
Die Einführung des Maut-Systems „Toll Collect“ in Deutschland

Studienarbeit
im Fach Informationsethik
Studiengang Informationswirtschaft
der
Fachhochschule Stuttgart
Hochschule der Medien

Saskia Rottmann

Matrikel 1917

Prof. Dr. Rafael Capurro

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Einführung	4
1 Darstellung des Problems	5
1.1 Die Unvermeidbarkeit der Erhebung von Straßennutzungsgebühren	5
1.2 Big Brother auf den deutschen Autobahnen?	6
2 Die Überwachung des Schwerlastverkehrs aus technischer, ökonomischer und juristischer Sicht	8
2.1 Die Technik der Daten- und Mauterhebung	8
2.2 Kurzer Vergleich mit dem Ausland	9
2.3 Ökonomische Aspekte von Toll Collect	10
2.4 Juristische Aspekte des neuen Mauterhebungssystems	11
3 Ethische Aspekte der Mauterhebung an den Autobahnen	13
3.1 Das ethische Grundproblem	13
3.2 Greift hier noch die Normative Ethik?	14
3.3 Der utilitaristische Ansatz	15
3.4 Diskursethische Beurteilung	16
4 Folgerungen und Forderungen	19

Einführung

Toll Collect, das System der Superrelative - auch wenn sein Start jämmerlich missglückte - gilt als die weltweit modernste, aber auch weltweit teuerste Entwicklung zur elektronischen Erhebung einer Autobahn-Maut. Kaum war jedoch das 8 Milliarden schwere Maut-Kassier-Projekt aus der Taufe gehoben, setzte heftige Kritik ein. Sie wurde teils durch Ungeschicklichkeiten der Betreiber selbst hervorgerufen¹ teils durch überzogene Erwartungen. So hatte ein Gericht in Gummersbach Toll Collect verpflichtet, einen gestohlenen Container-LKW über ihr elektronisches Erfassungssystem zu ermitteln und der Staatsanwaltschaft zu melden. Die Bürgerrechtsorganisationen samt den beamteten Datenschützern sowie die große Zahl der deutschen Hobby-Datenschützer protestierten heftig in der Presse und im Internet² gegen „Big Brother auf der Autobahn“.

Dabei wurde der Öffentlichkeit zum ersten Mal bewusst, dass die LKW-Maut nur die Vorstufe, gleichsam das Versuchsstadium darstellt und dass die PKW-Maut für Autobahnbenutzung nur noch eine Frage der Zeit ist – für manchen Autofahrer eine Horrorvision,³ zumindest ein Szenario, das viele Fragen aufwirft. Vor allem die einfache Frage: Ist dieses System der Datenerhebung gerecht, ausgewogen und für die Bürger hinnehmbar und von der Regierung verantwortbar? Oder genauer: Unter welchen Einschränkungen, Vorsichtsmaßnahmen und Modifizierungen kann man als Bürger mit Toll Collect einigermaßen auskömmlich leben?

¹ Aus einer Internet-Broschüre an die Fuhrunternehmer, wurde das elektronische Gerät im LKW angepriesen, weil es dem Fuhrunternehmer die preiswerte Möglichkeit bietet, den Weg seiner Transporte in Echtzeit am Computer zu verfolgen. Vgl. Dr. Egbert Meer, Joachim Bubeck, Ausgebremste Automatik. Das Kreuz mit der satellitengestützten Lkw-Maut, vgl. 18.11.2002 in www.heise.de/mobil/artikel (Zugriff am 10.01.2004)

² vgl. z.B. www.foebud.org/archiv, „Straßen-Totalüberwachungs-Vertrag kündigen“ vom 12.11.03 (Zugriff am 10.01.2004)

³ in einer anonymen Internet-Botschaft etwa, befürchtet ein Arbeitnehmer, mit dem digitalen Kontrollsystem wäre es dem Finanzamt möglich, festzustellen, ob jemandem tatsächlich die Pendler-Pauschale zusteht.

1 Darstellung des Problems

1.1 Die Unvermeidbarkeit der Erhebung von Straßennutzungsgebühren

Die Belastung der Straße durch einen LKW mit 40 Tonnen Achslast ist etwa 60.000mal größer als durch einen PKW. Es ist daher konsequent, den LKW durch eine „verursachergerechte Anlastung der Wegekosten“⁴ zur Mitfinanzierung der Infrastruktur stärker als bisher heranzuziehen. Insbesondere als Beitrag zum weiteren Ausbau des Bundesfernstraßen-Netzes⁵

Ein weiteres Ziel war, mit Hilfe der Maut den Güterverkehr in stärkerem Maße von der Straße auf die Schiene oder auf die Binnenschiffe zu verlagern.

Mit dieser Innovation erfüllt der deutsche Staat nicht nur einen längst fälligen Nachholbedarf – etwa gegenüber den Nachbarn Frankreich, Schweiz und Österreich. Deutschland ist, bedingt durch seine Mittellage und den fast kostenlosen Eintritt in sein Autobahnnetz, eines der klassischen „Durchfahrtsländer“. Es ist daher verständlich, dass an den Grenzübergängen zusätzliche Überwachungs- und Kontrollinstrumente zur Verfügung stehen werden. Auch ist es ein offenes Geheimnis, dass durch die neuen Mautgebühren der harte und ungleiche Konkurrenzkampf des deutschen Güterfernverkehrs vor allem mit den östlichen Transportunternehmern entzerrt werden soll.⁶

Politisch, fiskalisch und angesichts der Mittellage Deutschlands war daher ein Mautsystem überfällig. Entsprechend dem Stand der Technik und entsprechend den Ausschreibungsmodalitäten des Verkehrsministeriums fiel die Entscheidung folgerichtig zugunsten eines elektronischen/digitalen Datenerfassungssystem das über den Mobilfunk vernetzt ist und mit Satelliten-Navigation arbeitet. Diese Entscheidung erscheint im nachhinein geradezu unausweichlich, auch gegenüber den schwerwiegenden Bedenken der EU-Kommission.⁷

⁴ siehe „Ziele der Bundesregierung - Fakten zur LKW-Maut, www.bmvbw.de/cms-aussen-spezial (Zugriff am 10.01.2004)

⁵ Die bisher geltende „Eurovignette“ für LKWs zeigte verhältnismäßig geringe Einnahmen und wurde zudem noch nach einem festen Proporz auf alle Staaten verteilt.

⁶ Dazu bedarf es allerdings flankierender Maßnahmen, etwa Vereinbarungen mit den betreffenden Staaten über die Modalitäten der Fahrerqualifikationen oder auf die Lizenzierung von Transportunternehmen, Einhaltung der Aufenthaltsrechts, des Arbeitsgenehmigungsrechts usw.

⁷ Die EU-Kommission hegte zu Recht Befürchtungen hinsichtlich der marktbeherrschenden Position die die Hersteller bestimmter Toll Collect – Zubehörgeräte innehaben würden.

1.2 Big Brother auf den deutschen Autobahnen?

Das Resultat, Toll Collect, erweist sich trotz der skandalösen Pannen, als ein gigantisches elektronisches Informationssystem mit einem beträchtlichen und vielfältigen Datenbedarf. Und dies wurde zum Zankapfel zwischen den Gegnern und den Apologeten des neuen Systems.

In der 62. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in Münster (24. bis 26. Oktober 2001) wurde eine Entschließung zur LKW-Maut auf Autobahnen verabschiedet. Das Gremium reagierte damit auf den vom Kabinett verabschiedeten Gesetzentwurf für die Einführung des neuen Mautsystems.⁸ Die Datenschützer stellten mehrere Grundsätze als Bedingungen für Datenschutzkonformität auf:

- die Erhebung und Speicherung der Daten dürfe ausschließlich für Abrechnungszwecke verwendet werden
- es müsse das Prinzip der Datensparsamkeit⁹ gelten
- personenbezogene Daten sollen möglichst nicht erhoben, bzw. rasch wieder gelöscht werden¹⁰

Bereits im Jahr 2002 wurde der „Big-Brother-Award“ der Kategorie „Technik“, eine kritische und zugleich gefürchtete Medaille, an Dr. Michael Rummel, den Geschäftsführer der Toll Collect GmbH, verliehen. Er erhielt für diese sozusagen negative Auszeichnung mit einer ausführlichen Kritik des Toll Collect Systems in der Preisurkunde. Die Schlussformulierung lautete: „Die Auszeichnung dieses Systems (gemeint ist Toll Collect) und der beteiligten Firmen mit dem Big-Brother-Award soll als Warnung vor zukünftiger Begehrlichkeit bei flächendeckender Einführung der automatischen Positionserfassung von Fahrzeugen dienen. Wir sehen voraus, dass die Autobahn-Maut auch für Personenwagen eingeführt wird, und damit Privatpersonen von der massenhaften Verarbeitung von Bewegungsdaten betroffen sind. Herzlichen Glückwunsch, Herr Dr. Rummel!“¹¹

Als dann 2003 die geplante Einführung der LKW-Maut scheiterte und der Konflikt zwischen dem Betreiberkonsortium und dem Verkehrsministerium zum Dauerthema der Medien wurde, heizte dies die Kritik an der „totalen elektronischen Verkehrsüberwachung“ weiter an.

Gewarnt wurde vor dem „gläsernen Autofahrer“, das „Recht auf anonyme Mobilität“ wurde eingefordert. Die Frankfurter Datenschutzexpertin Johanna Bitzer etwa befürcht-

⁸ vgl. www.lda.brandenburg.de: „LKW-Maut auf Autobahnen und allgemeine...“ (Zugriff am 12.01.2004)

⁹ es wird gefordert, dass ein Mautpflichtiger seine Gebühren für einen bestimmten Streckenabschnitt im Voraus entrichten kann und damit seine Identität nicht preisgeben muss

¹⁰ ebd. Die Identität der Mautpflichtigen darf nur dann aufgedeckt werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Gebühren nicht entrichtet wurden.

¹¹ vgl. www.bigbrother.de oder www.foebud.org/archiv (Zugriff am 12.01.2004)

tete, „dass die staatlichen Behörden mit TollCollect über ein flächendeckendes Fahndungsreservoir für Bewegungs- und Standortprofile verfügen.“¹²

Hinter solchen plakativen Formulierungen steht jedoch die ernstzunehmende Befürchtung, dass Polizei, Staatsanwaltschaft, Zoll oder Geheimdienst das System für Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung missbrauchen könnten, zumal die allgemeinen Eingriffsbefugnisse der Polizei in das System Toll Collect gesetzlich nicht geregelt seien.¹³

Süffisant schreibt ein Querdenker in seinem Chat-Eintrag ins Internet: „Die hohe Kunst: 16 Jahre nachdem ...die Menschen gegen eine simple Volkszählung auf die Straße gegangen sind, steht...der alte Stasi-Pfarrer an der Spitze derjenigen Behörde, die jetzt technische Mittel zur Verfügung hat, die Wolf & Mielke vor Neid erblassen lassen würden.“¹⁴

Des weiteren verkündeten der Chaos Computer Club, die Deutsche Vereinigung für Datenschutz e.V., das Forum Informatikerinnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung, die Humanistische Union und die Internationale Liga für Menschenrechte in einer gemeinsamen Presserklärung: „Wir haben keine Einwände dagegen, dass die Nutzenden von Autoahnen für die dabei entstehenden Kosten zur Kasse gebeten werden. Dies lässt sich aber auch mit Mitteln erreichen, die nicht zur elektronischen Totalüberwachung führen.“¹⁵ Allenthalben ertönt der Ruf nach Kündigung des Vertrags.¹⁶

Erstmals in der Geschichte der BRD nach dem Ende des Krieges steht mit der Auto-Maut ein Konflikt aus dem Informationsbereich auf der Tagesordnung, der sicherlich eine höhere Quote der Bevölkerung tangiert als etwa das Problem der Rentenkürzungen. Etwas salopp zugespitzt: Rente kriegt bei uns bloß jeder vierte Bürger, aber jeder zweite ist Autofahrer.

Ein allseits konsensfähiges System ist in einer Demokratie weder denkbar, wünschbar noch notwendig. Toll Collect basiert formell wie die gesamte Arbeit der demokratischen Regierungen auf einer Mehrheitsentscheidung. Aber die zentrale Frage, einfach formuliert im Sinne und in der einfachen Sprache der Platonischen Dialoge, muss erlaubt sein und gestellt werden: **“ Sage mir, oh Menexenos, was und wie ist ein „gutes“ Mauterhebungssystem? ”** Gut, so interpretieren wir, impliziert den wissenschaftlich-technische, juristische und vor allem ethische Bezug. Diese Fragen und Aspekte gilt es zu untersuchen.

¹² vgl. www.heise.de/bin/tp/issue

¹³ vgl. www.foebud.org/archiv (Zugriff am 09.01.2004)

¹⁴ gemeint ist Verkehrsminister Stolpe, www.heise.de, News Forum, Fahnder wollen Daten, Erich Mielke wäre stolz

¹⁵ ebd.

¹⁶ z.B.: FifF, Gemeinsame Presseerklärung zu Toll Collect

2 Die Überwachung des Schwerlastverkehrs aus technischer, ökonomischer und juristischer Sicht

2.1 Die Technik der Daten- und Mauterhebung

Alle Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens 12 Tonnen, ob leer oder beladen, sind mautpflichtig und müssen pro km gefahrene Autobahn, je nach Anzahl der Achsen und je nach Emissionsklasse, zwischen 9 und 14 Cent pro gefahrenen Autobahnkilometer bezahlen.

Für die Mauterhebung gibt es drei Möglichkeiten:

- die automatische Einbuchung über das Fahrzeuggerät
- die manuelle Einbuchung im Internet
- die manuelle Einbuchung über 3.500 Mautstellen –Terminals, z.B. an Raststätten

Voraussetzung für die automatische und die Internet-Einbuchung ist, dass das Fahrzeug und sein Besitzer bei Toll Collect registriert sind. Bei dieser Initial-Registrierung werden die Fahrzeugdaten erstmals erfasst und der Fahrzeughalter sich auf einen Modus festlegen, wie er die künftig anfallenden Mautgebühren bezahlen möchte. Wer sich an den Terminals einbucht kann es ohne vorherige Registrierung tun.

Wer dagegen die bequeme automatische Einbuchung wählt, muss sich ein Gerät, das ihm praktisch kostenlos von Toll Collect gestellt wird¹⁷, von einer lizenzierten Service-Werkstatt einbauen lassen. Diese On-Board-Unit genannte Hardware (OBU), nicht größer als ein Autoradio, verfügt über einen GPS-Empfänger (Empfänger für Satelliten-Navigation), ein Infrarot-Modul, einen Mobilfunksender und einen Speicher, in dem fahrzeugspezifische Angaben wie Kfz-Kennzeichen, Abgasschadensklasse und die Zahl der Achsen sowie die Positionsdaten der deutschen Autobahnen hinterlegt sind. In Kombination mit dem Satelliten-Signal errechnet diese OBU während der Fahrt die Autobahngebühren und übermittelt sie per GSM-Funk an einen Buchungscomputer.¹⁸

¹⁷ Der Spediteur bezahlt das Gerät, kann es aber von seiner Maut-Rechnung abziehen

¹⁸ Ein Teil dieses Verfahrens wird unter dem Begriff Telematik subsumiert. Telematik befasst sich mit der Übermittlung von Informationen, wobei der Raum überwunden wird. Die einzelnen Schritte der Übertragung sind:

- die Erfassung und Darstellung von Informationen in einer maschinenlesbaren Form
- die Umwandlung der Darstellung in Signale, die über ein Übertragungsmedium geschickt werden
- die Fehlererkennung und -korrektur von empfangenen Daten (Code)
- die Organisation der Übertragung

An den Kontrollbrücken – etwa alle 40 km – gibt sich die OBU per Infrarot-Signal zu erkennen. bzw. die Sensoren auf der Kontrollbrücke ermitteln, ob es sich um ein mautpflichtiges Fahrzeug handelt. Falls ja, wird durch eine Kamera auf jeden Fall ein digitales Übersichtsbild des Fahrzeugs und mehrere digitale Bilder seines Kennzeichens aufgenommen. Auch wird das Fahrzeug mit Laser vermessen. Gleichzeitig wird mittels DSRC-Kommunikation festgestellt, ob das Fahrzeug mit einem OBU ausgerüstet ist. Die Kontrollstelle liest dann die in der OBU gespeicherten Daten aus und verifiziert sie.

Passiert ein „Schwarzfahrer“, „Mautverweigerer“, auf schwäbisch „Mautklemmer“, der weder über ein eingebautes Gerät verfügt, noch manuell eingebucht hat, die Kontrollbrücke, so wird nach der Verifizierung umgehend das digitale Nummernschild-Photo mit den übrigen Daten ausgelesen und bereits nach 10 sec an die Standkontrolle übermittelt, die den betreffenden LKW dann manuell in einen Parkplatz herauswinkt und überprüft.¹⁹

Da die Abstände zwischen den Kontrollbrücken so groß sind, besteht die Gefahr, dass ein LKW auf die Autobahn einfährt und nach einer Fahrt von 20 – 30 km wieder ausfährt ohne eine stationäre Kontrollstelle zu passieren. Daher plant Toll Collect den Einsatz von etwa 300 mobilen Kontrollfahrzeugen.

Toll Collect wird, wenn erst einmal alle technischen Probleme gelöst sind, nahezu ohne die zeitraubenden Maut-Stationen funktionieren, die wir aus dem Ausland kennen. Es spart damit Personal und Zeit ein. Es ist gerecht, weil es dem Lastwagen genau die von ihm auf der Autobahn gefahrenen Kilometer in Rechnung stellt. Das Verursacherprinzip wird vorbildlich befolgt, die Maut richtet sich nach dem Emissionsgrad des jeweiligen Motors und nach der Achszahl bzw. dem Fahrzeugtyp. Toll Collect bedarf jedoch, um sich gegen Missbrauch abzusichern, einer geradezu exzessiven Datenerhebung.

2.2 Kurzer Vergleich mit dem Ausland

Während Toll Collect den fließenden Verkehr respektiert, - das System funktioniert bei jeder Geschwindigkeit des Trucks - wird in Frankreich, Spanien, Irland und einer Reihe weiterer Länder ein einfacheres Verfahren angewandt. Am Anfang und am Ende eines kostenpflichtigen und ausgemessenen Autobahnabschnittes stehen eine Art Kassensystem, wo die Maut bar oder mit Geldkarten der verschiedensten Art beglichen wird. Österreich und die Schweiz etwa haben das Vignetten-System. Der Spediteur kauft am Jahresbeginn eine Vignette und darf damit ganzjährig die Autobahn befahren.

¹⁹ Von ausländischen Mautprellern wird dabei eine finanzielle Sicherheitsleistung etwa in der Höhe des zu erwartenden Bußgeldes abgeknöpft

Ungerecht ist daran, dass die Vielfahrer hier finanziell begünstigt werden. Das ist wohl der Grund gewesen, warum Österreich – ein Durchfahrtsland wie Deutschland - Ende 2003 ebenfalls ein elektronisches Erfassungssystem –erfolgreich und ohne Crash in der Testphase! - eingeführt hat. Positiv ist anzumerken, dass das Erhebungssystem über Mautstationen oder die Pauschalierung mit Vignetten die Anonymität („privacy“) der Fahrzeugbewegungen respektiert und damit ein beeindruckendes Plus im Vergleich mit Toll Collect vorweisen kann.

2.3 Ökonomische Aspekte von Toll Collect

Das Unternehmen Toll Collect GmbH baut im Auftrag der Bundesregierung das gleichnamige System zur Einnahme der LKW-Maut auf und betreibt es. Toll Collect ist ein Joint Venture der Deutschen Telekom, DaimlerChrysler und der französischen Cofiroute (Compagnie Financière et Industrielle des Autoroutes.) Die beteiligten Firmen nahmen als Bietergemeinschaft an der Ausschreibung teil und erhielten im September 2002 den Zuschlag.

Die Geschäftsanteile verteilen sich wie folgt:

- DaimlerChrysler Services AG 45 Prozent
- Deutsche Telekom AG 45 Prozent
- Cofiroute S.A. 10 Prozent

Toll Collect beschäftigt rund 450 Mitarbeiter an 7 Standorten. Es ist genau genommen eine private Betreibergesellschaft, die mit der Mauterhebung staatliche Aufgaben übernimmt. Auftraggeber für die Betreibergesellschaft Toll Collect ist das Bundesamt für Güterverkehr (BAG). Mit diesem Betreibermodell, eine Art Joint Venture von Staat und Privatfirmen, betritt die Regierung Neuland. Sie plant, dieses Modell für den dreispurigen Ausbau der Bundesfernstrassen einzusetzen. Es wurde vereinbart, dass Toll Collect 12 Jahre lang jährlich ca. 600 Millionen Euro aus den Mauteinnahmen erhält. Der Bundeshaushalt rechnet mit Gesamteinnahmen von über 2 Milliarden Euro jährlich. Die durchschnittlichen Maut-Gebühren eines LKW werden auf rund 14.000 Euro pro Jahr prognostiziert. Dadurch werde es, so das Ministerium, nur zu einer geringfügigen Verteuerung der transportierten Waren kommen.²⁰

²⁰ siehe „Benutzerinformationen im Internet-Portal von Toll Collect (www.toll-collect.de). Ferner: „Die LKW-Maut“, Bayerischer Rundfunk-online vom Oktober 2003 und Das Deutsche Bundesverkehrsministerium zur LKW-Maut unter: www.bmvbw.de/LKWMaut (Zugriff beide am 10.01.2004)

2.4 Juristische Aspekte des neuen Mauterhebungssystems

Die rechtliche Bewertung des Datenerhebungssystems von Toll Collect hat vom Primat der Grundrechte auszugehen, im Fall der Mautgebührenerhebung vor allem von Art 1 GG (Menschenwürde), Art. 2 GG (Freiheit der Person) Art. 5 GG (Informationsfreiheit) und Art. 11 GG (Freizügigkeit). Im Volkszählungsurteil von 1983 - einem Markstein in der Fortentwicklung der Grundrechte - hat das Bundesverfassungsgericht die Grenzlinien des Datenschutzes erheblich erweitert und wirksam fixiert.²¹ Das Datenschutzgesetz (in seiner Neufassung vom 14. Januar 2003) ist sozusagen die Fortschreibung der auf das Volkszählungsurteil basierenden Rechtstradition.²²

Das Mauterhebungsverfahren wurde entsprechend sorgfältig von den Juristen des Verkehrsministeriums abgesichert. Im April 2002 wurde das Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge (ABMG) vom Bundestag und Bundesrat verabschiedet²³ Es trat am 12.04.2002 in Kraft. Auf dieser Gesetzesbasis erließ das Verkehrsministerium dann seine „Verordnung zur Erhebung, zum Nachweis der ordnungsgemäßen Entrichtung und zur Erstattung der Maut“ v. 24. Juni 2003“ (LKW-Maut-Verordnung.)

Im ABMG ist festgelegt, dass der Betreiber Toll Collect nicht nur vom BAG, sondern auch von den Zollbehörden überwacht wird. Zugleich wird aufgezählt, welche Daten von diesen Stellen „erhoben, gespeichert, genutzt und einander übermittelt werden können“²⁴ Sowohl das Gesetz als auch die Verordnung sind von den Datenschutzbeauftragten vorbereitet und begleitet worden.

Aber trotz ihrer professionellen Sorgfalt und Akribie gehen diese juristischen Normen vielen Bürgern zu weit, weil sie immer komplexere und verfeinerte Kontrollen mit sich bringen und die Erhebung von immer mehr persönlichen Daten sanktionieren. In diesem fortschreitenden, ja sich beschleunigenden Prozess bildet der Konflikt um Toll Collect gleichsam ein Paradigma. Sowohl aus der verfassungsrechtlichen als auch der gesetzlichen Anamnese ist ersichtlich, dass der Gesetzgeber im Einvernehmen mit den Datenschutzbeauftragten eine klare, rechtlich einwandfreie Verfahrensvorschrift geschaffen hat. Das von den Datenschützern pointiert beanspruchte Recht des Bürgers auf „anonyme Mobilität“ bleibt ohne wenn und aber gewahrt. Und doch ist dem kritischen Betrachter auf den ersten Blick klar, dass sich der Brückenkopf der Datenerhebung von Gesetz zu Gesetz immer weiter in die persönliche Sphäre des Bürgers vorschiebt. Sachzwänge, Abwehr von Gesetzesübertretungen, technische Entwicklun-

²¹ vgl. www.datenschutz-berlin.de/gesetze/sonstige/volkszählung (Zugriff am 09.01.2004)

²² vgl. www.brandenburg.de/land/lfdbbg/gesetze/bdsg (Zugriff am 09.01.2004)

²³ vgl. www.bmvbw.de/Gesetze/ABMG (=Autobahnmautgesetz) (Zugriff am 09.01.2004)

²⁴ Es sind dies: 1) Bild des Fahrzeuges 2) Name der Person, die das Motorfahrzeug führt 3) Ort und Zeit der mautpflichtigen Autobahnbenutzung 4) Kennzeichen des Fahrzeuges 5.) für die Mauthöhe maßgebliche Merkmale des Fahrzeuges

gen wie das moderne Mauterhebungssystem, finanzielle Engpässe oder auch die Konsequenzen der Globalisierung entwickeln eine Eigendynamik in Richtung an-schwellenden Bedarfs an Datenfülle und der Vervollkommnung komplexerer Daten-technik. Zugespitzt formuliert, der fließende Autobahnverkehr ist ein Ziel, dem gegen-über das eingeforderte „Recht auf anonyme Mobilität“ verblasst.

3 Ethische Aspekte der Mauterhebung an den Autobahnen

3.1 Das ethische Grundproblem

Wie und was ist ein „gutes“ Mauterhebungssystem?

An erster Stelle wird die technische Funktionsfähigkeit zu nennen sein, damit steht und fällt das ganze System. Danach wären folgende Merkmale zu nennen:

- bei der Planung und Entwicklung sollten möglichst viele Instanzen, auch die Betroffenen beteiligt sein. Es soll darüber hinaus den Interessen des Staates, der Wirtschaft und der Benutzer (Spediteure) entsprechen. Alle Beteiligten - auch die Entwicklungsingenieure - sollten ihre Interessen und Wünsche einarbeiten können und sollten sich nach Fertigstellung gleichsam in dem Projekt wiedererkennen
- es sollten bei der Mauterhebung die Menschenwürde, die Persönlichkeitsrechte (Right to Anonymity, Privacy, etc.) respektiert sein
- es sollten die Datenschutzbestimmungen beachtet werden (Data Austerity, Secrecy, Restriction of Secondary Use²⁵ etc.)
- Es sollte nach einem Probelauf und nach ersten Erfahrungen möglich sein, Verbesserungen vorzunehmen.

Der Leser wird sofort die Naivität solcher Ansprüche kritisieren und als weltfremde Idylle kritisieren. Die Wirklichkeit sei ganz anders. Massive Triebkräfte wie technische Entwicklungen, wirtschaftliche Interessen (Globalisierung, Shareholder Values, Sicherung von Arbeitsplätzen), politische Gesichtspunkte (Steuerung von Verkehrsströmen, fiskalische Probleme, Verbesserung der Infrastruktur), die Interessen der Nutzer (höchste Priorität des ungehinderten Verkehrsflusses) und deren Bequemlichkeit bilden das wahre Szenario für ein solches Milliardenprojekt, und dies erfordere ein Umdenken im ethischen Bereich.

Tatsächlich versuchen verschiedene Instanzen, Zugang zu diesem gigantischen Datensystem zu bekommen. Toll Collect selbst hat in einer Broschüre an die Spediteure, in der für den Einbau der OBU geworben wurde, argumentiert, dies biete eine preiswerte Möglichkeit, den Weg ihrer Fahrzeuge in Echtzeit vom Computer auf dem Chefeschreibtisch zu verfolgen. Auch die Polizei hat bereits deutlich gemacht, dass sie daran interessiert sei, ihre Fahndungslisten mit den von Toll Collect gespeicherten Num-

mernschildern abzugleichen. (Bereits jetzt werden gelegentlich bei Geschwindigkeitskontrollen auf der Autobahn diese Abgleiche vorgenommen.²⁶ ²⁷) Süffisant und mali-ziös schreibt dazu ein Querdenker in seinem Internet-Chat-Eintrag: „Die hohe Kunst: 16 Jahre nachdem ...die Menschen gegen eine simple Volkszählung auf die Straße gegangen sind, steht...der alte Stasi-Pfarrer an der Spitze derjenigen Behörde, die jetzt technische Mittel zur Verfügung hat, die Wolf & Mielke vor Neid erblassen lassen würden.“²⁸

3.2 Greift hier noch die Normative Ethik?

Bekanntlich hat Kant in seiner Vernunftkritik drei zentrale Fragen gestellt: Was kann ich wissen? Was soll ich tun? Was kann ich hoffen? Bei der Beantwortung der zweiten Frage entwickelte er den Kategorischen Imperativ: „Handle so, dass die Maxime deines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten könne.“ Diese goldene Regel lässt sich zwar als „Informationeller Imperativ“ auf den Informationsbereich anwenden, genaugenommen jedoch vorzugsweise auf die Hersteller und Betreiber der Mauterhebung. Während für Kant aus der goldenen Regel einfach folgte: moralisch gut = taugt für allgemeine Gesetzgebung, moralisch schlecht = taugt dazu nicht, ist diese Folgerung für uns wenig brauchbar. Denn Toll Collect steht bereits fest auf einem eigens errichteten gesetzlichen Fundament. Und der bewegte Bürger hat gar keine Wahlfreiheit, er kommt als Autofahrer an der Benutzung der Autobahn kaum vorbei. Er ist auch kaum noch Bürger im Kantschen Sinne, vielmehr Verkehrsteilnehmer, Kassenpatient, Fernsehzuschauer oder T-Online-Kunde. Und der Produzent, der Planungsingenieur oder der Hersteller der OBU käme bei seiner Arbeit gewiss nie auf den Gedanken, moralische Erwägungen anzustellen.

Bereits in den Fünfziger Jahren hat Hans Freyer darauf hingewiesen, wie stark das „Machen“ die Welt und den Menschen verändert hat. In dem Kapitel „Die Machbarkeit der Sachen“ (Theorie des gegenwärtigen Zeitalters) schrieb er: „Der Mensch hat sich, indem er der Machbarkeit der Sachen freien Lauf ließ, in eine Welt begeben (oder er ist in sie hineingeraten), in der er rein technisch denken muss, weil er es nur mit Stoffen zu tun hat, denen er seine Zwecke aufdrückt, nicht mit Partnern des Lebens. Das muss Folgen haben, auch für ihn selbst.“²⁹

²⁵ siehe Ten Commandments to Protect Privacy

²⁶ vgl. Telepolis, Big Brother auf der Autobahn in www.heise.de (Zugriff am 15.01.2004)

²⁷ vgl. www.foebud.org/archiv (Zugriff am 15.01.2004)

²⁸ gemeint ist Verkehrsminister Stolpe, www.heise.de, News Forum, Fahnder wollen Daten, Erich Mielke wäre stolz

Das „sekundäre System“, das nach Freyer daraus hervorgegangen ist, - und hier sind auch die Hersteller der Sensoren, Datenspeicher und Satellitensysteme angesiedelt - ist mit den Maßstäben einer normativen Ethik kaum zu beurteilen, denn hier gilt ersatzweise eher, wie Freyer bemerkt, eine „gut verpasste Ideologie“³⁰. Auf der ethisch-philosophischen Ebene nähern wir uns damit wohl eindeutig einem utilitaristischen Lösungsmodell, das zeitgemäßer zu sein scheint.

3.3 Der utilitaristische Ansatz

Die Ethik des Utilitarismus geht davon aus, dass sich moralisch richtiges Verhalten danach richten soll, wie man die Folgen von Handlungen für alle (die größte Zahl der) Betroffenen einschätzt. Diese Auffassung empfiehlt, stets jene Handlungsvariante zu wählen, die das größte Übergewicht an „Gutem“ aufweist. Genau genommen besteht in der utilitaristischen Philosophie auch eine Grundspannung zwischen zwei Varianten:

- auf der einen Seite, von Hobbes inspiriert, das Menschenbild des rationalen Egoisten, der nur jene Handlungen berücksichtigt, die ihn selbst betreffen
- auf der anderen, aufgeklärten Seite, das Bild des rationalethischen Altruisten à la Mill und Bentham, der die Folgen einer Handlung für jedes Individuum unter Hintanstellung seiner eigenen Interessen im Blickfeld hat.

Auf die ethische Problematik der Mauterhebung angewandt, kann man ohne Zweifel sagen, dass das Verfahren, trotz aller mehrfach angesprochenen Datenrisiken, die allgemeine Zufriedenheit einer großen Mehrheit genießt. Die unmittelbar betroffenen LKW-Fahrer brauchen keine mautbedingten Staus zu fürchten und haben, wenn die OBU installiert ist, keine Zusatzarbeit zu befürchten. Das erledigt alles die Box selbstständig und unbemerkt in diskretem Dialog mit dem Mautportal. Man kann nebenher Radio hören. Ihre Chefs, die Logistikunternehmer, kritisieren zwar die Höhe der neuen Maut, sind jedoch erleichtert, dass die Billig-Spediteure aus Polen, die ihnen bisher die Aufträge weggeschnappt haben, nun ebenfalls gehörig zur Kasse gebeten werden. Die Zustimmung der großen Mehrheit ist zweifellos gegeben, wobei der noch unge-schorene PKW-Fahrer von der Vorfreude auf den Maut-finanzierten dreispurigen Ausbau der deutschen Autobahnen elektrisiert ist. Auf der für LKW gesperrten Überholspur, da kann er seine PS auskosten!³¹ Und der Staat ist zufrieden ob der neuen Ein-

²⁹ vgl. Hans Freyer, Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, 2. Aufl. Stuttgart 1955, S. 31

³⁰ ebd. S.117 ff

³¹ der PKW-Fahrer kann sich sogar durch die Datenkontrolle sicherer fühlen. Man denke an den spektakulären Unfall vom 14. Juli 2003 auf der A5 zwischen Karlsruhe und Bruchsal, wo ein Mercedesfahrer durch Raserei und zu dichtes Auffahren wahrscheinlich einen tödlichen Unfall verursacht und Unfallflucht begangen hat – ein Vorfall, der mit der Datenkontrolle am nächsten Mautportal leichter hätte aufgeklärt werden können.

nahmequelle und über den Einstieg in die in Mode gekommene Privatisierung der Autobahnen.

Selbst für die Minderheit, die für „anonyme Mobilität“ auf die Barrikaden gestiegen war, hat der Datenschutz ein Schlupfloch gelassen. Wer bei einer der 3000 Mautautomaten manuell eincheckt, kann ohne Registrierung, d.h. ohne Angabe seines Namens und seiner Adresse einfahren.

Es sei noch eine Anmerkung zur utilitaristischen Ethik erlaubt: der Utilitarismus hat auch ein Genusselement, für das die Ästhetik der Mautportale und damit ihre optische Akzeptanz sicherlich wichtig ist. Hier ist eine optische Doppeldeutigkeit vorhanden. Einerseits soll der Autofahrer erkennen, dass hier Datenerhebung stattfindet. Das ist ein Gebot der Transparenz. Andererseits wirken die Sensoren, Kameraobjektive und Antennen eher wie ein Science Fiction Film und wecken heimliche Ängste. An der Optik der Mautportale wird klar, dass Big Brother schon da ist.

3.4 Diskursethische Beurteilung

Hier soll der Frage nachgegangen werden, ob und wie bei der Entstehung und Realisierung des Projekts diskursethische Grundsätze, wie sie von Jürgen Habermas für eine humane Gesellschaft gefordert worden sind, zur Geltung gekommen sind. Dazu gilt es zunächst, die Entstehungsgeschichte in groben Zügen zu rekapitulieren.

Im November 1995 kündigte Verkehrsminister Matthias Wissmann (CDU) die Einführung einer streckenbezogenen LKW-Maut an. Im November 1998 gab Verkehrsminister Franz Müntefering bekannt, er werde 2002 eine streckenbezogene LKW-Maut durchsetzen. Die Länderverkehrsminister stimmten einhellig zu. Das Projekt sollte durch private Unternehmen finanziert, installiert und betrieben werden. Im März 2002 arbeitete bereits die von Verkehrsminister Reinhard Klimt (SPD) eingesetzte Expertenkommission an der Planung und peilte eine Maut von 14 Cent pro gefahrenen Kilometer an. Es folgte das Autobahnmautgesetz (ABMG).

Es gehört zu den Merkmalen modernen Lobbyismus, dass nicht so sehr der Mandatsträger, der das Gesetz beschließt, angegangen wird. Vielmehr greifen die Interessenvertreter bereits im statu nascendi ein. Der sog. Referentenentwurf, das im Ministerium von den Fachbeamten entworfene Konzept für den Gesetzestext, lange bevor es vom Kabinett verabschiedet und der Legislative vorgelegt wird, ist für die Interessenvertreter der eigentliche Knackpunkt. Ist das Papier erst einmal durch das Kabinett, sind die Chancen für Veränderungen nur noch gering. Paradoxe Weise ist aber gerade in dieser etwa sechs Jahre umfassenden das Verfahren der LKW-Maut nicht nur transparent sondern auch offen für Veränderungen und für neue Vorschläge gewesen. Es handelte

sich zwar nie um einen „herrschaftsfreien“ Raum.³² Auch waren die jeweiligen Teilnehmer formaliter kaum gleichberechtigte Partner. Die Grundsätze der LKW – Maut wurden modifiziert, hinterfragt und akzeptable Vorschläge wurden eingearbeitet. Für Verfassungsjuristen ein Gräuel, weil hier die ungebremsste Übermacht der Exekutive das Sagen hat, für die Qualität und für die vernünftige Verbesserung im Sinne diskursiver Gestaltung aber erfolgreich. Es gibt wohl im wissenschaftlichen und technischen Bereich trotz Rang- und Machtstufungen gute Chancen für ein „argumentatives Gespräch“³³, weil sich durch den gemeinsamen Bildungsbackground der Teilnehmer günstige, egalitäre Gesprächsnormen und ein offenes Gesprächsklima entwickeln können.

Die darauffolgende Phase ab 2002 hingegen wurde zum brutalen Überlebenskampf der Bieter. Da das Ministerium nicht in der Lage war, die Ausschreibung zu fertigen, musste für Honorare in Höhe von 18 Mill. Euro ein Fachberater-Gremium engagiert werden. **DaimlerChrysler Services** war von Anfang an auf ein GPS gestütztes System fixiert, da es genau in die Geschäftsfelder ihrer Tochterfirma passte. Ebenso forcierte das Unternehmen den Einsatz seiner Telematikdienste, weil es die Chance für ein flächendeckendes Monopol witterte. Denn es war bekannt, dass 2014 ein neues, auf GPS gestütztes, einheitliches Europa-Maut-System kommen würde. Es galt, bereits im Vorfeld Marktanteile abzusichern.

Ihr Partner, die **Deutsche Telekom** kämpfte um den Einsatz ihres Mobilfunknetzes für die Datenübertragung von der OBU zum zentralen Buchungscomputer. Die **Bundesregierung** favorisierte Telekom mit dem Hintergedanken, den Börsenwert der Telekom-Aktien zu stützen, von denen sie große Anteile in ihrem Depot hat.

Die erfahrene Schweizer **Fela Management AG**, die zuvor erfolgreich das Schweizer Maut-System errichtet hatte, wurde vom Ministerium nicht zugelassen. Die Bietergemeinschaft **AGES** (mit von der Partie Vodafone, frühere Mannesmann) – die das bis August 2003 geltende LKW-Vignetten-System betreut hatte - erfuhr das gleiche Schicksal, klagte sich aber beim OLG Düsseldorf erfolgreich wieder ein. Daraufhin hat DaimlerChrysler dem Bieterkonkurrenten, um ihn zum Rückzug zu bewegen, einen Auftragsanteil zugesichert. Schließlich reichte **TSR-Verkehrsmanagement-Systeme** ihr Angebot mit Verspätung ein. Obwohl sehr kostengünstig – um 500 Mill. Euro p.a. niedrigere Betriebskosten als Toll Collect - wurde es vom Verkehrsausschuss nicht zugelassen. Toll Collect war damit als einziger Bieter übrig geblieben und erhielt den Zuschlag. Am 20. September 2002, zwei Tage vor der Bundestagswahl(!), schloss Verkehrsminister Kurt Bodewig den Vertrag mit Toll Collect, ein Dokument, das so geheim war, das es selbst Volksvertreter nicht einsehen durften.³⁴

³² vgl. "Die Diskursethik", in www.capurro.de/ethikscript/Kap2.htm (Zugriff am 16.01.2004)

³³ ebd.

³⁴ siehe www.de.wikipedia.org/wiki/LKW-Maut_in_Deutschland, ein zwar langer aber sehr informativer Aufsatz (Zugriff am 16.01.2004)

Dieser zweite Akt der Toll-Collect-Chronik – von der Fortsetzung der politischen Enthüllungen im Zusammenhang mit dem geplatzen Starttermin ganz zu schweigen - hat mit den Idealen der Diskursethik überhaupt nichts am Hut. Keine Spur von Beteiligung, von Einbringung und Akzeptanz besserer Argumente, keine Bemühung um Konsens. Vielmehr glich die Szene eher einem Haifischbecken. Kritisch zu hinterfragen ist die Führungsrolle des jeweiligen Verkehrsministers, der es eigentlich hätte schaffen müssen, den diskursiven Prozess, wie er in der Startphase noch vorhanden war, trotz des Drucks wirtschaftlicher Interessen, erfolgreich weiter zu führen. Aber auch Jürgen Habermas wollte nicht wahrhaben, dass diskursive Verfahren bei massiven Interessenkonflikten kaum eine Chance haben. Zum gesellschaftlichen Kontext der politischen Demokratie gehört nun einmal der Interessenkonflikt, der dann auch extreme Ausmaße annehmen kann. Nur in Diktaturen und Utopien ist er ausgelöscht oder übertüncht.

Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Art, wie das neue Lkw-Maut-System entstanden ist, - nämlich vorrangig unter wirtschaftlichen und politischen Zwängen - es dringend erforderlich macht, über eine politisch bessere Steuerung und - bei den Spezialisten - eine bessere ethische Fundierung nachzudenken. In einem so sensiblen und zukunftssträchtigen Sektor hat ein „policy vacuum“ negative Folgen.

4 Folgerungen und Forderungen

Wie die Untersuchung über Toll Collect zu zeigen versuchte, scheinen folgende Gesichtspunkte für die informationsethische Fragestellung relevant zu sein:

Der rasante technische Fortschritt, der unser Leben (auch das der LKW-Fahrer und ihrer Chefs) erleichtern und bequemer machen soll, geht vielfach mit zusätzlichen Datenerhebungen einher. Wenn etwa ein Logistikunternehmen die Mautgebühren abbuchen lässt, muss es seine Kontodaten offen legen, seinen Namen, seine Adresse. Die erhobene Datenmenge wächst lawinenartig und ihre Diversifikation nimmt mit der technischen Verfeinerung der Erhebungspraxis zu. Das private Datenterrain des Bürgers schrumpft.

Die eigentlichen Wächter, die Datenschutzbeauftragten haben in Großunternehmen oft nur Alibi charakter und werden ungewollt zu Apologeten der exzessiven Datenerhebungspraxis. Was die Datenschutzbeauftragten des Staates angeht, müssten sie mit mehr Macht ausgestattet sein, etwa wie der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, also eine Art Ombudsmann, mit erheblichen Befugnissen ausgestattet und nur dem Bundestag verantwortlich. Eine solche Machtübertragung würde natürlich heftig umkämpft und angefeindet werden.

Die Spezialisten, die die Hard- und Software für diese Mammutsysteme erstellen, müssten für ihre Aufgaben auch ethisch geschult werden, um sie zu befähigen, den Sinn ihrer Arbeit zu hinterfragen, statt nur das Machbare zu machen, ohne die Konsequenzen zu kalkulieren und zu prüfen.

Die Umstände, wie Toll Collect zum Zuge kam und wie das Konzept angepeilt und entwickelt wurde, zeigen deutlich die Auswirkungen der überzogenen Marktmacht von Unternehmen im Informationsbereich. Wie John Rawls gefordert hat, hätte der Staat für Gerechtigkeit im wirtschaftlichen und sozialen Bereich zu sorgen³⁵ Die Politik müsste im Bereich der Fortentwicklung des Informationsbereichs eine Führungsrolle übernehmen und das Feld nicht den Beratern und Experten überlassen. Die Politik muss, dass große Unternehmen im Informationsbereich ihre Macht nicht exzessiv ausspielen.

Auch in der Öffentlichkeit müsste ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass die Fortentwicklung des Informations- und Kommunikationswesens nicht nur eine technische oder ökonomische Aufgabe ist, sondern der politischen Koordinierung und der informationsethischen Fundierung bedarf.

³⁵ vgl. John Rawls, Theorie der Gerechtigkeit, 10. Aufl. Frankfurt 1998, S. 81