, um die Charakteristika, Effekte, Strukturen und Mechanismen zu erfassen und vollständig verstehen zu können (vgl. Benz et al. 2007, 14-15; Oppen/Sack 2008, 260).

Des Weiteren wird Governance auch als normatives Konzept der „Good Governance“ verwendet, das festgelegte Normen wie „demokratische Verantwortlichkeit von Regierungen, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz“ erfüllen soll (Benz et al. 2007, 15). Diese Normen sind auf ein Gemeinwohl ausgerichtet und Schuppert (2011, 27) weist darauf hin, „dass eine starke normative Aufladung des Governancebegriffes durch das Merkmal der Gemeinwohldienlichkeit“ nicht zielführend sei, da Akteure, die nicht das Gemeinwohl anstreben, aus der Analyse ausgeschlossen werden könnten. Die klare methodische Trennung sei daher wichtig. Er schlägt, wie auch Michael Zürn, ein „Zwei-Takt-Verfahren“ vor, wobei im ersten Schritt die Governancestrukturen ohne eine normative „Gemeinwohlprämisse“ analysiert werden und erst dann in einem zweiten Schritt eine normative Betrachtung vorgenommen wird (Zürn 2008, 560).

Die Europäische Kommission versteht Governance in Anlehnung an das normative Konzept von „Good Governance“ als praktisches Konzept bzw. als

Regierungstechnik: „*Governance’ means rules, processes and behavior that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability and coherence*“ (vgl. Europäische Kommission 2001, 8, Fn. 1). Auch wenn dieses Praxiskonzept sich nicht wie andere auf genaue Regierungstechniken versteift und damit dessen Umsetzung analysierbar wäre, sind Praxiskonzepte dennoch klar von wissenschaftlichen Analysekonzepten zu unterscheiden (vgl. Benz et al. 2007, 15).

2.5.2 Governance als analytische Perspektive vs. Governancetheorie

Die analytische Verwendung der Governanceperspektive konzentriert sich darauf, verschiedene Akteurskonstellationen sowie unterschiedliche Koordinationsformen und deren Zusammensetzungen zu identifizieren und festzustellen, wie diese in gegenseitiger Abhängigkeit funktionieren (Benz 2004; Benz et al. 2007; Botzem 2002). Diese Masterarbeit schließt sich der analytischen Governanceperspektive an, die es mit einer spezifischen Perspektive auf die Wirklichkeit ermöglicht, die unterschiedlichen sich wandelnden Handlungskoordinationen als Prozess zu verstehen und deren Auswirkungen empirisch zu betrachten. Durch den Blick auf die verschiedenen Ziele von Akteuren aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, die in unterschiedlichen Machtverhältnissen zueinander stehen und sich auf Regelungsstrukturen einigen, können auch die Strukturen und Mechanismen der Governance der hochrangigen Straßen in Österreich betrachtet werden (vgl. Oppen und Sack 2008, 260).

2.5.3 Governance und NPM

New Public Management (NPM) ist ein Konzept, das eine Form des „Good-Governance-Konzeptes“ darstellt, wobei zu erwähnen ist, dass dieses spezielle Konzept seine ideologischen Wurzeln im Neoliberalismus hat. In erster Linie geht es darum, die Verwaltung eines Staates wie in einem Unternehmen zu strukturieren und BürgerInnen als KundInnen zu betrachten, die einen Service oder eine

Dienstleistung vom Staat in Anspruch nehmen. Der zweite essentielle Punkt des NPM-Konzeptes ist dessen volkswirtschaftliche Perspektive. Der Staat wird als „schlechter Unternehmer“ dargestellt und es wird geschlussfolgert, dass Privatisierungen und eine Einführung von Marktmechanismen zu höherer „Effizienz“ und „Effektivität“ führe. Der Staat soll als nur einer von vielen möglichen „Dienstleistern“ mit Privaten in den Wettbewerb treten. Die BürgerInnen als KundInnen sollen so zu mehr Leistungen kommen (Promberger 2009, 203).

Ziel ist es auch, im Bereich der öffentlichen Dienstleister, der britischen Doktrin der „*three E's*“ (*economy, efficiency and effectiveness*) folgend, wettbewerbsartige Strukturen einzuführen. Dies soll den Service effektiver und den Dienstleister ökonomischer und kundennäher machen. Da aber im staatlichen bzw. staatsnahen Sektor (etwa Unternehmen, die zu über 50 % im Eigentum des Staates sind) oft keine „echte Marktsituation“ herrscht, vor allem wenn man an Bereiche der Grundversorgung denkt, die meist weiter aus dem Staatsbudget finanziert wird, wird ein „Quasi-Markt“ geschaffen. Meist wird eingangs die „institutionelle Grundfinanzierung“ gekürzt und zugleich die „korporative Autonomie gestärkt“. Der öffentliche Dienstleister muss sich nun andere externe Budgetquellen suchen und gleichzeitig die Effizienz (Personalkürzungen, neue Abläufe, Kunden servizieren) steigern (Lange 2008, 239).

In Österreich hat NPM zwar nicht so stark Fuß gefasst wie beispielsweise im Vereinigten Königreich, dem „Mutterland von NPM“ (Promberger 2009, 204), dennoch gibt es beobachtbare Veränderungen in der Verwaltung (Promberger 2009, 208).

2.6 Multi-Level-Governance und Europäisierung

2.6.1 Multi-Level-Governance

Durch die Governanceperspektive ist es auch möglich, mehrere Ebenen der Politik zu analysieren. Wir sprechen dabei von „Multi-Level-Governance“. Dabei ist zu beachten, dass diese sich dadurch definiert, dass Verflechtungen zwischen den

verschieden politischen Ebenen der Governance – im Fall dieser Masterarbeit die Ebene der Länder, des Bundes und der EU – anzutreffen sind und „Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen“. Man spricht von Politikverflechtung als Merkmal von „Multi-Level-Governance“ (MLG). In der Analyse liegt der Fokus auf der Klärung von Ursachen, Formen und Folgen dieser Verflechtung (Benz 2004, 126 f.).

Die nachfolgende Darstellung zeigt lediglich die Ebenen der Governance und nicht alle zentralen Akteure. Sie ist stark staatszentristisch. Die tatsächliche Governancestruktur, die Entscheidungs- und Einflusssträger der Verkehrspolitik und deren Vernetzung werden in Kapitel 4 „Analyse“ dargestellt.

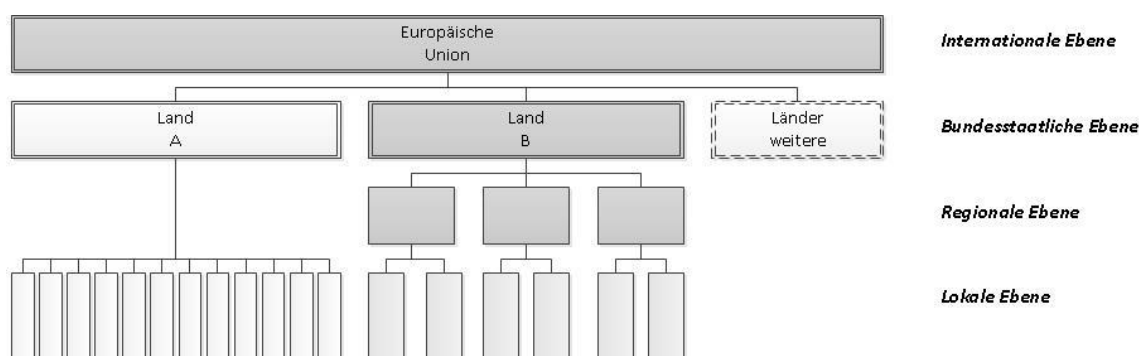


Abbildung 1: Governanceebenen; eigene Darstellung angepasst von Grafik aus Geys/Konrad 2010, 32

Die Ebene der Europäischen Union ist erst im Zuge des österreichischen Beitritts 1995 (und weiter gesehen auch der Beitrittsverhandlungen, Stichwort „Transit-Vertrag“, sowie der Mitgliedschaft in der European Economic Area 1994) hinzugekommen. Durch diese neue Ebene, an die schrittweise immer mehr Kompetenzen abgegeben wurden, kam es auch zu Veränderungen in den Mitgliedstaaten. Österreich wandte sich ab vom starken Korporatismus (vgl. Lehmbruch 1979, 53-54), mit nur einer begrenzten Anzahl starker Interessensgruppen (Sozialpartnerschaft in Österreich) hin zu vielen Akteuren, die in Netzwerken interagieren. Allgemein formuliert kann bei jeder durch die EU entstandenen Änderung (sowohl im Verhalten der Akteure, den Institutionen, den Governanceformen etc.) von „Europäisierung“ gesprochen werden. Dieser Begriff ist eng gekoppelt mit dem MLG-Begriff, da sich die Governanceperspektive erst

durch das Entstehen von internationalen, global agierenden Akteuren (EU, NAFTA, WHO etc.) und somit neuen Ebenen angepasst hat.

2.6.2 Europäisierung

Die Europaforschung in der Politikwissenschaft hat sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Beginnend mit der Gründung der Europäischen Union und der bald weiter vorangetriebenen europäischen Integration wurde anfangs vorwiegend die Frage geklärt, wie es dazu kam, dass sich souveräne europäische Staaten zu einer gemeinsamen Union zusammenschlossen (vgl. Axt/Milososki/Schwarz 2007, 137). Die europäische Integration wird als Prozess verstanden, in dem die heutigen Mitgliedstaaten Teile ihrer nationalstaatlichen Souveränität an eine höhere supranationale Ebene übertragen. Dies geschieht auch im Bereich der hochrangigen Straßennetze (ein Beispiel ist die Wegekostenrichtlinie – Richtlinie 1999/62/EG). Die Übergabe der Souveränität ist auch der wesentliche Unterschied zu einer simplen Koordination zwischen Staaten, bei der die eigene Souveränität unverändert bleibt (vgl. Schimmelfennig 2008, 290-291). Es wurde also europäische Integrationsforschung betrieben. Zentrale Frage war es, wie die neuen europäischen Institutionen (European Polity) erklärt werden konnten (Bözel/Risse 2000, 1). Hierbei handelt es sich um die „Bottom-up-Perspektive“ der Forschung (u. a. Puchala 1972; Héritier 1999; Moravcsik 1999).

Erst später, nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht und der Einführung des Euros als gemeinsamer Währung der Mitgliedstaaten, kam es zu einer Änderung des Profils der EU und es wurde die Frage aufgeworfen, wie das *policy-making* der EU die nationalen Institutionen und Politiken der Mitgliedstaaten beeinflusst. Der Prozess dieser innerstaatlichen Anpassung durch EU-Einflüsse wurde mit dem Begriff der „Europäisierung“ etikettiert (vgl. Ladrech 2009, 1).

Diese Wende in der Forschung zeigt eine Fokusveränderung an. Der Blickpunkt wandte sich von der Bottom-up-Perspektive, wie es dazu kam, dass sich Mitgliedstaaten zu einer Union zusammenschlossen und Institutionen bildeten, ab und konzentrierte sich auf die Auswirkungen und Veränderungen, die der Prozess

der europäischen Integration auf die nationale Politik hat (vgl. Radaelli 2004, 2-3). Diese Betrachtungsweise von „Europäisierung“ ist ‚top-down-orientiert‘ (vgl. Börzel 2003, 9).

Es gibt zahlreiche Definitionen für Europäisierung. Beispielsweise versteht Ladrech (1994, 70) unter Europäisierung einen *„incremental process reorienting the direction and the shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organisational logic of the national politics and policy-making“*.

Radaelli (2000, 4) versteht unter dem „Konzept der Europäisierung“ eine Anzahl von Prozessen, durch die politische, soziale und wirtschaftliche Dynamiken der Europäischen Union eingegliedert werden in *„the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies“*. Im Gegensatz zu Ladrechts Definition liegt der Fokus hier nicht bei den Organisationen (*„organisational logic“*), sondern auf der Veränderung in der Verhaltenslogik. Er betont auch weiter, was Europäisierung nicht ist. Europäisierung ist laut Radaelli nicht gleichzusetzen mit einer Homogenisierung oder mit Konvergenz, obwohl diese eine mögliche Dimension von Europäisierung darstellen kann. Wird Europäisierung also als Prozess verstanden, der dazu führt, dass Individuen, Institutionen und Organisationen der Mitgliedstaaten auf die durch die europäische Integration veränderten Bedingungen reagieren, macht dies eine einfache lineare Betrachtungsweise unmöglich. Vielmehr ist mit *„variable responses“* auch innerhalb eines einzelnen nationalstaatlichen Systems zu rechnen (Ladrech 2002, 392).

Weitere Informationen hierzu finden sich in Kapitel 3 „Historischer Abriss“ und in Kapitel 4 „Analyse“, speziell im Kapitelabschnitt 4.2.2 „Internationale Entscheidungsträger“, sowie 4.3.1 „Verschiebung der Ebenen – Beitritt zur EU“.

2.7 Was ermöglicht die Governanceperspektive?

Die Eignung des Begriffes Governance liegt laut Benz et al. (2007, 9-10) „nicht in der präzisen Beschreibung einer bestimmten Realität, sondern in einer bestimmten Perspektive auf die Realität. Damit liefert er einen Rahmen, in dem sich weitere

Begriffe einordnen und einander zuordnen lassen, je nachdem, welchen Gegenstand wir betrachten, welche Fragen wir stellen oder was wir erklären wollen“ (Benz et al 2007, Einleitung, 9-10, zitiert nach Kooiman 2002 und Pierre/Peters 2000).

2.7.1 Governance als Brückenbegriff

Governance wird auch oft als „Brückenbegriff“ bezeichnet. Die Wirtschaftswissenschaften haben erkannt, dass der Markt keine allmächtige Steuerungsfunktion besitzt und die Politikwissenschaften mussten von ihren Fokus auf Staat und Hierarchien als zentrale Formen abweichen. So kommt es zu einer Annäherung der beiden Disziplinen (Schuppert 2005, 373; Benz et al. 2007, Einleitung, 16; Kersbergen/Waarden 2004, 143 ff.).

Diese Masterarbeit beschränkt sich nicht auf einzelne Akteure oder Akteursgruppen, denn Ziel ist es, einen ersten allgemeinen Überblick über das Politikfeld der hochrangigen Straßennetze, das noch unterforscht ist, zu liefern. Dies soll nicht durch einen speziellen Fokus auf einzelne Akteursgruppen (Umweltbewegungen, staatliche Akteure etc.) eingeschränkt werden. Es soll ein Ansatz für weitere Forschungsfragen geliefert werden und eventuell spätere, detaillierte Analysen einzelner Akteursgruppen ermöglichen.

Das Feld ist stark verflochten und von unterschiedlichen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren gekennzeichnet. Gleichzeitig spielen weitere Politikfelder wie Finanzpolitik, Wirtschaftspolitik und Umweltpolitik eine große Rolle. Diese Arbeit soll in erster Linie die tatsächliche Politik der hochrangigen Straßen in Österreich auch jenseits der Gesetzgebungsverfahren und staatlicher Institution wie Regierung und Parlament darstellen. Es wird auch ein Überblick über die handelnden Akteure mit ihren teils konkurrierenden Zielen und Veränderungen der Akteursstruktur geliefert. Dafür eignet sich gerade die Governanceperspektive.

Durch das Begreifen einer Governancestruktur an sich kann in weiteren Schritten auch analysiert werden, wo ihre Stärken und Schwächen liegen („Good Governance“). Hierbei geht es auch um Fragen wie etwa, welche Akteure bei

politischen Entscheidungen oder einer Strategieplanung einzubinden sind oder wie eine Struktur verändert werden kann.

3 Historischer Abriss

3.1 Kapiteleinleitung

Am Beginn der Entwicklung von Autobahnen stand die Idee, Straßen zu bauen, die reine Kraftverkehrsstraßen sind und somit ausschließlich der Befahrung durch das Automobil dienen sollten. Die ersten derartig realisierten Straßen in Europa waren die „autostrade“ in Italien und die Berliner AVUS (vgl. Kreuzer 2007, 16). All diese Strecken waren Privatstrecken mit Gebühren.

Eine Autobahn ist heute dadurch definiert, dass sie nur für den Kraftverkehr, der eine gewisse Mindestgeschwindigkeit aufweisen muss, zugelassen ist. Sie hat zwei Richtungsfahrbahnen mit je mindestens zwei Fahrstreifen. Diese Richtungsfahrbahnen sind durch einen Mittelstrich oder auch einen Mittelstreifen getrennt, welcher nicht überfahren werden darf. Des Weiteren hat eine Autobahn keine höhengleichen Kreuzungen mit Eisenbahn oder anderen Straßen und eine Zu- und Abfahrt ist nur über eigene Anschlussstellen möglich. Durch diese Besonderheiten und andere spezielle Bauweisen, wie große Halbmesser und Krümmungen, ist eine schnelle Fahrgeschwindigkeit möglich (vgl. Köberlein 1997, 13). Mit einer Novelle des Bundesstraßengesetzes 1958 wurde erstmals im österreichischen Gesetz der Begriff „Autobahn“ definiert. Schnellstraßen waren noch nicht definiert (vgl. Kreuzer 2012, 21). Die Definition für Autobahnen aus dem Jahr 1958 lautet:

„Die in den Verzeichnissen als Autobahnen angeführten Straßenzüge sind Bundesstraßen, welche ohne höhengleiche Kreuzungen angelegt, mit besonderen Anschlußstellen [sic!] für Zu- und Abfahrt ausgestattet und einschließlich ihrer Zu- und Abfahrtstraßen zu diesen Anschlußstellen [sic!] nur dem Schnellverkehr mit nicht an Oberleitungen gebundenen im Sinne des § 1 Abs. 2 des Kraftfahrgesetzes 1955, BGBl. Nr. 223, gewidmet sind.“ (BGBl. 56/1958, §1 Abs. 1)

Von diesem Zeitpunkt an ist die Geschichte des hochrangigen Straßennetzes Österreichs in der Zweiten Republik von zahlreichen Entwicklungsprozessen,

Kompetenzverschiebungen und Reformen gekennzeichnet, die in diesem Kapitel skizziert werden.

3.1.1 Nachkriegszeit

Die ersten Autobahnteilstücke in Österreich entstanden während des zweiten Weltkrieges als Reichsautobahnen. Erste Bauarbeiten an den Reichsautobahnen wurden aber bis Anfang 1942 ganz eingestellt. In Österreich waren bis zu diesem Zeitpunkt erst zwei Abschnitte bei Salzburg von insgesamt 16,8 Kilometern Länge fertiggestellt worden. „Aber ein nicht unbeträchtlicher Teil der Erdarbeiten und auch der Brückenbauwerke an der heutigen West-, Tauern- und Wiener Außenringautobahn waren bereits weitgehend fertig“ (vgl. Kreuzer 2012, 15). Es wurde bald der Tenor laut, diese Strecken nicht für Milliarden abzureißen, sondern aufgrund ihrer Rolle für den Fremdenverkehr als wichtigen zukünftigen Wirtschaftssektor weiter auszubauen. Die Nachfrage aufgrund eines hohen Verkehrsaufkommens war noch nicht gegeben (vgl. Kreuzer 2007, 168).

Um diesen Plan weiter zu verfolgen, musste erst die Frage des „Deutschen Eigentums“ geklärt werden, denn die sowjetischen Besatzer sahen die Reichsautobahn, im Gegensatz zu den anderen Besatzungsmächten, als diesem zugehörig an. Ein weiteres Problem stellte der große Mangel an Baustoffen zur Zeit des Wiederaufbaus dar (vgl. Kreuzer 2007, 165 ff.).

3.2 Phase der Umsetzung - Spatenstich 1954

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs lag die Zuständigkeit für Straßenbau ganz beim Bund, genauer beim Ministerium für Handel und Wiederaufbau. Der finale Beschluss, den Bau der Autobahnen wieder aufzunehmen, lag nicht daran, dass der Verkehr spürbar zugenommen hatte, oder am Argument, dass die Straßen als für den Fremdenverkehr bedeutsam angesehen wurden. Vielmehr war die politische Situation (Ende 1952, Anfang 1953) durch die sogenannte „Stabilisierungskrise“ ausschlaggebend. Die Wirtschaftspolitik kämpfte mit Nullwachstum und hohen

Arbeitslosenzahlen. Im Herbst 1952 machte der damalige Staatssekretär Dr. Fritz Bock „in einer Vorbesprechung der ÖVP-Fraktion zum Ministerrat den Vorschlag, zur Schaffung von Arbeitsplätzen rasch den Autobahnbau aufzunehmen“ (Kreuzer 2012, 17).

Auch wenn die Frage des „Deutschen Eigentums“ noch nicht geklärt war, wurde die Wiederaufnahme des Baus vorbereitet. Die 1953 gegründete „Autobahn Studien G.m.b.H“, die mit Planung und Vorbereitung der Autobahnen Salzburg-Wien betraut wurde, hatte nur ein halbes Jahr Bestand. Grund war eine Abänderung des Bundesstraßengesetzes durch den Ministerrat im Mai 1954 auf Basis eines Berichtes der Autobahn Studien G. m. b. H, der besagte, dass die Bauaufnahme von ersten Teilstücken möglich sei. Das Bundesstraßengesetz wurde so abgeändert, dass fortan wieder das Ministerium für Handel und Wiederaufbau mit der Aufgabe betraut wurde und mit dem Bau beginnen konnte. Ein weiterer Grund für diesen Beschluss war, dass der Vorsitzende der „Autobahn Studien G.m.b.H“ wegen seiner bekannten NS-Vergangenheit umstritten war (vgl. ebd., 18 f.).

3.2.1 Bundesstraßengesetz 1948

Mit dem ersten Bundesstraßengesetz der Zweiten Republik, das 1948 ausgegeben wurde, sind die noch gültigen Bestimmungen aus dem Deutschen Reich abgelöst worden und die Grundlage für die Übertragung des Besitzes der „Reichsautobahn“ wurde dem Bundesministeriums für Handel und Wiederaufbau übertragen. Mit der Novelle dieses Gesetzes 1954 wurde der Grundstein für die Wiederaufnahme des Autobahnbaus in Österreich gelegt und erstmals der Begriff „Autobahn“ als Bundesstraße A angeführt. Es gab aber noch keine genaue Definition des Autobahnbegriffes im Gesetz, sondern nur die Anführung von Strecken als Autobahn (vgl. Kreuzer 2007, 165-171; BGBl. 59/1948; BGBl. 127/1954).

Um den Widersprüchen zum Autobahnprojekt des damaligen Koalitionspartners SPÖ gegen den Bau zu begegnen, wurde das zur Verfügung stehende Budget im Verhältnis 50:50 zwischen dem Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau (ÖVP) und dem von der SPÖ geführten Bundesministerium für Verkehr und

verstaatlichte Betriebe aufgeteilt. Hierbei handelt es sich um ein typisches Beispiel der österreichischen Proporz-Politik, die auch noch lang anhalten sollte. Erst im Jahr 2000 wurde mit dem BMVIT ein „Gesamtverkehrsministerium“ geschaffen.

Am 1. Juli 1954 führte Bundeskanzler Julius Raab den ersten Spatenstich durch, der die Wiederaufnahme des Autobahnbaus einläutete (vgl. Kreuzer 2012, 19).

3.2.2 Novelle des Bundesstraßengesetzes 1958

1958 kam es zu einer weiteren Novelle des Bundesstraßengesetzes, in der erstmals der Streckenverlauf präzisiert wurde und der Begriff *Autobahn* genau definiert wurde (vgl. BGBl. 56/1958). Bereits 1959 wurde mit dem Bau der Brennerautobahn begonnen, die jedoch noch nicht im Gesetz als Autobahn geplant war und daher vorerst als *Ausbau der Brenner-Bundesstraße* geführt wurde. Mit steigendem Verkehrsaufkommen und der Forderung nach einer *Brenner Autobahn* wurde die Strecke mit der Bundesgesetzesnovelle 1964 als solche ins Gesetz aufgenommen (vgl. Kreuzer 2012, 21; BGBl. 135/1964). Gleichzeitig wurde 1964 zur Finanzierung der teuren *Brenner Autobahn* die erste Sondergesellschaft für Finanzierung, Erhaltung, Betrieb und Errichtung der Autobahn gegründet (die Brenner Autobahn AG), da eine alleinige Finanzierung aus dem Staatsbudget nicht mehr möglich erschien – die Mittel aus der Mineralölsteuer waren zu gering. Bereits ähnlich wie die heutige ASFINAG war die Brenner Autobahn Aktiengesellschaft durch ein Finanzierungsgesetz legitimiert. Sie war mit der Finanzierung, Errichtung, Erhaltung und dem Betrieb der Strecke beauftragt und nahm dafür Fremdkapital auf (vgl. Schierhackl 2012, 129). Der Unterschied lag in der territorialen Einschränkung auf eine Strecke und vor allem auch darin, dass die Länder einen großen Anteil (je nach Anteil an Kilometer durch ihr Bundesland) an der Gesellschaft hielten. Dies hieß natürlich auch, dass sie Einfluss auf die Sondergesellschaft ausüben konnten.

Es folgten sechs weitere derartige *Bundesstraßengesellschaften* bis zur Gründung der letzten im Jahr 1978 (Karawankentunnel AG), die meist großteils (ca. 60 %) vom Bund gehalten wurden und zum anderen Teil von den Bundesländern, durch die die betreffenden Strecken führten (vgl. Estermann et al. 2008, 15).

3.2.3 Sondergesellschaften

Die Aufgabe dieser Sondergesellschaften war es, einzelne Autobahnen mittels Kreditoptionen zu finanzieren. Sie durften teils Benutzerentgelt (Maut) einheben, das die Kreditrückzahlungen abdeckte (vgl. Schierhackl 2012, 129). Aus dem Bundesbudget wären vor allem die teuren alpenquerenden Strecken nicht finanzierbar gewesen. Dazu äußerte sich der damalige Minister Moser 1978 im Nationalrat:

„Der Sinn der Schaffung solcher Sondergesellschaften war ja, auch die Mittel des Kapitalmarkts für besonders teure Strecken wie eben die Alpenübergänge freimachen zu können und diese Strecken mit Gebühren zu belegen, sodaß [sic!] aus den Einnahmen wieder Teile der aufgenommenen Kredite zurückgezahlt werden konnten. Gerade diese teuren Alpenübergänge wären in der Zeit, in der sie nun schon zur Verfügung stehen, niemals aus den normalen Einnahmen für den Straßenbau oder aus Budgetmitteln des Bundes zu bauen gewesen, was bedeutet hätte oder auch bedeuten würde, daß auf diesen Straßen der Verkehr schon in der Vergangenheit einfach total zusammengebrochen wäre“ (94. Sitzung - 24. Mai 1978 - NR XIV. GP - Stenographisches Protokoll, 9021).

Am 1.1.1993 wurden die bis dato sieben Straßenbausondergesellschaften zu zwei Bundesstraßengesellschaften zusammengefasst, nämlich zur Österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen-Aktiengesellschaft (ÖSAG) sowie zur Alpen Straßen Aktiengesellschaft (ASAG). Dies bedeutete auch weniger Einfluss für die Länder, da ihr prozentueller Anteil an den nun zusammengelegten Gesellschaften kleiner war als in den betreffenden einzelnen Sondergesellschaften (vgl. BGBl. 826/1992). Beide wurden erst 2005 vollständig (als Rechtsnachfolger) in die ASFINAG eingegliedert (Forthuber 2012, 160).

3.2.4 Finanzierung und Planung

Mit der Aufnahme weiterer Autobahnen in das Bundesstraßengesetz 1968 (BGBl. 113/1968) erwähnte bereits damals der Abgeordnete Helbrich (ÖVP) im Nationalrat, dass neue Finanzierungsmöglichkeiten gesucht werden müssten, um all diese geplanten Strecken vor dem Jahr 2000 zu realisieren. In dieser Phase der Autobahngeschichte ging es jedoch primär darum, einen Weg zu finden, vorausschauender zu planen und die Trassen für den Streckenverlauf zu sichern, solange der Baubeginn noch unklar war (vgl. Kreuzer 2012, 22). Darum wurde Ende

der 1960er Jahre ein gesamtösterreichisches Komitee geschaffen, das das Straßennetz erstmals nach der Funktionalität neu bewerten sollte. Ergebnis dieser Neubewertung war die „Funktionelle Straßenbewertung. Verfaßt [sic!] für die Neubewertung des Bundesstraßennetzes“ (BMBT 1970). Darin heißt es:

„Der volkswirtschaftliche Nutzen der Straßenverbindungen für die Allgemeinheit hängt zum überwiegenden Teil von ihrer funktionellen Ausgestaltung, sowohl in bezug [sic!] auf die Trassenwahl als auch in bezug [sic!] auf die Anlageverhältnisse, Querschnittgestaltung usw., ab. Die infrastrukturellen Auswirkungen des Ausbaus der Straßen für die Entwicklung ganzer Regionen zeigen sich jedoch oftmals erst nach Jahren. Einer dem vorauszusehenden Erfordernis angepaßten [sic!] Gliederung des Straßennetzes kommt daher größte Bedeutung für eine zeitlich richtige Entscheidung über die umfangreichen Investitionen zu.“ (BMBT 1970, 3).

1967 hatten sich die Bedeutungen einiger Hauptverkehrsrouten durch Veränderungen der Regionalstruktur verschoben. Einige Bundesstraßen waren unwichtig geworden, wohingegen Landesstraßen „bundesstraßenwürdig“ (mehr Verkehr, wichtige Strecke für die Wirtschaft) geworden waren. Die Länder bemühten sich vermehrt um die Übernahme solcher Landesstraßen durch den Bund. Zentraler Hintergrund dabei ist die Frage der Finanzierung, denn wenn der Bund die Strecken als Bundesstrecken aufnimmt, finanziert er sie auch. Es wurde nun erstmals versucht, durch wissenschaftliche Planung Lösungen und ein System für die Straßenplanung zu finden. Ziel war ein Bewertungssystem für die österreichischen Bundesstraßen, das für einen längeren Zeitraum verwendet werden konnte und die Funktionalitäten der Straßen klar abbildete. Somit sollte die Frage, welche Strecken Bundesstraße, Landesstraße oder Gemeindestraße sind, klar definiert werden. Diese Überlegungen läuteten eine Phase der Planung eines Gesamtnetzes ein und führten auch zum Entwurf eines neuen Bundesstraßengesetzes, der für das Bundesstraßengesetz 1971 herangezogen wurde (vgl. BMBT 1970, 8).

3.3 Phase der Planung

3.3.1 Bundesstraßengesetz 1971

Auf der Grundlage der funktionellen Straßenbewertung kam es mit dem Regierungswechsel 1970 zu einer SPÖ-Alleinregierung unter Bundeskanzler Bruno Kreisky 1971 zu einem völlig neuen Bundesstraßengesetz (BGBl. 286/1971), das stark am deutschen Bundesfernstraßengesetz ausgerichtet war (vgl. Estermann et al. 2008, 14):

„Das Bundesstraßengesetz 1971 stellt hinsichtlich der umfassenden gesetzlichen Regelung vieler Fragen im Zusammenhang mit den Bundesstraßen einen Meilenstein, aber auch den Höhepunkt an Autobahnplanung dar. Es führte nicht nur die Schnellstraße (Bundesstraße S) ein, sondern normierte auch und vor allem moderne Grundsätze der Trassenfestlegung, [...] die berühmte [...] ‚Trassenverordnung‘. [...] Insgesamt listete das Gesetz nun 21 Autobahnen und 31 Schnellstraßen auf.“ (Kreuzer 2012, 23).

Dieses Gesetz ist noch immer die Basis für das heutige Bundesstraßengesetz, auch wenn einzelne Strecken gestrichen wurden.

3.3.2 Dringlichkeitsreihung 1975

Mit dem Bundesstraßengesetz und der Festlegung der Strecken musste weiter geklärt werden, wo mit dem Bau begonnen werden sollte und durch welche Strecken der steigenden Verkehrsbelastung entgegengekommen werden konnte. Es kam zu einem Wettstreit der Bundesländer. Die Landeshauptleute wollten, wenn schon keine Autobahn, zumindest Schnellstraßen zugesichert bekommen, da solche große Bauprojekte Prestigeprojekte sind, die Arbeitsplätze im Bundesland schaffen. Auf der Grundlage des Bundesstraßengesetzes 1971 kam es 1975 zu einer ersten „Dringlichkeitsreihung“, weitere Dringlichkeitsreihungen wurden für alle fünf Jahre vorgesehen (vgl. BMVIT 2011, 15 f.; Knoflacher/Wottawa 1977; Kreuzer 2007, 196).

„Es ist alles planbar! Das war auch unser Zugang. Wir haben dann [...] erkennen müssen [...] es ist zwar alles planbar, aber es ist noch viel zu viel Politik da.“ (Interviewpartner 9, Z448-450)

Doch später, nach 1985, wurde aus verschiedenen Gründen auf das Erstellen von weiteren Dringlichkeitsreihungen verzichtet. Einem damals verantwortlichen

Beamten war es beispielsweise unverständlich, warum der Karawankentunnel einer Strecke beim Innkreis, die dringender gewesen wäre, vorgezogen wurde. Er beschreibt im Interview, dass sich vor allem die Länderpolitiker nicht mehr an die Dringlichkeitsreihung gehalten hätten. Gleichzeitig hätten die aufkommenden Streckenmautgesellschaften (Brenner AG, Arlberg AG etc.) keine Rücksicht auf die Reihung genommen, sondern ihre Entscheidungen aufgrund von Fremdfinanzierungsüberlegungen getroffen (Interviewpartner 9, Z465-487). Daraufhin hätten die zuständigen Beamten selbst beschlossen, keine Dringlichkeitsreihung mehr zu erstellen:

„ [...]ich muss ehrlich sagen, dann im Jahr 1990, das war ganz frech, haben wir gesagt, wir machen keine mehr. Es hat sich keiner aufgeregt und nie mehr hat einer gefragt.“
(Interviewpartner 9, Z465-487)

Dies zeigt auch die Macht der damaligen Landespolitik gegenüber Bundesentscheidungen. Länderwünsche spielten eine größere Rolle als die Dringlichkeitsreihung. In Kapitel 4 „Analyse“ wird näher auf Kompetenz- und Machtverschiebungen eingegangen.

3.3.3 Gründung der ASFINAG 1982

Nach den Ölkrisen 1973 und 1979/80 hatte die Motorisierung erst nicht im erwarteten Ausmaß zugenommen. Zusätzlich wurde die Finanzierung des Netzausbaus, die von der Zweckbindung der Mineralölsteuer für den Autobahnbau abhängig war, immer schwieriger (Kreuzer 2012, 23 f.).

Am 11. September 1982 wurde mit der ASFINAG eine zentrale Stelle für Bau, Erhalt und Finanzierung des hochrangigen Straßennetzes geschaffen. Es handelte sich dabei um eine reine Finanzierungsgesellschaft mit dem Bund als 100-prozentigem Eigentümer. Die Aufgabe dieser Gesellschaft war es, die Kreditoperationen aller bis dato bestehenden Autobahngesellschaften des Bundes zu führen. Dies betraf die Brenner Autobahn AG, die Tauernautobahn AG, die Tauernautobahn AG hinsichtlich des Karawankentunnels, die Pyhrn Autobahn AG, die Arlberg Straßen Tunnel AG und die Autobahnen- und Schnellstraßen AG. Zweck dieser Gründung war die Übertragung der finanziellen Verpflichtungen der Sondergesellschaften auf die

ASFINAG, die somit die Schulden der Sondergesellschaften übernahm und durch Kreditoperationen Gelder für die Gesellschaften akquirieren sollte. Die Benutzungsentgelte, die bereits auf Autobahnen bestanden, wurden den Gesellschaften überlassen. Sie sollten daraus ihre Verwaltungskosten, Personalkosten, Erhaltungskosten und die Kosten, die bei der Einhebung der Gebühren entstehen, decken. Nicht durch das Benutzungsentgelt gedeckt waren Baukosten und Zinsentilgungskosten (BGBl. 591/1982).

„Die Idee einer Bündelung der Finanzierung der seit den 1960er Jahren erfolgreich tätigen Straßenbausondergesellschaften mit dem Ziel des Liquiditätsausgleiches untereinander mündete im Initiativantrag an den Nationalrat im Juni 1982. Die in Aussicht genommenen gründenden Vorstandsmitglieder – Janschek aus dem Bereich der Bundesfinanzierung und Rainer aus dem Vorstand der Arlberg Schnellstraßen AG – wurden anschließend vom Bundesminister für Finanzen beauftragt, nebenberuflich die Vorbereitungen zur Gründung der ASFINAG zu treffen.“ (ASFINAG 2012, 136).

Interviewpartner (vgl. Interviewpartner 10, Z72-90; Interviewpartner 5, Z43-57) bezeichnen die ASFINAG-Gründung 1982 als „eine reine Finanzierung“ oder direkter „eine reine Schuldenbank“, um „[die] Erfordernisse für den Straßenbau“ aufzubringen. Diese waren höher als die Einnahmen aus der Mineralölsteuer.

„Die haben [...] Schulden aufgenommen [und] finanziert, die ganzen Ausbaumaßnahmen von den damals schon im Betrieb befindlichen Sondergesellschaften. [...] Also das war eigentlich nur dazu da, um diesen Gesellschaften entsprechend billiges Geld zu geben, weil [...] natürlich eine größere Gesellschaft [...] mit einem größeren Finanzierungsvolumen bessere Bedingungen haben kann als eine Arlberg AG oder eine Brennerautobahn AG, die haben sich ja bis zu dem Zeitpunkt selber finanziert, die sind selber, haben selber Wertpapiere oder bzw. Anleihen genommen und das ist natürlich nicht sehr gescheit, wenn eine Gesellschaft mit einem Jahresumsatz von, sagen wir mal, einer Milliarde Schilling damals im Jahr sich da in Japan mit Yen oder mit Schweizer Franken finanziert. Das wurde dann abgestellt und deswegen die ASFINAG gegründet.“ (Interviewpartner 10, Z75-90)

„Es gab [...] neben den Sondergesellschaften auch andere Formen der Sonderfinanzierung. Das waren sogenannte Vorfinanzierungen, wo der Bund das Geld aufgenommen hat, das Finanzministerium, [das] Bautenministerium gebaut hat und die Länder Zinsen dazu gezahlt haben. Auch diese Schuldenaufnahmen, diese Verwaltung der Schulden ist in die ASFINAG gewandert. Das war dann das erste Mal ein Instrument, womit auch alle Verbindlichkeiten der Bundesstraßen, alles was außerhalb vom Budget war, in einer Gesellschaft gebündelt werden konnte.“ (Interviewpartner 5, Z43-57)

3.4 Phase des Umdenkens und der Umweltbewegungen

Mit der aufkommenden Umweltbewegung machte sich auch in Bezug auf hochrangige Straßen eine vermehrt kritische Einstellung gegenüber Bauvorhaben in der Bevölkerung breit. Auch die Bereitschaft der BürgerInnen, sich gegen Obrigkeiten zu wehren und Rechtswege auszunutzen, nahm als Erbe der 1968er-Bewegung zu. In den 1970er und 1980er Jahren entstand eine Vielzahl an neuen Bewegungen, die Widerstand gegen Verkehrsprojekte leisteten, und kaum ein Großprojekt stieß nicht auf Widerstand (vgl. Gottweis 2000, 3-5).



Abbildung 2: Autobahnbesetzung, Aktion von Global 2000, Demonstranten besetzen die Baustelle der Ostautobahn (A4) 1990 (Bilderarchivaustria 2017)

Die Baueuphorie der 1960er und 1970er Jahre nahm jäh ab und auch die Eröffnungen von Straßen in der Phase der erhöhten Protestbereitschaft der BürgerInnen waren derzeit nicht mehr so bedeutsam für die Politik. Manche Eröffnungen, die sonst als politisches Spektakel genutzt wurden, erfolgten formlos (Kreuzer 2012, 23 f.). Landeshauptmann Ratzenböck bemerkte 1986:

„Autobahneröffnungen sind auch nicht mehr das, was sie einmal waren.“ (ÖÖN vom 6.8.1986, 5; zitiert nach Kreuzer 2012, 23).

Die „größten Widerstände waren Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre. Da waren so Protestbewegungen. Da sind die Grünen stark geworden. [...] jede Baustelle ist besetzt worden, also richtig. Kaum waren die Bagger da, sind die gekommen und haben sich angekettet. Das ist quer durch Österreich gegangen, bei allen Abschnitten. [...]“ (Interviewpartner 5, Z696-701)

In den 1980ern kam es zu einem enormen Zuwachs des Transitverkehrs (Start und Ende der Reise sind im Ausland) und der damit verbundenen Lärm- und Schadstoffbelastung. Dies führte vor allem im Bundesland Tirol zu Protesten der betroffenen BürgerInnen. Dieser massive Druck von unten wurde zu einem zentralen Diskussionspunkt für die EU-Beitrittsverhandlungen (vgl. Hussel 2005, 31). Wolfgang Rauh (2005, 23) kritisiert aber, dass der Anteil des Lkw-Transitverkehrs, gemessen an der steigenden Gesamtverkehrsbelastung bzw. dem Lkw-Binnenverkehr, relativ gering war und „relevante Unterschiede zwischen Lkw-Transitverkehr und sonstigem Lkw-Verkehr nicht auszumachen“ sind. Gemessen an Kfz-Kilometern machte der Lkw-Transitverkehr nur etwa rund „0,5 % aller Kfz-Kilometer und 3,5 % aller Lkw-Kilometer“ aus, jedoch sind diese Zahlen kein geeigneter Messwert für die Belastung (Lärm, Abgase), die der Bevölkerung entsteht, die „Brutto-Tonnenkilometer (= Gewicht von Fahrzeug und Ladung mal zurückgelegter Strecke)“ (ebd., 24). Mit seinen Berechnungen⁶ kommt Wolfgang Rauh auf einen Anteil des Transitverkehrs von 11,5 % an den Lkw-Brutto-Tonnenkilometern.

Hierbei darf aber nicht ignoriert werden, dass einzelne Alpentäler sowohl sehr stark vom Transitverkehr belastet waren, wie etwa auf Strecke vom „Pittental am Ostende der Alpen bis zum Klostertal in Vorarlberg“. Im Unterinntal kam der Lkw-Transitverkehr auf einen Anteil von 50 % und in einem einzigen Tal, dem Wipptal zwischen Innsbruck und dem Brenner, gar auf 90 % (Rauh 2005, 24). Dies erklärt auch die hohe Zahl der Proteste in Tirol (vgl. Hussel 2005, 31). Medien und Politik haben es laut Rauh (2005, 30) gekonnt verstanden, die durch den Verkehr

⁶ Rauh zieht für seine Berechnungen Zahlen von Spiegel 1999; Herry/Sedlacek, 2003; Herry/Russ/Wolf 2002 und Estermann/Fusseis 2001 heran. Die Quellen sind im Literaturverzeichnis gelistet.

entstandenen Belastungen weg von den heimischen Verkehrsproblemen hin zum Thema „Transitverkehr“ zu lenken und Österreich als Opfer europäischer Verkehrspolitik darzustellen. Das Thema wurde zum Stolperstein der Beitrittsverhandlungen (vgl. Hussel 2005, 31).

Bereits Ende der 1980er Jahre hatte sich die „für viele österreichische Interessensgruppen (Bauindustrie, Autoklubs, Autoimporteure) unerfreuliche Kritik an der Umweltbelastung durch den Straßenverkehr (Stichwort: ‚Waldsterben‘)“ langsam in eine Kritik des Verkehrs aus dem Ausland verwandelt (Rauh 2005, 30).

3.4.1 Streichung geplanter Straßen – Novelle 1983

Der Widerstand gegen Autobahnprojekte Anfang der 1980er Jahre (in Oberösterreich auch schon früher), die Uneinigkeit über Trassenverläufe, die mangelnde Finanzierung und auch der steigende Widerstand gegen Bauprojekte führten dazu, dass mit der Novelle des Bundesstraßengesetzes 1983 viele der 1971 beschlossenen Autobahnen und Schnellstraßen wieder aus dem Gesetz genommen wurden oder Schnellstraßen als Bundesstraßen und Autobahnen als Schnellstraßen geplant wurden. Beispielsweise wurden die S 38 Welser Schnellstraße und die S 10 Braunauer Schnellstraße gestrichen und ein Abschnitt der geplanten Mühlkreisautobahn nun als S 21 Mühlkreis Schnellstraße festgelegt (vgl. Kreuzer 2007, 191,235).

Interviewpartner 9 (Z437-532) äußert sich kritisch zu der Streichung einiger Strecken und meint, dies wäre eine politische Aktion, da es medial zu Zeiten erstarkender Umweltbewegungen gut ankam, Straßenstrecken zu streichen. Dabei sei aber leider nicht auf die Sinnhaftigkeit geachtet worden. Er nennt Strecken, wo durch die Streichung der Verkehr auf noch viel längere Strecken ausweichen musste oder es zu Überlastungen kam.

„Ein Minister, den ich an und für sich recht geschätzt habe, der Herr Sekaniener, das war dieser Fußball-Präsident, aber ein Pragmatiker, ein Wirtschaftler, ich hab Glück gehabt mit einigen Ministern, sagt dann einmal: ‚Jetzt muss ich was tun‘, da ist die Umwelt aufgetaucht ein bisschen und so, [...] er hat gesagt: ‚Nehmen wir 400 km von

der Straße heraus' und hinaus ist gekommen ‚Wir bauen 400 km weniger Straßen!‘. Wissen Sie, wie das angekommen ist? Ja? [...] das starke wichtige Aufkommen des Umweltgedanken ist [...] leider falsch beantwortet worden. Mit Scheinbeantwortungen, indem ich da 400 km plötzlich das Netz kürzer mache, deswegen habe ich noch keinen Umweltgedanken [...] man hat schon jetzt damit, jetzt sag ich mal ganz offen, etwas politisch agiert [...].“ (Interviewpartner 9, Z 473-486)

Gleichzeitig wurde auch ein Budget für die Straßenforschung festgelegt und die Umweltverträglichkeit, der Schutz der Nachbarn und der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Bundesstraße wurden im Gesetz verankert.

„Vor dem Bau einer Bundesstraße und vor der Umlegung von Teilen einer bestehenden Bundesstraße hat der Bundesminister für Bauten und Technik [...] die Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens, den Denkmalschutz und die Umweltverträglichkeit nach den Erfordernissen des Verkehrs und darüber hinaus der funktionellen Bedeutung des Straßenzuges sowie unter Bedachtnahme auf die Ergebnisse der Anhörung [...] den Straßenverlauf im Rahmen der Verzeichnisse durch Festlegung der Straßenachse durch Verordnungen zu bestimmen“ (BGBl. 63/1983: §4, Absatz 1).

Projektpläne mussten sechs Wochen in den Gemeinden zur Einsicht aufgelegt werden (ebd.). 1993 wurde dann das Umweltverträglichkeitsprüfungs-Gesetz, kurz UVP-G, beschlossen, das der Bevölkerung stärkere Beteiligung im Verfahren und Einspruchsrecht gewährt. Die UVP ist damit verpflichtend vor dem Bau einer hochrangigen Straße durchzuführen (BGBl. 697/1993). Anfangs existierte ein sehr einfaches Verfahren, das lediglich eine Auflagefrist beinhaltete. Erst später, zu Beginn der 1980er Jahre, wurde laut Interviewpartner 10 die Möglichkeit eines Einspruchs bzw. der Formulierung einer Einwendung eingeräumt. Mit dem UVP-Gesetz wurde ein Verfahren verankert, das genau festlegt, welche Prüfungen stattfinden müssen, um die Umweltverträglichkeit nachzuweisen (Interviewpartner 10, Z514-525).

3.4.2 Aufhebung der Zweckwidmung der Mineralölsteuer 1987

Seit 1950 wurden Teile der Mineralölsteuer für den Autobahnbau zweckgebunden und das Mineralölsteuergesetz war die Finanzierungsgrundlage (BGBl. 88/1959). Das Aufheben der Zweckbindung der Mineralölsteuer 1987 führte zu weiteren Finanzierungslücken im Verkehrsbereich (Estermann et al. 2008, 13 ff.). Generell ist zu bemerken, dass der Benzinpreis einen großen Einfluss auf die Verkehrspolitik

hatte. Von 1955 bis 1973 blieb der Benzinpreis stabil, da die Versorgung mit Erdöl relativ günstig und sicher war, und dies führte zu höheren Verkehrsaufkommen auf den Straßen: „Bis Mitte des Jahres 1973 war der Benzinpreis relativ stabil. Das lag in rückläufigen Rohölpreisen, stagnierenden Verarbeitungs- und ‚nur‘ mäßig steigenden Vermarktungskosten (ohne Mineralölsteuer) begründet. Die Steuerkomponente hingegen stieg von 54 % Ende 1955 auf fast 69 % Anfang 1973.“ (BMVIT 2011, 116).

3.5 Phase der Europäisierung – Maastricht-Vertrag

3.5.1 Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft

Auch die Entwicklungen der Europäischen Union spielen für die Veränderungen in der österreichischen Verkehrspolitik eine Rolle, denn bereits 1957 bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) mit den sogenannten „Römischen Verträgen“ wurde auch eine gemeinsame Verkehrspolitik angestrebt, da die Wichtigkeit des gemeinsamen Verkehrs für die europäische Integration und die Wirtschaft erkannt wurde. Die nationalen Verkehrspolitiken waren sehr unterschiedlich geregelt, was ein Handelshindernis darstellte. Für die Entwicklung eines gemeinsamen Binnenmarkts war eine gemeinsame Verkehrsinfrastruktur vonnöten. Doch in den Verträgen handelte es sich bei diesen Bestrebungen um Erwartungshaltungen ohne Mittel zur Umsetzung.

Als es in den 1970er und 1980er Jahren zu immer mehr konkreten Vorschlägen der Kommission kam, über die der Rat entscheiden sollte und die er teilweise schon erlassen hatte, um eine gemeinsame Verkehrspolitik voranzubringen, verklagte der Europäische Gerichtshof den Rat aufgrund der Verletzung des EWG-Vertrages. Es kam am 22. Mai 1985 zum sogenannten „Untätigkeitsurteil“, das dem Rat verbot, verbindliche Bedingungen für die Verkehrspolitik zu schaffen, da es keine gesetzliche Grundlage dafür im EWG-Vertrag gab. Erst ab der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 gelang es, verbindliches Recht zu schaffen, da das Einstimmigkeitsprinzip der Römischen Verträge zu einem leichter zu erreichenden

Mehrheitsbeschluss abgeändert wurde. Auch das österreichische Verkehrsrecht musste an die Rechtslagen der EG und später der EU angepasst werden (KOM 2001/370, 6).

3.5.2 UVP-Richtlinie und UVP-Gesetz

Bereits 1985 erließ die EG eine Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Richtlinie), die in Österreich mit dem bereits erwähnten UVP-Gesetz im Jahr 1993 umgesetzt wurde. Durch dieses Gesetz wurde eine starke Diskussion in der österreichischen Politiklandschaft ausgelöst. Gerade die Ausdehnung der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung über AnrainerInnen und Behörden hinaus lösten in einem Land wie Österreich, das traditionell den „Informationszugang sehr restriktiv gehandhabt“ hatte, Ängste aus. Dazu trug bei, dass gleichzeitig der Widerstand gegen das geplante Donaukraftwerk in Hainburg stärker wurde und der herrschenden Politik durch das UVP-Gesetz „die mögliche politische Rolle der Umweltbewegungen vor Augen geführt“ wurde. Ein Vertreter der Behörden meinte etwa, „über die Beteiligung der Öffentlichkeit, der Bürgerinitiativen, könnten quasi faschistische Methoden in das Verfahren einfließen. Eine wohl maßlose Überschätzung der Einflussmöglichkeiten damaliger NGOs“ (Mittendorfer 2008, Vorwort).

Von der Politik und im „Selbstverständnis vieler ÖsterreicherInnen“ wurde Österreichs Status als „Umweltmusterland“ gerne betont. Dieser fußte jedoch noch „auf einer als korporatistisch und paternalistisch zu bezeichnenden Politik“, die keine politische Macht abgeben wollte. NGOs, Umweltorganisationen und BürgerInneninitiativen hatten die Hoffnung, durch das UVP-Gesetz auch rechtlich abgesichert zu sein. Andere hofften durch die frühe Einbindung aller Akteure Widerstände im Vorhinein zu vermeiden und die Verfahrenszeiten zu verkürzen (ebd., Vorwort).

Zwingend erforderlich wurde eine Einigung und Umsetzung durch den Beitritt Österreichs zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Behörden und Politik waren teils noch verunsichert, da plötzlich Gesetze von „jemand anders“ (EU)

diktiert wurden. Österreich stellte sich im Zuge des Beitritts weiter medial als „Umweltmusterland“ dar. Umweltschutz war zwar noch in aller Munde, doch aufgrund der „wirtschaftsliberalen Kräfte“, die für „eine Minimalumsetzung“ waren, kam es etwa in der Umsetzung zur Festlegung sehr hoch angesetzter Schwellenwerte. Ängste, dass es etwa zu einer großen Anzahl an Verfahren kommen würde, stellten sich als übertrieben heraus. Österreich hat verglichen mit anderen EU-Mitgliedstaaten gemessen an der Bevölkerung eine geringe Zahl an UVP-Verfahren (Mittendorfer 2008, Vorwort). Generell bestätigen auch Interviewpartner, dass sich durch europäische Rechtsvorschriften schrittweise die rechtliche Position für die Zivilbevölkerung, NGOs und BürgerInneninitiativen verbessert hat:

„Was man allgemein sagen kann, dass sich sicher die Position derjenigen, also wenn Sie jetzt Proteste ansprechen, [...] die rechtliche Position verbessert hat. [E]s gibt mehr Möglichkeiten, gegen Entscheidungen der Behörde, also über einen langen Zeitraum jetzt, also wenn ich jetzt vor 20 Jahren vergleiche oder so. [Dass sich die Position schrittweise], auch sicher aufgrund der EU-rechtlichen Vorgaben, verbessert hat.“ (Interviewpartner 2, Z355-361)

Auch wenn das UVP-Gesetz und auch dessen Novellierung im Jahr 2000 (BGBl. I Nr. 89/2000) große Schritte in Richtung Berücksichtigung der Umwelt und Einbindung von zivilen Organisationen und BürgerInnen sind, gibt es durchaus noch Verbesserungsbedarf. In der politischen Praxis der UVP-Verfahren bestehen immer noch Problemfelder, die auch von Mittendorf (2008) oder vom Rechnungshof (2012) kritisiert wurden und im Kapitel 4.2.3.4 „Weitere Akteure“ genauer dargestellt werden.

3.5.3 Maastricht-Vertrag und EU-Beitritt Österreichs

3.5.3.1 Beitrittsverhandlungen

Bereits in den Beitrittsverhandlungen war Verkehrspolitik ein zentrales Thema für Österreich, da das Thema des Lkw-Transitverkehrs noch immer stark mitschwang. Um eine Lösung zu finden, wurde bereits vor dem Beitritt der sogenannte „Transitvertrag“ zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Österreich beschlossen (vgl. Hussl 2005, 31; Rauh 2005, 30).

Der Transitvertrag trat mit 1. Jänner 1993 in Kraft und stellte EU-rechtlich gesehen eigentlich eine Sonderregelung dar, die dem Diskriminierungsverbot widersprach (Rauh 2005, 26). Ein Ziel des Abkommens war es, das gesamte NO_x, das durch Lkw-Transitverkehr (berechnet an den Werten von 1991; betreffend Lkws über 7,5 t) in Österreich entstand, um 60 % zu reduzieren. Auch der Lärm sollte reduziert werden. Dies sollte aber durch die Verringerung der NO_x-Werte unter der Annahme von weniger Fahrten abgedeckt sein. Im Abkommen hieß es: „Das gesamte NO_x-Emissionsniveau, das von den in einer der Vertragsparteien – d. h. den damaligen 12 Mitgliedstaaten oder Österreich – verursacht wird, soll, beginnend mit dem Jahr 1992, innerhalb von 12 Jahren bis zum Ende des Jahres 2003 um 60 % reduziert werden.“ (EWG Nr. 3637/92; zitiert nach Rauh 2005, 30). Diese Regelung ist als „Ökopunkteregelung“ bekannt.

Die Anzahl der Ökopunkte ergab sich aus der Anzahl der Fahrten des Jahres 1991 multipliziert mit 15,8 g NO_x/kWh (der damalige Grenzwert bei der Lkw-Zulassung). Jedoch wurde im Abkommen (unter dem Druck der Frächter) ein sogenannter „Ökopunktepolster“ ausgehandelt, indem die NO_x-Werte aus dem Jahr 1991 wie auch die Anzahl der Fahrten 10 % höher angesetzt wurden. Die Frächter ersetzten ihre Fahrzeuge durch umweltfreundlichere Modelle und anfangs konnte somit die Regelung problemlos umgesetzt werden (vgl. Hussl 2005, 31-32).

Österreich beharrte auch bei den Beitrittsverhandlungen auf der Beibehaltung des Ökopunktesystems. Da es gegen das Diskriminierungsverbot verstieß, mussten alle anderen Mitgliedstaaten zustimmen und die Regelung wurde als Protokoll 9 in die Beitrittsakte aufgenommen (vgl. Rauh 2005, 31).

Doch schwieriger war es, die sogenannte „108%-Schutzklausel“ zu erfüllen. Diese besagte, dass in keinem Jahr die Anzahl der Fahrten 108 % der Fahrten des Jahres 1991 übersteigen durfte. Im Jahr 1999 nahm die Anzahl rapide zu, wodurch es gleich zu vier Klagen der Republik Österreichs beim EuGH kam, der meist zugunsten Österreichs entschied (vgl. Hussl 2005, 32). Ende 2003 ließ Österreich die Ökopunkteregelung unter teils starker Kritik auslaufen. Dazu heißt es etwa im Standard (27.11.2003), „dass Österreichs Regierung seit den Neunzigerjahren die

durch den Transitvertrag ausgehandelte Frist praktisch ungenützt verstreichen“ ließ und „Frächter [...] auch in Österreich Artenschutz [genießen]“. Ein technisch ausgereiftes Mautsystem auf Mikrowellenbasis ging mit 1.1.2004 in Betrieb (Rauh 2005, 31).

3.5.3.2 Vertrag von Maastricht

Am 7. Februar 1992 wurde in Maastricht der „Vertrag über die Europäische Union“ unterzeichnet, der 1993 in Kraft trat. Damit wurde der EU die Zuständigkeit für Infrastrukturpolitik im Rahmen der „Transeuropäischen Netze (TEN)“ zugewiesen (KOM 2001/370, 8). Die Transeuropäischen Netze konnten zu diesem Zeitpunkt aber nicht weiter umgesetzt werden, da es nicht möglich war, das notwendige Budget aufzustellen. Die Mitgliedstaaten hatten Probleme, im eigenen Land den Straßenbau zu finanzieren, und die Mittel radikal gekürzt. Daher dauerte es noch bis zum Europäischen Weißbuch Verkehr 2001 und weiter bis 2004, bis mit dem sogenannten „Kohäsionsfonds“ die nötigen finanziellen Ressourcen beschlossen wurden (vgl. Rees 2005, 67-71; vgl. Kapitel 4.2 „Akteure“).

Ein zentraler Punkt des Vertrags von Maastricht, der bereits damals Effekte zeigte, ist ein Dreistufenplan hin zur gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion. Die gemeinsame Währung sollte zwischen 1. Jänner 1997 und 1. Jänner 1999 eingeführt werden. Damit verbunden waren die sogenannten EU-Konvergenzkriterien (Maastricht-Kriterien), die von den Mitgliedstaaten zu erfüllen waren (Maastricht-Vertrag).

Mit dem Beitritt Österreichs zur EU 1995 haben diese Kriterien auch in der Entwicklung der Governance der hochrangigen Straßen Österreichs eine maßgebliche Rolle gespielt. Ein Kriterium ist eine Schuldenquote unter 60 % des BIP. Dabei ist von Bedeutung, ob die Schulden eines Unternehmens der Republik zur Staatsverschuldung mitgerechnet werden. Um nicht mitgerechnet zu werden, muss dieses Unternehmen einen gewissen Prozentsatz seiner Einnahmen selbständig erwirtschaften. Dies war bei der 1982 als reine Finanzierungsgesellschaft

gegründeten ASFINAG (ohne Fruchtgenussrecht) nicht der Fall. Es waren also Anpassungen notwendig.

3.5.4 ASFINAG wird zur Errichtungsgesellschaft

Um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen und eine neue Finanzierung für die teure Straßeninfrastruktur zu finden, wurde im Jahr 1997 eine völlig neue Rechtslage geschaffen. Mit dem Infrastrukturfinanzierungsgesetz (ASFINAG-Ermächtigungsgesetz) wurden die bestehenden Rechtsakte, die die ASFINAG betreffen, abgeändert und weitere entscheidende Kompetenzen für die ASFINAG mit dem „Fruchtgenussrecht“ geschaffen. Von nun an war die ASFINAG berechtigt, eigenständig Benutzungsgebühren einzunehmen. Auch die Vignette wurde eingeführt und ein elektronisches Mautsystem für den Lkw-Verkehr gesetzlich verankert, dessen Einführung aber noch bis 2004 dauern sollte. Die ASFINAG erhielt sämtliche Liegenschaften (u. a. Grundstücke) des Bundes, die das hochrangige Straßennetz betreffen, und das Recht, eigenständig im Namen des Bundes Liegenschaften zu erwerben, um Trassen für den Bau von geplanten Strecken zu sichern. Damit wurde die ASFINAG zur Errichtungs- und Finanzierungsgesellschaft des hochrangigen Straßennetzes in Österreich und der Bund zum Eigentümer mit Kontrollfunktion. Die Kompetenzen für Planung, Bau und Erhaltung und Betrieb lagen nun rechtlich auch bei der ASFINAG (BGBl. 113/1997).

Auch die verbleibenden zwei Bundesstraßensondergesellschaften wurden 1997 in der ASFINAG vereint. Um den Fruchtgenuss zu erhalten, musste die ASFINAG Bundesschulden übernehmen: „Als Entgelt für die Einräumung dieses Fruchtgenussrechtes hatte die ASFINAG dem Bund einen Betrag in Höhe von € 5,66 Mrd. zu bezahlen, der mit der in der Bilanz der ASFINAG ausgewiesenen Forderung aus dem Straßenbau gegen den Bund in der gleichen Höhe aufgerechnet wurde. Im Gegenzug wurde die ASFINAG im Wesentlichen verpflichtet, die übertragenen Bundesstraßen zu planen, zu bauen, zu erhalten, gegebenenfalls auch zu übernehmen und den Bund diesbezüglich schad- und klaglos zu halten.“ (Dabsch/Kubin/Pöchheim 2012, 122).

3.5.4.1 Werkverträge

Gleichzeitig schloss die ASFINAG sogenannte „Werkverträge“ mit den Ländern ab. Die Länder und auch die Sondergesellschaften hatten somit operativ noch weiter die Aufgabe, das Netz auszubauen und zu erhalten. Die Länder führten auf Grundlage dieser Verträge bis zu deren Auslaufen im Jahr 2006 und der endgültigen Eingliederung der verbliebenen Sondergesellschaften in die ASFINAG für die ASFINAG operativ Planung, Bau und Erhaltung von Autobahnen und Schnellstraßen durch (vgl. Schierhackl 2012, 133). Die Umsetzung der 1997 geschaffenen Rechtsgrundlage erfolgte also nicht auf einmal, sondern schrittweise (ASFINAG 2012, 137).

Laut Interviewpartner 7 (Z130-141; Z29-31) war diese schrittweise Übernahme durchaus sinnvoll, da der noch bei den Ländern verbliebene Betrieb auch alle Autobahnmeistereien und somit eine große Anzahl an MitarbeiterInnen miteinschloss. Dies gleichzeitig mit der Integration der Sondergesellschaften und dem Aufbau einer neuen ASFINAG Struktur umzusetzen, wäre ein zu großer Schritt gewesen. Später bei der Auflösung der Werkverträge wurden die MitarbeiterInnen der Länder zum Großteil von der ASFINAG übernommen. Dies bedurfte der Vorbereitung.

3.6 Phase des politischen Umbruchs (FPÖ) – Verwaltungsreform (ab 2000)

Am 4. Februar 2000 übernahm erstmals eine Koalition aus FPÖ und ÖVP unter Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP) die Regierungsgeschäfte. Ein zentrales Ziel dieser neuen rechtskonservativen Regierung war die Verwaltungsreform 2001 mit dem Ziel des Nulldefizites. Die Bundesbediensteten sollten bis Anfang 2004 um 9000 Stellen verringert werden. Dieses Ziel wurde mittels Ministerratsbeschluss auf 15 000 erhöht, davon 4000 durch Ausgliederungen (vgl. Grossmann et al. 2005, 1). Der Beitritt Österreichs zur EU 1995 führte zu einem Druck auf das nationalstaatliche ökonomische und politische System. Dieser Druck hatte anfangs

noch keine wesentlichen organisatorischen Änderungen des Regierungssystems zur Folge, doch wurde der Bedarf nach strukturellen Anpassungen immer höher. Das traditionelle Zweiparteiensystem Österreichs (SPÖ/ÖVP) hatte sich stark gewandelt und wurde von einem Multiparteiensystem abgelöst. Dies steigerte den Wettbewerb zwischen den Parteien, wohingegen gleichzeitig die Sozialpartnerschaften in ihrer Funktion als Mediatoren an Macht verloren (vgl. Hammerschmid und Meyer 2005, 717).

In den Politikwissenschaften ist von einem Bruch mit dem alten politischen System der Konsenspolitik und einer Bewegung hin zur Konfliktpolitik die Rede, der durch die nun rechtskonservative Regierung stattgefunden hat (unter anderen Pelinka et al. 2000; Plasser et al. 2002). Hammerschmid und Meyer (2005, 171 ff.) verweisen weiter auf den Umstand, dass die FPÖ in ihrer Rolle als Oppositionspartei vor ihrer Regierungsbeteiligung die Sozialpartnerschaft im hohen Maße kritisierte, als Machtkartell bezeichnete und ihre plötzliche Regierungsbeteiligung zu starken personellen Veränderungen bei Aufsichtsräten und anderen Positionen im öffentlichen Sektor führte. Sie verweisen weiter auf Walsh (1995, 68 f.), der beschreibt, dass es ohne einen signifikanten politischen Bruch unwahrscheinlich ist, dass es zu großen Veränderungen in der Governance des öffentlichen Sektors kommt. Auch in der Administration der hochrangigen Straßen in Österreich ist dieser Bruch erkennbar, was sich auch an einigen Reformen in der Zeit dieser Regierungskonstellation zeigt, die im Folgenden beschrieben werden.

3.6.1 Gründung des BMVIT 2000

Im Jahr 2000 wurden erstmals die Zuständigkeiten für Straßeninfrastruktur und für den öffentlichen Verkehr zusammengelegt und das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) geschaffen. Dies lag unter anderem daran, dass sich auch die politische Landschaft in diesem Jahr stark verschoben hatte. Nach einer langen Phase der großen Koalition zwischen SPÖ und ÖVP kam es zu einer kleinen Koalition zwischen ÖVP und FPÖ (später BZÖ). Dies leitete Veränderungen in der Verwaltung und im Verkehrsbereich ein. Mit Bundesminister Schmid war das

erste Mal in der Zweiten Republik die FPÖ mit dem nun zusammengelegten Verkehrsreferat betraut. In den Jahren der großen Koalition war das zuständige Ministerium für Straßenbau traditionell in der Hand der ÖVP, wohingegen die SPÖ immer das für den öffentlichen Verkehr und die Schiene (ÖBB) zuständige Ministerium innehatte.

Tabelle 4: Zuständigkeiten der Ministerien. Eigene Darstellung angepasst aus (BMVIT 2011, 113)

<i>Zeitraum</i>	<i>Ministerium zuständig für Straßenbau</i>	<i>Verkehrsministerium</i>
1945	Staatsamt für Industrie, Gewerbe, Handel und Verkehr	
1945-1949		BM für Verkehr
1949-1956	BM für Handel und Wiederaufbau	BM für Verkehr und verstaatlichte Betriebe
1959-1966		BM für Verkehr und Elektrizitätswirtschaft
1966-1970		BM für Verkehr und verstaatlichte Unternehmungen
1970-1984	BM für Bauten und Technik	BM für Verkehr
1985-1987		BM für Verkehr und verstaatlichte Betriebe
1987-1990	BM für wirtschaftliche Angelegenheiten	BM für Verkehr und verstaatlichte Industrie
1990-1996		BM für öffentliche Wirtschaft und Verkehr
1996-1997		BM für Wissenschaft, Verkehr und Kunst
1997-2000		BM für Wissenschaft und Verkehr
Seit 2000	BM für Verkehr, Innovation und Technologie	

3.6.2 Europäisches Weißbuch Verkehr

Durch die hohe Verkehrsbelastung waren für das gemeinschaftliche BIP der EU-Mitgliedstaaten Kosten in Höhe von 5 % des jährlichen BIP entstanden. Vor allem bei der steigenden CO₂-Emission sah die EU starken Handlungsbedarf. Mit dem 2001 veröffentlichten Weißbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft“ wird eine neue verkehrspolitische Richtung ersichtlich. Die Effizienz der Governance der Verkehrsinfrastruktur soll gesteigert werden. Vor allem die Umwelt steht im Fokus dieses Weißbuches. Der Gütertransport soll vermehrt auf die Schiene verlagert werden und die Raumplanung der Mitgliedstaaten soll effizienter werden, indem zum Beispiel zu lange Verkehrswege vom Wohn- zum Arbeitsplatz zu vermeiden seien. Um die Ziele

des Weißbuches zu verwirklichen, waren vor allem Maßnahmen nötig, die in die nationale und regionale Politik der Mitgliedstaaten eingreifen (vgl. KOM 2001/310).

3.6.3 „Verländerung“ der Bundesstraßen B – 2002

Beim Bundesstraßenübertragungsgesetz aus dem Jahr 2002 handelt es sich um eine Kompetenzübertragung des Bundes in Richtung der Länder. Diese sogenannte „Verländerung“ trat mit 1. April 2002 in Kraft. Fast alle ehemaligen Bundesstraßen B wurden aufgelassen und sie und die zugehörigen Grundstücke an die Bundesländer übertragen und somit formal zu Landesstraßen (BGBl. 50/2002). Dieser Schritt wurde bereits seit Jahrzehnten angestrebt (vgl. Hauenschild 2003, 3-4). Dadurch ergibt sich die Frage, warum es genau 2002 zur Übertragung kam. „Der Verzicht des Bundes auf die Kompetenz zur Regelung der Bundesstraßen B war trotz der lange zurückliegenden Forderung in seiner Plötzlichkeit überraschend. Denn die ‚Verländerung‘ der Bundesstraßen B, die rechtstechnisch nichts anderes als ein Verzicht des Bundes auf seine Bedarfskompetenz zur Regelung bestimmter Straßen ist, war auch deshalb so rasch zustande gekommen, da dies ua [sic!] der politische Preis für die Zustimmung der Länder zu dem durch das VerwaltungsreformG [sic!] herbeigeführten Verlust weitgehender zweitinstanzlicher Kompetenzen der Landesverwaltung [...] war – darüber hinaus ein Kompetenzverzicht des Bundes, der ohne Verfassungsmehrheit herbeigeführt werden konnte. [...] Dies erklärt auch die besondere Eile des Gesetzgebungsverfahrens.“ (ebd., 4).

Ein weiterer wichtiger Umstand war, dass durch die Betrauung der ASFINAG mit zusätzlichen Kompetenzen bereits Planung, Verwaltung und Bau der Autobahnen (Bundesstraßen A) und der Schnellstraßen (Bundesstraßen B) vom Ministerium an die ASFINAG übergeben worden waren und trotzdem noch etwa 10 000 km Bundesstraße unter der Verwaltung des Ministeriums verblieben.

Zu beachten ist auch ein Zusammenhang, den die Interviewpartner schildern. Zum Zeitpunkt der Verländerung der Bundesstraßen B standen viele der mit Straßenangelegenheiten beschäftigten Beamten im Ministerium kurz vor der Pensionierung (vgl. unter anderen Interviewpartner 10, Z257-258;

Interviewpartner 9, Z295-310). Interviewpartner 10 (Z257-258) fasst zusammen, dass die ASFINAG bereits mit Autobahnen und Schnellstraßen betraut war. Nur 10 000 km Bundesstraßen, die zwar teils über Landesgrenzen hinweggingen, verblieben noch in der Kompetenz des Ministeriums, da die Schnellstraßen und Autobahnen bereits der ASFINAG übertragen worden waren. Hintergrund für den Zeitpunkt der „Verländerung“ der Bundesstraßen B 2002 war auch eine bevorstehende Pensionierungswelle eines großen Teils der im Ministerium für diese Stecken zuständigen BeamtInnen. Dadurch stellte sich die Frage, ob diese Stellen alle nachbesetzt werden sollten, oder „man nicht gleich den großen Wurf“ macht und diese den Ländern überträgt, die ohnehin schon das operative Geschäft durchführen.

Für den Bund standen eine Effizienzsteigerung und erhoffte Einsparungen im Vordergrund (Hauenschild 2003, 3-4). Die Länder waren begeistert, die alleinige Entscheidung über die nach einem bestimmten Schlüssel zur Verfügung gestellten Mittel zu haben, und lobten den Schritt Richtung Föderalismus. Sie unterschätzten jedoch die steigenden Kosten für die Erhaltung von Bundesstraßen (Böhacker 2002; Bundesrat 2002, 186-193). Auf die Frage hin, ob die „Verländerung“ von den Ländern gewollt war, beschreibt Interviewpartner 1 die Begrüßung der neuen Entscheidungsfreiheit:

„Sehr! Also das war, wie gesagt wir haben ja (lacht) haben mit dem Ministerium nicht gut gearbeitet, wie gesagt mit den einzelnen Kollegen auch sehr gut. Das war nicht so. Aber es ist halt (...) es war in, Geldknappheit war immer beim Ministerium, ich mein das ist heute auch noch, aber (...) es war einfach schwierig insofern, weil alles sehr lange gedauert hat. Nicht? Wenn du da ein Projekt entwickeln wolltest, da hast du mit jedem, mit jeder Kleinigkeit zum Ministerium gehen müssen. Und das war für die Länder, die Länder wollten einfach einmal das Sagen. Sie wollten das bauen oder das machen, was sie glauben, das für ihr Bundesland gescheit ist und gut ist. Nicht?“ (Interviewpartner 1, Z480-487)

Es wurden also nicht alle Bundesstraßen an die Länder übertragen, sondern einige auch den Schnellstraßen und Autobahnen der ASFINAG zugeschlagen. Die Unterscheidungskriterien dafür waren das Fruchtgenussrecht der ASFINAG, die Rolle der Straße für den Durchzugsverkehr und auch die festgelegten Strecken des Transeuropäischen Netzes, die vollständig unter die Kompetenz der ASFINAG fielen. Somit waren die Kompetenzen nun gänzlich verteilt und die neue Rolle des BMVIT

als Behörde und des Bundes als Eigentümer der ASFINAG klarer definiert (Hauenschild 2003, 4 ff.). Die Finanzierung der übertragenen Bundesstraßen wurde im Bundesstraßenübertragungsgesetz und im Zweckzuschussgesetz geregelt. Die jeweilige Höhe der Zweckzuschüsse wurde bis zum Ende des Jahres 2008 ausverhandelt (ebd., 24).

3.6.4 Lkw-Maut

Mit 1. Jänner 2004 wurde die Maut für Fahrzeuge über 3,5 Tonnen auf dem hochrangigen Straßennetz Österreichs eingeführt. Es handelte sich dabei um eine nachträgliche Bemautung eines bereits bestehenden Netzes mittels eines modernen elektronischen Mautsystems. Bereits seit 1968 gab es in Österreich Streckenmaturen auf bestimmten Abschnitten, doch die 2004 eingeführte Maut war die erste Netz-Maut der EU und Österreich war auch das erste Land, das nachträglich eine Maut auf ein bereits bestehendes Straßennetz einführt (Estermann et al. 2008, 8). Gesetzlich war die Lkw-Maut bereits im Fruchtgenussrecht von 1997 verankert (BGBl.113/1997). Daher ist zu hinterfragen, warum der Prozess schlussendlich bis 2004 gedauert hat.

Einerseits erforderte die technische und planerische Vorbereitung einen hohen Aufwand, aber auch die Argumentationslinie für eine Maut auf ein bereits bestehendes Netz musste gefunden und lobbyiert werden. Das Argument dafür war typisch für die Zeit des „New Public Management“: eine bessere Leistung für die NutzerInnen, die als nun zahlende KundInnen betrachtet wurden. Zusätzlich trafen politisch viele Fronten aufeinander. Frächter, Postbusse und Tourismuswirtschaft hatten unterschiedliche Standpunkte bezüglich einer Maut (Lkw).

Erst als der finanzielle Druck größer wurde und auch das Finanzamt forcierte und berechnete, welche Einnahmen jährlich durch eine Verzögerung der Einführung entfielen, wurde die Einführung immer dringlicher. Die veröffentlichten Zahlen machte sich natürlich auch die Opposition schnell zunutze. So heißt es etwa in einer Pressemeldung von Parnigoni (SPÖ): „Die ÖVP hat durch ihre jahrelange Verzögerungspolitik der österreichischen Straßenbauwirtschaft 1,5 Milliarden Euro

vorenthalten und ihr dadurch schweren Schaden zugefügt.“ (Pressedienst der SPÖ, 2002). Auch die damalige Ministerin Forstinger spielte eine Rolle, da sie für eine technisch moderne, bessere Abrechnungslösung plädierte und nicht etwa eine kurzfristige Lösung anstrebte, wie es etwa bei der Vignette der Fall war, die eigentlich als Übergangslösung geplant wurde und noch immer besteht. Die Einnahmen sind im Vergleich zur Lkw-Maut gering und vor allem nicht fahrleistungsabhängig (vgl. Interviewpartner 9, Z336-369).

Die für die Lkw-Maut zuständigen Beamten des Ministeriums wurden, um die Entscheidung für das technisch passende System zu treffen, nach Frankreich geschickt und informierten sich dort über das existierende Mautsystem. Begeistert von diesem modernen System übernahmen sie große Teile. Es wurde die Entscheidung getroffen, dasselbe System auch in Österreich einzuführen (vgl. Interviewpartner 9, Z214-228). Hier ist in der Politikwissenschaft von Policy-Learning in der Definition zu sprechen. Es ist eine gängige Arbeitsweise und eine Form von Policy-Learning zwischen EU-Mitgliedstaaten, gut funktionierende Umsetzungen, Gesetze, Aktionspläne und Ähnliches von Vorreitern zu übernehmen (vgl. u.a. Alexiadou 2014, 133-140).

Das Beispiel verdeutlicht auch die zentrale Rolle der BeamtInnen und der Verwaltung im Governancesystem und in der täglichen politischen Arbeit, die oft in der Politikwissenschaft vernachlässigt wird (vgl. Biegelbauer/Konrath/Speer 2014, 355-356; 360).

3.7 Weitere Ereignisse

Nach der Einführung der Lkw-Maut gab es keine großen Änderungen der Governancestruktur der hochrangigen Straßen mehr, doch folgende Ereignisse sind durchaus noch zu erwähnen.

3.7.1 PPP – Ostregion

2007 startete der Bau der ersten hochrangigen Strecke, die als Public-Private-Partnership gebaut wurde. Nach der ersten Euphorie und der Eröffnung des PPP-Projekts Nord Autobahn 2010 wurde die Umsetzung derartiger Projekte wieder mit mehr Zurückhaltung beurteilt und das „PPP-Kompetenzzentrum“, das 2007 vom BMVIT und BMF als Plattform zum Erfahrungsaustausch eingerichtet worden war, wurde nicht weiter fortgeführt (vgl. BMVIT 2008; BMVIT 2012a).

Dies lag an mehreren Gründen. Einerseits berichten die Interviewpartner einheitlich, dass die Strecke zwar sehr schnell gebaut worden sei, der rechtliche Vorlaufprozess mit all den Verträgen zwischen den unterschiedlichen Parteien aber dafür umso mehr Ressourcen gekostet habe. Gleichzeitig besitze die ASFINAG als Unternehmen in 100%igem Eigentum des BMVIT ein Triple-A-Rating und erhalte somit selbst günstige Kreditoptionen bekommt. Damit ist die Beteiligung privater Banken und Firmen nicht notwendig, um Infrastruktur in Österreich zu finanzieren.

„Die Befunde sind extrem eindeutig, geradezu erschlagend. Aus meiner Sicht die einzige Notwendigkeit, von staatlicher Seite über PPPs zu gehen, ist, wenn ich selber die Liquidität nicht habe. Das spielt für Länder wie Österreich überhaupt keine Rolle. Also offen gesprochen, für uns ist es hundertmal gescheiter, wir nehmen das Geld selber am Kapitalmarkt auf.“ (Interviewpartner 3, Z616-620)

PPPs waren zu dieser Zeit sozusagen „modern“, doch auch für die Privaten war dieses Modell durch die Finanzkrise nun nicht mehr so attraktiv.

„Es war 2006, die Vertragsunterzeichnung, da war die Finanzwelt noch anders. Jetzt würden die sicher kein Geld mehr dafür zusammenbekommen. Auch unser PPP-Modell ist ja durch die Finanzkrise nicht so erfolgreich und die Finanzierung ist sicher nicht leicht. Das zweite ist, [...] dass da eine Autobahn gebaut wurde, sehr schnell, bautechnisch gut organisiert und gemacht, aber ist eben sehr viel Geld investiert worden auf einmal und die Frage ist, ob das so notwendig gewesen wäre. [...] in ganz Europa, in Osteuropa sind einige beauftragt worden, in Ungarn sind wieder verstaatlicht worden und es waren einige Ausschreibungen, die dann aufgehoben worden sind, weil es einfach keinen Geldgeber gibt, es geht nicht, das Geld ist über 30 Jahre gebunden.“ (Interviewpartner 5, Z771-790)

Hierbei ging es auch um Finanzierungsdiskussionen. Gerade in der Zeit des New Public Managements wird oft propagiert, dass die Einbindung von Privaten zu besseren Bedingungen und erhöhter Effizienz führe. Die ASFINAG hat das Modell PPP für sich wieder verworfen, da sie selbst über die notwendigen Kompetenzen

verfügt und Kapital als Unternehmen in öffentlicher Hand sogar einfacher aufstellen kann.

3.7.2 ASFINAG Holding

Das Jahr 2005 war das Ende eines schrittweisen Eingliederungsprozesses von Kompetenzen, Aufgaben und Gesellschaften in die ASFINAG. Die Lkw-Maut wurde bis dahin von der „Europass“, einer Tochtergesellschaft der italienischen „Autostrada“, errichtet und für die ASFINAG abgewickelt. 2005 kaufte die ASFINAG die Autostrada und übernahm diese Tätigkeiten. 2006 wurden die Werkverträge mit den Ländern beendet und die ASFINAG übernahm vollständig auch diese Kompetenzen. Die ASFINAG wurde zur Holding mit Tochtergesellschaften (z. B. der Maut AG). Auch die bereits erwähnten ASAG und ÖSAG wurden in die Holding-Struktur integriert (vgl. Dabsch/Kubin/Pöchheim 2012, 123).

Heute hat die ASFINAG eine ständige Vertretung in Brüssel, beteiligt sich an internationalen Projekten und ist in Plattformen vertreten (vgl. ASFINAG 2016; mehr dazu in der Analyse).



Abbildung 3: Heutige Organisationsstruktur der ASFINAG (ASFINAG 2016)

In der ASFINAG kam es noch zu weiteren strukturellen Anpassungen wie etwa der Integration der Aufgaben der eigenen Verkehrstelematik GmbH 2008 in die weiteren Strukturen der ASFINAG (vgl. Dabsch/Kubin/Pöchheim 2012, 123).

Auch die erst 2015 gegründete Verkehrsauskunft Österreich VAO GmbH ist zu erwähnen, da ihr ein langer Projektprozess voranging, an dem auch einzelne Länder beteiligt waren. Dieser endete schließlich in der von BMVIT, ASFINAG, ÖBB, Verkehrsverbünde und ÖAMTC (Österreichischer Automobil-, Motorrad- und Touring Club) gemeinsam gegründeten Gesellschaft. Der für eine österreichweite Verkehrsauskunft notwendige Datenaustausch machte es zur Notwendigkeit, verkehrsträgerübergreifend und auch mit Privaten (ÖAMTC) zusammenzuarbeiten (vgl. ASFINAG OTS 2015).

4 Analyse

4.1 Einleitung

In diesem Kapitel wird beschrieben, welche Akteure die Governancestruktur des hochrangigen Straßennetzes in Österreich beeinflussen, verändern und prägen. Diese Akteure sind die Träger und Institutionen der Verkehrspolitik (mit dem Fokus auf das hochrangige Straßennetz Österreichs), die in unterschiedlichen Governanceformen interagieren. Der Zeitraum für die genauere Analyse in dieser Masterarbeit startet mit dem Bundesstraßengesetz 1971 und endet mit dem Jahr 2016. Dabei ist zu klären, wie einzelne Akteure die hochrangigen Straßen beeinflussen, welche sich dabei durchsetzen und wie die Koordination dieser Politik im Multi-Level-Governancesystem funktioniert. Dafür werden zu Anfang die einzelnen Akteure beschrieben und es wird geklärt, welche Ziele sie verfolgen und wie sie in Beziehung zueinander stehen. Anschließend wird darauf eingegangen, wie sich die Governanceformen in diesem Politikfeld verändert haben, welche Gründe dahinter stehen und wie die Governancestruktur heute aussieht.

4.2 Akteure

Wichtig ist noch einmal festzustellen, dass für eine Governanceanalyse nicht nur staatliche Akteure aus Regierung und Verwaltung relevant sind. Die verschiedenen Formen der Kooperationen zwischen staatlichen (Ressorts, MinisterInnen, Verwaltung, u. Ä.) und nichtstaatlichen (BürgerInneninitiativen, Firmen, NGOs, Banken u. Ä.) Akteuren werden betrachtet (vgl. Kapitel 2 „Historischer Abriss“). Von zentraler Bedeutung ist die Frage, wer die Verkehrspolitik der hochrangigen Straßen in Österreich auf welche Weise gestaltet und wie etwa die EU als Governanceebene die nationale Verkehrspolitik Österreichs beeinflusst. Zu den staatlichen Akteuren haben sich im Laufe der Zeit institutionelle Strukturen entwickelt, die auch zunehmend zivilgesellschaftliche, wirtschaftliche und andere

nichtstaatliche Akteure in formelle und auch informelle Governancestrukturen einbinden.

Fichert und Grandjot (2007, 138) bedienen sich für ihre Einteilung der Akteure in der Verkehrspolitik Deutschlands der Begrifflichkeiten der Wirtschaftspolitik (vgl. Berg/Cassel/Hartwig 2003, 225 ff.). Gemäß ihren Angaben lassen sich somit alle „Personen und Institutionen“, „die in der Lage sind, verkehrliche Entwicklungen gezielt zu beeinflussen [,] als Träger und Institutionen der Verkehrspolitik bezeichnen“. Diese Akteurseinteilung von Fichert und Grandjot (2007) wird, angepasst an das österreichische Politiksystem der hochrangigen Straßen, für die Strukturierung dieses Kapitels herangezogen. Demnach lassen sich die Akteure in sogenannte „Entscheidungsträger“ und „Einflusssträger“ einteilen. Entscheidungsträgern „sind durch Verfassung, Gesetz oder völkerrechtlichen Vertrag bestimmte (hoheitliche) Rechte zugewiesen“, wohingegen Einflusssträger „aufgrund faktischer Machtverhältnisse“ die Möglichkeit haben, Politik mitzuformen (vgl. ebd., 138).

Die folgenden Abbildungen sind auf das österreichische System adaptierte Versionen der Schaubilder aus Schöller (2007, Anhang) zu Ficherts und Grandjots (2007) Akteurseinteilung im selben Band. Die vorgenommenen Anpassungen (beispielsweise „Ausgegliederte Unternehmen“ und die „Sozialpartnerschaft“) basieren auf den Interviews und politikwissenschaftlicher Literatur zum politischen System Österreichs (vgl. Dachs 2005, Pelinka 2010). Die Abbildungen haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und dienen lediglich der einfacheren Verortung der Akteure und der Lieferung eines ersten Überblicks.

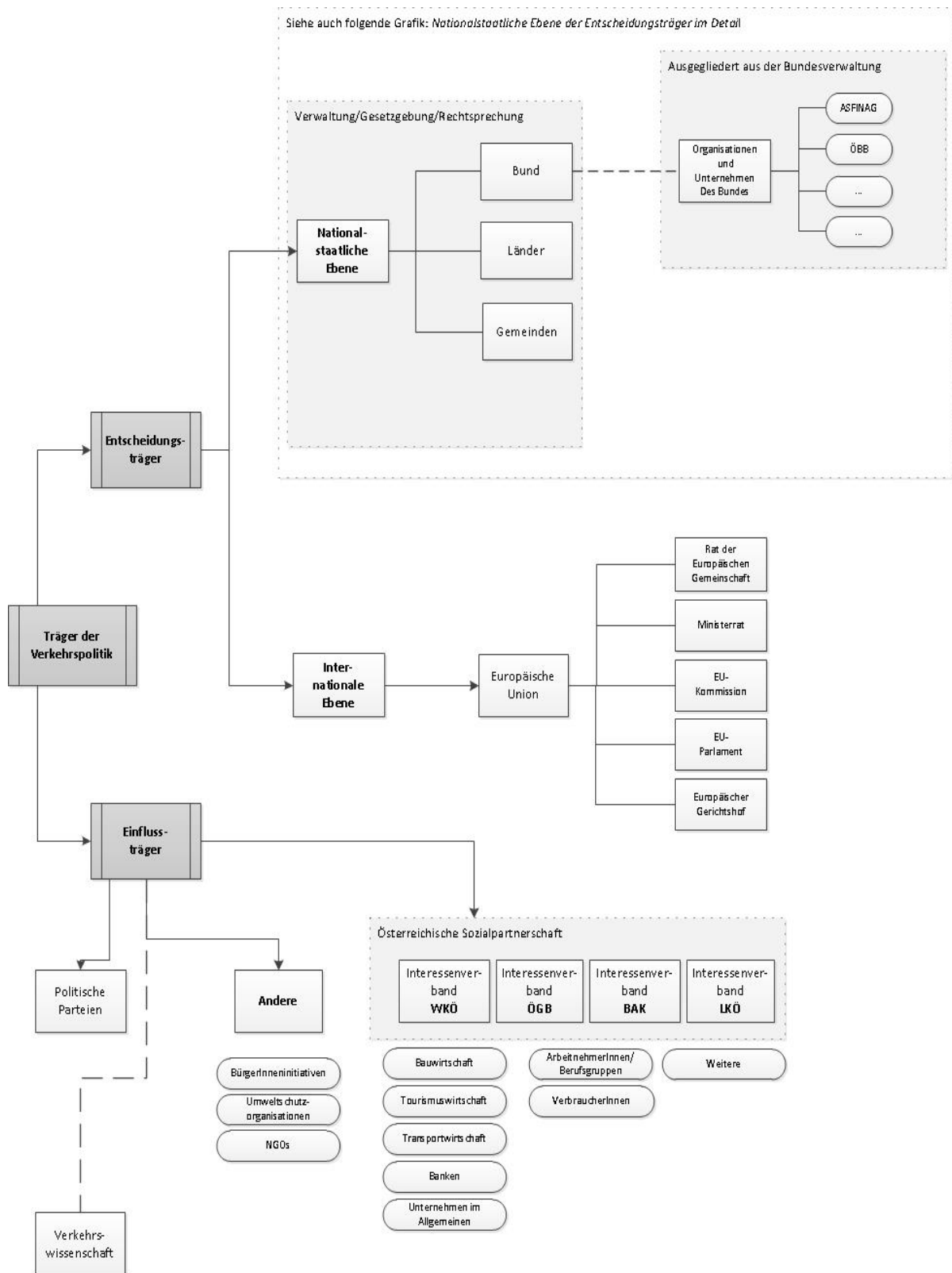


Abbildung 4: *Träger und Institutionen der Verkehrspolitik*. Diese Grafik ist eine eigene Anpassung auf das österreichische System des Schaubildes aus Schöller 2007, 881

4.2.1 Nationalstaatliche Entscheidungsträger

Einen zentralen Teil der nationalstaatlichen Entscheidungsträger der Verkehrspolitik macht die österreichische Verwaltung aus, deren Rolle in diesem Kapitel kurz beschrieben wird und die im Nahverhältnis zu den politischen Entscheidungsträgern wie Regierung und Parlament steht.

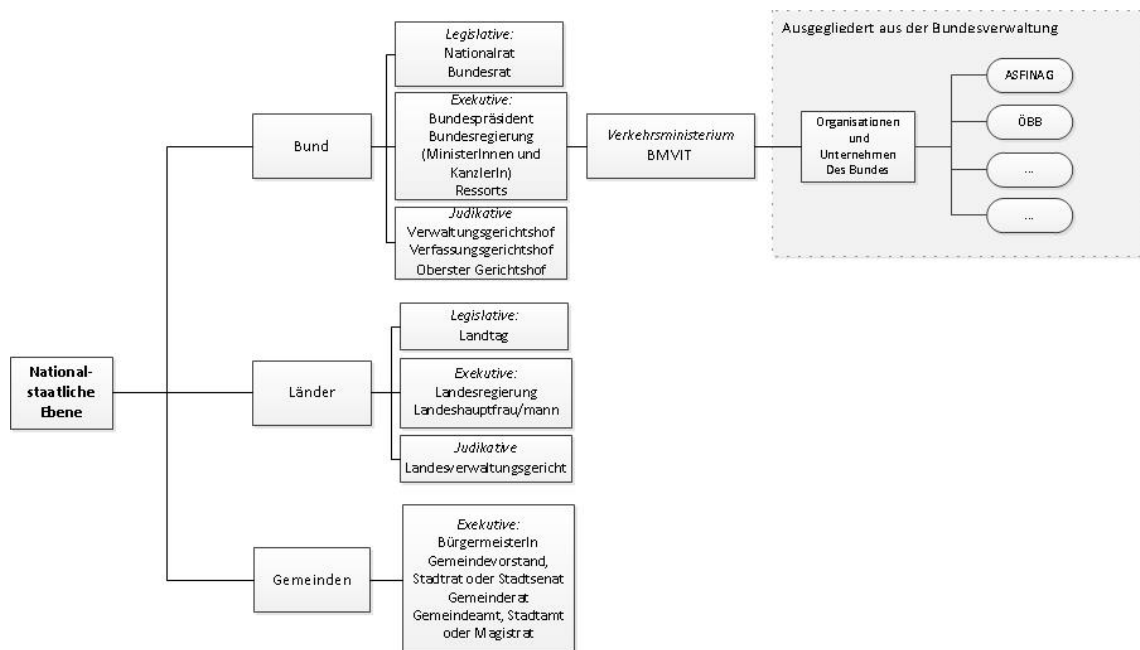


Abbildung 5: *Nationalstaatliche Ebene Entscheidungsträger im Detail*. Diese Grafik ist eine eigene Anpassung auf das österreichische System des Schaubildes aus Schöller 2007, 882

Für die in dieser Masterarbeit angestrebte Darstellung der „politischen Praxis“ (vgl. dazu Biegelbauer/Grießler 2009) sind für die Governance der hochrangigen Straßennetze in Österreich vor allem die Akteure aus der Verwaltung relevant, die die Gesetze in diesem Politikfeld maßgeblich mitgestalten. Abbildung 4 gibt einen Überblick über die Akteure und ihre Positionen.

Regierung und Parlament werden in dieser Analyse ausgeklammert. Zentral sind die für hochrangige Netze zuständigen Ministerien und ihre BeamtInnenschaft, die heute inklusive der VertragsmitarbeiterInnen zu verstehen ist. In der Praxis bereitet diese Gruppe in Österreich den Großteil (etwa 70 % der Gesetzesentwürfe) in Form

von Ministerialentwürfen vor. Der vorbereitende Prozess ist eine weitgehend informelle Abstimmung zwischen zuständigen BeamtInnen, PolitikerInnen und InteressensvertreterInnen (vgl. Biegelbauer/Grießler 2009, 61-64). Die Regierung hat vor allem dann Einfluss auf die Governancestruktur der hochrangigen Straßennetze, wenn es zu einem Regierungswechsel nach Wahlkämpfen kommt und zusätzlich die Partei des zuständigen Verkehrsministers oder der zuständigen Verkehrsministerin wechselt. Diese Fragestellungen werden im Analyseteil „4.2.3.1 Politische Parteien“ besprochen.

Einen guten Überblick über die einzelnen verkehrspolitischen Ziele in den Regierungsprogrammen der Zweiten Republik, die in dieser Masterarbeit ausgeklammert sind, liefert die Arbeit von Gotthard Steininger „Ziele und Vorgaben der österreichischen Verkehrspolitik in den Koalitionsabkommen der Bundesregierung – Ein Zeitvergleich 1945-2007“ (Steininger 2007).

Die Akteure, die in dieser Analyse näher behandelt werden, sind die in den Interviews identifizierten Akteure bzw. jene Akteure, die tragende Rollen in den in Tabelle 1 gelisteten Ereignissen, den Wendepunkten für die Governancestruktur der hochrangigen Netze Österreichs, darstellen.

Verwaltung in Österreich

Die Rolle der Verwaltung im Gesamtsystem des modernen Staates kann, laut Neisser (2006, 201), auf zwei Arten beschrieben werden. Aus Sicht der Rechtswissenschaften hat die Verwaltung die Aufgabe, Normen zu vollziehen, die durch „demokratisch legitimierte Gesetzgebung geschaffen werden“. Die Sozialwissenschaften sehen die Verwaltung weitaus vernetzter und breiter. Sie „wickelt kommunikative Austauschbeziehungen ab“, indem sie Informationen von verschiedensten Seiten (Anträge der BürgerInnen, Gesetze der Politik) erhält und diese zu „Entscheidungen (Outputs)“ verarbeitet.

In Österreich stehen die Ministerien (Ressorts) auf Bundesebene und die Landesämter auf Landesebene an der hierarchischen Spitze der Verwaltung. Diese Teile der Verwaltung stehen in einem besonderen Nahverhältnis zu Politik

(Regierung, Parlament) und Öffentlichkeit (Medien). Die BürgerInnen hingegen haben vor allem Kontakt zum unteren Teilen der Verwaltung, wie zum Beispiel den Gemeinde- und Finanzämtern und den zuständigen BeamtInnen für BürgerInnenanfragen. Von den Politikwissenschaften wird der Verwaltung durchaus Macht zugesprochen. Sie setzt nicht nur Normen um, sondern besitzt auch Macht und übt diese aus, indem sie bei der „Programmerstellung“ und bei der Programmumsetzung mitwirkt (Neisser 2006, 201-202). Für die Untersuchung des hochrangigen Straßennetzes in Österreich sind im Besonderen das BMVIT und das BMF als zuständige Ressorts und die Länder als Akteure genauer zu betrachten. Auch die Rolle der zuständigen BeamtInnen wird dargestellt.

4.2.1.1 Bund

Wie bereits im Kapitel 3 „Historischer Abriss“ beschrieben, war der Verkehrsbereich zum Beginn der Zweiten Republik auf zwei Ressorts aufgeteilt. Das Ministerium für Wiederaufbau hatte die Kompetenzen für den Straßenbau inne und nicht das Ministerium für Verkehr. In Zeiten der großen Koalition stellte, bis zum Jahr 2000, wo die Verkehrskompetenzen in einem Ministerium zusammengefasst wurden (BMVIT), immer die ÖVP den Minister des für Straßenbau zuständigen Ressorts und die SPÖ den Verkehrsminister (siehe Abbildung 4.1). Genauer ersichtlich sind die für Straßen zuständigen Ressorts, deren Umbenennungen und zuständige Minister in folgender Tabelle:

Tabelle 5: Zuständigkeiten hochrangiger Straßen (Estermann et al. 2008, 38)

Bundesregierungen, Bundeskanzler Bundesministerien und Bundesminister für Straßenverkehr zuständig, Bundesminister für Finanzen								
Jahr	Regierungsform (Partei(en))	Bundeskanzler (Partei)	Ministerium Straßenbau	Bundesminister (Partei)	Verkehrs- ministerium	Bundesminister (Partei)	Bundesminister Finanzen	
1945	Allparteien- regierung (ÖVP, SPÖ, KPÖ)	Renner (SPÖ)	BM Handel und Wiederaufbau	Heini (ÖVP)	-	-	Zimmermann (parteilos)	
1946		Figl (ÖVP)		Fleischacker (ÖVP)	BM Verkehr	V. Übleis (SPÖ)		
1947				Heini (ÖVP)				
1948				Kolb (ÖVP)	BM Verkehr und verstaatlichte Betriebe			
1949								
1950				Böck-Greissau			Waldbrunner (SPÖ)	Eugen (ÖVP)
1951		Raab (ÖVP)		BM Verkehr und Elektrizitäts- wirtschaft		Kamitz (ÖVP)		
1952								Bock (ÖVP)
1953					Illig (ÖVP)			
1954								
1955							Pittermann (SPÖ)	
1956		Klaus (ÖVP)						
1957				Korinek (ÖVP)				
1958					Probst (SPÖ)			
1959						Schmitz (ÖVP)		
1960							Klaus (ÖVP)	
1961	Kotzina (ÖVP)							
1962		BM Verkehr und Verstaatlichte Unter- nehmungen						
1963			Weiß (ÖVP)					
1964				Frühbauer (SPÖ)				
1965					Androsch (SPÖ)			
1966	Koren (ÖVP)							
1967		Alleinregierung (ÖVP)						
1968			Kreisky (SPÖ)					
1969				BM Bauten und Technik				
1970					Moser (SPÖ)			
1971	Lanc (SPÖ)							
1972		BM Verkehr						
1973			Lausecker (SPÖ)					
1974				Salcher (SPÖ)				
1975					Sekanina (SPÖ)			
1976	H. Übleis (SPÖ)							
1977		BM öffentliche Wirtschaft und Verkehr						
1978			Streicher (SPÖ)					
1979				Klima (SPÖ)				
1980					Lacina (SPÖ)			
1981	Vranitzky (SPÖ)							
1982		BM wirtschaftliche Angelegenheiten						
1983			Graf (ÖVP)					
1984				Schüssel (ÖVP)				
1985					Ditz (ÖVP)			
1986	Farnleitner (ÖVP)							
1987		BM Wissenschaft, und Verkehr						
1988			Einem (SPÖ)					
1989				Edlinger (SPÖ)				
1990					Klima (SPÖ)			
1991	Schmid (FPÖ)							
1992		Forstinger (FPÖ)						
1993			Reichhold (FPÖ)					
1994				Grasser (FPÖ/parteilos)				
1995					Gorbach (FPÖ/BZÖ)			
1996	Schüssel (ÖVP)							
1997		BM Verkehr, Innovation und Technologie						
1998								
1999								
2000								
2001								
2002								
2003								
2004								
2005								
2006								

Diese Aufteilung der Kompetenzen spiegelt die äquivalente Machtaufteilung der beiden Großparteien in der Zweiten Republik wieder. Beispielsweise äußerte sich die SPÖ zu Beginn der Zweiten Republik gegen den von ÖVP-Seite kommenden Vorschlag, den Autobahnbau wieder aufzunehmen. Als darauf 1954 ein Investitionspaket, das auch 3 Milliarden Schilling für den Autobahnbau vorsah, in

der Höhe von rund 10 Milliarden Schilling beschlossen wurde, wandte die ÖVP einen „Kunstgriff“, oder mit anderen Worten eine österreichtypische Proporzregelung an, um „dem Widerstand der SPÖ gegen das Autobahnprojekt den Wind aus den Segeln zu nehmen“ (Kreuzer 2007, 182). Man verteilte das zur Verfügung stehende Budget „auf das von der SPÖ geführte Bundesministerium für Verkehr und verstaatlichte Betriebe und das von der ÖVP geführte Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau“ (ebd., 182).

Die genaue Aufgabenfestlegung der einzelnen Ressorts ist in Österreich 1973 mit dem Ministeriengesetz zusammenfassend geregelt worden. Davor waren die Kompetenzen „durch zahlreiche Organisationsgesetze, Vollzugsklauseln und besondere Zuständigkeitsbestimmungen der Verwaltungsgesetze“ festgelegt. Dies war ein Versuch der Alleinregierung Kreiskys, eine effizientere Verwaltung zu gestalten. Durch „politische Entscheidungen bei Koalitionsverhandlungen“ entstanden „zersplitterte Ressortkompetenzen“ (Müller 2006, 169). Der Effekt dieses neuen Gesetzes war jedoch gering. Es handelte sich mehr um eine „Bestandsaufnahme“ als um eine Verwaltungsreform (Neisser 2000, 204).

Gerade wenn man betrachtet, wie sich diese „zersplitterten Ressortkompetenzen“, wie sie von Müller (2006, 169) bezeichnet werden, bezüglich der Verkehrsagenden jeglicher Verkehrsmodi (Schiene, Luftfahrt, Straße, Wasserstraßen etc.) verhalten, lässt sich eine starke Fragmentierung der Governancestruktur, der österreichischen Verkehrspolitik im Allgemeinen und auch der Governance der hochrangigen Straßen Österreichs im Besonderen beobachten. Hier werden nun diejenigen Ressorts näher betrachtet, die für die hochrangigen Straßennetze Österreichs maßgeblich sind.

Zur Vereinfachung des Verständnisses dieser Arbeit werden die formale Bezeichnung „Bundesministerium für Verkehr“ und der Begriff „Verkehrsministerium“ sowie „Bundesministerium für Wirtschaft“ und „Wirtschaftsministerium“ für die in Tabelle 6 gelisteten Ressortbezeichnungen verwendet:

Tabelle 6: Ressortbezeichnungen

<i>Zeitraum</i>	<i>Wirtschaftsministerium</i>	<i>Verkehrsministerium</i>
1945	Staatsamt für Industrie, Gewerbe, Handel und Verkehr	
1945-1949		BM für Verkehr
1949-1956	BM für Handel und Wiederaufbau	BM für Verkehr und verstaatlichte Betriebe
1959-1966		BM für Verkehr und Elektrizitätswirtschaft
1966-1970		BM für Verkehr und verstaatlichte Unternehmungen
1970-1984	BM für Bauten und Technik	BM für Verkehr
1985-1987		BM für Verkehr und verstaatlichte Betriebe
1987-1990	BM für wirtschaftliche Angelegenheiten	BM für Verkehr und verstaatlichte Industrie
1990-1996		BM für öffentliche Wirtschaft und Verkehr
1996-1997		BM für Wissenschaft, Verkehr und Kunst
1997-2000		BM für Wissenschaft und Verkehr
2000-2008	BM für Wirtschaft und Arbeit	BM für Verkehr, Innovation und Technologie
2009-2014	BM für Wirtschaft, Familie und Jugend	
Seit 2014	BM für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft	

Bundesministerium für Wirtschaft

Auch wenn das Wirtschaftsministerium heute keine Kompetenzen im Bereich Straße mehr innehat, war es historisch gesehen das zentrale Ministerium. Erst im Jahr 2000 hat sich das durch die Zusammenfassung dieser Kompetenzen im BMVIT geändert. Die Kombination Wirtschaft und Straße kam nicht von ungefähr. Bis heute wird Straßeninfrastruktur als bedeutender Wirtschaftsfaktor gesehen. Straßenbau etwa schafft Arbeitsplätze, und eine funktionierende, gute Infrastruktur stärkt den Wirtschaftsstandort Österreich. Das Wirtschaftsministerium war meist in der Hand der ÖVP (Ausnahmen sind etwa Alleinregierungen, vgl. Tabelle 5). Die unterschiedlichen Ressortbezeichnungen seit 1945 (vgl. Tabelle 6) spiegeln auch die damaligen politischen Ziele des Ministeriums wider. Zentral waren Wiederaufbau und Ausbau. Zusätzlich wurden immer wieder neue Finanzierungsmöglichkeiten gesucht.

Kreisky wollte mit der neuen SPÖ-Alleinregierung einiges in den Ministerien ändern. Auch das zuvor von der ÖVP besetzte Bautenministerium, das gegenüber dem Verkehrsministerium sehr dominant war, sollte neu aufgestellt werden und die Verkehrsplaner nahmen Einzug in den Straßenverkehrsbereich: „Es ist alles planbar! Das war [...] unser Zugang“ (Interviewpartner 9, Z389). Es sollten neue Wege der Verkehrsfinanzierung gesucht werden. Es existierten noch nicht viele Kilometer an Autobahn, daher lagen vor allem der Bau und die Finanzierungsmöglichkeiten im Zentrum des namentlich sehr passenden „Bautenministeriums“ (vgl. Interviewpartner 9, Z11-35).

In dieser Zeit wurde aus Finanzierungsgründen die ASFINAG geschaffen (1982). Zentrale Kompetenzen lagen aber noch bei den Ländern, die Anteile an den Sondergesellschaften hielten, und beim Wirtschaftsministerium. Durch immer höher werdenden Finanzierungsbedarf und den Beitritt zur EU wurden weitere Kompetenzen und gleichzeitig die Schulden aus dem Straßenbau an die ASFINAG übergeben (Fruchtgenussvertrag).

Seit 2000 hat das Wirtschaftsministerium keine Zuständigkeiten mehr im Bereich Straße. MitarbeiterInnen dieser Abteilung wanderten größtenteils in das Verkehrsministerium ab. Auch mit dem Werkverträgen 2002 wanderten zuständige MitarbeiterInnen von der ASFINAG zu den Ländern. Diese Zusammenlegung aller Verkehrsmodi in ein Ressort und die Werkverträge waren wohl nur möglich, weil es zu einer neuen Regierungskonstellation (ÖVP, FPÖ) kam (vgl. Interviewpartner 9, Z280-297; Interviewpartner 1, Z394-414).

Bundesministerium für Verkehr

Das Verkehrsministerium hat seit 1945 des Öfteren seine genaue Bezeichnung und auch die zusätzlichen, zur zentralen Aufgabe Verkehr zugeteilten Agenden, die oft nicht zu den Verkehrsagenden affin waren (z. B. Kunst), geändert (Gürtlich 2011, 27). Diese Aufgaben wurden durch das jeweils gültige Bundesministeriengesetz und davor durch „Organisationsgesetze, Vollzugsklauseln und besondere

Zuständigkeitsbestimmungen der Verwaltungsgesetze“ übertragen (Müller 2006, 169).

Auch wenn die formale Bezeichnung „Bundesministerium für Verkehr“ für die gelisteten Ministerien schon vor dem Jahr 2000 verwendet wurde, gibt sie jedoch die durch das Ministerium „inhaltlich wahrzunehmenden Aufgaben im Verkehrsbereich nur unzureichend wieder“ (Gürtlich 2011, 27). Gürtlich (2011, 27 f.) meint, dass aufgrund der damaligen Agenden die Bezeichnungen „Eisenbahn- und Postministerium“ oder „Bundesministerium für den öffentlichen Verkehr“ wohl besser die inhaltliche Ausrichtung wiedergegeben hätten. Zentrale Sektionen damals waren die Österreichischen Bundesbahnen und die Post- und Telegraphenverwaltung. Des Weiteren war das Verkehrsministerium als „reine Behörde“ für Luft- und Schifffahrt zuständig, wobei ihm aber zentrale Kompetenzen fehlten. Zuständig für Wasserbau war das damalige Bautenministerium, die Eigentumsvertretung für Flughäfen (Austrian Airlines etc.) lagen beim Finanzministerium und die Agenden „Straßenverkehr und Straßenbau“ fehlten zur Gänze (ebd., 27 f.).

Erst mit dem Bundesministeriengesetz 1973 wurden die „Agenden Kraftfahrwesen und Angelegenheiten der Straßenpolizei, Angelegenheiten des gewerblichen Personen- und Güterverkehrs sowie Angelegenheiten der Beförderung von Personen und Gütern im Werksverkehr vom damaligen“ Bundesministerium für Bauten und Technik, das jedoch weiter die Kompetenzen für den Straßenbau innehatte, dem Verkehrsministerium übertragen (Gürtlich 2011, 27). Für die hochrangigen Straßen spielte diese Verschiebung noch keine große Rolle (BGBl. 389/1973). Erst 1987, als sich zuvor in verschiedenen Gruppen eine politische Ablehnung gegen die „straßenfreundliche Politik“ bildete und Forderungen gegen „transitfördernde Werbung“ und für einen „Gesamtverkehrsplan“ lauter wurden, erhielt das Verkehrsministerium zum ersten Mal Kompetenzen im Bereich Straßenbau. Es erhielt die Aufgabe, geplante Bauvorhaben zu beurteilen. Damit war zu beobachten, dass umweltpolitische Ziele stärker in den Fokus der Verkehrspolitik rückten (Estermann et al. 2008, 17).

Ab 2000 wurde mit dem BMVIT ein „Gesamtverkehrsministerium, wie es jetzt nicht heißt, aber wie es gedacht ist“ (Interviewpartner 2, Z26-27) geschaffen. Dies geschah, indem erstmals die Kompetenzen für Schiene und Straße vereint wurden. Mit der Novelle des Bundesministeriengesetzes 2000 erhält das nun geschaffene „Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie“ auch die Bereiche der Bundesstraßen A, B und S. Es wird Eigentümer der ASFINAG und erhält die Agenden des Wasserbaus mit der Wasserstraßenbaudirektion (später „via donau - Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft mbH“) (BGBl. I, 16/2000; Gürtlich 2011, 27-28).

Seit der Übertragung der Bundesstraßen B an die Länder erfüllt das Verkehrsministerium im Bereich der hochrangigen Straßennetze vor allem die Funktion einer Behörde (vgl. Kapitel 3 „Historischer Abriss“). Zusätzlich ist es auch für strategische Überlegungen zuständig. Operative Aufgaben liegen nun bei den Ländern, wenn es um Bundesstraßen B geht, und bei der ASFINAG, sofern sie die hochrangigen Netze betreffen (vgl. Interviewpartner 9, Z155-168).

Laut Bundesministeriengesetz ist das Verkehrsministerium als Eigentümer natürlich auch mit der Verwaltung der Anteile an der ASFINAG betraut.

Inzwischen hat das Verkehrsministerium Anteile an 17 Unternehmen. Der Generalsekretär hat einen Sitz in den Aufsichtsräten der größeren Gesellschaften (etwa ASFINAG und ÖBB). In den Aufsichtsräten der anderen Agenturen haben meist die fachlich zuständigen BeamtenInnen der Sektionen und Stabstellen Sitze. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass hier ganz im Sinne des NPM seit 2015 das Wording „Beteiligungsmanagement“ gebraucht wird. Davor waren Beschreibungen wie „Unternehmen des BMVIT“ oder „staatliche Unternehmen“ häufiger. Abstimmungen mit den Agenturen erfolgen über Instrumente wie etwa „Eigentümer-Jour-fixes“, Zielvereinbarung und Zielerreichung werden durch die Aufsichtsräte vorgenommen und die jeweiligen Geschäftsführungen werden über befristete Verträge angestellt. Abgesehen von diesen Kontrollinstrumenten und zusätzlichen jährlichen Ziel- und Strategieabstimmungen haben die Agenturen heute hohe Eigenverantwortung in der Erfüllung ihrer Aufgaben (vgl. BMVIT 2015).

Bundesministerium für Finanzen

Die Finanzierung ist eine, wenn nicht die zentrale Frage, in der Entwicklungsgeschichte der hochrangigen Straßen. Darum ist es nicht weiter verwunderlich, dass auch das BMF eine tragende Rolle in der Akteurskonstellation spielt. Der Einfluss des Finanzministeriums zeigte sich beispielsweise über Entscheidungen, die verkehrsbezogene Steuern betreffen. 1987 wurde etwa die Zweckbindung der Mineralölsteuer abgeschafft, um das Bundesbudget zu sanieren, ohne vorher Ersatzmaßnahmen für die Straßenfinanzierung festzulegen (Estermann et al. 2008, 17). „Bis 1981 hatte sich die MÖSt aus einer allgemeinen Mineralölsteuer (1981: 6 % der gesamten Mineralölsteuer), die nicht zweckgebunden war, und der Bundesmineralölsteuer, die zweckgebunden war, zusammengesetzt.“ (ebd., 17). Diese Steuern wurden zusammengefasst und festgelegt, dass die für den Straßenbau zweckgebundenen Mittel in das allgemeine Bundesbudget fließen sollten.

Ab nun wurden die vom Bautenministerium ersehnten Mittel für den Straßenbau in jährlichen Budgetverhandlungen unter Abwägung der Situation der Bundesfinanzen beschlossen. Mit diesen Maßnahmen und der 1982 zur „zentralen Kreditaufnahme für die Sondergesellschaften“ gegründeten ASFINAG wurde die Rolle des BMF in der Frage des höherrangigen Straßenbaus bedeutend gestärkt, wobei gleichzeitig die Länder weniger Einfluss hatten, da sie ihren Einfluss vorher über die Sondergesellschaften geltend machen konnten (ebd.).

Heute hat das BMF Positionen in den Aufsichtsräten der ASFINAG-Tochterunternehmungen (nicht mehr der Holding). Es fungiert als zusätzliche Entscheidungsinstanz zum Verkehrsministerium und muss Gesetzesänderungen wie etwa im Bereich Straßenmaut, dem Bundesstraßengesetz und gleichwertigen Gesetzesakten zustimmen. Somit ist Einvernehmen des Finanzministeriums notwendig. Dies ist auch bei den Kostenplänen – der Mittelfristplanung bezüglich Mauteinnahmen gegenüber den Baukosten und der Planung – notwendig. Hier beschränkt sich das BMF aber vor allem bei der Planung auf allgemeine Anmerkungen. Klarer Fokus des Finanzministeriums ist, dass die „Kosten-Nutzen-

Relation“ gegeben sein muss (vgl. Interviewpartner 3, Z412-453 und Z1-97; BMF 2016).

Einmischen würde sich das BMF in Agenden des BMVIT und der ASFINAG, wenn es die wirtschaftliche Gebarung und das Ziel des langfristigen Schuldenabbaus der ASFINAG in Gefahr sähe. Käme es zum Beispiel dazu, dass das BMVIT zu viele Dividenden aus der ASFINAG zöge und somit dieses Ziel in Gefahr wäre, dann hätte das BMF die Möglichkeit, das Einvernehmen zur Mittelfristplanung zu verweigern. Ein Interviewpartner meint, dass der Konsolidierungskurs von Ministerin Bures und die Ziele der ASFINAG hinsichtlich des Schuldenabbaus auch wegen des „Umweltfaktors Finanzkrise“ realistisch geworden seien (Interviewpartner 3, Z457-469).

Dies bezieht sich auf den Teil des Bundesministeriengesetzes, der dem BMF die Zuständigkeit für „finanzielle Angelegenheiten des Erwerbes und der Verwaltung von Anteilsrechten des Bundes an Gesellschaften und an Genossenschaften, soweit sie sich unmittelbar auf den Bundeshaushalt auswirken“, zuteilt.

4.2.1.2 Ausgegliedertes Unternehmen

Die ASFINAG wurde bereits 1982 als Gesellschaft des Bundes gegründet. Bis heute hat sie sich durch zahlreiche Reformen und eine schrittweise Übertragung von Kompetenzen zu einer operativen Finanzierungs- und Errichtungsgesellschaft entwickelt. Auf diese Schritte und Entwicklungsprozesse soll hier noch einmal näher eingegangen werden.

Entwicklungsschritte

1982

Die ursprüngliche ASFINAG, die 1982 als Gesellschaft des Bundes gegründet wurde, wurde rein aus Finanzierungsgründen geschaffen. Vor allem, um Kapital für die bereits ab den 1960er Jahren bestehenden Sondergesellschaften aufzunehmen. Durch diese Gesellschaft, die nun zentral Kredite für den Straßenbau aufnahm, wurde den Sondergesellschaften diese Kompetenz entzogen. Die Verbindlichkeiten

der bestehenden Finanzierungssondergesellschaften (nicht alle) wurden auf die ASFINAG ausgelagert und man konnte diese Organisation durchaus als „reine Schuldenbank“ bezeichnen (vgl. Interviewpartner 10, Z72-90; Interviewpartner 5, Z43-57).

Diese erste ASFINAG, hier zum Zwecke der Unterscheidbarkeit als „ASFINAG-Alt“ bezeichnet, hatte noch keine besondere Relevanz als Akteur. Geschaffen wurde die „ASFINAG-Alt“, um „Finanzmittel für den Bau von Autobahnen und Schnellstraßen“ bereitzustellen. „Die Abwicklung erfolgte im Rahmen des Haushaltes des Bundes“ (Landesrechnungshof Salzburg 2005, 8). Es handelte sich um einen „kleine[n] Finanzierungsverein, rot-schwarz besetzt“ (Interviewpartner 9, Z110) mit etwa 40 MitarbeiterInnen, also eine Organisation, die nicht mit der heutigen ASFINAG, hier nun als „ASFINAG-Neu“ bezeichnet, vergleichbar ist.

Interessant ist auch, dass die „ASFINAG-Alt“ ab 1988 die Aufgabe bekam, Finanzierungen für den Schienenbau (und auch einzelne Hochbauprojekte wie u. a. Universitäten) aufzustellen. Dies geschah aus politischen Gründen. Durch den steigenden Widerstand gegen straßenfreundliche Politik, starken Transitverkehr und das Aufkommen der Umweltbewegungen kam es zeitgleich „mit weiterer Kürzung der Finanzmittel für den Straßenbau [...] zum politischen Entschluss, verstärkt den Bahnausbau zu betreiben“ (Estermann et al. 2008, 17). Bis dahin war das Schienennetz im Gegensatz zum Straßennetz in der Zweiten Republik fast ausschließlich erhalten worden (ebd.). Die Regelung zur Finanzierung der Schiene änderte sich wieder 1997 unter der großen Koalition (Bundeskanzler Klima SPÖ). Mit dem Infrastrukturfinanzierungsgesetz wurde die ASFINAG mit dem nun für Straßenbau zuständigen Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten (ÖVP) in der Eigentümerfunktion völlig neu aufgestellt und die Schieneninfrastruktur-Finanzierungsgesellschaft (SCHIG) unter die Kompetenz, des neu strukturierten Verkehrsministeriums (damals: Bundesministeriums für Wissenschaft und Verkehr – SPÖ) gestellt.

Zuständiges Ministerium für die „ASFINAG-Alt“ war hauptsächlich das Bundesministerium für Finanzen (BMF). Das Bundesministerium für Bauten und

Technik (BMBT) hatte mehr mit den bestehenden Sondergesellschaften zu tun als mit der ASFINAG. Dies zeigt auch folgender Absatz, der dem Bundesministerengesetz mit der Gründung der ASFINAG hinzugefügt wurde und die Zuständigkeiten des BMBT beschreibt: „Angelegenheiten der Unternehmungen, die durch Bundesgesetz mit dem Bau und der Erhaltung von Bundesstraßen betraut sind. Dazu gehören insbesondere auch: Die Verwaltung der Anteilsrechte des Bundes an der Brenner Autobahn AG, der Tauernautobahn AG, der Pyhrn Autobahn AG, der Arlberg Straßentunnel AG und der Autobahnen- und Schnellstraßen AG.“ Hier die rechtlichen Zuständigkeiten laut Bundesgesetz (BGBl. 1982, 591):

BMF und BMBT können jederzeit Auskunft über die Tätigkeit der ASFINAG verlangen. Dies gilt auch heute noch für BMF und BMVIT.

1997

Während die ASFINAG 1982 rein dem Zweck der Finanzierung der Sondergesellschaften diene und Schulden aufnahm, erhielt sie 1997 mit dem „Fruchtgenuss“ neue zentrale Kompetenzen, die sie völlig veränderte und zu einem zentralen Akteur in der Governancestruktur der höherrangigen Straßen machte. Auch in den Interviews legten die Gesprächspartner darauf Wert, dass die ASFINAG 1982 eine ganz andere Organisation als die „neue“ ASFINAG gewesen sei. Ein Interviewpartner hätte sogar einen neuen Namen für die 1997 geschaffene Organisation für sinnvoll gehalten.

„ASFINAG und ASFINAG ist nicht [gleich] ASFINAG. Die erste ASFINAG war eine reine Finanzierungsgesellschaft [...] ich habe nie gern gehabt, dass der gleiche Name geblieben ist.“ (Interviewpartner 9, Z105-107)

Doch was geschah in diesem Jahr, das die ASFINAG so verwandelt hat? Teils wurde bereits im Kapitel 3 „Historischer Abriss“ erwähnt, welche Entwicklungen für die ASFINAG eine Rolle spielten. Hier sollen noch einmal die Hintergründe zusammengetragen werden. Im Anschluss wird auf die Ziele und Aufgaben der „ASFINAG-Neu“ hingewiesen und erklärt, welche Mittel sie hat, diese zu erfüllen. Des Weiteren ist für die Beschreibung der ASFINAG als Akteur relevant, ihre Beziehungen zu den anderen Akteuren zu beschreiben und zu analysieren.

1997 hatte sich vieles für die österreichischen politischen Akteure verändert. Österreich war der EU beigetreten (1995) und musste versuchen, die sogenannten Maastricht-Kriterien zu erreichen und die gemeinschaftlichen Bedingungen für die angestrebte Wirtschafts- und Währungsunion erfüllen. Vor allem die Höchstgrenze der Staatsverschuldung von 60 % des BIP war ausschlaggebend (vgl. Kapitel 3.5.3.1 „Beitrittsverhandlungen“). Dies war ein zentraler Grund für die Reformierung der ASFINAG. Sie erhielt das sogenannte Fruchtgenussrecht und im Gegenzug übernahm sie Verbindlichkeiten des Bundes in Höhe von 5,6 Milliarden Euro. Die ASFINAG war von nun an auch für Bau, Errichtung und Planung der hochrangigen Straßen zuständig und erhielt das Recht, Gebühren auf den Strecken einzunehmen (Beckers/Brenck/Hirschhausen 2005, 4-5). Dies wurde 1997 auch gleich in Form der Vignette für Pkws und damals auch Lkws eingeführt.

Es gab aber noch weitere Gründe für die „ASFINAG-Neu“. Die Kompetenzen sollten auch organisatorisch in einer Organisation zusammengeführt und nicht auf verschiedene Sondergesellschaften verteilt werden, die jeweils eigene Sondermauten auf ihren Teilstrecken verlangen durften. Dies geschah unter dem Aspekt, dass eine neue Form der Finanzierung für das hochrangige Netz gefunden werden musste.

Nicht nur die zahlreichen Sondermautgesellschaften stellten organisatorische eine Herausforderung dar, auch die Zuständigkeiten von Bundes- und Landesbeamten waren nicht klar definiert bzw. hatten unterschiedlichen Rollen. Interviewpartner 12 prägt dafür den Ausdruck „Amtskapperlidentifikationskrise“ und beschreibt damit den Umstand, dass vor der „ASFINAG-Neu“ und der Bundesstraßenübertragung (2002) der Minister des zuständigen Ressorts den Ländern Aufträge zuteilte, Strecken zu bauen und teilweise auch zu planen. Die Länder hatten zusätzlich die Landesstraßen und daher eigene Bauhofräte und Planungshofräte in der Verwaltung, die dann doppelt beschäftigt waren. Zuerst hat ein Beamter „das Landeskapperl aufgehabt und einmal hätte er das Kapperl tauschen müssen [...] das ist eine ganz heikle Situation gewesen. Da kam es in der [...] Umsetzung zu interessanten Konstellationen“. Diese wurden durch den

Fruchtgenussvertrag „zentral umgepolt in Richtung“ ASFINAG-Vorstand. Das heißt, die „intensiven Beziehungen“ laufen ab diesem Zeitpunkt zwischen dem Vorstand und den Fachabteilungen im Ministerium ab (Interviewpartner 12, Z302-325).

Ab 2005, mit der Gründung der ASFINAG International GmbH, wurde die Abwicklung der Maut mit dem Kauf der italienischen Autostrada-Tochter übernommen (ASFINAG Maut Gruppe). Gleichzeitig lief die Ökopunktelösung aus.

2006 wurden zusätzlich die Straßenbetriebe durch Beendigung der Werkverträge mit den Bundesländern übernommen. Seit 2007 werden sogenannte „Rahmenpläne“ für Straßenbauprojekte in Abstimmung mit dem BMVIT erstellt. Dies wurde rechtlich durch eine Novelle des Fruchtgenussvertrages festgeschrieben. Danach kam es zu weiteren Strukturanpassungen, die größtenteils Kostenoptimierungen zum Ziel hatten (vgl. ASFINAG 2016a).

Heute ist die ASFINAG international vernetzt. Diese internationalen Tätigkeiten der ASFINAG zeigen sich auch durch die seit 2009 bestehende ständige Vertretung der ASFINAG in Brüssel. Die ASFINAG steht hierbei in Kooperation mit der ASECAP (European Association of Operators of Toll Road Infrastructure), in der sie Mitglied ist. Dabei handelt es sich um einen europäischen Verein, in dem Autobahnbetreiber und Industrie gemeinsam ihre Ziele abstimmen (vgl. ASECAP 2016).

Beziehungen zu anderen Akteuren

Rechtlich gesehen ist die ASFINAG ein Unternehmen, das zu 100 % in der Hand des BMVIT und somit gegenüber dem Staat weisungsgebunden ist. Interviewpartner 3 spricht davon, dass die Beziehung zwischen ASFINAG und BMVIT erwachsener geworden sei. Die ASFINAG baut nicht mehr einfach alles, sondern tritt auch als Akteur gegen Straßenprojekte auf, die nicht effizient sind oder über die keine Einigung erzielt werden kann. Dies zeigt, dass die Unternehmensziele der „Wirtschaftlichkeit“ und „Effizienz“ klar in den Vordergrund gerückt sind. Verstärkt wird dies auch dadurch, dass die Vorgaben der EU bezüglich der Zurechnung von Schulden staatlicher Unternehmen zu den Bundesschulden strikter geworden sind.

2014 wurde die ASFINAG diesbezüglich noch einmal eingehend geprüft und entsprach den Vorgaben. Heute gilt die ASFINAG international als Vorzeigemodell für Infrastrukturfinanzierung (vgl. Nauschnigg 2015). Die Bauvorhaben sind großteils abgeschlossen. Es stehen noch einige Instandhaltungsmaßnahmen an. Ausbaumaßnahmen fehlen teils noch hin zu den Anschlüssen Richtung Osten. Hier stehen die ASFINAG und die jeweiligen räumlich angrenzenden Bundesländer in bilateralen Gesprächen mit den jeweiligen Nachbarländern. Der Ausbau wird erst starten, wenn diese auch genug budgetäre Mittel besitzen, um auf ihrer Staatsseite den Streckenanschluss zu bauen. Nach diesen Maßnahmen sollen durch die Mauteinnahmen weitere Schulden reduziert werden (vgl. Interviewpartner 1, Z154-174; Abbildung 6).



Abbildung 6: Infrastruktur Investitionen 2016 (ASFINAG 2016b)

Heute zeigt sich die ASFINAG ganz im Sinne des NPM als kundenorientiertes Unternehmen. Bereits durch das Einheben von Nutzungsgebühren wurden die InfrastrukturnutzerInnen zu KundInnen. Die nachträgliche Bemaufung bereits existierender Strecken wurde mit erhöhter Leistung und Verbesserungen der Strecke begründet (vgl. Kapitel 3 „Historischer Abriss“). Betont wird auch „nachhaltig ausgebaute Infrastruktur“ und die Verwendung der Einnahmen zur Steigerung der „Verkehrssicherheit“ für KundInnen (vgl. ASFINAG 2016). Auch

Innovation, Forschung und Entwicklung sind Teil der Tätigkeiten der heutigen ASFINAG.

4.2.1.3 Bundesländer

Österreich ist ein Föderalstaat mit neun Bundesländern. Die Verwaltungskompetenzen sind in die Ebenen Bund, Länder und Gemeinden unterteilt. Auf den Aufbau und die genaue Struktur der einzelnen Landesverwaltungen wird im Rahmen dieser Masterarbeit nicht näher eingegangen. Die neun österreichischen Landesverwaltungen weisen oft Unterschiede auf. Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der österreichischen Governancestruktur der hochrangigen Straßen und daher vor allem auf (nationalen) Akteuren. Die Länder verfolgen in dieser Governancestruktur ähnliche Ziele und haben gleiche Kompetenzen inne. In dieser Analyse werden die Bundesländer daher als Akteursgruppe zusammengefasst. Somit ist es möglich, auf Gemeinsamkeiten dieser Akteursgruppe einzugehen und zu betrachten, wie und warum sich Kompetenzen auf den unterschiedlichen Multi-Level-Governanceebenen und vor allem auch zwischen Bundesverwaltung, ASFINAG und den Bundesländern verschoben haben.

Für die Länder bedeuteten die beschriebenen Reformierungen (ASFINAG-Neu; Beendigung der Werkverträge) großteils einen Kompetenzverlust. Bereits durch die Zusammenlegung der einzelnen Sondergesellschaften haben sie, wie im Kapitel „Historischer Abriss“ erwähnt, nominell an Einfluss verloren, da die Anteilsrechte der Länder in den auf ihrem Gebiet verlaufenden Sondergesellschaften höher war als in der zusammengelegten Gesellschaft. Die ASFINAG erhielt nun auch den bis dahin allein von ihr durchgeführten Betrieb der höherrangigen Straßen. Dies geschah im ersten Schritt nur formal. Die Länder bestanden auf die gleichzeitig 1997 unterzeichneten Werkverträge zwischen Ländern und ASFINAG. Sie führten somit im Namen der ASFINAG den Betrieb weiterhin selber durch. Den Ländern wurde für diese Aufgabe Budget (Zweckzuschüsse) zur Verfügung gestellt (vgl. Interviewpartner 7, Z32-52).

Für die ASFINAG wäre auch eine sofortige Übernahme des gesamten Betriebes zusätzlich zu den bereits erhaltenen neuen Kompetenzen ein zu großer Schritt gewesen, da die ganze Struktur und das Personal des Betriebs auf Landesebene geregelt waren. Dieses Personal wurde nach Ablauf der Werkverträge 2006 auch größtenteils, durch Dienstzuweisungen, von der ASFINAG übernommen (vgl. Interviewpartner 5, Z105117).

Die Länder können heute in der SPV Initiatoren für Strecken sein. Ziel der Länder ist es meist, ihre notwendigen Infrastrukturen vom Bund finanzieren zu lassen, selber Einfluss auf Planung von Strecken zu nehmen und wichtige Infrastrukturen für ihr Bundesland zu garantieren. Landespolitiker nutzen Eröffnungen immer gerne für ihre Wahlkämpfe (vgl. Kapitel 3 „Historischer Abriss“). Sie übten schon immer einen Einfluss auf die Streckenplanung und deren Dringlichkeitsreihung aus. Ziel war es, die Länder in der SPV als formale Initiatoren von Strecken festzulegen und diesen Prozess auch rechtlich festzuschreiben. Initiatoren können auch das BMVIT oder die ASFINAG sein. Dies wird dann im SPV-Verfahren geprüft (vgl. Interviewpartner 2, Z134-177). Trotz der Formalisierung informeller Einflussnahme haben die Länder einen großen Teil ihrer Kompetenzen an die ASFINAG abgegeben und im Hinblick auf das hochrangige Netz heute deutlich weniger Mitsprache als zu Zeiten, zu denen sie noch operativ den Betrieb ausführten und Anteile an den Sondergesellschaften hielten.

Im Austausch dagegen erhielten sie die Bundesstraßen B. Dadurch war es nicht mehr notwendig, sich mit dem Ministerium abzustimmen. Auch durch den Finanzausgleich konnten sie nun selber entscheiden, wie sie ihre Mittel verteilen. Sie sind somit in ihren Zuständigkeitsbereichen durchaus autonomer geworden (vgl. Kapitel 3 „Historischer Abriss“).

Die ASFINAG befindet sich heute in Gesprächen mit den Ländern und auch Gemeinden. Wenn etwa zusätzliche Abfahrten gewünscht sind, zahlen teils Gemeinden oder auch Private mit (Einkaufszentren, die von der Abfahrt profitieren).

4.2.1.4 Gemeinden

Da die Ebene der Gemeinden und die Gemeinden selbst für die Politik der hochrangigen Straßennetze eine nur geringe bis gar keine Rolle spielen, werden sie hier nicht weiter als Akteure analysiert. Zu erwähnen ist lediglich, dass Gemeinden Kompetenzen im Bereich Raumplanung besitzen, was sich indirekt auf Planungen des Gesamtverkehrs auswirken kann, und ihre Gemeindestraßen verwalten.

4.2.2 Internationale Entscheidungsträger

Nationalstaaten haben auf globaler Ebene nur wenige Kompetenzen auf internationale Organisationen übertragen: „Ausnahmen sind der Luftverkehr und die Seeschifffahrt, wo sich die Notwendigkeit zur überstaatlichen Kooperation nahezu zwingend aus der Natur der Verkehrsträger ergibt.“ (Fichert/Grandjot 2016, 145). Für den höherrangigen Straßenverkehr ergibt sich diese Notwendigkeit der Kooperation abseits der nationalstaatlichen Ebene vor allem auf der europäischen Ebene. Gerade für Österreich, als Land in Zentraleuropa mit neun Nachbarstaaten, ist diese Abstimmung relevant. Vor diesem Hintergrund wird als internationaler Entscheidungsträger nur die Europäische Union näher ins Auge gefasst.

4.2.2.1 EU

Die EU wird im Rahmen dieser Analyse einerseits als Akteur und andererseits als Ebene im Multi-Level-Governancesystem betrachtet. Bei der Betrachtung der EU als Akteur wird vor allem ihr Einfluss auf das Governancesystem der höherrangigen Straßen Österreichs betrachtet. Natürlich ist sich die Verfasserin darüber im Klaren, dass Österreich als Nationalstaat und Mitglied der EU auch die europäische Ebene beeinflusst und Teil des Akteurs EU ist (Cowles et al. 2001, 12 ff.). Doch es würde den Rahmen dieser Masterarbeit sprengen, zu betrachten wie Österreich die europäische Verkehrspolitik beeinflusst. Daher konzentriert sich diese Analyse auf die indirekte und direkte „Europäisierung“ der Governancestruktur des hochrangigen Straßennetzes Österreichs, die top-down erfolgt.

Dabei wird eingangs die europäische Verkehrspolitik kurz beschrieben. Im Folgenden wird darauf eingegangen, wie sich die Governanceformen und Kompetenzen durch das Mehrebenensystem und die „Europäisierung“ verschoben haben.

Europäische Verkehrspolitik

Wie bereits im „Historischen Abriss“ beschrieben, wurde bereits im EGV eine gemeinsame Verkehrspolitik angestrebt. Der Hintergrund dafür war, dass die unterschiedlichen nationalstaatlichen Verkehrspolitiken als Handelshindernis für einen gemeinsamen europäischen Binnenmarkt angesehen wurden, für den besonders Verkehrsinfrastruktur relevant ist (vgl. Kapitel 3 „Historischer Abriss“; vgl. Schermann et al. 2007, 131). In den ersten Jahren der EG gab es jedoch keine „gemeinschaftliche Kompetenzübertragung“ im Verkehrsbereich und die „Bemühungen der KO, ein Liberalisierungskonzept eines grenzüberschreitenden Verkehrsmarkts zu erreichen, blieben“ aufgrund der „unterschiedlichen nationalstaatlichen Verkehrskonzeptionen erfolglos“ (Schermann et al. 2007, 131).

Wie beeinflusst die EU nationale Verkehrspolitik? Wenn wir von einer Beeinflussung der österreichischen Verkehrspolitik durch die EU sprechen, ist von „Europäisierung“ die Rede. Damit ist „die Wechselwirkung europäischer Integration mit der Politik der Mitgliedstaaten“ gemeint (Pelinka/Rosenberger 2007, 115). Ladrech (2010, 1) stellt sich die Frage, wie sich der steigende Einfluss der EU auf die Politik und Institutionen der Nationalstaaten auswirkt.

„[The] consequences of continual empowerment of the EU have begun to be visible within domestic political systems, illustrated by changes to institutions, policies and politics. This process of domestic adaptation to the impact of the EU within member states has been labelled Europeanization.“ (Ladrech 2010, 1).

Im Fokus dieser Analyse steht die „Top-down-Dimension von „Europäisierung“ durch die „Outputs“, wie zum Beispiel Richtlinien, Direktiven, Verträge, Empfehlungen und Weißbücher der EU, die auf die nationalen Akteure wirken (zur Europäisierung vgl. Falkner 2006; Ladrech 2010).

Dennoch ist zu erwähnen, dass es auch in der Verkehrspolitik bedeutende Bottom-up-Prozesse von der nationalen politischen Ebene Österreichs hin zur europäischen Ebene gibt. Ein solches Beispiel ist der „Transitvertrag“, der in Kapitel 3 „Historischer Abriss“ beschrieben wurde. Des Weiteren wird darauf eingegangen, wie sich europäische Integrationsprozesse wie die Osterweiterung auf die nationale Governance der hochrangigen Straßen Österreichs auswirken.

Aus der Sicht Österreichs als Mitgliedstaat kann zwischen direkter und indirekter Europäisierung unterschieden werden. Direkten Einfluss kann die EU über europäisches Gemeinschaftsrecht ausüben, das über dem nationalen Recht steht. Die sogenannten „vier Bewegungsfreiheiten“ haben gegenüber nationalem Recht Vorrang. Dazu zählen der freie Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr. Vor allem das Prinzip des freien Warenverkehrs wirkt sich auch auf „Konfliktthemen wie die Regulierung des Transitverkehrs“ aus (Pelinka/Rosenberger 2007, 115). Als indirekte Europäisierung sind zum Beispiel die Auswirkungen durch die Teilnahme Österreichs an der gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion (1999) auf Politikfelder, die eigentlich unter nationalstaatlicher Kompetenz verbleiben – wie das der Budgetpolitik –, zu bezeichnen. Europäische Vorgaben wie die Maastricht-Kriterien und der Stabilitätspakt wirken sich durchaus auf unterschiedliche Politikfelder aus (ebd., 116).

Die „Maastricht-Kriterien“, auch „Konvergenzkriterien“ genannt, sind von Mitgliedstaaten zu erfüllen, um an der Euro-Einführung, die die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion darstellt, teilzunehmen. Es handelt sich um vier Punkte, die im EG-Vertrag festgelegt wurden (Artikel 140 AEUV ex-Art. 121 EG-Vertrag, Protokoll 13 über die Konvergenzkriterien):

- Die Preisstabilität: Um diesen Punkt zu erfüllen, darf die Inflationsrate eines Mitgliedstaates maximal um 1,5 Prozentpunkte über der Inflationsrate der preisstabilsten Mitgliedstaaten liegen.
- Das öffentliche Budget: Die Defizitquote darf 3 % nicht übersteigen und die Staatsverschuldung darf nicht mehr als 60 % des BIP betragen.

-
- Der Wechselkurs: Die Mitgliedstaaten müssen zwei Jahre lang, ohne ihre Währung gegenüber anderen Staaten abzuwerten, eine festgelegte Schwankungsbreite des Wechselkurses einhalten, die die Höchstgrenze von 15 % nicht übersteigen darf.
 - Die langfristigen Zinssätze: Dürfen nicht mehr als 2 Prozentpunkte über denen der drei preisstabilsten Mitgliedsländer liegen (Pollak/Slominski 2012, Glossar, 232 ff.).

Vor allem der zweite Punkt war ausschlaggebend für die Form der „ASFINAG-Neu“, die 1997 geschaffen wurde. Er ist nicht nur für den Beitritt in die Währungsunion, sondern auch für den „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ ein Kriterium. Klares Ziel des Infrastrukturfinanzierungsgesetzes 1997 war „eine Auslagerung der ASFINAG-Schulden in einen nicht dem öffentlichen Bereich zuzuordnenden Gesellschaftsverbund“, um „Österreich die Erreichung der Maastrichter Konvergenzkriterien insbesondere im Hinblick auf die Gesamtverschuldung zu erleichtern“ (Parlamentskorrespondenz Nr. 464 vom 03.07.1997).

Richtlinien der EU müssen innerhalb einer festgelegten Frist in nationales Recht übertragen werden. Richtlinien, die im Zusammenhang mit dem höherrangigen Straßennetz Österreichs eine besondere Rolle spielen, sind die UVP-Richtlinien, die Wegekostenrichtlinie und die Tunnelsicherheitsrichtlinie.

Von den Interviewpartnern wurde aber der Einfluss der EU auf die österreichische Verkehrspolitik im Bereich Straße als nicht so groß betrachtet wie zum Beispiel die Auswirkungen auf den Schienenverkehr. Vor allem bei Mautvorgaben wurde durch die Wegekostenrichtlinie ein Einfluss deutlich. Weitaus größer werden jedoch die indirekten Europäisierungseinflüsse gesehen. Beispielsweise ist die Form der ASFINAG entscheidend durch das Ziel der Erfüllung der Maastricht-Kriterien beeinflusst worden. Sowohl der europäische Integrationsprozess als auch die Grenzöffnung mit Schengen haben zu einer höheren Verkehrsbelastung geführt.

Auch die Ostöffnung stellte Österreich vor neue Aufgaben. Das Straßennetz in Richtung Osten hatte einigen Aufholbedarf, den es baulich wieder gutzumachen galt.

In dieser Frage ist es für die Länder und die ASFINAG aber oft schwierig, Strecken zu bauen, da es keinen Sinn macht, ohne Absprache mit dem Nachbarland vorzugehen. Hat das jeweilige Nachbarland nicht die budgetären Mittel, die Straße auf seinem Gebiet auszubauen, ist es für Österreich nicht ratsam, eine Straße bis zur Grenze bereitzustellen, die dann dort endet oder in einer schlechteren Ausbauf orm weiterführt. Diese Fragen werden aber meist bilateral zwischen betroffenem Bundesland (wenn es Initiator der Straße ist) oder ASFINAG und dem Nachbarstaat in Form von Gesprächen und Verhandlungen geklärt.

Eine zusätzliche Veränderung findet bei den handelnden Akteuren selber statt. Nationalstaaten haben ihre Strategien durch die EU-Mitgliedschaft angepasst. Viele versuchen etwa durch „Agenda-Setting“ ihre Strategie einzubringen, bevor es zu gesetzlichen Rahmenbedingungen kommt. Werden ihre Vorschläge später durch Richtlinien umgesetzt beeinflussen so die EU somit bottom-up (vgl. Alexiadou 2014, 133-140).

Rolle der EU als Akteur

Durch die beschriebenen Gegebenheiten ist die EU mittlerweile „sowohl für den grenzüberschreitenden als auch für den binnenländischen Verkehr in den EU-Mitgliedstaaten der wichtigste Entscheidungsträger“ (Fichert/Grandjot 2016, 146). Zunehmend hat sie verkehrspolitische Kompetenzen dazugewonnen. Diese Tendenz wird oft als Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip kritisiert. Fichert und Grandjot (2016, 147-148) betonen jedoch, dass sich die Kompetenzzunahme teilweise durch die beschriebenen Änderungen der Gegebenheiten rechtfertigen lässt. Ein Beispiel ist der „Auf- und Ausbau transeuropäischer Verkehrsnetze“, zu denen auch der Großteil der hochrangigen Netze Österreichs zu rechnen ist. Diese wurden durch „das wachsende Ausmaß grenzüberschreitender Verkehrsströme“ notwendiges Mittel der Koordination innerhalb der EU.

4.2.3 Einflussträger

4.2.3.1 Politisch Parteien – „Do parties matter?“

Wenn von „politischen“ Akteuren die Rede ist, werden oft politische Parteien darunter verstanden. Doch in Bezug auf diese hat das Politikfeld Verkehr besondere Eigenheiten. Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern bündeln sich die Interessen nicht hier, sondern in anderen Organisationen, wie etwa NGOs (Hascher 2011, 145). Bandelow und Kundolf (2011, 162) weisen darauf hin, „dass nur wenige Verkehrsthemen im Zentrum des deutschen Parteienwettbewerbs stehen. Mit Ausnahme von Bündnis 90/Die Grünen basieren die zentralen ideologischen Grundlagen der deutschen Parteien auf gesellschaftlichen Konflikten, für die verkehrspolitische Entscheidungen nur indirekt relevant sind“. Auch wenn sowohl Hascher (2011, 145) als auch Bandelow und Kundolf (2011, 162) von Deutschland sprechen, treffen ihre Einschätzungen auch auf Österreich zu. Um diese Aussage zu quantifizieren, wurde eine Schlagwortzählung in den Grundsatzprogrammen und Parteiprogrammen von SPÖ, ÖVP, FPÖ und den Grünen durchgeführt. Bei Betrachtung der jeweils aktuellsten Parteiprogramme bzw. der Grundsatzprogramme zeigt sich, dass die genannten Themen bei den Grünen deutlich präsenter sind (siehe Tabelle 7: Schlagwortzählung).

Tabelle 7: Schlagwortzählung

Schlagwort ⁷	SPÖ Grundsatzprogramm 1998	ÖVP Grundsatzprogramm 2015	FPÖ Parteiprogramm 2011	die Grünen Grundsatzprogramm 2001
Straße	0	1	0	2
Mobilität	4	1	1	14
Verkehr	17	1	1	27

Andere Themen dominieren die Programme der weiteren genannten Parteien. So

⁷ Mitgezählt wurden auch Wortzusammensetzungen, wie etwa Autoverkehr, Verkehrspolitik, Straßenbau etc. Die genaue Auflistung findet sich im Anhang als Tabelle 1.

kommt der Begriff Wirtschaft 74-mal⁸ im ÖVP-Grundsatzprogramm 2015 vor (vgl. SPÖ 1998; ÖVP 2015; FPÖ 2011; die Grünen 2001).

Auch in Parteiprogrammen älteren Datums, wie etwa dem Salzburger Programm der ÖVP 1972, sind Verkehrsthemen nicht zentral (Verkehr: 0 Erwähnungen, Mobilität: 2 Erwähnungen im Zusammenhang mit Arbeits- und Wirtschaftsmobilität, Straße: 0 Erwähnungen). Dies ist nennenswert, da in den 1970er Jahren Straßenbau und vor allem Straßenplanung stark vorangetrieben wurden (vgl. Kapitel 3 „Historischer Abriss“). Interessant ist auch, dass Verkehr im SPÖ-Parteiprogramm heute unter Umweltpolitik subsumiert wird und bei der ÖVP ins Kapitel Wirtschaftspolitik fällt (vgl. ÖVP 1972, SPÖ 1998). Dies zeigt, dass dem Thema Verkehrspolitik keine zentrale Rolle in den Parteiprogrammen und Grundsatzprogrammen dieser Parteien mehr zukommt und es ein stark mit anderen Themen – in diesen Beispielen: Umwelt und Wirtschaft – verknüpftes Politikfeld ist.

Noch weniger zentral ist das Thema in den Wahlkämpfen. Laut SORA-Studie zur Nationalratswahl 2013 waren die Themen Bildung, Arbeitsplätze und Steuern am zentralsten für die WählerInnen, gefolgt von Zuwanderung, Integration, Wirtschaft und Pensionen. „Vergleichsweise wenig beschäftigten die Bevölkerung hingegen im Wahlkampf die Themen Sicherheit, Wohnen und Verkehr.“ (SORA/ISA 2013, 9). Dies spiegelt sich auch im Verhalten der Parteien wider, für die gerade Themen wichtig sind, mit denen sich Wahlkämpfe gewinnen lassen.

Die österreichische Parteipolitik spielt dennoch eine große Rolle für die Governancestruktur des hochrangigen Straßennetzes und deren Entwicklung. Die Zweite Republik kann von Beginn an als „Parteistaat“ bezeichnet werden. Parteien, vor allem die damaligen Großparteien SPÖ und ÖVP, nahmen nicht nur ihre Positionen wahr, für die sie durch Wahlen legitimiert wurden, sondern rekrutierten auch das Führungspersonal in Banken, Industrieunternehmen, Schulwesen und weiteren Bereichen aus den eigenen Reihen. Grund für diese „Überfunktion“ des Parteistaates ist einerseits die Verstaatlichung zahlreicher wichtiger Betriebe und

⁸ Zur genauen Auflistung der gezählten Begriffe im ÖVP-Grundsatzprogramm 2015 inklusive dem Begriff Wirtschaft siehe Tabelle 2 im Anhang.

Banken 1946-1947 aus Angst, diese sonst aufgrund des „Deutschen Eigentums“ an die Besatzungsmächte zu verlieren, und andererseits die starke Tradition der Parteibindung, die über Generationen in Österreich bestand. Die „politische Sozialisation“ bestimmte die Bindung an ein „Lager“. Beides begünstigte den „Klientelismus“ (Pelinka/Rosenberger 2007, 48; 65-66).

Parteien beeinflussen die Verwaltungspolitik. Moulin (1975) hat vier unterschiedliche Wege der Beeinflussung der Verwaltung durch Parteien beschrieben, die laut Neisser (2006, 209) auch auf Österreich anzuwenden sind:

- „Berücksichtigung parteipolitischer Bindungen bei Rekrutierung und Beförderung des Verwaltungspersonals
- Parteipolitische Beeinflussung bei Verwaltungsentscheidungen
- Informationsmissbrauch zugunsten politischer Parteien
- Missbrauch von Arbeitsleistungen zugunsten politischer Parteien, wie etwa die Benützung der Mittel der Verwaltung für die Mitarbeit in einer politischen Partei“.

Besonders der erste Punkt trifft auf Österreich zu. Es ist zwar nicht mehr erforderlich, ein Parteibuch zu besitzen, aber das Nahverhältnis zu einer Partei sollte erkennbar sein (Neisser 2006, 209, zitiert nach Oberndorfer 2001, 48).

Da in Österreich die Ministerin oder der Minister die Verantwortung über personelle Entscheidungen trägt, kommt es oft zu Elementen eines „politischen Beamtentums“, trotz des „verankerten Berufsbeamtentums“. Dies geschieht vor allem in Ministerien, die über mehrere Regierungsperioden in der Hand einer Partei waren (Pelinka/Rosenberger 2007, 144-145). Doch durch die unbefristete Bestellung von BeamtInnen ist diese „Personalhoheit der Regierung wesentlich beschränkt“. Es kann zwar nachbesetzt, aber nicht einfach ausgetauscht werden (Pelinka/Rosenberger 2007, 248).

In den Ministerien waren die höchsten Positionen sehr wohl vom Besitz eines Parteibuches abhängig. Dies belegt auch folgende Aussage eines Beamten: „Nachdem ich sehr unpolitisch war [...], war ich immer der Zweite. Ich war immer

der unter dem Sektionschef, provisorischer Sektionschef, habe mir aber eigentlich immer meine Meinung erhalten können, was rückblickend [...] sehr angenehm war.“ (Interviewpartner 9, Z49-52).

Wie häufig in der Politikwissenschaft, stellt sich auch in dieser Masterarbeit die Frage: „Do parties matter?“. Natürlich wirken sich Parteien und ihr Vorgehen (Wahlkämpfe, Werbewirksamkeit, Auftritte bei Straßeneröffnungen) auf Politikfelder aus. Interessanterweise ließ sich feststellen, dass das Politikfeld Verkehr von der Sozialwissenschaft bisher eher am Rande betrachtet wurde (vgl. Kapitel 1.4 „Politikfeld Verkehr“) oder sogar unterging. Wie bereits am Anfang dieses Abschnitts festgestellt, ist die Verkehrspolitik in den meisten Wahlkämpfen, Regierungsprogrammen oder beim oftmals entstehenden Kampf um Ministerposten bei einer Regierungsbildung ähnlich unbedeutend. Jedoch kommt es bei deutlichen Machtverschiebungen, vor allem durch die Mitte-Rechts-Koalition im Jahr 2000 (ÖVP-FPÖ), zu deutlich erkennbaren Umfärbungen der politisch besetzten Posten (siehe Abbildungen 7 und 8).

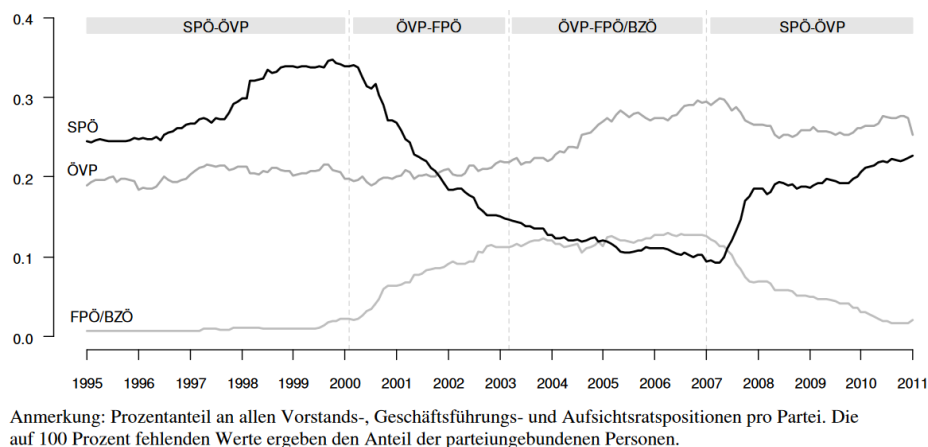


Abbildung 7: Anteil der Parteien an Spitzenfunktionen in Staatsunternehmen (Quelle: Ennser-Jedenastik 2013, 133)

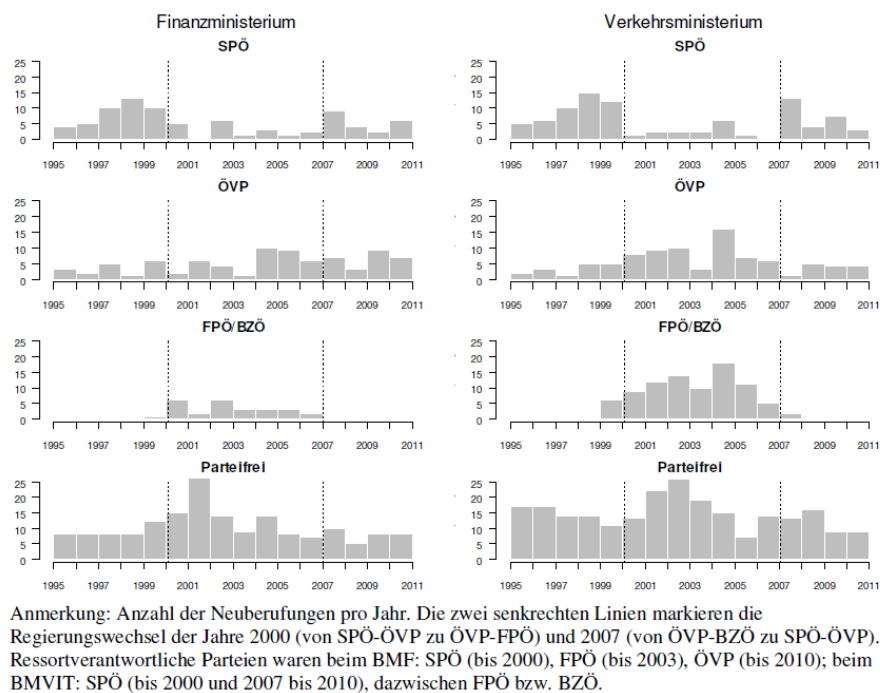


Abbildung 8: Ernennungen nach Parteizugehörigkeit im Zeitverlauf (BMF & BMVIT), (Quelle: Ennser-Jedenastik 2013, 134)

Abbildungen 7 und 8 stellen die Umfärbungen ab dem Jahr 2000 und später teilweise wieder Rückfärbungen dar.

Umfärbungen können auch hinderlich in der tatsächlichen Arbeitsweise der BeamtInnen und der Vertragsbediensteten sein, vor allem wenn die Personen unterschiedliche Parteizugehörigkeiten aufweisen. Eine neue Ministerin oder ein neuer Minister verursacht Unsicherheit, bestehende Strategien müssen neu verhandelt werden (vgl. Biegelbauer/Grießler 2009, 68). Gerade die Mitte-Rechts-Koalition (2000-2006) hat auch zu vergrößerten MinisterInnenbüros geführt, da diese oft den BeamtInnen ihrer zugehörigen Ressorts mangelndes Vertrauen entgegenbrachten. Sie stuften sie entweder als SPÖ- oder ÖVP-zugehörig ein (Biegelbauer/Mayer 2008; Biegelbauer/Grießler 2009, 65).

4.2.3.1.1 Stille Einflüsse – Der Posten VerkehrsministerIn

Nicht nur Umfärbungen führen zu MinisterInnenwechseln. Oft sind bei Umbesetzungen des/r VerkehrsministerIn verschiedene Beweggründe für die Auswahl der Nachfolge maßgeblich. Ein Beispiel ist der noch immer große Einfluss

der Gewerkschaften und der Bundesländer bei der Ministerienbesetzung. Jedes Bundesland will zumindest eine/n MinisterIn aus den eigenen Reihen. Genauso kommen noch immer MinisterInnen aus den Gewerkschaften, gerade in der SPÖ ist dies zentral. Die Bundes-SPÖ braucht die Landesparteien und Gewerkschaften vor allem in Wahlkämpfen. Die machtausgleichende Verteilung der zur Verfügung stehenden Posten ist Teil der politischen Tradition Österreichs. Ein Beispiel dafür ist das „Personalkarussell“, das durch die Nominierung von Rudolf Hundsdofer, einem ehemaligen Gewerkschafter, für das Amt des Bundespräsidenten und den Wechsel von Verkehrsministerin Doris Bures an die Spitze des Nationalrats ausgelöst wurde. Beispielsweise wurde mit dem ehemaligen burgenländischen Polizeipräsidenten Hans Peter Doskozil ein Burgenländer zum neuen Verteidigungsminister ernannt. Dies hatte vor allem parteipolitische Gründe. Der damalige Bundeskanzler „Faymann [musste] sich im Herbst der Wiederwahl als SPÖ-Chef stellen. Vor diesem Hintergrund [hatte] er ein eminentes Interesse, sich mit der burgenländischen SPÖ von Hans Niessl zu versöhnen. Niessls rot-blaues Experiment hatte vor allem die Wiener SPÖ, der Faymann angehört, auf die Palme getrieben. Beim letzten Parteitag kam der SPÖ-Chef auf bescheidene 84 %, auf jede einzelne Stimme“ kam es diesmal an. Auch die Besetzung des SozialministerInnenpostens hat in der SPÖ eine klare politische Tradition: „Der Sozialminister darf in der SPÖ nur ein Gewerkschafter beerben, das Rennen macht der bisherige Verkehrsminister Alois Stöger“ (vgl. Neue Vorarlberger Tageszeitung vom 14.01.2016, 8).

Verkehrspolitische Ziele der Parteien

All dies zeigt, dass die primären Ziele der Parteien nicht immer dem Gemeinwohl dienen. Sind Parteien durch Wahlen legitimiert, sind sie nicht mehr nur „Einflusssträger“, sondern prägen die „politisch legitimierten Entscheidungsträger“. Dem Handeln von Entscheidungsträgern und Einflussträgern liegen unterschiedliche Ziele zugrunde. Oft lassen sich „die handelnden Personen zum Beispiel von Einkommens-, Macht- Prestige- oder auch ideologischen Zielen leiten. Als ‚Nebenbedingung‘ wirkt dabei die Wiederwahlrestriktion, die eine tendenzielle

Ausrichtung am Gemeinwohl – oder zumindest an den Wünschen der Mehrzahl der Wahlberechtigten – erzwingt“ (Fichert/Grandjot 2016, 148).

4.2.3.2 Verkehrswissenschaft als Akteur

Unter der Wissenschaft als Akteur sollen hier die Verkehrswissenschaft und Institutionen, die wissenschaftliche Arbeiten im Allgemeinen produzieren, wie etwa Universitäten und Forschungsinstitutionen, verstanden werden. Laut Interviewpartner 8 spielt die Verkehrswissenschaft für die Politik der hochrangigen Straßen keine zentrale Rolle. Sie ist vielmehr Auftragnehmer für Studien und Arbeiten. Wenn diese jedoch nicht den Strategien und Zielen entsprechen, können sie auch in Schubladen des Ministeriums oder des MinisterInnenbüros verschwinden. Sollten die Zahlen jedoch unterstützend sein, können sie genutzt werden. Dies deckt sich mit der Beschreibung von Bandelow und Kundolf (2011, 165 ff.), die „Quantifizierung“ als Einfluss nennen. Damit beschreiben sie den Umstand, dass bereits bestehende politische Ziele durch Studien quantifizierbar gemacht werden können. Dies kann auch zu erweiterter Öffentlichkeit führen. Weiter vermuten sie, dass die Wissenschaft zur Problemerkennung beitragen könne und somit die Möglichkeit habe, Verkehrspolitik zu beeinflussen, wie etwa durch Veröffentlichungen über die Auswirkungen von Lärm- und Feinstaubbelastungen auf die Bevölkerung.

4.2.3.3 Sozialpartnerschaft

Die Sozialpartnerschaft spielt im österreichischen Korporatismus eine besondere Rolle. In der Verkehrspolitik hatte sie jedoch keine direkten Kompetenzen, denn in erster Linie ist sie für „Einkommens-, Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik“ zuständig. Seit 2000 wurde ihre Position auch stark geschwächt (vgl. Tálos 2006, 436-438). In den Interviews wird der Einfluss der Sozialpartnerschaften als „Einflusssträger“ nur angedeutet. Beispielsweise bemerkt Interviewpartner 5, dass gar nicht so viel gebaut werden könne, wie sich die Wirtschaftskammer wünsche. Auch Interviewpartner 9 (Z614-622) spricht den starken Einfluss der Bauwirtschaft an, der auch in den Hintergrundgesprächen betont werde. Jedoch stehen nicht

genügend Quellen zur Verfügung, um an dieser Stelle eine wissenschaftliche Aussage für diese Masterarbeit zu treffen.

Zu erwähnen ist jedoch, dass mit der „ASFINAG-Neu“ auch ein geschlossener Finanzkreis gelungen ist. Dies hatte Konsequenzen für den Einfluss der Wirtschaft, wie ein Interviewpartner berichtet. Die Neugründung der ASFINAG 1997 hatte somit einen nicht zu unterschätzenden Nebeneffekt. Mit dieser „ASFINAG-Neu“ wurde ein in sich geschlossener Finanzkreis geschaffen, der auch der Akteursgruppe der Banken ihre Stärke genommen hat.

„[...] es hat natürlich auch Hardliner gegeben, die nur bauen wollten, [...] bei uns in Österreich [ist das eher] die Bauwirtschaft [...] und die Bankenwirtschaft, weil das geht alles auf Kredit. [...] bei jedem Kilometer kassiert irgendeine Bank mit [...]. Wenn bei uns Verkehrswesen gemacht wird, [...] ist es Bau- und Bankenwesen. Davon redet man nicht, aber es ist so.“ Dies hat sich mit der ASFINAG geändert. „Auf das sind wir stolz, dass die ASFINAG ein in sich geschlossener Finanzkreis ist.“ (Interviewpartner 9, Z614-622)

4.2.3.4 Weitere Akteure

Bis in die 1980er Jahre dominierten staatliche Akteure (Ministerien, staatliche Unternehmen) die Entscheidungsstrukturen der Politikfelder. Umweltbewegungen und BürgerInneninitiativen zählten noch nicht dazu (Knill und Schäfer 2011, 191-192). Die Zivilbevölkerung war ab Beginn der Zweiten Republik als Nutzerin der Straßeninfrastruktur und als Betroffene (Anrainer) von Lärm durch den Straßenverkehr oder Enteignungen durch Trassenfestlegungen von verkehrspolitischen Entscheidungen hinsichtlich der Straßeninfrastruktur direkt betroffen. Sie konnte als WählerInnengruppe politische Entscheidungen indirekt beeinflussen.

Diese eingeschränkte Rolle der Zivilbevölkerung als NutzerInnen, Betroffene und WählerInnen hat sich stark gewandelt. Mit der 68er-Bewegung, einem erstarkenden Umweltbewusstsein, Autobahnbesetzungen und der Formierung von BürgerInneninitiativen organisierte sich die Zivilbevölkerung zunehmend in Verbänden, Initiativen und NGOs, die als Akteure für die Governancestruktur der höherrangigen Straßen eine zentrale Rolle spielen.

Ende der 1980er Jahre und Anfang der 1990er Jahre war der Widerstand gegen die Straßenbaupolitik der Regierung am größten und es fanden auf zahlreichen höherrangigen Straßen Besetzungen statt. Dies ging laut Interviewpartner 5 (Z674-676) „quer durch Österreich“. Diese Form des Widerstandes hat sich aber mit dem UVP-Verfahren geändert und sich „von der Baustelle auf die Amtsstelle“ verlagert. BürgerInnenorganisationen werden nun formal in Prozessen berücksichtigt (Interviewpartner 5, Z680). Die BürgerInnen sind bereit, den Rechtsweg ganz auszunutzen, die Gruppen sind organisierter und werden oft von RechtsexpertInnen unterstützt (Interviewpartner 13, Z177-184; Interviewpartner 3, Z385-400; Interview 2, Z355-372).

Die neu entstandenen Bewegungen haben sich in den 1990er Jahren professionalisiert und konsolidiert und dies stellt laut Gottweis (2000, 5) „den letzten Schritt der neuen sozialen Bewegungen zu einer nicht mehr wegzudenkenden Komponente des Sozialsystems“ dar. Die Zivilbevölkerung und somit auch die BürgerInnenbewegungen erhielten Schritt für Schritt mehr Rechte, vor allem durch Richtlinien der EU:

Es kam zu einer kontinuierlichen „Stärkung der Rechte des Bürgers, [...] durch die Vorgaben der EU und auch [durch] grundrechtliche Erwägungen. [...] natürlich [sind] Straßen und Infrastrukturausbau ein sehr starker Eingriff in private Rechte [...] [bei der] Abwägung des privaten gegenüber dem öffentlichen Interesse [...] [hat das] private Interesse [...] an Bedeutung gewonnen [...]. Wenn man [früher] bauen wollte [...], ist das einfach gemacht worden. Die Leute sind enteignet worden [...]. Heute [kann] die Gesetzesfaust nicht mehr so ungehindert auf den Bürger niedersausen [...]. Es gibt mehr Möglichkeiten gegen Entscheidungen [...] [vorzugehen].“ (Interviewpartner 2, Z319-340).

Durch die Möglichkeit, im Rahmen der UVP-Stellungnahmen ein Bauprojekt betreffend ans Ministerium zu schreiben, kann es auch zu starker Belastung für die zuständigen BeamtInnen kommen und eine Zeitverzögerung erreicht werden. Beim Verfahren zum Linzer Westring sind derzeit etwa 3000 großteils negative Stellungnahmen eingegangen (Interviewpartner 13, Z169-172).

Zivilbevölkerung und BürgerInneninitiativen

Diese Gruppierungen haben oft unterschiedliche Beweggründe, Widerstand gegen Straßenprojekte auszuüben. Die Form des Widerstandes hat sich aber gewandelt:

Grundsätzlich gibt es zwei unterschiedliche Beweggründe, die meist hinter dem Widerstand von nichtstaatlichen Gruppierungen stehen. Zum einen gibt es diejenigen, die direkt von Straße betroffen sind: entweder dadurch, dass ihr Grundstück benötigt wird, weil es sich auf der Trasse befindet, oder weil die Trasse und zukünftige Straße in unmittelbarer Nähe zu ihrem Wohnsitz verlaufen und sie mit Lärmbelastung und Abgasen zu rechnen haben. Die zweite Gruppe ist generell gegen den Verkehrsträger „Straße“ oder hat umwelttechnische Bedenken. Die erste Gruppe kann im Verfahren und durch Verhandlungen oft überzeugt werden, da beispielsweise mehr Lärmschutz gebaut werden kann. Bei der zweiten Gruppe ist es für die Projektinitiatoren schwer, Lösungen zu finden (Interviewpartner 5, Z608-704; Interviewpartner 13, Z215-219).

Das Ökobüro: Das österreichische Ökobüro ist eine NGO, die sich 1993 gegründet hat und ein Beispiel für zunehmende Organisiertheit und Professionalität der NGOs. Heute ist das Ökobüro eine Dachorganisation von 15 Mitgliedsorganisationen (NGOs) aus dem Bereich Umweltschutz. Mitglieder sind unter anderem der Verkehrsclub Österreich, der sich für eine nachhaltige Verkehrspolitik einsetzt, das Klimabündnis Österreich und Greenpeace. Das Ökobüro ist ein gutes Beispiel für den hohen Grad an Vernetztheit, Professionalität und Rechtskundigkeit der heutigen nichtstaatlichen Organisationsformen. Sie beschäftigen selbst RechtsexpertInnen, die für alle Mitgliedsorganisationen Hilfestellung leisten und unterstützen auch BürgerInneninitiativen in Rechtsfragen. Sie stellen „ihre rechtliche und politische Kompetenz als Service-Leistung zur Verfügung“ (Ökobüro 2013, über uns). Das Ökobüro selbst ist wiederum Mitglied in Umweltorganisationen, die auf europäischer Ebene Lobbyarbeit betreiben, wie beispielsweise „Justice & Environment“ und das „European Environmental Bureau“. Das Ökobüro ist eine rechtlich anerkannte Umweltorganisation in Österreich und hat somit eine Parteienstellung im Rahmen des UVP-Verfahrens, die auch häufig wahrgenommen wird.

Auch auf EU-Ebene ist das Ökobüro aktiv: „Als Mitglied des internationalen Umweltrechtsnetzwerkes Justice and Environment (J & E) arbeitet Ökobüro ebenso

zur UVP – dabei behandeln wir die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben ins österreichische UVP-Recht, vergleichen die UVP-Regimes europäischer Staaten und bringen uns auch in den europäischen Gesetzgebungsprozess zu UVP-relevanten Themen ein – nehmen Stellung, reichen Beschwerden ein etc.” (Ökobüro 2013, Schwerpunkt UVP). Ökobüro bringt sich auch bei der SUP ein und fordert eine bessere Umsetzung der EU-Richtlinie ins nationale Recht (Ökobüro 2013, Schwerpunkt SUP).

BürgerInneninitiativen (BI) haben in Österreich im Rahmen der UVP-Prüfung Parteistellung, wenn mehr als 200 Personen aus dem von der Trasse betroffenen Gebiet eine Stellungnahme unterschreiben und sich somit zu einer BI zusammenschließen.

UVP – Kritikpunkte

Die UVP in Österreich ist ein bedeutender Schritt in Richtung BürgerInnenbeteiligung und Stärkung der Zivilgesellschaft und auch zentral für die Umweltpolitik. Trotzdem gibt es einige Kritikpunkte in der praktischen Anwendung. Als eines der EU-Länder mit der niedrigsten Anzahl an UVP-Verfahren gemessen an der EinwohnerInnenzahl lenkte Österreich nicht nur den Blick der EU-Kommission, die beispielsweise beim Flughafen Schwechat noch ein nachträgliches Verfahren forderte, auf sich, sondern auch die Aufmerksamkeit von Umweltorganisationen, die besonders die hohen Schwellenwerte kritisieren (vgl. Mittendorfer 2008, Vorwort).

Ein Grund für die wenigen Einzelprüfungsverfahren ist, dass Projektwerber die geplanten Projekte in viele einzelne Stücke aufteilen (etwa kurze Teilstrecken). Dies führt dazu, dass sie nicht mehr UVP-pflichtig sind (vgl. ebd.).

Der Rechnungshof kritisiert vor allem, dass sowohl die Zuständigkeit für die ASFINAG und weitere Unternehmen, die Infrastrukturbaumaßnahmen innehaben, als auch die Kompetenz für die UVP in einem Ministerium (BMVIT) liegt. Dadurch ist keine Unabhängigkeit gegeben (vgl. Rechnungshof 2012).

4.3 Verschiebung der Governanceebenen und Governanceformen

4.3.1 Verschiebung der Ebenen – Beitritt zur EU

Gerade der Beitritt Österreichs zur EU hat zu einigen Änderungen in der Governancestruktur der hochrangigen Straßennetze Österreichs geführt. Es kam eine neue Ebene ins Multi-Level-Governancesystem: die internationale Ebene der Europäischen Union. Die Struktur vor dem Beitritt ist schematisch in folgender Grafik dargestellt.

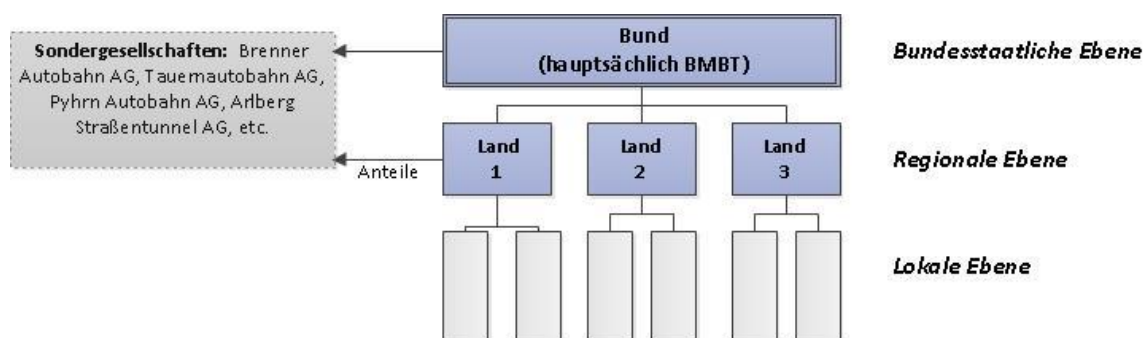


Abbildung 9: Governanceebenen 1971 bis 1982, eigene Darstellung

In dieser Grafik (Abbildung 9) ist mit der „Bundesstaatlichen Ebene“ das für das hochrangige Straßennetz zuständige Ministerium gemeint (damals das BMBT). Die „Regionale Ebene“ beschreibt die Bundesländer⁹ und die „Lokale Ebene“ die österreichischen Gemeinden, die keine entscheidende Rolle für das Governancesystem der hochrangigen Straßen spielten, aber aufgrund der Vollständigkeit schematisch dargestellt sind.

Ausgehend vom Bundesstraßengesetz 1971 sind als zentrale Akteure das damalige Wirtschaftsministerium und die Bundesländer zu nennen, die operative und teils auch planerische Aufgaben im hochrangigen Straßennetz Österreichs innehatten. Auch durch ihre Anteile an den Sondergesellschaften hatten sie starken Einfluss und waren zentrale Entscheidungsträger. In dieser bestehenden Struktur konnten sie

⁹ Zur Vereinfachung der Grafik wurden nur drei der neun Bundesländer abgebildet. Auch die Anzahl der dargestellten Einheiten auf regionaler Ebene ist nur als Schema zu verstehen und entspricht nicht der Anzahl der Gemeinden.

Bau und Planung der hochrangigen Netze maßgeblich mitgestallten. Die Sondergesellschaften waren oft lediglich Finanzierungsgesellschaften. Die zentralen Akteure sind daher dunkelblau hervorgehoben.

Die Rahmenbedingungen in dieser Phase waren, verglichen mit heute, deutlich verschieden. Die Grenzen waren noch nicht offen und der Eiserne Vorhang hatte noch Bestand, was eine grenzüberschreitende Planung der Netze und Abstimmungen mit den Nachbarländern nachrangig machte. Der Transitverkehrsanteil war noch nicht hoch. Dominiert wurde das Wirtschaftsministerium von der ÖVP, abgesehen von der Alleinregierung Kreisky. Die Bundesstraßen B lagen auch noch in der Kompetenz des Ministeriums. Der zentrale Abstimmungsbedarf war somit zwischen den Bundesländern und dem Wirtschaftsministerium gegeben (vgl. Kapitel 3 „Historischer Abriss“).

Auch die Verkehrsmodi waren noch in verschiedenen Ressorts angesiedelt und stimmten sich kaum in ihrer Planung ab. Das Verkehrsministerium war für den öffentlichen Verkehr und die staatlichen Betriebe (etwa Post und ÖBB) zuständig und das Wirtschaftsministerium hatte die Kompetenzen für die Straßennetze inne (hochrangige Straßen).

4.3.1.1 Heutige Struktur

Diese Struktur hat sich stark gewandelt. Der Eiserne Vorhang ist gefallen und Österreich ist Mitgliedstaat einer Staatengemeinschaft, der EU. Heute sind die EU, die ASFINAG und das BMVIT die zentralen Akteure der Governancestruktur der hochrangigen Straßennetze in Österreich. Die Länder haben ihre Kompetenzen schrittweise an die ASFINAG abgegeben und dafür die Bundesstraßen B und höhere Eigenbestimmung durch den Finanzausgleich erhalten. Sie haben formal keinen Einfluss mehr auf die hochrangigen Netze, können aber eigenständig entscheiden, wie sie ihre Mittel aus dem Finanzausgleich einsetzen. Zuvor war genau festgelegt, welcher Anteil der Mittel, etwa für Straßeninfrastruktur, zur Verfügung stand (vgl. Kapitel 3 „Historischer Abriss“).

Durch die geänderten Rahmenbedingungen ist es notwendig für die Bundesebene (ASFINAG als ausgegliedertes Unternehmen, BMVIT als Behörde), sich mit den Nachbarstaaten und anderen EU-Mitgliedstaaten strategisch abzustimmen.

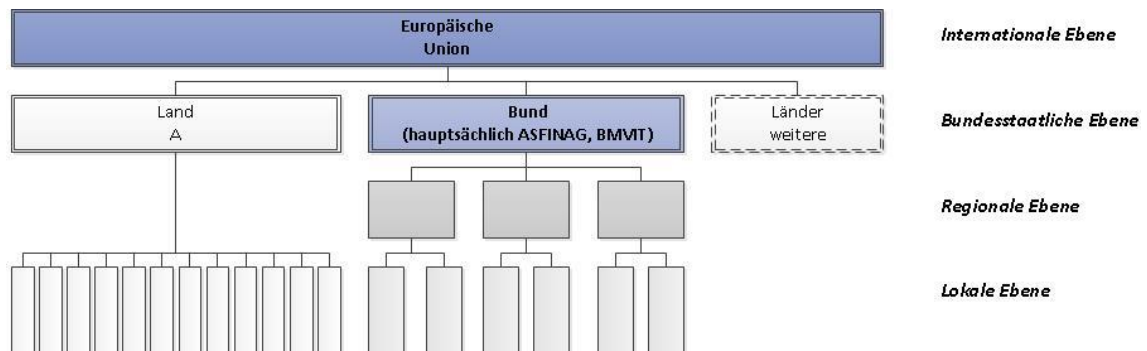


Abbildung 10: Governanceebenen heute, eigene Darstellung

Abbildungen 9 und 10 sind stark staatszentriert und sollen nur einen Überblick über die existierenden Ebenen und die Kompetenzverschiebungen liefern. Abbildung 10 zeigt, dass nun eine neue Ebene eine bedeutende Rolle im Governancesystem der hochrangigen Straßennetze Österreichs spielt, die „Internationale Ebene“ – im Falle dieser Arbeit die Europäische Union. Die einzelnen Begrifflichkeiten sind auf das österreichische System bezogen.

Die „Bundesstaatliche Ebene“ stellt in dieser Grafik die höchste Verwaltungsebene (Bundesverwaltung) und Regierungsebene (Bundesregierung) dar. Im Falle des hochrangigen Straßennetzes Österreichs befinden sich das BMVIT und das zugehörige ausgegliederte Unternehmen, die ASFINAG, auf dieser Ebene. Parallel dazu sind die jeweiligen höchsten Ebenen der anderen Mitgliedstaaten angedeutet. Nicht alle Mitgliedstaaten weisen eine „Regionale Ebene“ (Österreichische Bundesländer) auf, wie beispielsweise Land A (Beispiel eines Mitgliedstaates, der keine föderale Struktur aufweist). Die „Lokale Ebene“ stellen österreichischen Gemeinden dar. Diese Grafik soll im Vergleich mit der vorherigen Abbildung 9 zeigen, dass das Governancesystem der hochrangigen Straßennetze Österreichs erstens durch den Beitritt zur EU einen starken Wandel erfahren hat und sich zweitens in die Reihe der anderen Mitgliedstaaten eingeordnet hat. Dies führte zu

einem höheren Bedarf an Vernetzung und Abstimmung aller verantwortlichen Akteure.

4.3.1.2 Von Hierarchie zu Netzwerk – Die Governanceformen

Heute sind auch Netzwerke unter den Ländern notwendig, um politische Ziele abzustimmen, die etwa auf EU-Ebene umgesetzt werden sollen. Die ASFINAG ist international vernetzt und verhandelt bilateral über geplante Anschlussstrecken. Länder, Städte und Gemeinden sind, genauso wie Parteien, auf europäischer Ebene organisiert. Die einzelnen handelnden Personen kennen sich untereinander und sind ebenfalls stark vernetzt, genauso wie die Umweltorganisationen.

Die Ministerien senden einzelne ExpertInnen aus der BeamtInnenschaft und aus ihren Agenturen als Vertretung in die jeweiligen Fachgremien nach Brüssel. Daher bietet Abbildung 11 ein anschaulicheres Bild der heutigen Governance des hochrangigen Straßennetzes Österreichs, das nunmehr als ein Multi-Level-Governancesystem und nicht mehr staatszentristisch zu verstehen ist:

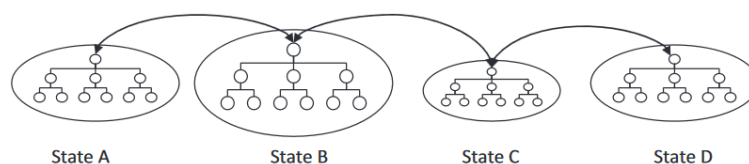


Figure 2.1 *The state-centric perception of international relations and comparative government.*

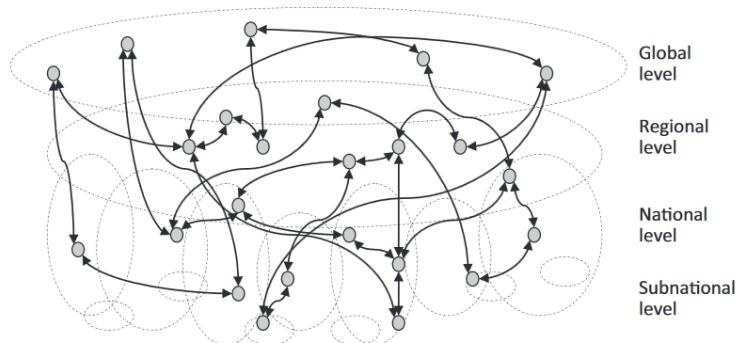


Figure 2.2 *The MLG perception of international relations and comparative government.*

Abbildung 11 (Figure 2.2) soll das Netzwerk der einzelnen Akteure darstellen, die auf verschiedenen Ebenen organisiert sind. Die globale Ebene („global level“) wird in dieser Arbeit nicht betrachtet. Das „regional level“ ist im Falle dieser Arbeit die europäische Ebene, das „national level“ die österreichische bundestaatliche Ebene und im „local level“ sind die Bundesländer einzuordnen. Diese Grafik erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern dient lediglich der Veranschaulichung.

Die beschriebenen geänderten Rahmenbedingungen haben auch zu einer Verschiebung der Governanceformen geführt, die nochmals genauer in Kapitel 4.3 „Verschiebung der Governanceebenen und Governanceformen“ beschrieben wird.

Die Akteure haben gelernt, mit der neuen Governancestruktur umzugehen (Policy-Learning), sind spezialisiert und vernetzt. Auch in den Institutionen ist es aufgrund der neuen Ebene „Europa“ zu Veränderungen gekommen (Polity-Europäisierung). Im Ministerium sind nach den PlanerInnen der 1970er Jahre unter Kreisky wieder vermehrt JuristInnen angestellt worden (Interviewpartner 9, Z514-520). Des Weiteren gibt es Europaabteilungen. In der täglichen Arbeit werden eher Gesetze umgesetzt statt neu verfasst. Agenturen/Unternehmen der Ministerien wie etwa die ASFINAG haben ein ständiges Büro in Brüssel.

4.3.2 Beamte, Politik und NPM

Eine besondere Rolle für die Verwaltung haben in Österreich auch die BeamtInnen. Sie sind den BundesministerInnen und LandesrätInnen gegenüber weisungsgebunden, aber die „politisch verantwortlichen Regierungsmitglieder sind auf die Kooperation der ihnen unterstellten BeamtInnen angewiesen“. Bundesministerien in Österreich sind komplexe Systeme, die nicht nur als hierarchisches Verhältnis zwischen zuständigen MinisterInnen und ihrer Beamtenschaft zu verstehen sind. Vielmehr hat sich durch das „Berufsbeamtentum“ eine Rolle der BeamtInnen entwickelt, die sich durch „Dauerhaftigkeit und Spezialisierung der Bürokratie gegenüber den oft rasch wechselnden Regierungsmitgliedern“ auszeichnet. Oft sind sie in den einzelnen „Sachgebieten“ den Regierungsmitgliedern, die sich mehr mit der generellen Ressortausrichtung

befassen, professionell überlegen (Pelinka/Rosenberger 2007, 247-248). Man spricht auch von der sogenannten „Vorbereitungsherrschaft“ der Verwaltung.

BeamtInnen waren meist ihre ganze Berufslaufbahn konstant im selben Themenbereich tätig. Aussagen wie „Ich habe 12 Minister gehabt (lacht) aller Couleur“ (Interviewpartner 9, Z18-19) unterstreichen die Rolle des „BerufsbeamtenInnentums“ als Konstante in Politikbereichen, die sonst auf parteipolitischer Ebene Wahlkämpfen, Medienabhängigkeit und Ähnlichem unterworfen sind. Die Medienberichterstattung konzentriert sich zunehmend auf SpitzenpolitikerInnen, wie beispielsweise MinisterInnen (Plasser 2006, 533).

Die Arbeit der BeamtInnen und ihre zentrale Rolle gehen daher in der Öffentlichkeit oft unter. Es ist auch schwierig, Informationen aus der BeamtInnenschaft zu erhalten, da sie oft um politische Neutralität bemüht sind oder auch manchmal der Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Dies ist mit ein Grund für die Konzentration der JournalistInnen auf SpitzenpolitikerInnen (Biegelbauer 2013, 17-18). Auch in der Bundesstraßenverwaltung spielen BeamtInnen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Sie bereiteten die Maut vor, setzen EU-Richtlinien wie die UVP-Richtlinie um, erarbeiten die Gesetzesentwürfe, arbeiten Finanzierungsmodelle aus, bearbeiten Stellungnahmen, leisten Vorbereitungsarbeit und vieles mehr.

4.3.3 ASFINAG-Ausgliederungen, NPM und Netzwerke

In diesem Teil der Analyse wird die Beziehung zwischen BMVIT und ASFINAG beschrieben. Hierbei handelt es sich um eine Governancestruktur, die auch unter dem Begriff der Agencification zusammengefasst werden kann. Agencification beschreibt einen Prozess, bei dem marktwirtschaftlicher Wettbewerb in Verbindung mit Leistung und einer Entkoppelung von Politik in die öffentliche Verwaltung eingeführt wird (AK Report; Bhatta 2003). Operative Funktionen der Verwaltung werden dabei auf eigenständige Rechtsträger (ASFINAG) ausgelagert. Diese Agencification stellt ein globales Phänomen dar, das ein zentrales Element im New-Public-Management-Konzept ist (Moynihan 2006, 78 ff.).

New Public Management (NPM) ist ein Reformkonzept, das eine Form des normativen Governance-Konzeptes darstellt. Zu erwähnen ist, dass dieses spezielle Konzept seine ideologischen Wurzeln im Neoliberalismus hat. Ein wesentlicher Ansatz besteht darin, die Verwaltung eines Staates wie die in einem Unternehmen zu strukturieren und BürgerInnen als Kunden zu betrachten, die einen Service oder eine Dienstleistung vom Staat in Anspruch nehmen.

Der zweite wichtige Punkt des NPM-Konzeptes ist dessen volkswirtschaftliche Perspektive. Der Staat wird als „schlechter Unternehmer“ dargestellt und es wird geschlussfolgert, dass Privatisierungen und eine Einführung von Marktmechanismen zu höherer „Effizienz“ und „Effektivität“ führen. Der Staat soll als nur einer von vielen möglichen „Dienstleistern“ mit Privaten in den Wettbewerb treten. Die BürgerInnen als KundInnen sollen so von mehr Leistungsangeboten profitieren (Promberger 2009, 203). In Österreich hat NPM zwar nicht so stark Fuß gefasst wie beispielsweise im Vereinigten Königreich, dem „Mutterland von NPM“ (Promberger 2009, 204), dennoch gibt es beobachtbare Veränderungen in der Verwaltung (Promberger 2009, 208). Meist ist in den Regierungsprogrammen nicht von NPM-Reformen, sondern von „Verwaltungsreformen“ die Rede (Hammerschmid/Meyer 2005, 709-716).

Eine spezielle Form der Verwaltungsreform ist die Ausgliederung, die in den letzten Jahren auch in Österreich zunehmend vollzogen wurde. Es gibt dabei verschiedene Formen, die aber immer mit Kompetenzverschiebungen von Bund, Ländern oder Gemeinden hin zu Privaten einhergeht. Auch im höherrangigen Straßennetz kam es zu solchen Verschiebungen. Die Ausgliederung der ASFINAG stellte eine „Organisationsprivatisierung“ dar. Dabei handelte es sich um eine Privatisierungsform, bei der der Staat bisher selbst wahrgenommene Aufgaben auf einen „neu gegründeten Rechtsträger“, der meist eine Kapitalgesellschaft ist, überträgt. Allerdings behält bei dieser Form der Privatisierung der Staat weiterhin einen „finanziellen oder organisatorischen Einfluss“ auf den neuen Rechtsträger bei (Neisser 2006, 205). Bei der ASFINAG geschieht dies dadurch, dass das BMVIT 100 % Eigentümer der ASFINAG ist, personell in Aufsichtsräten vertreten ist und der

Staat weiterhin durch Gesetze den groben Streckenverlauf festlegt. Dieser muss dann auch anschließend in einem positiven Trassenbescheid münden (BMVIT), damit die ASFINAG mit einem Neubauprojekt beginnen kann.

Dieses Verhältnis von BMVIT und ASFINAG kann als Prinzipal-(BMVIT)-Agent-(ASFINAG)-Beziehung beschrieben werden. Die Prinzipal-Agent-Theorie, auch Agenturtheorie genannt, kommt ursprünglich aus der Untersuchung von Risikoverhalten in der Ökonomie und wurde später von Jensen und Meckling (1976) um die Frage erweitert, welche Probleme eine solche Beziehung zwischen Prinzipal und Agent aufgrund konkurrierender Ziele dieser beiden Akteure mit sich bringen kann (vgl. Saam 2002, 8). Talbot (2004, 5) legt aufgrund unterschiedlicher Definitionen und Vorstellungen einer Agency folgende Kriterien fest, die eine Agency ausmachen und auch fast alle auf die ASFINAG zutreffen:

- „at arm’s length (or further) from the hierarchical ‘spine’ of central ministries/departments of state
- Carrying out political tasks (service provision, regulation, adjudication, certifications) at a national level
- Staffed by public servants (not necessarily ‘civil servants’)
- Financed (in principal) by the state budget (in practice some are financed up to 100 per cent from their own revenues, but even here the state remains liable for their financial condition)
- Subject to at least some public/administrative law procedures (i.e. they are not predominantly or entirely private law bodies).“

Der dritte Punkt, der beinhaltet, dass die MitarbeiterInnen der ASFINAG BeamtInnen oder öffentlich Bedienstete sein müssen, damit die ASFINAG als Agency bezeichnet werden kann, ist nicht erfüllt. In der Literatur wird diese Art von Gesellschaften oft als „quangos“ – quasi-autonomous-non-governmental-organisations – oder mit dem deutschen Begriff „Mittlerorganisationen“ beschrieben. Doch laut Talbot (2004, 5) ist dieser Begriff für Organisationen, wie beispielsweise die oft so bezeichneten „Non-Departmental Public Bodies (NDPBs) in the UK“ und im Falle dieser Masterarbeit die ASFINAG, nicht passend: „Strictly

speaking neither of these organisations are ‚quangos‘ [...] because they are very much ‚governmental‘, just not ‚departmental‘ or civil service staffed, bodies“. Weil diese Organisationsformen in der Praxis sehr ähnlich sind, fasst sie Talbot (2004, 6) für seine Analyse unter den Begriff „agencies“ zusammen. Auch für diese Stelle der Masterarbeit, an der die Beziehungsstruktur zwischen ASFINAG und BMVIT dargestellt werden soll, wird dieses offenere Verständnis von Agency zur Analyse der Beziehung verwendet.

Die typischen Schwierigkeiten einer Prinzipal-Agent-Beziehung: Ein für die Prinzipal-Agent-Beziehung typisches Problem ist das der Informationsasymmetrie: „Because of the reliance on the agent, it is likely that asymmetry of information exists, whereby the agent has more information than the principal.“ (Smith et al. 1997, 41). Auch die oft unterschiedlichen Ziele von Prinzipal und Agent können zu Problemen führen. Durch die Übertragung der Kompetenzen kann sich der Prinzipal nicht sicher sein, dass alle Handlungen des Agents in seinem Interesse erfolgen. Die Prinzipal-Agent-Theorie kommt aus der Ökonomie und geht grundsätzlich mehr von den Problemen aus, die dem Prinzipal entstehen, obwohl diese in Bezug auf ASFINAG und das BMVIT wohl beiderseitig zu betrachten sind. Gerade in der Verwaltung wird oft versucht, diesen für die Prinzipal-Agent-Beziehung typischen Problemen Kontrollmechanismen entgegenzusetzen. Die Aufgaben von Prinzipal und Agent sind vertraglich genau festgelegt und durch die Aufsichtsräte und Finanzkontrollen sind die autonomen Freiheiten der ASFINAG nur eingeschränkt. Um unterschiedliche Ziele und Informationsasymmetrien weitestgehend auszugleichen, ist aber ein hohes Maß an Koordination notwendig.

Die Interviewpartner verweisen bei der Frage nach der Beziehung zwischen ASFINAG und BMVIT meist kurz und sachlich auf das Verhältnis der Behörde zur operativen Gesellschaft. Doch manche deuten auch Probleme an:

„Im Prinzip ist das BMVIT die Behörde und die ASFINAG Antragsteller. Es gibt da durchaus ein, ich will nicht sagen konfliktträchtiges Verhältnis, aber es sind nicht immer die gleichen Interessen. Es ist oft schon ein Ausgleich erforderlich. Das BMVIT hat [...] eine Behördenfunktion und früher [...], da war es eher in einem. Da war die Straßenplanung im Haus und die Genehmigungen auch im Haus [...] das geht

auseinander, kann man sagen. Der Antragsteller ist getrennt von dem, der das Ganze bewertet.“ (Interviewpartner 2, Z296-307)

Auch von Landesseite werden Probleme im Verhältnis ASFINAG (Agency) und Prinzipal (BMVIT) angesprochen:

„das BMVIT ist [...] 100 Prozent Eigentümer der ASFINAG Holding [und damit] Aufsichtsbehörde, auch der ASFINAG. Und die ASFINAG muss [...] jegliche Planung [...] dem BMVIT vorlegen. Was wir, Gott sei Dank, alles nicht mehr tun müssen. [...] das Verhältnis ist da manchmal nicht sehr einfach. [...] bei der ASFINAG, also sie leiden schon sehr darunter, weil das Ministerium [ist] nicht überbeschäftigt und daher haben sie viel Zeit, dass sie sich jede Kleinigkeit lang ansehen, und das war früher auch das Problem, wie wir noch beim Ministerium waren [...] wenn sie [etwas] nicht wollen haben, dann haben sie halt wieder verlangt, nicht? Da [...] noch eine Untersuchung [...], da musst du was nachreichen [...] und so spielen sie sich mit der ASFINAG [...] das verzögert Projekte wirklich.“ (Interviewpartner 1, Z276-303)

An dieser Aussage lässt sich erkennen, dass die Kommunikation zwischen Agency und Prinzipal oft schwierig ist. Für die ASFINAG, und früher auch für die Länder, sind die verlangten Prozesse (Untersuchungen etc.) oft nicht nachvollziehbar. Die Agency hat durch ihre operative Planung und Ausführung der ihr übertragenen Aufgaben oft einen Informationsvorsprung gegenüber der Behörde und sie tendiert dadurch dazu, Aufgaben selbständig ausführen zu wollen und einen höheren Grad an Autonomie zu bevorzugen. Der oben zitierte Interviewpartner vermutet auch, dass das Ministerium Projekte absichtlich verzögert, „wenn sie [etwas] nicht haben wollen“ und empfindet die notwendigen Absprachen als unverhältnismäßig, was sich auch an dieser Aussage über eine Abstimmung zwischen Bundesland und Behörde erkennen lässt: „[D]as waren Auseinandersetzungen, [...] das war nicht mehr angenehm, also das war fürchterlich“ (Interviewpartner 1, Z308-309).

Die Interviewpartner aus BMVIT und ASFINAG gehen aufgrund ihrer Position im Interview nicht direkt auf diese Probleme ein, sondern beziehen sich eher auf die vertraglichen Regelungen, die die Aufgabenteilung klar strukturieren: „Es gibt den Fruchtgenussvertrag. Dort ist alles geregelt.“ (Interviewpartner 5, Z 207). Sie gehen vor allem auf Abläufe, Rahmenpläne, Aufsichtsräte und Ähnliches ein. Die Aufgabenteilung und die Rollen der Beteiligten sind in Verträgen und Gesetzen (Bundesministeriengesetz, ASFINAG-Ermächtigungsgesetz etc.) genau geklärt.

Doch dieses Prinzipal-Agent-Verhältnis ist nicht nur ein Konstrukt zwischen ASFINAG und BMVIT. Die zunehmende Agentifizierung in Österreich lässt sich auch an den zahlreichen Gesellschaften des BMVIT erkennen. Das BMVIT hält momentan Anteile an 17 Gesellschaften, wobei sieben (eine davon ist die ASFINAG) mit 100 % Eigentum beim BMVIT liegen. Sie wurden zwischen 1993 und 2005 als eigene Rechtspersönlichkeiten gegründet. Die Agentifizierungen und damit die Ausgliederungen von Kompetenzen begannen somit in den 1990er Jahren rund um den österreichischen EU-Beitritt und beschleunigten sich unter der schwarz-blauen Regierung Schüssel II 2005 (vgl. BMVIT 2015).

4.3.4 Verschiebungen der Governanceformen

Die in Kapitel 3 „Historischer Abriss“ beschriebenen Veränderungen und Dynamiken haben zu einer Verschiebung der Governanceformen geführt. Vor allem der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, gestärkte Umweltbewegungen und BürgerInneninitiativen sowie der Einfluss der NPM-Perspektive auf die Verwaltung haben das Governancesystem der hochrangigen Straßen maßgeblich verändert. Diese Entwicklungen werden in diesem Abschnitt nochmals in Bezug auf die Verschiebung der Governanceformen dargestellt.

Laut Bandelow et al. (2016, 170) ist Verkehr „aus historischen Gründen“ zu den „staatsnahen“ Politikfeldern zu zählen, „in denen eine Dominanz des Governance-Mechanismus Hierarchie“ anzunehmen ist. Dies war auch im Politikfeld der höherrangigen Straßen in Österreich der Fall. Bis in die 1980er Jahre war das jeweilige Ressort, das für den Straßenbau zuständig war, dominanter Entscheidungsträger (Bundesministerium für Wiederaufbau, Bundesministerium für Bauten und Technik) (vgl. Kapitel 3 „Historischer Abriss“). „Die Dominanz staatlich-hierarchischer Governanceformen“ nahm jedoch seither durch unterschiedliche Entwicklungen immer mehr ab (Bandelow et al. 2016, 170). Durch den Beitritt Österreichs zur EU verlaufen verkehrspolitische Prozesse heute auf mehreren politischen Ebenen (EU, Bund, Länder, Gemeinden). Dies trifft auch auf die Politik der hochrangigen Straßen in Österreich zu, wobei Länder und Gemeinden

keine nennenswerte Rolle spielen. „Verkehrspolitisch relevante Entscheidungen werden auch durch Technologie-, Wirtschafts- und Umweltpolitik sowie viele andere Bereiche beeinflusst“ (Bandelow et al. 2016, 166). Hierzu zählen auch neue Akteure wie Umweltorganisationen (vgl. Kapitel 4.2.3 „Einflussträger“). Bandelow et al. (2016, 166) betonen, dass aufgrund des „Querschnittscharakters der Verkehrspolitik“ Entscheidungen „nur selten hierarchisch getroffen werden“, da „meist viele Akteure mit relevanten Einflussmöglichkeiten“ beteiligt sind.

Durch die Europäisierung des Politikfeldes Verkehr ist somit eine „Stärkung nichthierarchischer Governanceformen“ erfolgt. Auch die zunehmende Privatisierung des Sektors (Ausgliederung der ASFINAG) spielt dabei eine Rolle. Obwohl einzelne Mitgliedstaaten versuchten, ihre Hoheitsrechte in einzelnen Verkehrssektoren zu erhalten, wurde „durch das Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofs im Jahr 1985“ eine gemeinsame europäische Verkehrspolitik durchgesetzt. Eine Folge ist, dass Politiken nicht nur top-down durchgesetzt werden, sondern sich die nationalstaatlichen Akteure zunehmend bemühen, diese durch Verhandlung und Engagement mitzugestalten. Da heute Verkehrspolitik als verstärkt harmonisiertes und vergemeinschaftetes Politikfeld gilt, lässt sich sagen, dass es besonders europäisiert ist. Dies hat „sowohl zur Ausweitung von marktlicher Governance geführt, als auch die Ausweitung des Kreises relevanter Akteure und die Stärkung des Governance-Mechanismus der Verhandlung bewirkt“ (Bandelow et al. 2016, 171).

Auch durch neue normative Governancekonzepte wie „New Public Management“, ist eine Zunahme nichthierarchischer Governanceformen zu beobachten. Dies liegt nahe, da NPM grundsätzlich die „Effizienz und Effektivität hierarchischer Steuerung“ in Frage stellt und „traditionelle bürokratische Steuerung“ abgelehnt wird (Wegrich 2006, 16; vgl. Pollitt/Bouckaert 2011).

Gerade neue notwendige Regelungsformen „jenseits des Nationalstaats“, etwa „Verhandlung“ durch die den Beitritt zur EU, haben zu den beschriebenen Entwicklungen geführt (Zürn 2009, 62; Wegreich 2006, 16). Auch wenn hier von einer klaren Zunahme nichthierarchischer Governanceformen ausgegangen werden

kann, ist einzuwerfen, dass immer mehr Mischformen existieren. Zusätzlich ist zu betonen, dass in manchen Ländern wie etwa Österreich und Schweden kooperative Governanceformen und Verhandlungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren nicht als vollkommen neue Entwicklung betrachtet werden können, da die Sozialpartnerschaft, wie im Abschnitt „Akteure“ beschrieben, eine lange Tradition hat (Treib et al. 2007, 10).

4.4 Prüfung der Hypothesen

Als Abschluss dieser Analyse werden hier noch einmal die der Masterarbeit vorangehenden Hypothesen geprüft.

4.4.1 H1: New-Public-Management-Hypothese

Es wird angenommen, dass die Governanceprozesse und Entwicklungen im Politikfeld des hochrangigen Straßenverkehrs in Österreich von einem aufkommenden NPM-Paradigma geformt wurden.

Um diese Hypothese zu überprüfen, soll nochmals dargestellt werden, wodurch sich NPM auszeichnet. Wie in Kapitel 2.5.3 „Governance und NPM“ beschrieben, ist NPM ein normatives Konzept, dessen Wurzeln im Neoliberalismus liegen. Die staatliche Verwaltung soll effizienter bzw. wie ein Unternehmen strukturiert werden. Die Zivilbevölkerung wird als Kundin betrachtet und wettbewerbliche Strukturen sollen zu besserer Leistung und Serviceorientierung führen. Grundideen der Ökonomie werden somit auf die Verwaltung übertragen und der Staat als „schlechter Unternehmer“ dargestellt (Promberger 2009, 203). NPM als Paradigma steht im klaren Kontrast zu bürokratischen, hierarchischen Steuerungssystemen und somit dem bürokratischen System nach Max Weber. NPM wird somit als Paradigma präsentiert, das die „alte“ Verwaltung ersetzt. Die Doktrin kam in den 1980er Jahren auf und die Idee erreichte Österreich Ende der 1990er Jahre. Das Thema NPM erreichte in Österreich eine noch nicht dagewesene Popularität nach einer fundamentalen politischen Veränderung im Jahr 2000, als das erste Mal,

abgesehen von der ÖVP-Alleinregierung unter Bundeskanzler Klaus (April 1966 – April 1970), nach fast 60 Jahren die Sozialdemokraten nicht mehr in der Regierung waren (vgl. Hammerschmid/Meyer 2005, 709-710).

Ziel des NPM ist es, wettbewerbliche Strukturen einzuführen. Im staatsnahen Sektor (Unternehmen mit mehr als 50 % Staatseigentum) herrscht oft keine „echte Wettbewerbssituation“. Dies ist vor allem in Bereichen der Grundversorgung, zu dem Infrastruktur zu zählen ist, der Fall. Hier wird ein „Quasi-Markt“ geschaffen. Oft wird die „institutionelle Grundfinanzierung“ gekürzt und zugleich „Autonomie gestärkt“. Der öffentliche Dienstleister muss sich zu einem Großteil selbst finanzieren (Lange 2008, 239). Betrachtet man die Gründung der ASFINAG, ist dies der Fall. Die ASFINAG hat keine Konkurrenz am hochrangigen Netz, muss jedoch ihre Finanzierung größtenteils durch die Bemannung der Strecken leisten. Damit ist die Hypothese jedoch nicht völlig bestätigt. Es ist zu erwähnen, dass die ASFINAG zwar zeitgleich mit dem Aufkommen von NPM in Österreich mit dem Fruchtgenussrecht und erweiterten Kompetenzen ausgestattet wurde. Jedoch betonen die Interviewpartner, dass dies vor allem dazu gedient hat, die Verschuldung durch Infrastrukturbau nicht mehr zum Staatsbudget zu rechnen und somit die Maastricht-Kriterien zu erfüllen. Daher kann nicht eindeutig gesagt werden, dass NPM die Governancestruktur an sich beeinflusst hat. NPM spielt jedoch als Paradigma und Denkweise eine Rolle. Ein Beispiel dafür ist die heutige Selbstdarstellung der ASFINAG. Bei Betrachtung der ASFINAG-Homepage fällt auf, dass die AutofahrerInnen als KundInnen bezeichnet werden, die die Leistung der ASFINAG auch bewerten können. Ein Artikel beschreibt „flächendeckende Kunden-Bewertung auf allen 49 ASFINAG-Rastplätzen“. Schlagwörter wie „Wettbewerbsfähigkeit“ und „Effizienz“ werden stark hervorgehoben (ASFINAG 2017a). In der Unternehmensbeschreibung nimmt der Kundenservice eine zentrale Rolle ein. Als Ziel des Unternehmens wird die Sicherheit der „Kunden und Kundinnen“ betont (ASFINAG 2017b).

Auch Interviewpartner 9 hat im gesamten Interview hervorgehoben, dass mit der Einführung einer Lkw-Maut auf einem bereits bestehenden Netz Begründungen

gefunden werden mussten, warum die NutzerInnen zahlen sollten. Dies wurde vor allem mit besserem Service, mehr Sicherheit und besserer Infrastruktur begründet.

Die Idee des NPM hat somit die Governance des hochrangigen Netzes durchaus mitgeprägt, auch wenn in erster Linie Finanzierungsgründe im Vordergrund standen. Bestärkt wird diese Schlussfolgerung auch dadurch, dass das BMVIT seit 2015 nicht mehr von „Unternehmen des Ministeriums“, sondern von „Beteiligungsmanagement“ spricht (BMVIT 2015).

4.4.2 H2: Finanzierungshypothese

Durch die Gründung der ASFINAG konnte ein großer Teil der Schulden vom öffentlichen Budget Österreichs ausgegliedert werden. *Es wird angenommen, dass finanzpolitische Gründe die treibende Kraft bei der Gründung der ASFINAG und weiteren Reformen im Bereich des hochrangigen Straßennetzes Österreichs sind.*

Diese Hypothese ist als richtig zu bestätigen. Gerade die Gründung 1982 fand rein aus Finanzierungsgründen statt (vgl. Kapitel 3 „Historischer Abriss“). Die weiteren Schritte und die Ausstattung der ASFINAG mit weiteren Kompetenzen hatten auch finanzpolitische Hintergründe. Ein Beispiel dafür ist die Ausstattung der ASFINAG mit dem Fruchtgenussrecht 1997 zur Generierung dringend notwendiger finanzieller Mittel (vgl. Kapitel 3.5 „Phase der Europäisierung“). Diese Ausstattung der ASFINAG mit dem Fruchtgenussrecht hat gleichzeitig bedingt, dass die ASFINAG alle bis dahin durch Infrastrukturbau entstandenen Staatsschulden übertragen bekam. Dadurch, dass die ASFINAG sich selbst über die Mauteinnahmen finanziert, zählen ihre Schulden auch heute noch nicht zum Staatsbudget.

4.4.3 H3: Populismushypothese

Es wird angenommen, dass die steigende Unbeliebtheit des Autobahnbaus und die nicht mehr so große Brauchbarkeit von deren Eröffnungen als Wahlkampfpropaganda dazu beitrugen, dass die Bau-, Planungs- und Finanzierungskompetenzen schrittweise an die ASFINAG ausgegliedert wurden.

Wie in Kapitel 3.4 „Phase des Umdenkens und der Umweltbewegungen“ dieser Arbeit beschrieben, fanden Mitte der 1980er bis in die 1990er Jahre zahlreiche Baustellenbesetzungen statt. „Jede Baustelle ist besetzt worden“ (Interviewpartner 5, Z697), fast jedes Großprojekt stieß auf Widerstand (Gottweis 2000, 3-5). Auch wenn in der Kernphase der Proteste kurzfristig keine öffentlichkeitswirksamen Eröffnungen mehr stattfanden, war dies nur ein kurzes Zeitfenster. Ab den frühen 1970er Jahren, größtenteils jedoch Mitte der 1980er bis in die 1990er Jahre, kam es zu vermehrtem Widerstand. „Herausragende Beispiele dafür sind die Planungen für Bregenz, Graz (Plabutschunnel), Klagenfurt, die Welser Westspange und die Pyhrn Autobahn in Oberösterreich (Kreuzer 2012, 23). Viele der Proteste zogen sich über Jahre hin. Dies führte zu einem Lernen und Reaktionen auf Seiten der Politik. Man „forcierte Information und Bürgerbeteiligung bei Straßenbauprojekten“, strich mit der Bundesstraßennovelle 1983 etwa 400 km geplante Strecken (die teilweise später wieder aufgenommen wurden), führte die Bemautung ein, um dringend notwendige Gelder zu erhalten und führte „umfassende Umprojektierungen im Sinne des Natur- und Umweltschutzes [ein], die die Baukosten erheblich ansteigen ließen“. So kam es zur Einigung mit den AutobahngegnernInnen und Autobahnen wurden wieder gefeiert wie zuvor (Kreuzer 2012, 23-24). Somit wurde die ASINFAG aus Mangel an finanziellen Mitteln mit dem Fruchtgenussrecht und erhöhten Kompetenzen ausgestattet. Dabei bestand dieser Mangel nicht allein aus Gründen der notwendigen Umweltschutzmaßnahmen, sondern schon aufgrund des instabilen Benzinpreises ab 1973 und der Aufhebung der Zweckbindung der Mineralölsteuer 1987 (vgl. Kapitel 3.4.2 „Aufhebung der Zweckwidmung der Mineralölsteuer“). Somit kann diese Hypothese nicht bestätigt werden, vor allem weil das „Event“ Spatenstich heute von PolitikerInnen mehr genutzt wird als je zuvor.

Auch keiner der Interviewpartner erwähnte einen Zusammenhang zwischen der Ausstattung der ASFINAG mit mehr Kompetenzen und den Protestbewegungen. Diese Ereignisse fallen jedoch in dieselbe Zeitspanne. Interviewpartner 13 (Z154-158), dass die Protestbewegungen Anfang der 1990er Jahre begannen und nennt als Beispiel die Ennstaler Trasse: „Also das war, wo ich mich jetzt in meiner Karriere

erinnere, der erste wirklich große Widerstand“ (Interviewpartner 13, Z163-165). Durch das UVP-Verfahren haben nun BürgerInnen die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben, die das Ministerium bearbeitet. Damit hat sich der Widerstand „von der Baustelle [...] in die Amtsstellen“ verlagert (Interviewpartner 5, Z680). Interviewpartner 10 beschreibt, dass die Akzeptanz von Bauprojekten seitens der BürgerInnen in den 1970er Jahren sehr groß war. Dies hat sich, aus seiner Erfahrung, mit den Protesten um Hainburg Mitte der 1980er Jahre gewandelt. Er beurteilt diese Entwicklung als positiv, da danach genauer abgeschätzt worden sei, ob ein Straßenbau wirklich notwendig und umweltverträglich ist (Z573-583). Ob all dies zur Ausstattung der ASFINAG mit erweiterten Kompetenzen geführt hat, geht aus den Aussagen nicht hervor. Diese Hypothese kann mit den vorliegenden Informationen nicht nachgewiesen werden.

Die Umweltbewegungen führten allerdings zu anderen politischen Schritten. Ein Beispiel nennt Interviewpartner 9 (Z437-478) auf die Frage hin, warum etwa 400 km geplante hochrangige Strecken aus dem Bundesstraßengesetz 1971 gestrichen oder zu niedrigrangigen Straßen erklärt wurden. Er erläutert, dass der damalige Bautenminister Karl Sekanina (1979-1985) mit dieser Streichung direkt auf die Umweltbewegungen reagierte. In den Medien hieß es dann plötzlich: „Wir bauen 400 km weniger Straßen“. Dies kam bei der Bevölkerung gut an. Gleichzeitig wurde versucht, eine „wissenschaftlich[e] und [...] funktionale Bewertung“ zu schaffen, um Bauvorhaben zu begründen (ebd. Z486-498).

4.4.4 H4: Europäisierungshypothese

Die Rahmenbedingungen der Gesetzgebung in der Verkehrspolitik haben sich vor allem auch durch externe Faktoren wie die Europäische Union stark gewandelt. *Es wird angenommen, dass die Gesetze und Richtlinien im Bereich höherer Straßenverkehrsordnung in Österreich einen beständig steigenden Grad von Europäisierung nach dem Beitritt Österreichs in die EU aufweisen.*

Nachweislich ist die Gesetzgebung im Politikfeld Verkehr durch starke Europäisierung ausgezeichnet. Gerade im Bereich der hochrangigen Netze werden

vermehrt europäische Richtlinien umgesetzt. Beispielsweise führte die UVP-Richtlinie zum UVP-Gesetz, die Wegekostenrichtlinie bestimmt die Mauthöhe, der Gleichbehandlungsgrundsatz verlangt, dass diese für österreichische Fahrzeuge gleich hoch sein muss wie für alle anderen Mitgliedstaaten, die PSI-Richtlinie bestimmt, welche Verkehrsdaten des öffentlichen Sektors weitergegeben werden müssen, und die TEN-Netze sind schon lange europäisch geregelt. Auch die Vorgaben bezüglich der Rechte der BürgerInnen auf Einspruch und weiterer Umweltschutzvorgaben (Natura 2000) haben Einfluss auf die Politik der hochrangigen Netze in Österreich. Ein Beispiel hierfür sind die Verfahren rund um die Ennstaler Trasse. Renate Elisabeth Töller (2008) hat den Grad der Europäisierung auf die Gesetzgebung in der deutschen Bundesgesetzgebung gemessen und quantifiziert. Nach dem landwirtschaftlichen Ressort weisen auch das Verkehrsressort und das Umweltressort einen hohen Grad an Europäisierung auf. Töller untersuchte den Anteil durch „europäische Impulse“ beeinflusster Rechtsakte. Auch wenn über die Wahlperioden hinweg Schwankungen bestehen, nimmt die Gesamtheit „europäisierter“ Rechtsakte zu, wenn auch nicht kontinuierlich (Töller 2008, 9-10). Interviewpartner 9 äußerte nach dem Interview, dass er einen vermehrten Einzug an JuristInnen im Verkehrsressort beobachten konnte. Dies deutet die höhere Notwendigkeit von JuristInnen zur Umsetzung der Gesetze oder auch zur Bearbeitung der Stellungnahmen an. Wenn auch die Gesetzgebung einen hohen Grad an Europäisierung aufweist, war für diese Arbeit der Einfluss auf Governanceformen und Governancestrukturen des hochrangigen Straßennetzes Österreichs durch den Beitritt zur EU zentraler Punkt der Analyse. Diese Ergebnisse werden in Kapitel 4.3.1 „Verschiebung der Ebenen – Beitritt zur EU“ und Kapitel 4.3.4 „Verschiebung der Governanceformen“ dargestellt.

4.4.5 H5: Geografiehypothese

Die in der Straßenverkehrsplanung vorgesehene BürgerInnenpartizipation fällt regional (Bundesländer) sehr unterschiedlich aus. In Tälern, deren geografische Beschaffenheit zu einer erhöhten Lärmbelastigung durch Widerhall der durch den Verkehr verursachten Schallemissionen führt, ist die Partizipation tendenziell

höher als in flacheren Regionen. *Es wird angenommen, dass die geografische Beschaffenheit der Region und regionalspezifische Unterschiede (beispielsweise die späte Grenzöffnung zum Burgenland) die verschieden starke Partizipation in der Planung von Autobahnen und Schnellstraßen und in Protestbewegungen erklärt.*

Auch wenn vor allem in den Transitverkehrsprotesten Bundesländer mit vielen Tälern, die den Lärm wiederschallen lassen, verstärkt Protestbewegungen aufweisen, lässt sich die geografische Beschaffenheit nicht allein als Begründung anführen.

Vielmehr lassen sich zwei unterschiedliche Gruppen der Protestbewegungen verorten. Die erste ist durch die direkte Betroffenheit durch Verkehrsbelastung oder Bauprojekte geleitet. Diese kann sowohl durch die Tallage, Nähe zur geplanten Straße oder Enteignung von Grundstücken als auch Nähe zur starkbefahrenen Transitverkehrsstrecke verstärkt werden. Je höher die direkte Betroffenheit, desto höher die Protestbereitschaft. Dies erklärt die häufige Erwähnung von Tirol als Bundesland mit starken Protestbewegungen, da Tirol sowohl Transitland ist als auch starke Tallagen aufweist (vgl. u. a. Interviewpartner 13, Z215-219; Interviewpartner 2, Z355-372, Interviewpartner 5, Z671-704). Die zweite Gruppe sind Umweltgruppen, die generell gegen Autoverkehr und damit einhergehende Umweltbelastungen sind. Interviewpartner sprechen davon, dass mit diesen Gruppen schwieriger umzugehen sei, da sich durch die Einbindung direkt Betroffener viele Probleme aus dem Weg schaffen oder Alternativen finden ließen, wohingegen es schwierig sei, gegen Gruppen zu argumentieren, die generell gegen den Bau neuer Straßen sind. Vor allem, da dies oft eine erhöhte Verkehrsbelastung in Dörfern bedeute und diese „als Prellbock“ dienen (Interviewpartner 5, Z696). Die Hypothese stellt sich als richtig heraus: Durch die geographische Beschaffenheit eines Bundeslandes kann die zentrale Variable der persönlichen Betroffenheit verstärkt werden (Tallage und Transitverkehr in Tirol). Hierbei ist jedoch der Grad der Betroffenheit entscheidend.

5 Fazit

5.1 Motivation

Meine persönliche Faszination am Politikfeld Verkehr wurde bereits während meines Praktikums beim Verkehrsclub Österreich (VCÖ) geweckt. Dieses Praktikum bot die Gelegenheit, erste Einblicke in Akteurskonstellationen, unterschiedliche Zielsetzungen und daraus resultierende Konflikte zu erlangen. Dabei fiel mir besonders auf, welche starken Emotionen Verkehrsthemen, wie etwa der Bau eines Radweges oder der Vorschlag, neue Strecken zu bemaßen, bei BürgerInnen und Gruppen, wie etwa AutofahrerInnen, auslösen können.

Gleichzeitig konnte ich feststellen, dass verkehrspolitische Fragen dennoch keinen großen Platz in Wahldiskursen oder Parteiprogrammen einnehmen. Auch die Politikwissenschaft scheint dem Thema Verkehr, trotz zahlreicher Konflikte wie etwa Autobahnbesetzungen und zentralen Kompetenzverschiebungen, erstaunlich wenig Platz einzuräumen.

Die soeben angesprochenen Kompetenzverschiebungen zeigen sich gerade im hochrangigen Straßennetz Österreichs. Hier sind etwa die Gründung der ASFINAG 1982 und ihre schrittweise Ausstattung mit weiteren Kompetenzen (Fruchtgenussrecht 1997), die Verlagerung der Bundesstraßen B (Übertragung der Straßen auf die Bundesländer) und die Zusammenlegung der Straßenverkehrspolitik und der Schienenverkehrspolitik in ein Ministerium (BMVIT) im Jahr 2000 anzuführen.

Motivation dieser Arbeit ist einerseits, die Entwicklung der Governance hochrangiger Straßennetze in Österreich seit 1971 erstmalig zu beschreiben, und andererseits einen Einblick in die Akteurskonstellation und Dynamiken der beteiligten Organisationen, Parteien und Gruppierungen untereinander zu gewähren.

Dadurch entsteht ein besseres Verständnis der Reformen und Kompetenzverschiebungen im hochrangigen Straßennetz Österreichs. Die Hintergründe dieser Veränderungen wurden in der vorliegenden Arbeit beleuchtet und daraus resultierende Auswirkungen auf die Akteure und die Governancestruktur des Politikfeldes dargestellt.

Das Feld der Verkehrspolitik an sich stellt einen blinden Fleck innerhalb der deutschsprachigen politikwissenschaftlichen Literatur dar (vgl. Kapitel 1.4 „Politikfeld Verkehr“). Dies hat sich im Rahmen des Forschungsprozesses auch als Schwierigkeit herausgestellt. Der Mangel an Literatur machte es notwendig, ExpertInneninterviews durchzuführen und auf andere Quellen zurückzugreifen, sofern eine Aussage aufgrund der vorhandenen Interviewdaten und vereinzelter wissenschaftlichen Literatur nicht hinreichend genau getroffen werden konnte. Als beispielhaft sind hierfür Rechnungshofberichte, Webauftritte der behandelten Akteure, Zeitungsartikel, Pressemeldungen, stenografische Protokolle, Statistiken der Statistik Austria, Gesetzestexte (Zeitraum 1971–2016) und Veröffentlichungen der Ressorts aufzulisten. Dies machte es möglich, jene Lücken zu schließen, die allein durch die aus den Interviews gewonnenen Informationen nicht abgedeckt werden konnten.

Diese Arbeit zeigt auf, dass nicht primär einzelne politische Entscheidungen und geplante, durchdachte Verwaltungsreformen – wie etwa die Suche nach einer möglichst effizienten Struktur – die heutige Governancestruktur der hochrangigen Straßen geformt haben. Vielmehr prägen historische Ereignisse, veränderte Rahmenbedingungen, Gruppeninteressen, Finanzierungsfragen und Machtkalkül die Entwicklung. Die Ergebnisse der Analyse und die anhand der ExpertInneninterviews gewonnenen Erkenntnisse bieten den LeserInnen zuvor nicht politikwissenschaftlich erfasste Einblicke in die Akteursbeziehungen und Governanceformen des Politikfeldes der hochrangigen Straßen in Österreich. Dabei stehen nicht Regierungen und Parteien im Zentrum der Analyse. Vielmehr wird besonderer Wert darauf gelegt, auch die Rolle der BeamtInnen, ausgegliederten Unternehmen (ASFINAG) und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu beleuchten.

5.2 Analyse aus der Governanceperspektive

Die Governanceperspektive wurde für diese Arbeit als Analyseinstrument gewählt, da sich die heutige Struktur und Organisation der Politik der hochrangigen Straßennetze Österreichs mit normativen Konzepten – wie sie von Max Weber oder Woodrow Wilson bekannt sind – nicht mehr darstellen lassen. Aufgrund der zunehmenden Globalisierung und, im Fall des Themas dieser Masterarbeit, Europäisierung nahmen klassische hierarchische Steuerungsformen ab und Governanceformen wie jene der Verhandlung deutlich zu. Nichtstaatliche Akteure wie BürgerInnenbewegungen und ausgegliederte Unternehmen (ASFINAG) spielen zunehmend eine zentrale Rolle. Gleichzeitig zeichnet sich das Politikfeld Verkehr durch einen außerordentlich hohen Grad der „Verflechtung“ aus (vgl. Kapitel 1.4 „Politikfeld Verkehr“). Eine alleinige Betrachtung der Entscheidungsträger (vgl. Kapitel 4.2 „Akteure“) oder der Regierungsprogramme hätte nicht zu einem vollständigen Bild der Entwicklung des Governancesystems geführt, da zahlreiche „Einflussträger“ eine zunehmend bedeutendere Rolle eingenommen haben. Für das Ergebnis dieser Arbeit ist somit die Betrachtung aus der Governanceperspektive entscheidend. Bereits die Fragen in den leitfadengestützten ExpertInneninterviews wurden so gewählt, dass die Beziehungen der Entscheidungsträger und Einflussträger zueinander sowie deren Rollen erfasst werden können.

Das folgende Zitat soll die generellen Veränderungen in der Governancestruktur der Nationalstaaten verdeutlichen:

„If Max Weber and Woodrow Wilson were to suddenly appear on the landscape of modern public administration, normative theories in hand, it is likely they would be unable to recognize the field. The comprehensive, functionally uniform, hierarchical organizations governed by strong leaders who are democratically responsible and staffed by neutrally competent civil servants who deliver services to citizens (Ostrom, 1973) – to the extent they ever existed – are long gone. They have been replaced by an ‚organizational society‘ in which many important services are provided through multiorganizational programs. These programs are essentially ‚interconnected clusters of firms, governments, and associations which come together within the framework of these programs‘ (Hjern and Porter, 1981, pp. 212-213).“ (Zitiert wörtlich nach Ewald 2001, 1)

5.3 Zentrale Ergebnisse

Schon die Bedingungen zu Beginn der Zweiten Republik sind Ausgangspunkt und prägten die Governancestruktur des hochrangigen Straßennetzes Österreichs. Wie bereits Hammerschmid und Meyer (2005, 709) zusammenfassen, ist die österreichische politische Struktur am Beginn der Zweiten Republik durch einen starken Rechtsstaat und Bundesländer mit hohen Kompetenzen geprägt. Diese föderalstaatliche Struktur ist zudem von einem großen Verwaltungsapparat mit streng hierarchischen Strukturen bestimmt, was durch die Geschichte Österreichs geprägt ist. Bei der Föderalstruktur handelt es sich um eine komplexe Beziehung zwischen den neun Bundesländern und dem Bund, die ihre Wurzeln im Übergang Österreichs von einem dezentralisierten Einheitsstaat (Österreichisch-Ungarische Monarchie) zum Föderalstaat (1920) hat (ebd. 716).

Ab den 1960er Jahren war Österreich von verschiedenen Verwaltungsreformen mit unterschiedlichen Zielsetzungen geprägt. Dadurch wurde versucht, die stark hierarchischen Strukturen aufzuweichen.

„These programmes have slightly varying foci and changing narratives affected by different waves of *Zeitgeist* but similar intentions: ‚administrative simplification‘ in the 1960s, ‚democratization‘ in the 1970s, ‚austerity‘ in the 1980s or ‚Verwaltungsmanagement‘ in the early 1990s.“ (Hammerschmid/Meyer 2005, 709).

Die Betrachtung der geschichtlichen Entwicklung in dieser Arbeit hat gezeigt, dass beginnend mit dem Entschluss zur Wiederaufnahme des Autobahnbaus und dem damit einhergehenden Spatenstich durch Bundeskanzler Julius Raab 1954 ein großer Einfluss der österreichischen Proporzpolitik auf die damalige hierarchische Governancestruktur nachweisbar ist.

Die finanziellen Mittel für den Verkehr wurden dem ÖVP-dominierten Ressort (Bundesministerium für Handel und Wiederaufbau) und jene für den öffentlichen Verkehr dem SPÖ-dominierten Ressort (Bundesministerium für Verkehr und verstaatlichte Betriebe) zuordnet. Beide Ressorts erhielten exakt je 50 % der Mittel. Diese Aufteilung blieb bis zur Gründung des BMVIT im Jahr 2000 unter der Koalition der ÖVP mit der FPÖ bestehen. Interviewpartner 9 (Z579–590) beschreibt den

Zustand als „starke[n] Kampf zwischen schwarzem Bauten- oder Wirtschaftsministerium und [dem] roten Verkehrsministerium“. Erst 2000 wurde im BMVIT eine Abteilung für „Gesamtverkehr“ geschaffen (Interviewpartner 9, Z83–97).

Weitere Interviews zeigen auf, dass sich diese Trennung zwischen Straßenverkehr einerseits und öffentlichem Verkehr andererseits bis heute nicht vollständig überwinden ließ. Beispielsweise handelte es sich bei den ersten Gesamtverkehrsplänen nur um Zusammenfassungen der bereits existierenden einzelnen Strategien und Vorhaben von ÖBB und ASFINAG und um keine gemeinsame Entwicklung einer neuen Strategie (vgl. Interviewpartner 10, Z641–677). Zwar existieren einzelne Schritte, die dem entgegenwirken, wie beispielsweise die Verschränkung der Aufsichtsratsgremien der ÖBB und ASFINAG – so sitzt etwa der BMVIT-Generalsekretär in beiden Aufsichtsräten – oder strukturelle Veränderungen wie die Schaffung einer gemeinsamen Sektion für Infrastrukturfinanzierung. Es wären jedoch Governancestrukturen wünschenswert, die auch eine gemeinsame Verkehrsplanung und Strategieentwicklungen von ÖBB und ASFINAG forcieren (vgl. Interviewpartner 3, Z598–608).

Wiederkehrendes Motiv für gesetzte Handlungen und Entscheidungen (Gründung der Sondergesellschaften und Gründung der ASFINAG), das sich in der Analyse herauskristallisierte und in der Betrachtung der Geschichte hervorsteht, ist die Suche nach Finanzierungsstrukturen und Finanzierungsmöglichkeiten für den kostenintensiven Aufbau des hochrangigen Straßennetzes.

Die Entwicklung neuer Finanzierungsstrukturen hat mehrmals zu bedeutenden Veränderungen in der Governancestruktur geführt. Die erste Sondergesellschaft, die Brenner Autobahn AG, wurde bereits 1964 zur Finanzierung der Brenner Autobahn gegründet. Es folgten weitere derartige Sondergesellschaften. Die Bundesländer hatten Anteile an diesen Sondergesellschaften und somit Einfluss auf deren Tätigkeiten. Das Beispiel der Sondergesellschaften zeigt auch, dass die Gründung von Gesellschaften des Bundes und die Ausgliederung einzelner Aufgabenbereiche nicht erst mit der ASFINAG oder dem Aufkommen des New Public Managements

(NPM) in den 1990er Jahren ihren Anfang nahmen, sondern diese in Österreich eine längere Tradition aufweisen. Die analytische Schlussfolgerung, dass NPM-Motive wie Effizienzsteigerung durch Ausgliederung zur Gründung ausgegliederter Unternehmen führen, würde somit zu kurz greifen. Dieser Befund überrascht, da am Beginn der Arbeit angenommen wurde, dass NPM-Überlegungen bei der Gründung der ASFINAG eine eindeutigere Rolle gespielt hätten.

Spannend ist zudem, dass bereits während der Regierung Kreisky I erste Schritte unternommen wurden, die Wünsche der unterschiedlichen Akteure (z. B. der Bundesländer) und deren Macht durch Planung zu regulieren. Zu dieser Zeit wurde der Begriff „Autobahn“ erstmals im Bundesstraßengesetz 1971 definiert und klar festgelegt, welche Kriterien er zu erfüllen hat (z. B. Kreuzungsfreiheit). Als Folge wurden im Ministerium (damals: Ministerium für Bauten und Technik) vermehrt VerkehrsplanerInnen angestellt. Um festzulegen, welche Strecken als Erstes gebaut werden sollen, wurde die Dringlichkeitsreihung eingeführt. Der Einfluss politischer Überlegungen und der Länder stellte sich aber größer dar, somit wurde sich nur bedingt oder gar nicht an diese Reihung gehalten. Infolgedessen führten die zuständigen BeamtenInnen keine Dringlichkeitsreihungen durch.

Eine Finanzierung für die teuren Autobahnstrecken bereitzustellen, stellte sich jedoch immer mehr als Herausforderung dar. Dies wurde durch die Ölkrise 1973 und die Aufhebung der Zweckwidmung der Mineralölsteuer 1987 noch verstärkt. 1982 wurden somit die ASFINAG als „Schuldenbank“ gegründet und die Sondergesellschaften schrittweise in diese Organisation eingegliedert, da es sich einfacher gestaltete, Geldmittel zu akquirieren, wenn sich die Zuständigkeit nicht nur auf eine einzelne Autobahn beschränkt. Gleichzeitig führten die erstarkten Umweltbewegungen und Proteste dazu, dass die BürgerInnen stärker in die Planung von Bauprojekten miteingebunden (UVP-Gesetz 1993) und einige Strecken aus dem Bundesstraßengesetz gestrichen wurden. Die Streichung erfolgte vor allem aus politischen und medialen Gründen, um dem von den Protestbewegungen ausgehenden Unmut entgegenzuwirken.

Der zentrale Wandel der Governancestruktur ging mit Österreichs Beitritt zur Europäischen Union im Jahre 1995 einher. Zum einen wurde die ASFINAG 1997 mit dem Fruchtgenussrecht (Recht, Gebühren für die Strecken einzuheben) ausgestattet und erhielt damit auch die durch den Infrastrukturbau entstandenen Schulden. Dies geschah einerseits, um weitere Mittel für Baumaßnahmen zu lukrieren (Bemautung), und andererseits, um die Konvergenzkriterien der EU zu erfüllen (Schuldenquote).

Mit dem Beitritt zur EU wurde zudem beständig die Gesetzgebung europäisiert und eine komplett neue Governanceebene geschaffen. Es wurde notwendig, sich mit Nachbar- und den anderen Mitgliedstaaten zu vernetzen und sich mit diesen abzustimmen. Somit haben sich die Governanceformen in der Verkehrspolitik aufgrund der Europäisierung des Politikfeldes gewandelt und auch die steigende Anzahl an Akteuren und Governanceebenen machte Verhandlung, Abstimmung und Vernetzung untereinander in zunehmendem Maße notwendig (Bandelow et al. 2016, 170–171). Dies bedeutete einen Wandel von der Governanceform Hierarchie hin zur Governanceform Netzwerk (vgl. Robichau 2011).

Die Entwicklungen im Bereich der hochrangigen Straßennetze sind durchaus positiv zu bewerten. Denn erst nach der Schaffung der „ASFINAG-Neu“, die den Fruchtgenuss innehat und die mit der Übertragung der Bundesstraßen B an die Länder schrittweise mit mehr Kompetenzen (Planung, Bau, Erhaltung, Finanzierung etc.) ausgestattet wurde, lässt sich feststellen, dass Planungs- und Bauentscheidungen nach klar definierten Vorgaben und Zielen erfolgen. Die Kompetenzen sind nun eindeutig zwischen den Bundesländern, dem Verkehrsministerium als Behörde, dem Finanzministerium als prüfendes Element und der ASFINAG als operativer Akteur verteilt. All dies ermöglicht Entscheidungen bezüglich Bau und Planung von Strecken auf Basis ihrer Notwendigkeit und Finanzierbarkeit, was anhand der erwähnten Dringlichkeitsreihung allein nicht gelungen ist.

Kritisch zu betrachten ist die praktische Anwendung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVPs) in Österreich. Als eines der EU-Länder mit der niedrigsten Anzahl an UVP-Verfahren gemessen an der EinwohnerInnenzahl

lenkt Österreich nicht nur den Blick der EU-Kommission, die beispielsweise beim Flughafen Schwechat noch ein nachträgliches Verfahren forderte, auf sich, sondern auch die Aufmerksamkeit von Umweltorganisationen, die insbesondere die hohen Schwellenwerte kritisieren (vgl. Mittendorfer 2008, Vorwort). Einzelprüfungsverfahren werden umgangen, indem die geplanten Strecken in einzelne Stücke, etwa Teilstrecken, aufgeteilt werden und so nicht mehr UVP-pflichtig sind (vgl. ebd.). Auch die Zuständigkeitsverteilung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung wird vor allem vom Rechnungshof kritisch gesehen. Das BMVIT ist sowohl für die UVP als auch für jene Unternehmen, die die Infrastrukturen bauen, zuständig. Somit ist hier keine Unabhängigkeit gegeben (vgl. Rechnungshof 2012).

Die ASFINAG betreibt, finanziert, plant und erhält heute die hochrangigen Straßennetze in Österreich und ist europaweit vernetzt. Die Länder haben ihre Kompetenzen an die ASFINAG abgegeben und im Austausch die Bundesstraßen B und den Finanzausgleich (eigenständige Einteilung der zur Verfügung stehenden Mittel ohne Zweckwidmung) erhalten. Obwohl die Bundesländer im Bereich der hochrangigen Netze in Österreich über keine Kompetenzen mehr verfügen, konnte im Rahmen dieser Masterarbeit nicht endgültig geklärt werden, wie sehr sie ihre Anliegen (Streckenwünsche etc.) noch über parteipolitische Beziehungen vorantreiben und beeinflussen.

Heute spielen für das hochrangige Netz in erster Linie die ASFINAG, die Europäische Kommission und das BMVIT in der Funktion als Behörde eine tragende Rolle. Beispielsweise sind die Transeuropäischen Netze (TEN) seit 2004 auf europäischer Ebene geregelt und mit Budget gestützt. Die Public-Sector-Information-Richtlinie (PSI-RL 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors) bestimmt über einen Großteil der Weitergabe und Nutzung verkehrsbezogener Daten. Andere Richtlinien – etwa die Intelligente-Verkehrssysteme-Richtlinie (IVS-RL) – regeln deren vorgeschriebene Standards, um die Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten zu forcieren. Mauthöhe und

Ähnliches werden durch die Wegkosten-Richtlinie bestimmt. Hier kann zweifellos von einer Europäisierung der hochrangigen Netze gesprochen werden. Die Bundesländer haben hier an Macht und Einfluss verloren. Sie haben jedoch gelernt, auf anderen Weise Einfluss zu nehmen, sind ebenfalls auf europäischer Ebene organisiert und in Gremien vertreten. Im Rahmen der Analyse ließ sich feststellen, dass die Rolle der Bundesländer, die früher durch Machtpolitik, Streckenplanung und Bau beeinflusst wurde, sowie die Rolle der Umweltorganisationen durch die Einführung der Strategischen Prüfung Verkehr (SPV) und der Strategischen Umweltprüfung (SUP) formalisiert wurden. Ihre Rollen sind hier klar definiert und sie sind nun offiziell in Verfahren eingebunden. An dieser Stelle lässt sich vermuten, dass auch dadurch der Einsatz vergangener Methoden der Einflussnahme über Proteste (Umweltorganisationen, NGOs, BürgerInnenbewegungen) abgenommen hat. Nun wird vermehrt der Rechtsweg gesucht, um gegen Bauvorhaben vorzugehen oder eine Umweltverträglichkeitsprüfung anzufechten. In diesem Zusammenhang können auch Konflikte zwischen BürgerInneninitiativen und anderen Teilen der Bevölkerung entstehen, wenn diese jeweils unterschiedliche Ziele und Interessen verfolgen. Ein Beispiel hierfür ist die Erweiterung der Nordautobahn A5, die vor allem die Gemeinde Poysdorf entlastet und den Güterverkehr deutlich verringert. Vor der Eröffnung des neuen Autobahnabschnittes wurden hier 4100 LKW pro Tag gezählt. Ein Protestzug der transitbelasteten Bevölkerung zog vor das Haus einer BürgerInneninitiative, die Einspruch gegen einen Wasserrechtsbescheid erhob, sogar Polizeischutz wurde hierbei von den KritikerInnen erbeten (Presse 2018a). Nicht immer ist es möglich, sämtliche Interessen zu wahren. Umweltorganisationen, die generell gegen Straßenbauprojekte auftreten, können nicht durch Verfahren und Einbindung überzeugt werden (vgl. Kapitel 4.4.5 „Geographiehypothese“).

Während meiner Untersuchungen und der Analyse für diese Masterarbeit war für mich persönlich die bedeutendste Erkenntnis, wie stark BeamtInnen und Vertragsbedienstete die politische Praxis eines Feldes prägen. Sie erarbeiten Gesetzestexte, beteiligen sich an der Strategieausarbeitung und stellen in den Entwicklungen, die ansonsten durch Umfärbungen von Agenturen und Ministerien ins Stocken geraten würden, eine wesentliche Konstante dar. Es erstaunt, wie wenig

Beachtung sie bis dato in politikwissenschaftlichen Untersuchungen gefunden haben. Gleichzeitig spielen der Verkehrsminister oder die Verkehrsministerin, Regierungsprogramme und auch die Wissenschaft in der Entwicklung des Governancesystems der hochrangigen Netze eine erstaunlich geringe Rolle. Infolgedessen ist hier die Rolle der BeamtInnen als Konstante bedeutend. Umfärbungen von Aufsichtsräten und Vorstandspositionen sind, wie jüngere politischen Entwicklungen zeigen (Koalition ÖVP-FPÖ, Regierung Kurz I – seit 18. Dezember 2017), nach wie vor an der Tagesordnung. Beispiele hierfür sind etwa der Austausch aller SPÖ-nahen Mitglieder im ÖBB-Aufsichtsrat (Die Presse 2018), die Ernennung eines FP-nahen Generalsekretärs im BMVIT und eines ebenfalls FP-nahen Aufsichtsratsvorsitzenden der ASFINAG (Kurier 2018).

5.4 Beitrag zum Forschungsfeld und offene Forschungsfragen

Diese Masterarbeit beschreibt erstmals die Entwicklung der Governance der hochrangigen Straßennetze Österreichs aus Sicht der Politikwissenschaft. Sie liefert damit einen Beitrag, einen blinden Fleck in der politikwissenschaftlichen Forschung zu schließen. Doch die thematischen Einschränkungen der Forschungsfrage in der Analyse blieben zahlreich und die im Rahmen der geführten Interviews aufgetauchte Fragen noch offen. Diese Arbeit soll jedoch Basis für weitere Untersuchungen im Feld der Verkehrspolitik sein.

Von großem Interesse wäre hier beispielsweise ein Vergleich der Ergebnisse dieser Arbeit mit jenen weitere EU-Staaten betreffend, die unterschiedliche Governancestrukturen im Bereich der hochrangigen Straßennetze aufweisen. Auch eine vergleichende Analyse der Governance der hochrangigen Straßennetze und der Governance der hochrangigen Schienennetze würde aufzeigen, ob sich hier die Governanceformen in ähnlichen Zeiträumen und aus ähnlichen Gründen gewandelt haben.

Persönlich vertrete ich die Ansicht, dass eine nähere Analyse des Verkehrsministeriums hierzu von besonderem Interesse sein könnte. Hier wäre relevant, welche Rolle es heute noch spielt, dass bei der Zusammenlegung von Schienenverkehrs- und Straßenverkehrsagenden in ein Gesamtverkehrsministerium große Teile der ehemaligen Ministerienstrukturen in einzelne Abteilungen des neuen Ministeriums übertragen wurden und somit nun getrennten Abteilungen und Sektionen zugewiesen sind. In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen wie: Hat sich die Zusammenarbeit im Ministerium seit dieser Zusammenlegung der Agenden gewandelt? Welche Strukturen wurden beibehalten, welche zur Vernetzung eingeführt? Wie interagieren die Abteilungen miteinander? Spielt in der Zusammenarbeit der BeamtInnen Parteizugehörigkeit eine Rolle? Hierbei wäre besonders spannend herauszufinden, welche Rolle noch aus der ersten ÖVP-FPÖ-Koalition verbliebene FP-nahe FunktionärInnen und BeamtInnen in der MitarbeiterInnendynamik spielen und ob diese nun mit einer erneuten Wiederholung einer ÖVP-FPÖ-Koalition in andere Positionen gerückt sind und wie sich dies nach der aktuellen Regierungsperiode wandeln wird.

Wird der Forschungsblick auf das Konzept von Good Governance gerichtet, wäre zu untersuchen, ob die Effizienz der ASFINAG im Zuge ihres Wachstums (Unterorganisationen, Größe) abgenommen hat bzw. ob hier ein Vergleich mit alten Strukturen möglich ist. Hierbei stellt sich die Frage, wie hoch sich der Koordinationsaufwand eines Ministeriums der Größe des BMVIT inklusive zugehöriger ausgegliederter Unternehmen – oder „Unternehmensbeteiligungen“, wie diese heute genannt werden – darstellt. Eine quantitative Untersuchung der Anzahl der MitarbeiterInnen in ausgegliederten Unternehmungen kann ebenfalls neue Erkenntnisse bringen. Ein Beispiel hierfür ist folgende Fragestellung: Kann also nun davon gesprochen werden, dass in Österreich weniger BeamtInnen vorhanden sind (vgl. OECD 2012; die Presse 2011)?

5.5 Schlussgedanken

Vor dem Hintergrund der hier dargestellten Vorgänge wäre es wünschenswert, wenn Evaluierungsmethoden und das Einbeziehen von Wissenschaft und ExpertInnen in die politische Praxis in Österreich vermehrt Eingang finden würden, um strategisch und evidenzbasiert über Legislaturperioden hinaus agieren zu können. Wünschenswert wäre ebenfalls, dass Aufsichtsräte zu Beginn von neuen Legislaturperioden nicht einfach ausgetauscht werden könnten.

Mit der Urbanisierung, dem steigenden Mobilitätsbedarf der Bevölkerung und dem Klimawandel kommen heute neue Herausforderungen auf die Verkehrspolitik zu. Nicht die Governancestruktur einzelner Verkehrsträger, wie etwa des Verkehrsträgers Straße, ist relevant, sondern der Gesamtverkehr. Hierbei spielen insbesondere Dekarbonisierung, Automatisierung und neue Konzepte wie „Mobility as a Service“ – dabei werden private und öffentliche Verkehrsträger vernetzt und in individualisierte Servicepakete integriert – eine Rolle. Traditionelle Akteure wie Taxiunternehmen oder Automobilhersteller müssen ihre Konzepte verändern und innovative neue Wege finden, um bestehen zu können. Andernfalls werden sie zur Gänze verschwinden. So werden beispielsweise Taxis in Zeiten von vollautomatisierten Fahrzeugen in ihrer jetzigen Form nicht mehr notwendig sein.

Zudem beginnen Städte durch neue Anbieter wie Uber, Lift, chinesische Bike-Sharing-Anbieter oder Verkehrsrouting durch Google ihre Steuerungshoheit zu verlieren. Dies sind nur einige der aktuellen Veränderungen, die auf den Verkehrsbereich zukommen bzw. bereits zugekommen sind.

Um diese Herausforderungen meistern zu können, müssen neue Formen der Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren gefunden werden. Auch wenn in Österreich einzelne Betreiber durchaus bedeutende Schritte unternommen haben – beispielsweise integriert Upstream, ein Start-up der Wiener Linien, private Car-Sharing-Anbieter in seiner Mobilitäts-App und bietet Lösungen für Firmenflotten an –, herrscht noch zu wenig Zusammenarbeit, um für die bevorstehende Zukunft eine zufriedenstellende Gesamtverkehrsplanung erreichen

zu können. Ein Problem hierbei ist die Vielzahl der handelnden Akteure im Bereich Gesamtverkehr. Die Gemeinden haben die Kompetenz über die Raumplanung inne, die Bundesländer verfügen über ihre eigenen Verkehrsbetriebe sowie die Kompetenz über niederrangige Straßen, hinzu kommen private Verkehrsbetreiber, Lokalbahnen, hochrangigere Netze im Straßen- und Schienenverkehr, die EU, Energieversorger und zahlreiche weitere Akteure. Hier wäre es wünschenswert, wenn das BMVIT einen neuen Kooperationsprozess vorantreiben würde, um den Gesamtverkehr zur Gänze neu zu planen.

Das Verschwinden der Grenzen zwischen privaten und staatlichen Akteuren hat bereits neue Formen der Zusammenarbeit hervorgebracht. Zunehmend werden Kooperation, Steuerung und Machtverteilung über Beteiligungen geregelt. Ein Beispiel dafür ist die Verkehrsauskunft Österreich VAO GmbH. Diese Gesellschaft ging aus einem mehrjährigen Projekt von privaten und staatlichen Akteuren hervor und dient der Erfassung von Verkehrsinfrastruktur- und Routingdaten.

Die VAO ermöglicht eine übergreifende gemeinsame Verkehrsauskunft über Bundesland- und Verkehrsmittelgrenzen hinweg. Möglich machte dies die Schaffung einer gemeinsamen Gesellschaft. Sowohl das BMVIT als auch die ASFINAG, die ARGE ÖVV (Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Verkehrsverbund-Organisationsgesellschaften OG), der ÖAMTC, das ÖVDAT (Österreichisches Institut für Verkehrsinfrastrukturdaten) und die ÖBB halten Anteile an dieser Gesellschaft (VAO 2018).

Um diese Entwicklungen politikwissenschaftlich zu erfassen, sollten Governanceanalysen zukünftig auch derartige Beteiligungsstrukturen in ihre Betrachtung miteinbeziehen und das Governancekonzept sollte weiterentwickelt werden. Die heute vorhandenen Steuerungsmechanismen sind nicht vollständig durch eine reine Analyse von staatlichen Akteuren erfassbar.

6 Anhang

6.1 Literaturverzeichnis

- Alexiadou, N. (2014). Policy learning and Europeanisation in education: The governance of a field and the transfer of knowledge. In Nordin, A. & Sundberg, D. (Hg.). *Transnational Policy Flow in European Education: the making and governing of knowledge in the education policy field*. 123-140. Symposium Books Ltd. Oxford.
- ASFINAG (Hg.) (2012). *30 Jahre ASFINAG*. Abgerufen am 12. Oktober, 2013, von http://www.asfinag.at/media/1510/de_buch-30-jahre-asfinag.pdf.
- Axt, H. J., Milososki, A., & Schwarz, O. (2007). Europäisierung—ein weites Feld. Literaturbericht und Forschungsfragen. In *Politische Vierteljahresschrift*, 48(1), 136-149.
- Bandelow, N. C. (2007). Unwissen als Problem politischer Steuerung in der Verkehrspolitik. In *Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien*, 139-162. Springer.
- Bandelow, N., & Kundolf, S. (2011). Verkehrspolitische Entscheidungen aus Sicht der Politikwissenschaft. In Schwedes, O. (Hg.), *Verkehrspolitik*, 161-179. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Bandelow, N. C., Lindloff, K., & Sikatzki, S. (2016). Governance im Politikfeld Verkehr: Steuerungsmuster und Handlungsmodi in der Verkehrspolitik. In Schwedes, O., Canzler, W. & Knie, A. (Hg.), *Handbuch Verkehrspolitik*, 165-187. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Beckers, T., Brenck, A., Hirschhausen, C. von, & Klatt, J. P. (2005). Die ASFINAG und des österreichische Modell der Fernstraßenfinanzierung. In *Transport Economics and Other Infrastructure Working Papers*, WP-TR-02. Berlin University of Technology. Abgerufen am 13. Oktober, 2015 von https://tu-dresden.de/bu/wirtschaft/ee2/ressourcen/dateien/dateien/ordner publikationen/wp_tr_02_beckers_brenck_hirschhausen_klatt_ASFINAG.pdf?lang=de
- Berg, C. F. V. D. (2011). *Transforming for Europe: The reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*. Leiden University Press.
- Berg, H., Cassel, D. & Hartwig, K. (2003). Theorie der Wirtschaftspolitik. In Bender, D. et al. (Hg.). *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Bd. 2, 8. Aufl., 171-298. Vahlen.
- Benz, A. (2004). Multilevel governance—governance in Mehrebenensystemen. In *Governance—Regieren in komplexen Regelsystemen*, 125-146. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, G., & Simonis, G. (2007). *Handbuch Governance—Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. 1. Auflage, Wiesbaden.

-
- Biegelbauer, P., & Mayer, S. (2008). Regulatory impact assessment in Austria: promising regulations, disappointing practices. In *Critical Policy Analysis*, 2(2), 118-142.
 - Biegelbauer, P., Grießler E. (2009). Politische Praktiken von MinisterialbeamtInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess. In *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 38. Jg. (2009) H. 1, 61-78.
 - Biegelbauer, P. (2013). *Wie lernt die Politik?: Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung*. Springer-Verlag.
 - Biegelbauer, P., Konrath, C. und Speer, B. (2014). Die wissenschaftliche (Nicht-)Beschäftigung mit der Verwaltung und ihrem Verhältnis zur Politik in Österreich. In *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol 43(4), 2014, 349-365.
 - Birkmann, S. (2013). *Qualitative Interviewing*. Oxford University Press.
 - Björk, P. G., & Johansson, H. S. (2001). Towards governance theory: in search for a common ground. *IPSA Papers*.
 - Börzel, T. A. & Risse, T. (2000). When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. In *European Intergration online Paper (EIoP)* Vol. 4 (2000) Nr. 15. Abgerufen am 22. November, 2014, von <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>
 - Börzel, T. A. (2003). How the European Union Interacts with its Member States. In *Reihe Politikwissenschaft* Nr. 93. Institut für Höhere Studien, Wien. Abgerufen am 10. August, 2016, von http://aei.pitt.edu/1049/1/pw_93.pdf
 - Botzem, S. (2002). *Governance-Ansätze in der Steuerungsdiskussion: Steuerung und Selbstregulierung unter den Bedingungen fortschreitender Internationalisierung* (No. FS I 02-106). WZB Discussion Paper.
 - Bundesrat (2002). Sitzungsprotokoll der 685. Bundesratsitzung vom 14. März. 2002, 186-193
 - Bundesministerium für Bauten und Technik (1970). *Funktionelle Straßenbewertung. Verfaßt [sic!] für die Neubewertung des Bundesstraßennetzes*. Österreichisches Institut für Raumplanung. Wien.
 - Bundesministerium für Finanzen (2016). *Aufgaben und Organisation*. Abgerufen am 11. August, 2016 von <https://www.bmf.gv.at/ministerium/aufgaben-organisation/aufgaben-organisation.html>
 - Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2008). Ergebnisbericht über die PPP-Projekte der Bundesministerien sowie der ausgliederten Bundesgesellschaften, Wien, 2008. WEG
 - Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Hg.) (2011). *Österreichische Verkehrskonzepte 1968-2010. Eine historische Aufarbeitung von Ziele, Strategien und Maßnahmen*, Wien, im Oktober 2011, Auftraggeber: BMVIT, Auftragnehmer SNIZEK + Partner Verkehrsplanungs GmbH, Bearbeitung Richter/Stocker, Glaser
 - Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Hg.) (2015). Verantwortung für Österreich. Beteiligungsmanagement des BMVIT. Leitfaden.

-
- Beyme, K. (2007). Verkehrspolitik als Feld der Staatstätigkeit—Ein Aufriss. In *Handbuch Verkehrspolitik*, 125-137.
 - Canzler, W., & Knie, A. (1998). *Möglichkeitsräume. Grundrisse einer modernen Mobilitäts- und Verkehrspolitik*. Wien/Köln/Weimar.
 - Canzler, W., & Knie, A. (2005). Verkehrte Infrastrukturpolitik. Nicht intendierte Effekte guter Erreichbarkeit. *WZB-Mitteilungen* 110, 37-39.
 - Canzler W., & Knie, A. (2009). Auf dem Weg zum Gewährleistungsstaat: Verkehrte Infrastrukturpolitik. Nicht intendierte Effekte guter Erreichbarkeit. *WZB-Mitteilungen* 110, 37-39.
 - Canzler, W. (2016). *Die soziale Aufgabe von Verkehrsinfrastrukturpolitik*. In Schwedes et al. (Hg.): *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden: Springer, 595-520.
 - Coase, R. (1937). *Nature of Firm*, 4 *Economica*
 - Cowles, M. G., Caporaso, J. A., & Risse-Kappen, T. (Eds.). (2001). *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Cornell University Press.
 - Dabsch, B., Kubin, F. & Pöchheim M. (2012). Von der Bundesstrassenverwaltung bis zur ASFINAG. In ASFINAG (Hg.), *30 Jahre ASFINAG*. 121-128. Abgerufen am 12. Oktober, 2013, von http://www.asfinag.at/media/1510/de_buch-30-jahre-asfinag.pdf
 - Daly, M. (2003). Governance and social policy. In *Journal of Social Policy*, 32(01), 113–128.
 - Der Standard Printausgabe (27.11.2003). *Der Transitvertrag: 1991-2003*.
 - Enderlein, H., Wälti S. & Zürn M. (Hg.) (2010). *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar
 - Ennser-Jedenastik, L. (2013). Die parteipolitische Besetzung von Spitzenfunktionen in österreichischen Staatsunternehmen: eine quantitative Analyse. In *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 42. Jg (2013) H.2, 125-143.
 - Estermann, G., Fuerdoes, A., Herry, M., & Sedlacek, N. (2008). Entwicklung der Maut in Oesterreich: Analyse, Bewertung und Uebertragbarkeit der Erfahrungen. In Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Hg.) *Strassenforschung*, (Heft 572). Wien
 - Estermann, G. & Fusseis W., (2001). Transitverkehr anders gesehen. Ein weiterer Beitrag zur Lösung der sog. Transitproblematik. In *Österreichische Zeitschrift für Verkehrswissenschaft (ÖZV)* 1/2001, Wien.
 - Ewald, J. A. G. (2001). Theories of governance and new public management: links to understanding welfare policy implementation. SECOND DRAFT. Abgefragt am 17. Oktober, 2016 von <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN000563.pdf>
 - Falkner, G. (2006). Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems. In Herbert DACHS ua (Hg.) *Politik in Österreich*, Wien, 82
 - Fichert, F., & Grandjot, H. H. (2007). Akteure, Ziele und Instrumente. *Handbuch Verkehrspolitik*, 138-160.
 - Flick, Uwe (2002). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Hamburg.

-
- Franzius, C. (2006). Die europäische Dimension des Gewährleistungsstaates. *Der Staat*, 45(4), 547-581.
 - Forthuber, Peter (2012). S1 Strassenbauprojekt mit UVP. In ASFINAG (Hg.), *30 Jahre ASFINAG*, 157- 162. Abgerufen am 12. Oktober, 2013, von http://www.asfinag.at/media/1510/de_buch-30-jahre-asfinag.pdf
 - Geys, B. & Konrad, K. A. (2010). Federalism and optimal allocation across levels of governance. In Henrik Enderlein, Sonja Wälti and Michael Zürn (Hg.), *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 32-46.
 - Gläser, J. und Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Springer Verlag.
 - Gottweis, H. (2000). Politische Mobilisierung, BürgerInnenbewegungen und Ansätze zur Ausbildung neuer Organisationsformen von Politik in Österreich. *Informationen zur politischen Bildung*, 17, 60-7.
 - Grossmann, B., Hauth, E., des Staatsschuldenausschusses, B., Nationalbank, O., und für wertvolle Hinweise, B. (2005). *Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung in Österreich 1997 bis 2003*.
 - Gürtlich, G. H. (2011). *Das Verkehrsarchiv 1945-1986 und der Aufgabenwandel des Verkehrsministeriums*. na.
 - Gutschnik, R., Horvath P., Weinzierl R. (2007a). Konflikte um Infrastrukturprojekte in Österreich: Erkenntnisse für Politik und Gesellschaft. In *SWS-Rundschau*, 47 (2), 2018-242.
 - Gutschnik, R., Horvath P., Weinzierl R. (Hg.), (2007b). *Verhinderte und verzögerte Infrastrukturprojekte*, Innsbruck/Wien/Bozen: Studienverlag.
 - Halbmayer, K. (1976). Auf dem Wege einer koordinierten, kooperativen österreichischen Verkehrspolitik. *VERKEHRSANNALEN*, 23(3/4). Abgerufen am 13. Oktober, 2016 von <https://trid.trb.org/view.aspx?id=1070858>
 - Halbmayer, K. (1988). Grundsätze der österreichischen Verkehrspolitik. In *Verkehrsannalen*, 34(1). Abgerufen am 12. Oktober, 2016 von <https://trid.trb.org/view.aspx?id=1019925>
 - Hammerschmid, G. und Meyer, R. E. (2005). New public management in Austria: local variation on a global theme? *Public Administration*, 83(3):709–733.
 - Hascher, M. (2011). Verkehrspolitik in der historischen Rückschau. In *Verkehrspolitik*, 143–160. Springer.
 - Hauenschild, H. (2003). Uebertragung der ehemaligen Bundesstrassen B auf die Länder. Probleme und Rechtsfragen. *Zeitschrift fuer Verkehrsrecht*, 48(12). Manz.
 - Héritier, A. (1999). *Policy-Making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - Heinelt, H. (2014). Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. Schubert, K. und Bandelow N. C. (Hg.) 133-149. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München.
 - Herry M., Russ M., Wolf S., Verkehr in Zahlen, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Herausgeber), Wien, 2002

-
- Herry M., & Sedlacek N. (2003). Österreichische Wegekostenrechnung für die Straße 2000. In Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Hg.), *Straßenforschung - Heft 528*. Wien.
 - Hussel, R. (2005). Brennpunkt Transit. In Forum Politische Bildung (Hg.), *Wie viel Europa? Österreich, Europäische Union, Europa*, Studien Verlag, Innsbruck/Wien 2005, 31-38.
 - Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme, in Accounting. In *Organizations and Society*, 20 (2/3), 93-109.
 - Kersbergen, K. V., & Waarden, F. V. (2004). ‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. In *European journal of political research*, 43(2), 143-171.
 - Kenis, P. & Raab, J. (2008). Politiknetzwerke als Governanceform: Versuch einer Bestandsaufnahme und Neuausrichtung der Diskussion. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, 132-148. Springer.
 - Knill, C. und Schäfer, A. (2011). Policy-Netzwerke. In Weyer, Johannes (Hg.). *Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkanalyse*. 189-218. München/Wien (Oldenbourg): Oldenbourg Verlag.
 - Knoflacher, H. und Wottawa, H. (1977). Dringlichkeitsreihung 1972 + 1975. Zusammenführung der Einzelkriterien. In *VEROEFF BMBT*, 15.
 - Köberlein, C. (1997). *Kompendium der Verkehrspolitik*.
 - Kreuzer, B. (2007). *Schnelle Straßen braucht das Land*. PhD thesis, Universität Wien.
 - Kreuzer, B. (2012). Der Bau der Autobahnen und Schnellstrassen in Österreich. In ASFINAG (Hg.), *30 Jahre ASFINAG*, 11-120. Abgerufen am 12. Oktober, 2013, von http://www.asfinag.at/media/1510/de_buch-30-jahre-asfinag.pdf
 - Ladrech, R. (1994). Europeanization of Democratic Politics and Institutions: The Case of France. In *Journal of Common Market Studies* 32(1), 68-88.
 - Ladrech, R. (2002). Europeanization and political parties: towards a framework for analysis. *Party politics*, 8(4), 389-403.
 - Ladrech, R. (2009). *Europeanization and National Politics*. Palgrave Macmillan.
 - Lange, Stefan (2008). New Public Management und die Governance der Universitäten. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management Heft 1/2008*, S. 235-248
 - Lehmbruch, G. (1979). Consociational democracy, class conflict and the new corporatism, in P.C. Schmitter and G. Lehmbruch (eds), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills: Sage.
 - Liebich, T. P. (2011) *Österreichische Verkehrspolitik*. Diplomarbeit, Universität Wien. Fakultät für Sozialwissenschaften.
 - Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: *Public Administration Review* 33, 298-310
 - Marovcsik, A. (1999). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Rome to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

-
- Mayer, S., Ruhland, S., Fischl, I., Sheikh, S. (2009). *Governance in der FTI-Politik im Wechselspiel zwischen Ministerien und Agenturen*. Teilbericht 3 - WIFO/KMU FORSCHUNG AUSTRIA/prognos, Wien.
 - Mayntz, R. (1987). Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme -Anmerkungen zu eine theoretischen Paradigma. In Ellwein, Th./ Hesse, J. J./ Mayntz, R./ Scharpf, F.W.(Hg.), *Jahrbuch zur Staats-und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1, 89-110.
 - Mayntz, R. (2003). Governance im modernen Staat. In Arthur Benz et al., *Governance. Eine Einführung*. Dreifachkurseinheit der FernUniversität Hagen, 71-83
 - Mayntz, R. (2005). Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In Hg. Schuppert, G. F., *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, 11-20. Baden-Baden: Nomos.
 - Mayntz, R. (2008). Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In Schuppert, G. F & Zürn, M. (Hg.). *Governance in einer sich wandelnden Welt*, 43-60. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
 - Mayntz, R. (2009a). Governancetheorie: Erkenntnisinteresse und offene Fragen. In *Perspektiven der Governance-Forschung*, Seiten 9–19. Springer.
 - Mayntz, R. (2009b). Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In *dies.: Über Governance*, 29-40. Frankfurt a. M.: Campus.
 - Meuser, M. & Nagel, U. (2009). Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: Pickel, S., Pickel, G., Lauth, H. J. und Jahn, D. (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik - und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*, Wiesbaden, 465-480.
 - Mittendorfer, C. (2008). Die UVP auf dem Prüfstand. Zur Entwicklung eines umkämpften Instruments. Tagungsband /Ökobüro, Koordinationsstelle Österreichischer Umweltorganisationen & Mittendorfer, C. (Hg.). Wien : Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte.
 - Moynihan, D. P. (2006). Managing for results in state government: Evaluating a decade of reform. In *Public Administration Review*, 66(1), 77-89
 - Müller, W. C. (2006). Regierung und Kabinettsystem. In *Politik in Österreich. Das Handbuch*, 168–187. Manzschel Verlagsund Universitätsbuchhandlung.
 - Nauschnigg, F. (2015). Die österreichische Infrastrukturgesellschaft ASFINAG als verkehrspolitisches Modell. In: *Wirtschaftsdienst* (2015) 95: 342-346.
 - Neisser, H. (2006). Verwaltung. In *Politik in Österreich. Das Handbuch*, 201–212. Manzschel Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
 - Oppen, M. & Sack, D. (2008). Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships. In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, 259–281. Springer.
 - Pelinka, A. & Rosenberger, S. (2007). *Österreichische Politik: Grundlagen-Strukturen-Trends*. facultas onlineshop.
 - Pierre, J. (2000). *Introduction: Understanding Governance*. In *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Pierre, J. (Hg.). 1-10. Oxford

-
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). Governance, politics and the state. Basingstoke: Macmillan.
 - Plasser, F., Ulram, P. A., & Seeber, G. (2002). Erdrutschwahlen: Momentum, Motive und neue Muster im Wahlverhalten. na.
 - Plasser, F. (2006). Massenmedien und politische Kommunikation. *Politik in Österreich*, 525-537.
 - Pollak, J., & Slominski, P. (2012). *Das politische System der EU*. Facultas Verlags-und Buchhandels AG.
 - Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How Grert Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All...* University of California Press.
 - Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press.
 - Promberger, K. (2009). Ökonomische Grundlagen von Public Private Partnership in Österreich. In *Unternehmertum und Public Private Partnership*, Seiten 191–221. Springer.
 - Puchala, D. J. (1972). Of Blind Men, Elephants and International Integration. In *Journal of Common Market Studies* 10 (3): 267-284.
 - Puwein, W. & Weingärtler, M. (2008). *Public Private Partnership in Österreich. Aktuelle Bestandsanalyse und Trends*. Studie des Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung Endbericht zum Jubiläumsfondsprojekt Nr. 12304
 - Radaelli, C. (2000). Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. In *European Integration online Papers (EIoP)*, (Vol. 4/8) July 17, 2000. Abgerufen am 14. August, 2015 von http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302761S.4
 - Radaelli, Claudio (2004). Europeanisation: Solution or problem? *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 8 (2004) Nr. 16; Abgefragt am 17. August, 2016 von <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>
 - Rechnungshofbericht (2012). Verfahrenskonzentration bei Umweltverträlichkeitsprüfungen auf Ebene des Bundes und der Länder. Bund 2012:12
 - Rees, J. H. (2005). TRANS-EUROPEAN NETWORKS: EU INFRASTRUCTURE PROPOSALS. In *Procurement and Financing of Motorways in Europe Research in Transportation Economics*, Volume 15, 67–73. Elsevier Ltd.
 - Rauh, W. (2005). Konzeption, Instrumente und Auswirkungen der Transitverkehrspolitik Österreichs und der Schweiz. In *Der öffentliche Sektor. Forschungsmemoranden*. Heft 3/2005, ifip TU-Wien, 23-36.
 - Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. In *Political Studies*, 44(4), 652–667.
 - Robichau, R. W. (2011). The mosaic of governance: Creating a picture with definitions, theories, and debates. *Policy Studies Journal*, 39(s1), 113–131.
 - Rothengatter, W. (2005). MOTORWAYS AND MOTORWAY FINANCE IN GERMANY AND AUSTRIA. In *Procurement and Financing of Motorways in Europe Research in Transportation Economics*, (15), 75–91. Elsevier Ltd.

-
- Saam, N. J. (Hg.) (2002). Prinzipale, Agenten und Macht: eine machttheoretische Erweiterung der Agenturtheorie und ihre Anwendung auf Interaktionsstrukturen in der Organisationsberatung (Vol. 126). Mohr Siebeck.
 - Schermann, K., Stimmer, G., und Thöndl, M. (2007). *Die Europäische Union: Institutionen, Verfahren, Akteure*. Manz.
 - Schimank, U. (2002). Theoretische Modelle sozialer Struktur dynamiken: Ein Gefüge von Generalisierungsniveaus. *Akteure–Mechanismen–Modelle*, 151.
 - Schierhackl, K. (2012). Die Straßensondergesellschaften und die ASFINAG. In ASFINAG (Hg.), *30 Jahre ASFINAG*. 129-134. Abgerufen am 12. Oktober, 2013, von http://www.asfinag.at/media/1510/de_buch-30-jahre-asfinag.pdf
 - Schiller, F. (2008). Ideas for Governance Systems - Methodological Aspects and Theoretical Perspectives. In: *Environmental and Forest Governance. The Role of Discourses and Expertise*. Böcher, M./Giessen, L./Kleinschmit, D.(Hg.). Universitätsverlag Göttingen. 11-39.
 - Schimmelfennig, Frank. 2008. *Internationale Politik*. Ferdinand Schöningh Verlag.
 - Schneider F., Dreer E.: Volkswirtschaftliche Analyse der Investitionen in den Straßenbau in Oberösterreich: Straßeninfrastruktur-Investitionen, S 10 Mühlviertler Schnellstraße, Umfahrung Lambach und Umfahrung Eferding. Wertschöpfungskette, Standortsicherung und Umweltwirkungen, 2015.
 - Schöller, Oliver (2007a). Vorwort, in: *Schöller, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden, Seiten 17-42
 - Schöller, Oliver (2007b). Verkehrspolitik: Ein problemorientierter Überblick, in: *Schöller, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden, Seiten 11-13.
 - Schuppert, G. F. (2005). Governance-Forschung. In *Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden.
 - Schuppert, G. F. (2008a). Governance — auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“. In: Schuppert, G. F. und Zürn, M. (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Springer. 13-40.
 - Schuppert, G. F. (2008b). Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel. *Archiv des öffentlichen Rechts* 133: 79-106.
 - Schwedes, O. (Hg.). (2011). *Verkehrspolitik: eine interdisziplinäre Einführung*. Springer-Verlag.
 - Seckelmann, M. (2007). Keine Alternative zur Staatlichkeit – Zum Konzept der „Global Governance“. In *Verwaltungsarchiv* 98, 30-53.
 - Smith, P. C., Stepan, A., Valdmanis, V., & Verheyen, P. (1997). Principal-agent problems in health care systems: an international perspective. In *Health policy*, 41(1), 37-60.
 - Spiegel, Thomas, unveröffentlichte Sonderauswertung zur Erhebung Alpenquerender Güterverkehr, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien, 1999

- Steininger, G. (2008). *Ziele und Vorgaben der österreichischen Verkehrspolitik in den Koalitionsabkommen der Bundesregierung - ein Zeitvergleich 1945-2007*. Schriftenreihe des Instituts für Transportwirtschaft und Logistik - Verkehr, 02/2008. Institut für Transportwirtschaft und Logistik, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna. Diplomarbeit.
- SORA/ISA Institut für Strategieberatungen (2013). Wahlanalyse Nationalratswahl 2013. Abefragt am 01. Februar, 2017 von http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2013_NRW_Wahlanalyse.pdf
- Talbot, C. (2004). The Agency idea: sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue. In: Pollitt, C. & Talbot, C. (Hg.). *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, 3-21. London.
- The Concise Oxford Dictionary 1990, 511.
- Treib, O., Bähr, H., & Falkner, G. (2007). Modes of governance: towards a conceptual clarification. In *Journal of European public policy*, 14(1), 1-20.
- Tropper, M. P. (2007). *Rahmenbedingungen für lokale verkehrspolitische Entscheidungen in Österreich: Das Fallbeispiel der Fürstenfelder Schnellstrasse (S7)*. Diplomarbeit. Universität Wien
- Töller, A. E. (2008). Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3-17.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. The Free Press.
- Wegrich, K. (2006). *Steuerung im Mehrebenensystem der Länder. Governance-Formen zwischen Hierarchie, Kooperation und Management*. Springer-Verlag.
- Zürn, M. (2009). Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz. In: Grande, E., May S. (Hg.): *Perspektiven der Governance-Forschung*, Nomos Baden-Baden, 61-76.

6.1.1 Betrachtete Grundsatz- und Parteiprogramme

- ÖVP (1972). Das Salzburger Programm.
- SPÖ (1998). Grundsatzprogramm. URL: https://spoe.at/sites/default/files/das_spoe_parteiprogramm.pdf [04.06.2015]
- ÖVP (2015). Grundsatzprogramm
- FPÖ (2011). Parteiprogramm
- Die Grünen (2001). Grundsatzprogramm

6.1.2 Online Quellen

- ASFINAG (2012b). *Planung von Bundesstraßen*. URL: <http://www.asfinag.at/strassennetz/planung-von-bundesstrassen> [08.09.2012]
- ASFINAG (2016). *Verlässlicher Autobahnbetreiber*. URL: <http://www.asfinag.at/ueber-uns/unternehmen> [08.08.2016]
- ASFINAG (2017a). URL: <http://www.asfinag.at> [22.07.2017]
- ASFINAG (2017b). *Über uns*. URL: <http://www.asfinag.at/ueber-uns/newsroom/pressemeldungen/2017/happy-or-not/> [22.07.2017]
- ASFINAG OTS (2015). *Verkehrsauskunft Österreich (VAO) geht in Dauerbetrieb: BMVIT, ASFINAG, ÖBB, Verkehrsverbünde und ÖAMTC gründen die VAO GmbH*. URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20151022_OTS0057/verkehrsauskunft-oesterreich-vao-geht-in-dauerbetrieb-bmvit-asfinag-oebb-verkehrsverbuende-und-oeamtc-gruenden-die-vao-gmbh [08.08.2016]
- ASFINAG (2016a). *über uns*. URL: http://www.asfinag.at/ueber-uns/-/asset_publisher/Tihj00K5wQEw/content/geschichte#ap-inside-view-full [08.08.2016]
- ASFINAG (2016b). *Ambitioniertes Infrastruktur-Investitionsprogramm 2016: ASFINAG investiert eine Milliarde Euro*. URL: <http://www.asfinag.at/unterwegs/bauen> [08.09.2016]
- ASECAP (2016). *Mission*. URL: http://www.asecap.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=146&lang=en [10.09.2016]
- Bilderarchivaustria (2017). *Autobahnbesetzung*. URL: http://www.bildarchivaustria.at/Pages/ImageDetail.aspx?p_iBildID=1368789 [06.06.2017]
- BMVIT (2012a): *Public Private Partnership*, URL: <http://www.bmvit.gv.at/ministerium/organisation/ppp.html> [14.11.2012]
- BMVIT (2012b): *Autobahnen*, URL: <http://www.bmvit.gv.at/verkehr/strasse/autostrasse/index.html> [08.09.2012]
- Böhacker (2002). *Bundesstraßen-Übertragungsgesetz: „Meilenstein des Föderalismus und Finanzausgleich*, in OTS0061 vom 6. Feb. 2002, URL: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20020206_OTS0061/boehacker-bundesstrassen-uebertragungsgesetz-meilenstein-des-foederalismus-und-finanzausgleichs [15.10.2012]
- OECD (2012): *Human Resources Management Country Profiles – Austria*, URL: <https://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Austria.pdf> [01.06.2018]
- OÖN (2. Juni 2015). *Straßenbau nützt der Wirtschaft*. URL: <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/Strassenbau-nuetzt-der-Wirtschaft;art4,1829517> [12.03.2015]
- ÖKOBÜRO (2013). *Über uns*. URL <http://www.oekobuero.at/ueber-uns1> [12.03.2015]

- Otto Mayer (1985) Deutsches Verwaltungsrecht, 1895. URL:
http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/mayer_verwaltungsrecht01_1895 [10.09.2016]
- Pressedienst der SPÖ, (2002): Parnigoni zu Lkw-Maut: ÖVP fügte Straßenbauwirtschaft schweren Schaden zu. URL:
http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20020606_OTS0099/parnigoni-zu-lkw-maut-oevp-fuegte-strassenbauwirtschaft-schweren-schaden-zu [15.05.2015]
- Statistik Austria (2016). Öffentlicher Sektor. URL:
http://www.statistik.gv.at/web_de/statistiken/wirtschaft/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/oeffentlicher_sektor/index.html [13.09.2016]
- VAO (2018). Inhalt. URL: <https://verkehrsauskunft.at> [24.05.2018]
- 94. Sitzung - 24. Mai 1978 - NR XIV. GP - Stenographisches Protokoll – Gescanntes Original. URL:
https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XIV/NRSITZ/NRSITZ_00094/iframe_101693.pdf [24.04.16]

Zeitungsartikel:

- Kurier (2018): Burschenschafter wird neuer Asfinag-Aufsichtsratschef, Kurier Online (02.03.2018), URL:
<https://kurier.at/wirtschaft/burschenschafter-wird-neuer-asfinag-aufsichtsratschef/312.692.023> [10.05.2018]
- Die Presse (2011): OECD: Österreich verringerte Zahl der Beamten stark, die Presse Online (24.06.2011), URL:
https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/672632/OECD_Oesterreich-verringerte-Zahl-der-Beamten-stark [01.06.2018]
- Die Presse (2018): Im ÖBB-Aufsichtsrat müssen alle „Roten“ gehen, Print Ausgabe (18.01.2018)
- Die Presse (2018b): Transitgemeinde wird erlöst: Endlich kommt die Autobahn, Print-Ausgabe (10.12.2017)
- OÖN (1986): Pyhrnautobahn wird bis 1992 nach Kirchdorf gebaut, Oberösterreichische Nachrichten Print Ausgabe (6.8.1986)
- Der Standard (2010): Sparautobahnen werden wieder modern, der Standard Online (2.10.2010), URL:
<http://derstandard.at/1288659387936/Sparautobahnen-werden-wieder-modern> [12.06.2013]
- Neue Vorarlberger Tageszeitung (2016). Großer Wechsel kleiner Wurf, Print Ausgabe (14.01.2016)

Zentrale Gesetzestexte:

- BGBl. Nr. 59/ 1948, Bundesstraßengesetz – B. St. G., ausgegeben am 1. April 1948

-
- BGBl. Nr. 140/1949, Mineralölsteuer, ausgegeben am 18. Juli 1949
 - BGBl. Nr. 127/1954, Abänderung des Bundesstraßengesetzes, ausgegeben am 23. Juli 1954
 - BGBl. Nr. 172/1955, Zeitpunkt des Inkrafttretens von Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Mineralölsteuer und der Mineralölsteuereinführungsverordnung, ausgegeben am 19. August 1955
 - BGBl. Nr. 56/1958, Neuerliche Abänderung des Bundesstraßengesetzes, ausgegeben am 24. März 1958
 - BGBl. Nr. 591/1982, Errichtung einer Autobahnen- und Schnellstraßenfinanzierungs-Aktiengesellschaft, Übertragung der Planung und Errichtung von Bundesstraßenteilstrecken und Änderung des Bundesministeriengesetzes 1973, ausgegeben am 13. Dezember 1982
 - BGBl. Nr. 285/1971, Bundesstraßengesetz, ausgegeben am 5. August 1971
 - BGBl. Nr. 591/1982, Errichtung einer Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft errichtet wird, Übertragung der Planung und Errichtung von Bundesstraßenteilstrecken übertragen wird und Änderung des Bundesministeriengesetz 1973, ausgegeben am 13. Dezember 1982
 - BGBl. Nr. 697/1993, Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz – UVP-G, ausgegeben am 14. Oktober 1993
 - BGBl. Nr. 113/1997, Infrastrukturfinanzierungsgesetz, ausgegeben am 11. September 1997
 - BGBl. Nr. 50/2002, Bundesstraßen-Übertragungsgesetz, ausgegeben am 29. März 2002
 - BGBl. Nr. 109/2002, Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 – BStMG, ausgegeben am 16. Juli 2002
 - BGBl. Nr. 174/2004, Änderungen des ASFINAG-Gesetzes, der ASFINAG-Gesetz-Novelle 1991, des ASFINAG-Ermächtigungsgesetzes 1997 und des Bundesgesetzes betreffend Maßnahmen im Bereich der Bundesstraßengesellschaften, ausgegeben am 30. Dezember 2004
 - BGBl. Nr. 96/2005, Strategische Prüfung im Verkehrsbereich (SP-V-Gesetz), ausgegeben am 11. August 2005
 - BGBl. Nr. 82/2007, Änderung des Bundesstraßen-Mautgesetzes 2002 und des ASFINAG-Gesetzes, ausgegeben am 13. November 2007

6.2 Tabellen

Tabelle 1 – Schlagwortzählung (Straße, Mobilität, Verkehr)

Schlagwort	SPÖ Grundsatzprogra mm 1998	ÖVP Grundsatzprogra mm 2015	FPÖ Parteiprogra mm 2011	die Grünen Grundsatzprogra mm 2001
Straßenbau	0	0	0	1
Straße	0	1	0	1
Autobahn	0	0	0	0
Straße gesamt	0	1	0	2
Mobilität	4	1	1	14
Mobilität gesamt	4	1	1	14
Verkehrsplanung	1	0	0	0
Güterverkehr	2	0	0	0
Verkehrssystem	1	0	0	2
Verkehrsnetz	1	0	0	0
Verkehrsträger	1	0	1	1
Verkehr	4	0	0	12
Verkehrsmittel	1	0	0	2
Verkehrsarten	1	0	0	0
Personenverkehr	1	0	0	0
Personennahverkeh r	1	0	0	0
Schienenverkehr	1	0	0	0
Verkehrsaufkomme n	0	0	0	1
Verkehrsrouten	0	0	0	2
Verkehrskonzepte	1	0	0	0
Verkehrsstrecke	0	0	0	1
Autoverkehr	0	0	0	1
individualverkehrsli stig / Individualverkehr	0	0	0	3
Verkehrspolitik	1	1	0	2
Verkehr gesamt	17	1	1	27

Tabelle 2 – Schlagwortzählung ÖVP-Grundsatzprogramm 2015

Schlagwort	ÖVP Grundsatzprogramm 2015
Straße	1
Autobahn	0
Straße gesamt	1
Mobilität	1
Verkehrspolitik	1
Verkehr gesamt	1
Wirtschaften	2
Wirtschaftspolitik	2
Wirtschafts- und Währungspolitik	1
Wirtschaftsunion	1
wirtschaftlich/e	23
Wirtschaft	13
Wirtschaftsbedingungen	1
Marktwirtschaft	10
Wirtschaftsmodell	3
Wirtschaftskraft	1
Wirtschaftsbildung	1
Wirtschaftsraum	2
Wirtschaftsleben	1
Wirtschaftsordnung	1
Wirtschaftsstandort	5
Volkswirtschaft	1
Landwirtschaft	1
Land- und Forstwirtschaft	2
Wirtschaftswachstum	2
Wirtschaftswelt	1
WIRTSCHAFT gesamt	74

6.3 Kurzfassung

Als Betreiber des hochrangigen Straßennetzes in Österreich ist die ASFINAG heute ein in internationalen Plattformen europaweit vernetztes Unternehmen in Form einer Aktiengesellschaft (Holding) mit über 2.700 MitarbeiterInnen. Sie finanzieren, bauen, erhalten, betreiben und bemanen das hochrangige Straßennetz (Autobahnen und Schnellstraßen) in Österreich. Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) hält heute 100 % der Beteiligungen und ist somit Eigentümer der ASFINAG. Die Kompetenzen der handelnden Akteure im Politikfeld Verkehr in Österreich – genauer im Bereich der hochrangigen Straßen – haben sich seit dem ersten Bundesstraßengesetz 1971 stark gewandelt. Die Governanceformen haben sich verschoben. War 1971 noch das Wirtschaftsministerium für die hochrangigen Straßen zuständig und das Verkehrsministerium für den öffentlichen Verkehr und somit eine strikte Trennung zwischen den Verkehrsmodi¹⁰ gegeben, so besteht seit 2000 mit dem BMVIT erstmals ein „Gesamtverkehrsministerium“.

Zusätzlich gibt es neue handelnde Akteure, wie etwa Umweltorganisationen und NGOs, die heute professionell vernetzt sind und sich ihre Mitsprache in der Verkehrspolitik erarbeitet haben. Durch Österreichs Beitritt zur Europäischen Union (EU) ist eine neue Governance-Ebene in der Verkehrspolitik entstanden und die politischen Rahmenbedingungen haben sich gewandelt (Maastricht-Vertrag, Schuldengrenze, Umsetzungspflicht von Richtlinien). Ursprünglich wurde die ASFINAG 1982 als reine Finanzierungsgesellschaft geschaffen, doch diese wurde Schritt für Schritt, zwischen Verwaltungsreformen und neuen Paradigmen wie etwa dem New Public Management (NPM), einer erstarkenden Zivilbevölkerung und finanzpolitisch veränderten Rahmenbedingungen, mit mehr Kompetenzen ausgestattet. Gleichzeitig gaben die Länder und Ressorts Kompetenzen ab.

Diese Masterarbeit befasst sich mit der Entwicklung der Governance des hochrangigen Straßennetzes in Österreich von 1971 bis heute. Sie beleuchtet die

¹⁰ Verkehrsmodi sind Verkehrsmittelgruppen: in diesem Fall hauptsächlich Schienenverkehr und Autoverkehr.

Gründe, die die Veränderungen der Governanceformen beeinflusst haben. Zusätzlich ist diese Arbeit ein Beitrag, den in der Politikwissenschaft noch „blinden Fleck“ der Straßenverkehrspolitik, der bislang meist den ÖkonomInnen überlassen wurde, zu erhellen. Auch die Rolle der oft bei der reinen Betrachtung von Politik vernachlässigten Verwaltung und deren BeamtInnen wird in diese Untersuchung miteinbezogen.

6.4 Abstract

The ASFINAG today is a stock company represented in international platforms and linked Europe-wide through networking. The Austrian ministry of transport, innovation and technology is holding 100 % of the stocks and is therefore the owner. It finances, builds, repairs, operates and tolls the whole high-ranked road network (highways and express ways) in Austria. The responsibilities of the acting parties in policy of transport in Austria and – to be more explicit – in the field of high-ranked roads have changed a lot since the first federal street law 1971 passed. The forms of governance have changed.

In the year 1971 there was still a strict line between the modes of transport, as the ministry of economy was responsible for the federal roads and the transport ministry for public transport. Only recently, since 2000, the Austrian ministry of transport, innovation and technology has been formed, combining all transport modes in one. Additionally new actors developed, like professionally organised environmental organisations and citizens' initiatives. When Austria joined the European Union a new Governance Level emerged in the Multi-Level-Governance field, leading to competence shifts and a change of the framework conditions (new debt restrictions, Maastricht criteria).

When ASFINAG was founded in 1982 this happened for financing reasons, but step by step, influenced by administrative reforms (NPM), a stronger civil society, changed policy frameworks and similar, ASFINAG got more and more competences.

At the same time the federal states and ministries gave up some competences and therefore power.

This master thesis assesses the development of the Austrian high-ranked road network between 1971 till today and is looking into the reasons for the change of governance.

The analysis of the deployment of the governance of this federal road network in Austria will be presented. At the same time this thesis aims at contributing to policy research in the field of road-transport-policy, which is a blind spot in political research until now and has mainly been left to the economic sciences. Also the role of public administration, which is often neglected in policy research, will be viewed.

6.5 Abkürzungsverzeichnis

A	Bundesstraße A – Autobahn
AG	Aktiengesellschaft
AG ÖVV	Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Verkehrsverbund- Organisationsgesellschaften OG
AK	Arbeiterkammer
ASAG	Alpen Straßen Aktiengesellschaft
ASEAN	Association of South East Asian Nations
ASECAP	European Association of Operators of Toll Road Infrastructures
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs- Aktiengesellschaft
AVUS	Automobil-Verkehrs- und Übungsstraße
B	Landesstraße B (vor dem 1. April 2002 Bundesstraße B)
BAK	Bundesarbeiterkammer
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BI	BürgerInneninitiative
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BM	Bundesministerium
BMBT	Bundesministerium für Bauten und Technik
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BOKU	Universität für Bodenkultur Wien
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
EEA	Einheitliche europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IVS	Intelligente Verkehrssysteme
Kfz	Kraftfahrzeuge
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
LKO	Landwirtschaftskammer Österreich
Lkw	Lastkraftwagen
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NDPB	Non-Departmental Public Body
NGO	Non Government Organisation
Nö. LR	Niederösterreichische Landesregierung
NO _x	Stickstoffoxide
NO _x /kWh	Stickstoffoxide per Kilowattstunde
NPM	New Public Management
MA28	Magistratsabteilung 28 – Straßenverwaltung und Straßenbau
MLG	Multi-Level-Governance
Mrd.	Milliarde
MÖSt	Mineralölsteuer
ÖAMTC	Österreichischer Automobil-, Motorrad- und Touringclub
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖSAG	Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Aktiengesellschaft
OTS	Originaltext-Service

Oö. LR	Oberösterreichische Landesregierung
OÖN	Oberösterreichische Nachrichten
ÖVP	Österreichische Volkspartei
ÖVDAT	Österreichisches Institut für Verkehrsdateninfrastruktur
PPP	Private-Public-Partnership
Pkw	Personenkraftwagen
PSI	Public Sector Information
S	Bundesstraße S – Schnellstraße
SCHIG	Schieneninfrastrukturfinanzierungsgesellschaft m.b.H.
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SPV	Strategische Prüfung Verkehr
SUP	Strategische Umweltprüfung
TEN	Transeuropäische Netze
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-G	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
VAO	Verkehrsauskunft Österreich
VCÖ	Verkehrsclub Österreich
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
WHO	Welthandelsorganisation
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung