

Akzeptanz von Mautsystemen

Kurzfassung der Master-Thesis von Jan Annendijck

Die derzeit üblichen Abgaben im Straßenverkehr, die Kraftfahrzeug-Steuer und die Mineralölsteuer haben nur eine geringe zeitlich und räumlich verkehrslenkende Wirkung; die Folgen davon sind externe Kosten in Form von Staus und Umweltschäden.

In vielen Ländern werden bereits seit längerer Zeit die Infrastrukturkosten von Autobahnen, Brücken und Tunnel durch Mautsysteme den Kraftfahrern angerechnet. Der Einsatz von Mautsystemen als verkehrslenkendes Instrument und zur Internalisierung der externen Stau- und Umweltkosten scheidet jedoch oft an einer fehlenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Akzeptanz.

Maßgebend für die gesellschaftliche Akzeptanz ist der erwartete Nutzen einer Mauteinführung. Da die Mautkosten bei dem individuellen Pkw-Fahrer anfallen und der Nutzen vor allem der Gesellschaft zu Gute kommen würde in Form von - abstrakten und monetär schwierig zu bewertenden - Zeitgewinnen und Umweltverbesserungen, ist es nicht überraschend dass die Autofahrer wenig Nutzen von einem Mautsystem als verkehrslenkendes Instrument erwarten. Die gesellschaftliche Akzeptanz ist - wegen des hohen Anteils an Autofahrern - dementsprechend niedrig.

Eine politische Akzeptanz ist entscheidend für die Einführung von Mautsystemen. Politiker lassen sich in ihren Entscheidungen aber vor allem dadurch beeinflussen wie die getroffenen Maßnahmen ihre Wiederwahlchancen beeinflussen. Da die Politiker die gesellschaftliche Akzeptanz sogar noch niedriger einschätzen als sie tatsächlich ist, trauen sich nur wenige Politiker die Idee von Mautsystemen voranzutreiben.

Die Akzeptanz der Wirtschaft hängt ebenfalls hauptsächlich zusammen mit dem erwarteten Nutzen und den zu erwartenden Kosten. Ähnlich wie bei der gesellschaftlichen Akzeptanz, werden durch die Wirtschaft derzeit die Kosten höher eingeschätzt als der Nutzen, was eine niedrige Akzeptanz zur Folge hat.

Eine ausreichende gesellschaftliche Akzeptanz ist notwendig, um ein Mautsystem erfolgreich und ohne großen Widerstand einführen zu können. Jedoch ist, um das Ziel einer Verkehrslenkung erreichen zu können, gleichzeitig eine niedrige individuelle Akzeptanz bei den Autofahrern erforderlich. Damit wäre gewährleistet, dass sich zumindest ein Teil der Autofahrer zu einer Verhaltensänderung entscheidet, indem sie ihre Fahrten räumlich oder zeitlich verlagern oder auf ein anderes Verkehrsmittel umsteigen.

Einflussfaktoren auf die Akzeptanz von Mautsystemen werden unter anderem geliefert durch das Akzeptanzmodell von Schlag. Er sieht das Problembewusstsein als eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für die Akzeptanz von Mautsystemen. Das Modell sieht des weiteren die Zielvorstellungen, den Informationsstand, die eingeschätzte Effektivität, die Beeinflussung der Privatsphäre, die Einnahmenverwendung und die Gerechtigkeitsvorstellungen als maßgebende Einflussfaktoren für die Akzeptanz und das individuelle Verhalten an.

Die Einflussfaktoren auf die Akzeptanz von Mautsystemen wurden auch in einer Reihe von EU-Studien untersucht, dafür wurden Befragungen in verschiedenen europäischen Städten durchgeführt. Diese Studien haben unter anderem gezeigt, dass Mautsysteme im Vergleich zu

anderen verkehrslenkenden Maßnahmen wie zum Beispiel Innenstadtzufahrtsbeschränkungen oder ein verbessertes öffentliches Verkehrsangebot als ungerecht empfunden werden. Im Gegensatz zu diesen zwei letzten Maßnahmen trifft die Einführung eines Mautsystems die mehr wohlhabenden Autofahrer weniger als die einkommensschwächeren Gruppen. In Städten, in denen die Verkehrsprobleme am gravierendsten sind, ist das Problembewusstsein und die Akzeptanz von Mautsystemen höher als in Städten, in denen die Verkehrsprobleme weniger gravierend sind. Trotzdem erreicht die gesellschaftliche Akzeptanz, auch in den Städten mit gravierenden Verkehrsproblemen keine Mehrheit. Personen mit einem hohen Einkommen zeigten keine höhere Akzeptanz für Mautsysteme; sie unterscheiden sich aber in Verhaltensintentionen, das heißt sie haben eher die Absicht Maut zu zahlen und weiterhin Auto zu fahren.

Um weitere Einflussfaktoren auf die Akzeptanz von Mautsystemen ableiten zu können wurden im nächsten Schritt vier in der Praxis betriebene Mautsysteme analysiert: die Autobahnmaut in Frankreich und die City-Maut in Trondheim, London und Stockholm. Dafür wurden Quellen aus deutscher, englischer, schwedischer und niederländischer Literatur, sowie aus der Presse herangezogen.

In Frankreich, nachdem vor mehr als 50 Jahren die Autobahnmaut - deren Hauptziel die Finanzierung von Bau, Unterhalt und Betrieb des Autobahnnetzes ist - eingeführt wurde, ist die Akzeptanz nicht länger ein Diskussionsthema. Die Mehrheit der Autofahrer sieht die Autobahnmaut momentan als richtiges Instrument, um den Bau und Unterhalt des Autobahnnetzes zu finanzieren.

Die City-Maut in Trondheim wurde seit 1991 erhoben und hatte ebenfalls als oberstes Ziel die Finanzierung des Straßenbaus. Die negative Haltung der Bevölkerung sank innerhalb von zwei Jahren von 72 auf 36 Prozent im Jahre 1993. Die Finanzierungsziele wurden Ende 2005 erreicht, seitdem wird keine Maut mehr erhoben. Eine Wiederinbetriebnahme der City-Maut zur Verkehrslenkung wird zurzeit erwogen.

In London wird seit 2003 eine City-Maut, mit dem Ziel einer Staureduzierung und Verbesserung der Öffentlichen Verkehrsmittel, erhoben. Die Mauthöhe von circa zwölf Euro pro Tag erzielte eine drastische Verkehrsreduzierung von 30 Prozent; dies übertraf deutlich die Erwartungen, was aber auch weniger Einnahmen zur Folge hatte. Die Akzeptanz bei den Londoner Bürgern war bereits vor der Einführung hoch. Nachdem er in seiner damaligen Wahlkampagne sein Vorhaben, die Verkehrsprobleme mittels einer City-Maut zu lösen, geäußert hatte, wurde der derzeitige Bürgermeister Ken Livingstone in 2000 erstmals gewählt. Vier Jahre später wurde er, ein Jahr nach der Mauteinführung, wiedergewählt.

In Stockholm wurde Anfang 2006 ein sieben Monate dauernder City-Maut-Versuch durchgeführt. Die Ziele waren eine Staureduzierung und eine Verbesserung der Umwelt. Bereits einige Monaten vor der Inbetriebnahme des Mautsystems wurde das öffentliche Verkehrsangebot ausgeweitet. Mit einer Verkehrsreduktion von 20 bis 30 Prozent wurden auch hier die Ziele übertroffen. Die Akzeptanz hat, während des Versuchs sowohl bei der Bevölkerung als auch bei der Wirtschaft im Vergleich zu den Akzeptanzwerten vor der Einführung, erheblich zugenommen. Zwei Monaten nach Beendigung des Versuchs wurde eine Volksabstimmung durchgeführt, wobei 52 Prozent der Stockholmer Bevölkerung sich für eine permanente City-Maut entschieden hat. Von der Regierung ist daher geplant, voraussichtlich im März 2007, das Mautsystem wieder in Betrieb zu nehmen.

Eines der wichtigsten Erkenntnisse aus diesen vier Beispielen ist, dass nach der Mauteinführung eine Akzeptanz durch die Mehrheit der Bevölkerung erreicht wurde, auch wenn vor der Inbetriebnahme die Akzeptanz sehr niedrig war, wie zum Beispiel in Trondheim. Der Grund dafür sind vor allem die positiven Auswirkungen, die erst nach der Einführung für die Gesellschaft ersichtlich sind.

Zusätzlich wurde eine eigene Befragung bei Autofahrern in Frankfurt am Main durchgeführt, um Einflussfaktoren auf die Akzeptanz von Mautsystemen zu untersuchen. Es hat sich gezeigt, dass die Autofahrer die Effektivität von Mautsystemen als verkehrslenkendes Instrument sehr niedrig einschätzen; die Akzeptanz ist dementsprechend niedrig. Unter der Voraussetzung dass die Mautsysteme tatsächlich erhebliche Zeitgewinne bringen, stieg die Akzeptanz erheblich an. Auch ein zweckgebundener Einsatz der Einnahmen und ein finanzieller Ausgleich durch die Abschaffung der Kfz-Steuer und eine Senkung der Mineralölsteuer hatte einen positiven Einfluss auf die Akzeptanz. Die Mehrheit der befragten Autofahrer bevorzugt eine Einnahmenverwendung, wobei die Einnahmen für den Bau und Unterhalt der Straßeninfrastruktur, die Verbesserung der Öffentlichen Verkehrsmittel und zur Deckung der durch den Autoverkehr verursachten Gesundheits- und Umweltkosten verwendet werden.

Die eigene Befragung bestätigte somit die Erkenntnisse aus den vier dargestellten Mautsystemen und aus der Literatur: Die positiven Auswirkungen, wie zum Beispiel Zeitgewinne und Einnahmenverwendung sind wichtige Einflussfaktoren auf die Akzeptanz.

Die bis jetzt betriebenen Mautsysteme internalisieren nicht alle externen Kosten, zum Beispiel die Autobahnmaut in Frankreich, die nur die Infrastrukturkosten internalisiert, oder die Londoner City-Maut, die nur in einem begrenzten Gebiet anfällt. Diese sind somit nur suboptimal. Die Akzeptanz für ein optimales Mautsystem - angenommen dass ein optimales Mautsystem aus volkswirtschaftlicher Sicht eine deutschland- und europaweite flächendeckende Maut ist, die alle externen Kosten internalisiert - ist bisher aber unzureichend. Deswegen wird für die zukünftige Gestaltung von Mautsystemen nicht empfohlen, ausschließlich auf diesen Optimalzustand zu fokussieren. Erstens können auch suboptimale Mautsysteme zu günstigen Auswirkungen führen und zweitens ist die Einführung suboptimaler Mautsysteme die Voraussetzung dafür, dass die Akzeptanz für Mautsysteme im allgemeinen zunehmen kann. Darauf aufbauend kann der optimale Zustand schrittweise erreicht werden.

Man sollte mit der derzeit verfügbaren Technologie dort, wo die Probleme heute am gravierendsten sind - seien es Finanzierungsengpässe, Stauprobleme oder Umweltprobleme, in Städten aber auch anderswo - anfangen Mautsysteme einzuführen. Diese Mautsysteme sollten flexibel gestaltet werden, mit einer ausbaufähigen Technik und einer speziellen Aufmerksamkeit für eine europaweite Standardisierung. So kann Schritt für Schritt Erfahrung bei der Gestaltung von Mautsystemen gesammelt werden. Außerdem - das zeigen die Beispiele der Autobahnmaut in Frankreich und der City-Maut in Trondheim, London und Stockholm - wird dadurch die Akzeptanz von Mautsystemen generell zunehmen.

Anhand von Fachliteratur, der Beispiele der in der Praxis eingeführten Mautsysteme und der eigenen Befragung werden in dieser Arbeit eine Reihe von Maßnahmen für den Aufklärungsprozess im Vorlauf einer Mauteinführung, den Implementierungsprozess und für den Betrieb entwickelt. Die wichtigsten Maßnahmen werden nachfolgend dargestellt.

- Vor der Einführung sollte das Problembewusstsein bei der Bevölkerung erhöht werden; einen möglichen Ansatz bildet die Darstellung der durch den Straßenverkehr verursachten externen Kosten.
- Die Bevölkerung und die Wirtschaft sollte davon überzeugt werden, dass ein Mautsystem die effektivste Lösung für die Verkehrsprobleme ist. Die Auswirkungen von bereits betriebenen Mautsystemen können dabei zur besseren Argumentation herangezogen werden.
- Ein Marketing, das die Ziele des Mautsystems und der begleitenden Maßnahmen der Bevölkerung kommuniziert, ist unentbehrlich.
- Die Einnahmen sollten transparent und möglichst zugunsten einer besseren Mobilität sowie zur Verbesserung der Umwelt- und Lebenssituation verwendet werden.
- Ein Mautsystem sollte immer Teil eines größeren Maßnahmenpakets sein, das noch andere Bestandteile, wie zum Beispiel einen verbesserten öffentlichen Verkehr, eine neue Umgehungsstraße oder bessere Fuß- und Radwege beinhaltet. Diese begleitenden Maßnahmen sollten möglichst bereits vor der Einführung des Mautsystems eingeführt werden.
- Bei der Einführung einer Maut auf nationalem oder europäischem Niveau sollten als Ausgleich die derzeitigen Steuern mit niedrigerer Lenkungsfunction, wie die Kfz-Steuer und die Mineralölsteuer, abgeschafft oder gesenkt werden.

In dieser Arbeit wurden Maßnahmen entwickelt, die zu einer Akzeptanzerhöhung von Mautsystemen beitragen können. Die zunehmende Anzahl von bereits eingeführten Mautsystemen in Europa bietet der Forschung die Möglichkeit die Akzeptanz in der Praxis näher zu untersuchen und weitere akzeptanzsteigernde Maßnahmen zu entwickeln oder bereits bekannte Maßnahmen zu verbessern.