

Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll

Karl Brenke
kbrenke@diw.de

Werner Eichhorst
eichhorst@iza.org

Die Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland würde vor allem geringfügig Beschäftigte und Personen, die durch einen Job ihr Einkommen aufbessern, tangieren – insbesondere Rentner, Arbeitslose sowie Schüler oder Studenten. Mindestlöhne würden in erster Linie kleine Unternehmen treffen und sich in sektoraler Hinsicht auf Dienstleistungen und die Landwirtschaft konzentrieren. Erhebliche Wirkungen hätten Mindestlöhne auf den ostdeutschen Arbeitsmarkt, da dort – anders als im Westen – auch bei einem erheblichen Teil der Vollzeitbeschäftigten die Löhne aufgestockt werden müssten.

Die von den Befürwortern von Mindestlöhnen vorgetragenen Argumente sind insgesamt wenig überzeugend, zum Teil laufen sie sogar auf die Forderung nach einem Schutz vor unliebsamer Konkurrenz hinaus. Auch sozialpolitisch motivierte Begründungen stehen auf einem schwachen Fundament, denn im Schnitt tragen Niedriglohnbezieher nur zu rund einem Viertel zum gesamten Einkommen ihres Haushaltes bei; viel bedeutender sind die Erwerbseinkommen anderer Haushaltsmitglieder. Nur von den erwerbstätigen Alleinstehenden und Alleinerziehenden muss ein nennenswerter Teil mit einer prekären Entlohnung auskommen – insbesondere in Ostdeutschland. Ebenfalls nicht überzeugend ist das Argument, dass Mindestlöhne deshalb problemlos in Deutschland eingeführt werden können, weil es sie auch in anderen Staaten gibt, denn damit werden die unterschiedlichen Bedingungen auf den nationalen Arbeitsmärkten vernachlässigt.

In Deutschland wird derzeit heftig darüber gestritten, ob Mindestlöhne eingeführt werden sollten. Die Befürworter führen u. a. ins Feld, die Löhne müssten so hoch sein, dass mit ihnen der Lebensunterhalt bestritten werden kann. Oder es wird argumentiert, im Niedriglohnsektor sei die Marktstellung der Arbeitnehmer zu schwach, sodass der Staat regulierend eingreifen müsse.¹ Da zudem damit gerechnet werden müsse, dass künftig verstärkt Unternehmen und Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU in Deutschland tätig werden, seien sittenwidrige Löhne im Niedriglohnsektor nicht auszuschließen. Auch wird darauf verwiesen, dass es in anderen Ländern Mindestlöhne gibt und dass durch ihre Einführung in Deutschland die Kaufkraft der Geringverdiener gestärkt und der private Konsum angeregt würde. Die Gegner von Mindestlöhnen fürchten einen Verlust von Arbeitsplätzen und eine noch höhere Arbeitslosigkeit bei niedrig Qualifizierten (zur empirischen Forschung zu Mindestlöhnen siehe Kasten 1).

¹ Bosch, G., Kalina, T., Weinkopf, C.: Stellungnahme zum Fragenkatalog „Mindestlohn“ zur Anhörung der AG Arbeitsmarkt der Bundesregierung, Wuppertal 2006. www.nachdenkseiten.de/cms/upload/pdf/Mindestlohn-Stellungnahme_IAT-1.pdf

Nr. 9/2007

74. Jahrgang/28. Februar 2007

Inhalt

Mindestlohn für Deutschland nicht sinnvoll
Seite **121**

Erfolgsfaktoren von City-Maut-Systemen
Seite **133**

Für welche Arbeitnehmer und Unternehmen wären Mindestlöhne von Bedeutung?

Wie viele und welche Gruppen von Arbeitnehmern mehr Lohn erhalten würden, wenn Untergrenzen eingeführt würden, lässt sich anhand von Daten des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) für 2005 abschätzen². Dabei werden die unterschiedlichen Vorstellungen über die Höhe des Mindeststundenlohns (brutto) berücksichtigt.³

- 4,50 Euro, wie sie Bofinger u. a. als Bestandteil ihres Kombilohnmodells fordern,⁴
- 7,00 Euro, wie zuletzt von Hickel⁵ oder von den Gewerkschaften und den Arbeitgebern der Zeitarbeitsbranche für Westdeutschland verlangt,
- 7,50 Euro, die von Teilen der SPD und vom Deutschen Gewerkschaftsbund als erforderlicher Mindestlohn angesehen werden, sowie
- 8,00 Euro, die die Linkspartei/PDS als Lohnuntergrenze anstrebt.
- Zudem wird hier ein frei gewählter Mindestlohn von 6,00 Euro betrachtet, der in der Mitte zwischen den Vorschlägen von Bofinger u. a. und SPD/DGB liegt.

In die Untersuchung einbezogen werden fast alle abhängig Beschäftigten. Ausgenommen sind Auszubildende und Praktikanten, mithelfende Familienangehörige, Personen, die an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder an Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II („Ein-Euro-Jobs“) teilnehmen, sowie Behinderte, die in speziellen Werkstätten einer Beschäftigung nachgehen. Ausgeklammert bleiben auch die Nebenverdienste von Personen mit einer beruflichen Haupttätigkeit. Berücksichtigt werden indes die ausschließlich geringfügig Beschäftigten (Minijobber) sowie Personen, die nur hin und wieder einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Niedrige Löhne besonders unter geringfügig Beschäftigten und in Ostdeutschland verbreitet

Wie viele Arbeitnehmer in Deutschland unmittelbar von einer Regelung zur Lohnuntergrenze erfasst würden, hängt natürlich von der Höhe der Mindestlöhne ab. Bei 4,50 Euro wären lediglich 3 % der Beschäftigten tangiert, bei 8,00 Euro müsste dagegen bei jedem siebten Arbeitnehmer der Lohn angehoben werden (Tabelle 1). Generell bekämen Frauen viel häufiger Mindestlöhne als Männer, und nach den Vorstellungen von SPD und DGB müsste in Ostdeutschland jedem fünften Arbeitnehmer – nach der Forderung der Linkspartei/PDS sogar mehr als jedem vierten – mehr Lohn gezahlt werden.⁶

Mindestlöhne wären vor allem für geringfügig Beschäftigte von Bedeutung, bei denen die Entlohnung

nach dem Prinzip „Brutto für Netto“ erfolgt. Unabhängig davon, ob sie einen Mini-Job oder eine andere Form der Beschäftigung ausüben, würden auch häufig Personen, die neben der Schule und dem Studium jobben, sowie erwerbstätige Rentner und registrierte Arbeitslose unter eine Mindestlohnregelung fallen. In Ostdeutschland würde dies darüber hinaus auch für viele regulär beschäftigte Vollzeit- und Teilzeitkräfte gelten; dort setzt sich der Niedriglohnssektor zu einem großen Teil aus solchen Arbeitnehmern zusammen (Tabelle 2).

Würden generell Mindestlöhne eingeführt, käme es zu erheblichen Lohnanhebungen im Niedriglohnssektor; nach jeder der hier in die Untersuchung einbezogenen Varianten von Mindestlöhnen würde die Lohnsumme in diesem Bereich um ein Drittel steigen. Die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme nähme bei einem Mindestlohn von 4,50 Euro um 0,1 % zu, bei einem Mindestlohn von 6 Euro wären es 0,4 %, bei 7 Euro 0,7 %, bei 7,50 Euro 1 % und bei 8 Euro 1,3 %.

Über diese direkten Anpassungen hinaus wären Dominoeffekte zu erwarten, denn Arbeitnehmer, die mehr als den Mindestlohn erhalten, würden ohne Zweifel versuchen, den Lohnabstand zu den in der Regel weniger qualifizierten Mindestlohnbeziehern wieder herzustellen. So würde ein Bäckergehilfe im ostdeutschen Handwerk, der im Schnitt auf 7,66 Euro brutto je Stunde kommt,⁷ gewiss eine Lohnhebung verlangen, wenn die Verkaufshilfe einen Mindestlohn von 7,50 erhielte. Wenn aber der Geselle mehr Lohn bekäme, könnte das auch den angestellten Meister veranlassen, nach einer Lohnerhöhung zu fragen.

Vor allem Kleinunternehmen zahlen niedrige Löhne

In manchen Branchen wie der Bauwirtschaft und bei Zeitarbeitsfirmen gibt es im Hinblick auf Mindestlöhne Allianzen von Gewerkschaften und

² Das SOEP ist eine jährliche Bevölkerungsumfrage, die das DIW Berlin in Zusammenarbeit mit TNS Infratest durchführt.

³ Bruttomonatslohn dividiert durch die mit 4 multiplizierte Wochenarbeitszeit. Sonderzahlungen bleiben unberücksichtigt.

⁴ Bofinger, P., Dietz, M., Genders, S., Walwei, U.: Vorrang für das reguläre Arbeitsverhältnis: ein Konzept für Existenzsichernde Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Gutachten für das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2006.

⁵ Frankfurter Rundschau vom 1. November 2006. Eine frühere Forderung von Hickel belief sich auf 7,50 Euro. Begründet wird das damit, dass ein solcher Lohn etwa der Pfändungsgrenze von 930 Euro per Monat bei Alleinstehenden entspricht.

⁶ Bei der Differenzierung zwischen Ost- und Westdeutschland wird das Arbeitnehmerkonzept verwendet. Für einen Teil der geringfügig Beschäftigten gibt es indes keine Angaben darüber, ob sie in Westdeutschland (einschließlich West-Berlin) oder in Ostdeutschland tätig sind. Diese Beschäftigten werden nach ihrem Wohnort klassifiziert. Anzunehmen ist, dass geringfügig Beschäftigte zumeist nicht weit von ihrem Wohnort entfernt arbeiten.

⁷ Statistisches Bundesamt: www.destatis.de/basis/d/lohn/loghtab16.php

Tabelle 1

Arbeitnehmer mit niedrigen Löhnen 2005

Anteil an allen Arbeitnehmern der jeweiligen Gruppe in %

| | Weniger als 4,50 Euro | Weniger als 6 Euro | Weniger als 7 Euro | Weniger als 7,50 Euro | Weniger als 8 Euro |
|---|--------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| Deutschland | | | | | |
| Vollzeit ¹ | 1 | 3 | 5 | 6 | 7 |
| Teilzeit ¹ | 2 | 3 | 6 | 7 | 11 |
| Mini-/Midijobs ¹ | 9 | 21 | 39 | 44 | 48 |
| Sonstige geringfügig Beschäftigte ¹ | 12 | 15 | 25 | 25 | 27 |
| Erwerbstätige Rentner | 11 | 21 | 28 | 34 | 41 |
| Erwerbstätige Arbeitslose | 22 | 33 | 47 | 48 | 50 |
| Erwerbstätige Schüler, Studenten | 15 | 29 | 37 | 40 | 52 |
| Männer | 2 | 4 | 6 | 7 | 9 |
| Frauen | 4 | 8 | 14 | 16 | 19 |
| Insgesamt | 3 | 6 | 10 | 11 | 14 |
| Westdeutschland | | | | | |
| Vollzeit ¹ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Teilzeit ¹ | 1 | 3 | 4 | 5 | 9 |
| Mini-/Midijobs ¹ | 7 | 20 | 39 | 42 | 46 |
| Sonstige geringfügig Beschäftigte ¹ | 4 | 6 | 17 | 17 | 19 |
| Erwerbstätige Rentner, Arbeitslose Sowie Schüler und Studenten | 11 | 22 | 30 | 35 | 41 |
| Männer | 1 | 3 | 5 | 5 | 7 |
| Frauen | 3 | 7 | 12 | 14 | 17 |
| Insgesamt | 2 | 5 | 8 | 9 | 11 |
| Ostdeutschland | | | | | |
| Vollzeit ¹ | 1 | 6 | 12 | 16 | 22 |
| Teilzeit ¹ | 4 | 7 | 13 | 15 | 20 |
| Mini-/Midijobs ¹ | 25 | 27 | 32 | 58 | 58 |
| Sonstige geringfügig Beschäftigte ¹ | 55 | 69 | 69 | 69 | 73 |
| Erwerbstätige Rentner, Arbeitslose Sowie Schüler und Studenten | 27 | 40 | 52 | 55 | 66 |
| Männer | 4 | 9 | 14 | 17 | 24 |
| Frauen | 7 | 13 | 20 | 25 | 31 |
| Insgesamt | 5 | 11 | 17 | 21 | 28 |

¹ Ohne erwerbstätige Rentner, Arbeitslose sowie Schüler und Studenten.

Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

großen Unternehmen. Dies geht zu Lasten Dritter, denn in den großen Unternehmen gibt es nur wenige Arbeitnehmer mit geringen Löhnen, solche finden sich vor allem in kleinen Betrieben (Abbildung 1). Würde ein Mindestlohn von 7,50 Euro eingeführt, wie es die SPD und der Deutsche Gewerkschaftsbund verlangen, müssten bei einem Viertel der Beschäftigten in Kleinstbetrieben die Löhne angehoben werden, bei Betrieben mit 5 bis 19 Beschäftigten würde dies für ein Fünftel der Arbeitnehmer gelten. Großunternehmen wären dagegen kaum betroffen. Es geht folglich auch darum, unliebsame Konkurrenz auf Distanz zu halten, die vielleicht nicht so produktiv ist wie die größeren Unternehmen, aber aufgrund geringerer Löhne im Wettbewerb bestehen kann.

Auch die einzelnen Wirtschaftssektoren unterscheiden sich hinsichtlich der Bedeutung von Niedriglöhnen. Geringverdiener finden sich beson-

ders bei den privaten Dienstleistungen und in der Landwirtschaft (Abbildung 2). Im produzierenden Gewerbe haben Niedriglöhne dagegen nur wenig Gewicht.

Niedriglöhne oft nur ein ergänzendes Erwerbseinkommen der Haushalte

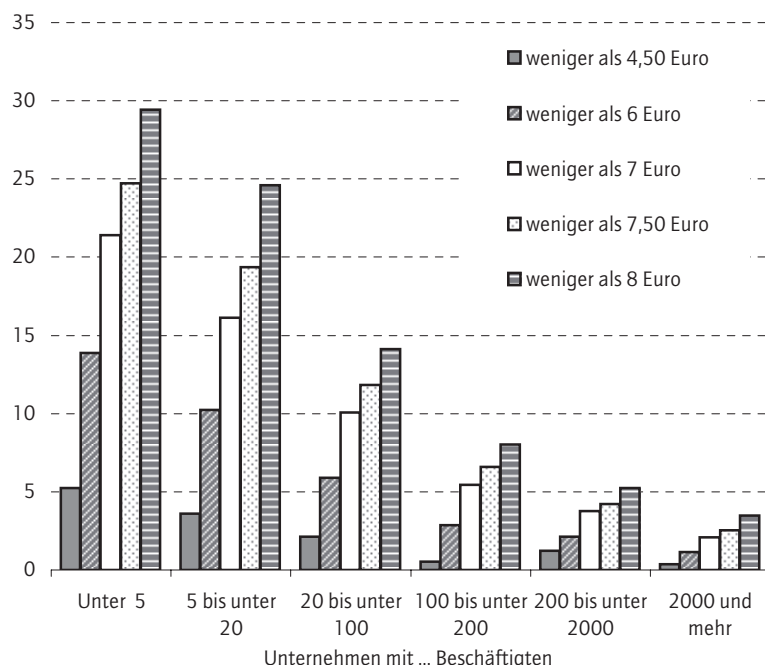
Als ein zentrales Argument für die Einführung von Mindestlöhnen wird angeführt, ein Lohn müsse so hoch sein, dass damit der Lebensunterhalt bestritten werden kann. Im Folgenden wird der Haushaltskontext der Niedrigentlohnnten untersucht.⁸

⁸ Ausgeklammert werden dabei die erwerbstätigen Arbeitslosen und Rentner, weil es sich bei deren Löhnen um ein aufstockendes Einkommen zu den Transferzahlungen handelt. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden die erwerbstätigen Schüler und Studenten, weil auch deren Löhne meist nur Nebeneinkünfte sind; zudem üben sie in aller Regel ihren Job nur in einer Übergangsphase bis zum Ausbildungsabschluss aus.

Abbildung 1

Arbeitnehmer mit niedrigen Löhnen in einzelnen Unternehmensgrößenklassen

Anteil der Arbeitnehmer in %



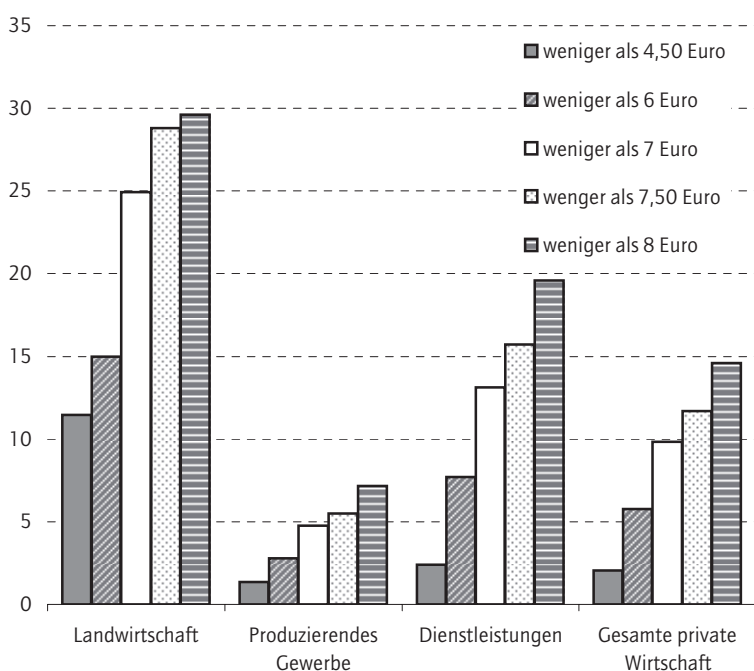
Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Abbildung 2

Arbeitnehmer mit niedrigen Löhnen in den Sektoren der privaten Wirtschaft

Anteil an den Arbeitnehmern in dem jeweiligen Sektor in %



Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Alleinstehende erhalten – zumindest in Westdeutschland – weniger häufig niedrige Löhne als Personen in Haushalten mit zwei oder mehr Erwachsenen (Tabelle 3). Besonders oft müssen sich allerdings Alleinerziehende mit einem niedrigen Lohn begnügen.⁹ Die große Mehrzahl der gering Entlohten lebt in Haushalten, in denen weitere Erwerbseinkommen oder gesetzliche Unterhaltszahlungen von einem früheren Ehepartner anfallen (Tabelle 4). So ist nur bei 4 % der Arbeitnehmer der auf einem Niedriglohn (bis 7,50 Euro) basierende Verdienst die einzige Einkommensquelle des jeweiligen Haushalts.

Die meisten Niedriglohnempfänger üben ihren Job seit Längerem aus. In der SOEP-Erhebungswelle des Jahres 2005 gaben 60 % der Befragten mit einem Lohn von weniger als 6 Euro an, sie hätten ihre Stelle seit Ende 2003 nicht gewechselt, bei den Personen mit weniger als 7,50 Euro waren es 70 %. Das Erwerbseinkommen dieser gering entlohten Personen kann für das Jahr 2004, für das SOEP-Angaben über das Jahreseinkommen zur Verfügung stehen, auf das gesamte Einkommen der jeweiligen Haushalte bezogen werden. Abbildung 3 zeigt, dass das Erwerbseinkommen der gering Entlohten im Schnitt nur zu etwa einem Viertel zum gesamten Einkommen der Haushalte, in denen diese Personen leben, beiträgt. Wesentlich größere Bedeutung hat das Erwerbseinkommen anderer Familienangehöriger. Durch Niedriglöhnen entsteht also nicht unbedingt Einkommensarmut.¹⁰

Wenn mit dem Hinweis auf soziale Gerechtigkeit für Mindestlöhne plädiert wird, kann gefragt werden, ob die Geringverdiener ihre Entlohnung überhaupt als ungerecht empfinden.¹¹ Das Meinungsbild ist hier gespalten: Etwa die Hälfte der Befragten empfindet die Höhe ihrer Löhne als gerecht, die andere Hälfte ist gegenteiliger Ansicht (Abbildung 4).¹² Die Unzufriedenheit ist in Ostdeutschland vergleichsweise stark ausgeprägt; und dort sieht auch die Mehrheit derjenigen, deren Lohn im oberen Bereich der diskutierten Mindestlöhne liegt (zwischen 7,50 Euro und 9 Euro), eine Gerechtigkeitslücke.

⁹ Institut der deutschen Wirtschaft (2006): Niedriglohn und Armut – Zwei paar Schuh!. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 24.

¹⁰ Vgl. für Deutschland: Fritzsche, B., Haisken-DeNew, J. B.: Lebensstandarddefizite bei erwerbstätigen Haushalten („Working Poor“). Forschungsbericht des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Essen 2004. Ähnliche Befunde gibt es auch für die USA, siehe etwa: Burkhauser, R. V., Sabia, J. J.: Raising the Minimum Wage – Another Empty Promise to the Poor, Washington, D. C. 2005.

¹¹ Liebig, S., Schupp, J.: Empfinden die Erwerbstätigen in Deutschland ihre Einkommen als gerecht? Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 48/2005. Danach sind es keineswegs die Geringverdiener, die am häufigsten mit ihren Löhnen unzufrieden sind.

¹² Einige Befragte im Niedriglohnsektor meinten, dass ihre Entlohnung deshalb ungerecht sei, weil sie zu hoch ist.

Tabelle 2

Struktur der Arbeitnehmer mit niedrigen Löhnen 2005

Anteil in %

| | Weniger als 4,50 Euro | Weniger als 6 Euro | Weniger als 7 Euro | Weniger als 7,50 Euro | Weniger als 8 Euro |
|---|--------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| Deutschland | | | | | |
| Vollzeit ¹ | 20 | 30 | 32 | 35 | 37 |
| Teilzeit ¹ | 10 | 9 | 9 | 9 | 12 |
| Mini-/Midijobs ¹ | 23 | 24 | 27 | 27 | 23 |
| Sonstige geringfügig Beschäftigte ¹ | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Rentner | 14 | 12 | 10 | 11 | 10 |
| Arbeitslose | 12 | 8 | 7 | 6 | 5 |
| Schüler, Studenten | 18 | 15 | 12 | 11 | 12 |
| Insgesamt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Westdeutschland | | | | | |
| Vollzeit ¹ | 20 | 26 | 26 | 28 | 28 |
| Teilzeit ¹ | 9 | 8 | 8 | 8 | 12 |
| Mini-/Midijobs ¹ | 27 | 31 | 36 | 34 | 31 |
| Sonstige geringfügig Beschäftigte ¹ | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Erwerbstätige Rentner, Arbeitslose sowie Schüler und Studenten | 42 | 35 | 29 | 29 | 28 |
| Insgesamt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Ostdeutschland | | | | | |
| Vollzeit ¹ | 19 | 40 | 48 | 52 | 55 |
| Teilzeit ¹ | 11 | 11 | 13 | 11 | 12 |
| Mini-/Midijobs ¹ | 14 | 8 | 6 | 8 | 6 |
| Sonstige geringfügig Beschäftigte ¹ | 5 | 3 | 2 | 2 | 1 |
| Erwerbstätige Rentner, Arbeitslose sowie Schüler und Studenten | 51 | 38 | 31 | 27 | 25 |
| Insgesamt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

¹ Ohne erwerbstätige Rentner, Arbeitslose sowie Schüler und Studenten.

Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Tabelle 3

Arbeitnehmer¹ mit niedrigen Löhnen nach Haushaltstypen 2005

Anteil an allen Arbeitnehmern der jeweiligen Gruppe in %

| | Weniger als 4,50 Euro | Weniger als 6 Euro | Weniger als 7 Euro | Weniger als 7,50 Euro | Weniger als 8 Euro |
|----------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| Deutschland | | | | | |
| Alleinstehende | 1 | 3 | 6 | 6 | 9 |
| Alleinerziehende | 2 | 6 | 10 | 13 | 15 |
| 2 Erwachsene ohne Kinder | 1 | 4 | 7 | 8 | 10 |
| 2 Erwachsene mit Kind(ern) | 2 | 5 | 8 | 10 | 12 |
| 3 Erwachsene ohne Kinder | 2 | 5 | 9 | 10 | 13 |
| Übrige Haushalte | 3 | 5 | 10 | 12 | 14 |
| Westdeutschland | | | | | |
| Alleinstehende | 1 | 2 | 4 | 5 | 6 |
| Alleinerziehende | 2 | 6 | 8 | 11 | 13 |
| 2 Erwachsene ohne Kinder | 1 | 3 | 6 | 7 | 8 |
| 2 Erwachsene mit Kind(ern) | 2 | 4 | 7 | 8 | 9 |
| 3 Erwachsene ohne Kinder | 2 | 4 | 8 | 9 | 11 |
| Übrige Haushalte | 3 | 5 | 9 | 10 | 12 |
| Ostdeutschland | | | | | |
| Alleinstehende | 2 | 7 | 13 | 16 | 22 |
| Alleinerziehende | 5 | 11 | 20 | 22 | 25 |
| 2 Erwachsene ohne Kinder | 2 | 7 | 12 | 15 | 20 |
| 2 Erwachsene mit Kind(ern) | 6 | 9 | 14 | 21 | 31 |
| 3 Erwachsene ohne Kinder | 2 | 6 | 12 | 15 | 20 |
| Übrige Haushalte | 5 | 8 | 17 | 22 | 25 |

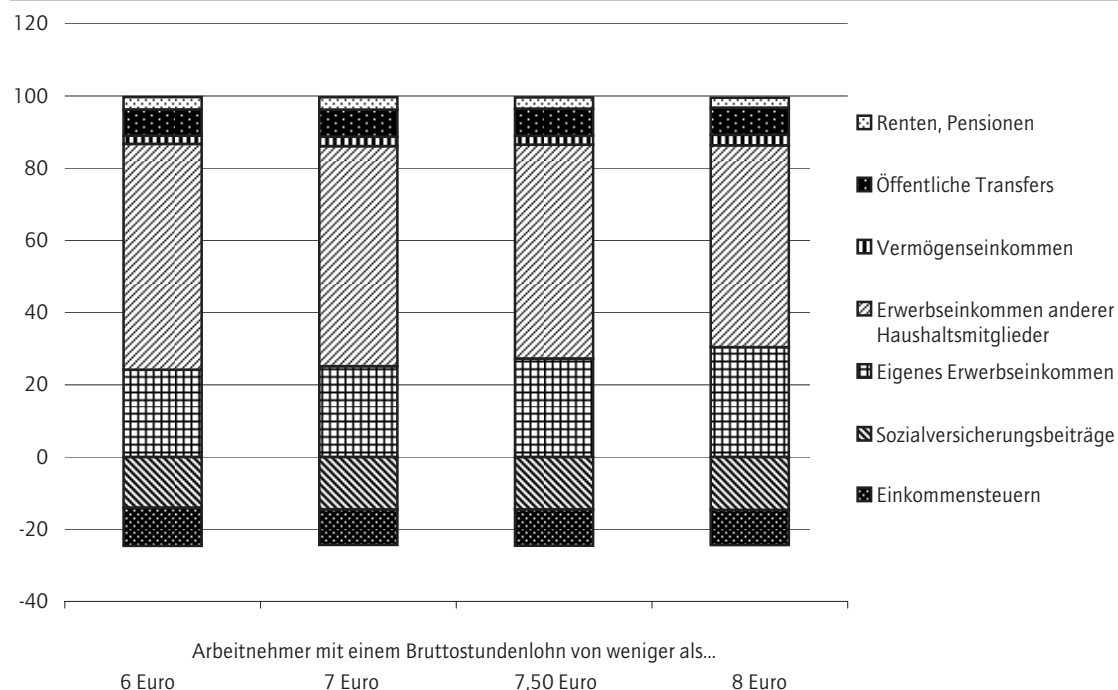
¹ Ohne erwerbstätige Rentner, Arbeitslose sowie Schüler und Studenten.

Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Abbildung 3

Struktur der Einkommen 2004 von Haushalten von Arbeitnehmern mit niedrigen Löhnen 2005



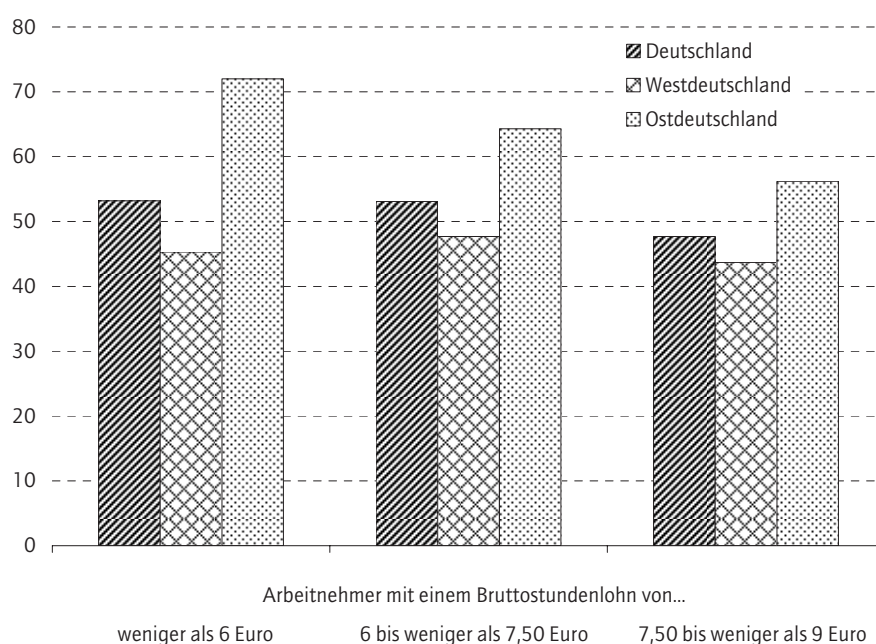
Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Abbildung 4

Arbeitnehmer mit geringen Bruttostundenlöhnen, die ihre Entlohnung als ungerecht empfinden 2005

Anteil an allen Arbeitnehmern in der jeweiligen Entlohnungsgruppe, die ihre Löhne als ungerecht empfinden, in %



Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Tabelle 4

Arbeitnehmer¹ mit niedrigen Löhnen in Haushalten ohne weitere Erwerbseinkommen und ohne Bezug gesetzlicher Unterhaltszahlungen

Anteil an allen Arbeitnehmern der jeweiligen Gruppe in %

| | Weniger als 4,50 Euro | Weniger als 6 Euro | Weniger als 7 Euro | Weniger als 7,50 Euro | Weniger als 8 Euro |
|----------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| Deutschland | | | | | |
| Alleinstehende | 1 | 3 | 5 | 6 | 8 |
| Alleinerziehende | 2 | 4 | 7 | 7 | 9 |
| 2 Erwachsene ohne Kinder | 0 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2 Erwachsene mit Kind(ern) | 0 | 1 | 2 | 3 | 3 |
| 3 Erwachsene ohne Kinder | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 |
| Übrige Haushalte | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Alle Arbeitnehmer | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Westdeutschland | | | | | |
| Alleinstehende | 1 | 3 | 4 | 4 | 6 |
| Alleinerziehende | 1 | 3 | 4 | 5 | 7 |
| 2 Erwachsene ohne Kinder | 0 | 2 | 3 | 3 | 4 |
| 2 Erwachsene mit Kind(ern) | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| 3 Erwachsene ohne Kinder | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 |
| Übrige Haushalte | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Alle Arbeitnehmer | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Ostdeutschland | | | | | |
| Alleinstehende | 2 | 7 | 13 | 16 | 22 |
| Alleinerziehende | 5 | 11 | 20 | 20 | 20 |
| 2 Erwachsene ohne Kinder | 0 | 3 | 5 | 6 | 8 |
| 2 Erwachsene mit Kind(ern) | 1 | 2 | 4 | 9 | 10 |
| 3 Erwachsene ohne Kinder | 1 | 1 | 3 | 3 | 4 |
| Übrige Haushalte | 1 | 1 | 3 | 3 | 3 |
| Alle Arbeitnehmer | 1 | 3 | 6 | 8 | 10 |

¹ Ohne erwerbstätige Rentner, Arbeitslose sowie Schüler und Studenten.

Quellen: Das Sozio-oekonomische Panel; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2007

Folgen der EU-Osterweiterung

Mindestlöhne werden zum Teil auch deshalb verlangt, weil wegen der anstehenden Freizügigkeit für Unternehmen und Arbeitnehmer im Gefolge der EU-Osterweiterung ein verstärkter Wettbewerb erwartet wird. Es mag sein, dass in manchen Branchen der Konkurrenzdruck durch Unternehmen oder Arbeitskräfte aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten wächst. Mehr Wettbewerb ist allerdings im ökonomischen Sinne langfristig immer ein Vorteil – auch wenn er kurzfristig mit durchaus beachtlichen unerwünschten Verteilungswirkungen verbunden sein kann. Durch Protektionismus – und nichts anderes wäre die Einführung von Mindestlöhnen zum Schutz vor drohender Konkurrenz – werden dagegen die Preise künstlich hoch gehalten und Innovationen sowie Anstrengungen zur Steigerung der Produktivität werden gebremst. Allerdings könnten Unternehmen, die niedrige Löhne zahlen und bei der Einführung von Mindestlöhnen die Leistungen ihrer Beschäftigten höher vergüten müssten, zu Produktivitätssteigerungen angetrieben werden – es sei denn, es gelänge ihnen, die Mindestlohnregelungen zu unterlaufen.¹³

Mindestlöhne international verbreitet

Mindestlöhne werden in Deutschland auch mit dem Verweis darauf gefordert, dass es sie in den meisten anderen Industriestaaten gibt.¹⁴ Dabei wird allerdings vernachlässigt, dass die spezifischen Arbeitsmarktregulierungen in anderen Staaten nicht problemlos auf Deutschland übertragen werden können. Auch wird nicht beachtet, dass in allen Industriestaaten Geringqualifizierte – also jene Arbeitnehmer, die niedrige Löhne oder Mindestlöhne erhalten – einem besonders hohen Risiko der Arbeitslosigkeit oder der Nichterwerbstätigkeit ausgesetzt sind.¹⁵ Das gilt auch für Deutschland.¹⁶ Im Vereinigten Königreich

¹³ Etwa durch unbezahlte Mehrarbeit ihrer Arbeitskräfte, illegale Beschäftigung oder Scheinselbständigkeit ihrer Mitarbeiter.

¹⁴ Tatsächlich gibt es in den meisten europäischen Staaten und auch in den USA (gesetzliche) Mindestlöhne. In Skandinavien gibt es keine Mindestlöhne, dort ist aber der gewerkschaftliche Organisationsgrad hoch. In Österreich existiert eine hohe Tarifbindung durch die Zwangsmitgliedschaft der Unternehmen in der Wirtschaftskammer, und die neue Regierung hat die Einführung von Mindestlöhnen angekündigt. In Italien erzeugen verfassungsrechtliche Vorgaben eine hohe Tarifbindung. Insofern ist Deutschland – zusammen mit der Schweiz – tatsächlich eine Ausnahme.

¹⁵ Brenke, K.: Wachsender Niedriglohnsektor in Deutschland – Sind Mindestlöhne sinnvoll? Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 15–16/2006.

¹⁶ Die Deutsche Bundesbank hat gezeigt, dass das Arbeitsloskeitsrisiko von Geringqualifizierten in Deutschland nicht höher, aber

Kasten 1

Empirische Forschung zu Mindestlöhnen

Die empirische Wirtschaftsforschung gibt keine eindeutige Antwort auf die Frage, wie Mindestlöhne – insbesondere hinsichtlich der Beschäftigung – wirken. In einer Literaturstudie wurde gezeigt, dass von 86 neueren Untersuchungen zwei Drittel „relativ konsistente – aber nicht immer statistisch signifikante – Anzeichen für negative Beschäftigungseffekte“ lieferten.¹ Es gibt nur sehr wenige Studien, die zu dem Schluss kommen, dass Mindestlöhne die Entwicklung der Beschäftigung nicht belasten oder sie sogar fördern.

Die meisten Untersuchungen stammen überdies aus den angelsächsischen Ländern, insbesondere aus den USA, wo die Arbeitsmarktregulierung weniger ausgeprägt ist als in Deutschland. Dort rückten Mindestlöhne nach dem Sieg der Demokraten bei den jüngsten Wahlen wieder in den Vordergrund der politischen Debatte.² Die Befürworter stützen sich dabei nicht zuletzt auf eine Studie des Fiscal Policy Institute, der zufolge die Anhebung einzelstaatlicher Mindestlöhne bei kleinen Unternehmen keine negativen Beschäftigungseffekte hatten.³ Bemerkenswerterweise kam eine andere Untersuchung – und zwar auf Grundlage derselben Daten, aber mit einer komplexeren Methode – zu einem gegenteiligen Befund.⁴

Das grundlegende Problem der empirischen Forschung besteht darin, die Wirkung einer einzelnen Arbeitsmarktregulierung wie der Festlegung von Mindestlöhnen von anderen Einflüssen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und somit auf die Arbeitsnachfrage zu isolieren. Dazu bedürfte es eines dynamischen Mikro-Makro-Modells, das aber in keinem Land der Welt vorhanden ist.

Für Deutschland existieren überhaupt keine empirischen Untersuchungen über die Folgen von Mindestlöhnen. Der wesentliche Grund dafür dürfte sein, dass es hier seit längerem keine nennenswerten Mindestlohnregelungen gibt. Die große Ausnahme ist die Bauwirtschaft, wo ab 1996 Tarifverträge mit Mindestlohnvereinbarungen im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes als allgemeinverbindlich erklärt wurden. Damit sind sowohl inländische wie ausländische Arbeitgeber, die in Deutschland tätig werden, an die Vorgaben gebunden.⁵ Anhand dieser Branche lässt sich der Effekt von Mindestlöhnen allerdings kaum untersuchen, denn nach deren Einführung geriet die Bauwirtschaft in eine bis 2005 dauernde Krise. Diese ist aber gewiss nicht auf die Etablierung von Mindestlöhnen, sondern auf die jahrelang schwache Nachfrage nach Bauleistungen zurückzuführen.⁶

Überdies wäre es problematisch, den Effekt von Mindestlöhnen anhand einer einzelnen Branche zu untersuchen. So mag es zwar durch die Einführung oder die Anhebung eines Mindestlohnes keine negativen Wirkungen auf die Beschäftigung in dem betreffenden Wirtschaftszweig geben, doch kann dies aufgrund von Substitutionseffekten in einem anderen Wirtschaftszweig durchaus der Fall sein.⁷

¹ Neumark, D., Wascher, W.: Minimum Wages and Employment. IZA Discussion Paper 2 570, Bonn 2007.

² Inzwischen wurde von beiden Häusern der US-Legislative eine Erhöhung der seit 1997 eingefrorenen nationalen Mindestlöhne beschlossen, wobei allerdings der Senat fordert, durch Steuererleichterungen die Belastungen für kleine Betriebe zu kompensieren.

³ Fiscal Policy Institute: State Minimum Wages and Employment in Small Business, Latham/New York 2004.

⁴ Sabbia, J.: The Effect of Minimum Wages Increase on Retail and Small Business Employment, Washington, D. C. 2006.

⁵ Daneben gibt es für eine weitere kleine Gruppe von Arbeitnehmern – die Schiffslotsen – Mindestlöhne. Im vergangenen Jahr wurden zudem für das Gebäudereinigerhandwerk Mindestlöhne nach dem Entsendegesetz eingeführt.

⁶ Eichhorst, W. (2005): Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort? Die Entsendung von Arbeitnehmern in der Europäischen Union. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38 (2–3), 197–217.

⁷ Nachdem es in den USA in der Wissenschaft allgemein verbreitete Meinung war, dass Mindestlöhne schädlich für die Beschäftigung seien, haben Card und Krueger anhand einer Untersuchung über die Fast-Food-Ketten in New Jersey und Pennsylvania gezeigt, dass die Anhebung der Mindestlöhne in dem einen Bundesstaat dort keine schlechtere Beschäftigungsentwicklung in der Fast-Food-Branche zur Folge hatte als in dem anderen Bundesstaat. Vgl. Card, D., Krueger, A. B.: Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage, Princeton, NJ 1995. Dieses Ergebnis für die Fast-Food-Branche ist indes kein Beleg dafür, dass überhaupt keine negativen Beschäftigungseffekte aufgetreten sind. Möglicherweise fahren die Verbraucher aufgrund der heutigen Preise für Fast-Food weniger mit dem Taxi oder gehen weniger ins Kino.

gibt es zwar seit einigen Jahren Mindestlöhne, bei einem insgesamt hohen Beschäftigungsniveau (Tabelle 5) spielt dies aber faktisch kaum eine Rolle. Im Jahr 2004 arbeiteten für den Mindestlohn von umgerechnet 8 Euro – bei Jugendlichen ist es weniger – nur 1,4 % der Arbeitnehmer.¹⁷ Abgesehen vom Mindestlohn ist der Arbeitsmarkt im Vereinigten Königreich weniger reguliert als in Deutschland. Auch sind dort die auf Mindestlöhne entfallenden

Lohnnebenkosten der Arbeitgeber deutlich niedriger als in Kontinentaleuropa.¹⁸

auch nicht geringer ist als in anderen Ländern. Vgl.: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank Nr. 1/2007.

¹⁷ Vgl. Eurostat: Gesetzliche Mindestlöhne in der EU: Höchstbetrag im Januar 2006 11-mal so hoch wie der niedrigste. Pressemitteilung vom 13. Juli 2006.

¹⁸ Immervoll, H. (2007): Minimum Wages, Minimum Labour Costs and the Tax Treatment of Low-Wage Employment. IZA Discussion Paper 2555, Bonn.

Für Frankreich, das sich in Bezug auf die Arbeitsmarktregulierungen und die sozialen Unterstützungssysteme, aber auch hinsichtlich der Gesamtbeschäftigung, wenig von Deutschland unterscheidet, zeigt sich ein völlig anderes Bild als für das Vereinigte Königreich. Bei einem niedrigen Beschäftigungsniveau und einer ähnlich hohen Lohnuntergrenze wie im Vereinigten Königreich erhielten in Frankreich im Jahr 2004 rund 15 % aller Beschäftigten den Mindestlohn. Dort subventioniert der Staat in erheblichem Maße die Sozialbeiträge für Beschäftigte im Niedriglohnbereich. Damit übernimmt die öffentliche Hand einen Teil der Kosten, die den Arbeitgebern aufgrund des gesetzlichen Mindestlohnes entstehen.¹⁹

Konsumimpulse durch Mindestlohn?

Mitunter wird ins Feld geführt, dass durch die Einführung von Mindestlöhnen die Kaufkraft gerade jener Bevölkerungsteile erhöht würde, die einen überdurchschnittlich großen Teil ihres verfügbaren Einkommens für den Konsum aufwenden. Tatsächlich ist die Konsumquote bei den Geringverdienern besonders groß²⁰ – aber viele Geringverdiener leben in Haushalten mit weiteren Erwerbseinkommen. Mit diesem auf gesamtwirtschaftliche Nachfrageimpulse zielenden Argument ist die Annahme verbunden, dass im Niedriglohnsektor die Arbeitsnachfrage nur wenig auf Lohnsteigerungen reagiert, weil beispielsweise Hotelzimmer immer täglich hergerichtet werden müssen. Bei den Unternehmen käme es dann zu einer Gewinnkompression oder sie würden versuchen, die Lohnerhöhungen über Preisanhebungen weiterzureichen. Eine Gewinnkompression können wohl nur solche Unternehmen ohne Probleme hinnehmen, die über eine herausragende Marktstellung verfügen. Solche Unternehmen dürften allerdings in der Regel ihren Mitarbeitern ohnehin keine niedrigen Löhne zahlen. Für die meisten Unternehmen, die von Mindestlöhnen wirklich getroffen würden, blieben damit nur Preisanhebungen. Und dabei stellt sich wieder die Frage nach der Reaktion der Güternachfrage auf Preissteigerungen. Es ist kaum zu erwarten, dass die Kunden lohnbedingte Preisanhebungen ignorieren. Sehr fraglich ist, ob sie ihre Güternachfrage nominal ausweiten würden. Lohnanhebungen im Niedriglohnsektor könnten deshalb dort die Arbeitsnachfrage sinken lassen. Ein Unternehmer mag vielleicht nicht unmittelbar mit einer sinkenden Arbeitsnachfrage auf die Einführung von Mindestlöhnen reagieren, er könnte es aber mittelbar tun, wenn sich die Nachfrage nach seinen Gütern abschwächt. Zudem bleiben ihm beschäftigungsmindernde Rationalisierungsmaßnahmen, um auf eine Lohnanhebung zu reagieren.

Tabelle 5

Arbeitslosen- und Erwerbsquoten in ausgewählten Ländern 2005

| | Vereinigtes Königreich | Frankreich | Deutschland |
|-----------------------------------|------------------------|------------|-------------|
| Standardisierte Arbeitslosenquote | 4,7 | 9,5 | 9,5 |
| Erwerbsquote ¹ | 76,1 | 69,1 | 73,8 |

¹ Erwerbsquote der Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quellen: OECD, Employment Outlook 2006.

DIW Berlin 2007

Fazit

Zusammenfassend zeigt die Untersuchung anhand der Daten des SOEP für das Jahr 2005, dass in Westdeutschland sehr niedrige Löhne kaum eine Rolle spielen, vor allem bei Vollzeitbeschäftigten. In Ostdeutschland wäre dagegen der Anteil der Personen, deren Löhne angehoben werden müssten, wesentlich höher und auch im Vollzeitbereich beachtlich. Niedrige Stundenlöhne sind ansonsten eher ein Phänomen der Teilzeitarbeit – auch bedingt durch die geltenden Minijobregeln und die Hinzuverdienstmöglichkeiten bei Arbeitslosengeld II. Prekäre Verdienstverhältnisse kommen relativ häufig bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden vor. Niedrige Löhne treten in kleineren Betrieben häufiger auf als in größeren – und sie konzentrieren sich auf bestimmte „Niedriglohnbranchen“.

Die Einführung von Mindestlöhnen hätte Auswirkungen über den Niedriglohnbereich hinaus, da Personen, die mehr als den Mindestlohn erhalten, versuchen würden, den bisherigen Lohnabstand zu den Geringverdienern wieder herzustellen. Dies wäre vor allem für Ostdeutschland von Bedeutung, weil dort der Niedriglohnsektor relativ stark ausgeprägt ist und auch viele Bezieher von Löhnen zwischen 7,50 Euro und 9 Euro die eigene Entlohnung als ungerecht empfinden. Die Einführung von Mindestlöhnen würde das Lohngefüge insgesamt verändern, und es wäre zu erwarten, dass die Lohnspreizung abnimmt.²¹

Um Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden, müssten Mindestlöhne differenziert werden; dies ließe sich am ehesten noch in tariflichen Lösungen realisieren. Allerdings findet sich ein großer Teil der Niedrigentlohnnten in solchen Branchen, in denen es keine kollektive Lohnfindung gibt. In einem großen Teil der Länder mit Mindestlöhnen

¹⁹ Jamet, S.: Improving Labour Market Performance in France. OECD Economics Department Working Paper 504. OECD, Paris 2006.

²⁰ Klär, E., Slacalek, J.: Entwicklung der Sparquote in Deutschland – Hindernis für die Erholung der Konsumnachfrage. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 40/2006.

²¹ Die Erfahrung mit dem Entsendegesetz zeigt zudem, dass tarifliche Mindestlöhne von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften tendenziell stärker angehoben werden, wenn die Tarifpartner davon ausgehen können, dass eine Allgemeinverbindlicherklärung quasi automatisch erfolgen wird.

Mindestlöhne und Kombilöhne

Bei einer etwaigen Neustrukturierung des Niedriglohnssektors stehen Mindestlöhne nicht allein – weder in der ökonomischen, noch in der politischen Diskussion. Mit Hartz IV hat Deutschland – wie einige andere Länder bereits zuvor – den Weg in eine Aktivierung von Langzeitarbeitslosen eingeschlagen. Dies betrifft vor allem Personen mit fehlender oder geringer formaler Qualifikation sowie Langzeitarbeitslose, deren Qualifikation durch die lange Dauer der Arbeitslosigkeit entwertet worden ist. Diese Personen können nur zu produktivitätsgerechten Löhnen in den Arbeitsmarkt zurückfinden.

Gleichzeitig konterkarieren die derzeit bestehenden Kombilöhne in Gestalt der Hinzuverdienstvorschriften im Arbeitslosengeld II den Aktivierungsmechanismus, da es für Transferbezieher lohnend sein kann, Unterstützungsleistungen zu beziehen und einer geringfügigen Beschäftigung nachzugehen, statt sich einen regulären Vollzeitjob zu suchen. Gegenwärtig geht eine halbe Million Arbeitsloser einer geringfügigen Beschäftigung nach.¹ Für Personen, die so Teilzeitarbeit mit einem aufstockenden Transferbezug verbinden, besteht eine relativ große Indifferenz gegenüber Veränderungen der Lohnhöhe, da Lohnkürzungen oder -anhebungen (wie auch Veränderungen der Arbeitszeit) wenig Einfluss auf das Nettoeinkommen haben. Dies kann seitens der Arbeitgeber zu Lohnsenkungen führen. Damit trägt die Einführung dieses faktischen Kombilohnes zu einer nicht marktgerechten Verbreitung von Niedrigstlöhnen bei. Manche Beobachter fordern gerade deshalb einen Mindestlohn: einerseits, um für existenzsichernde Löhne der Beschäftigten zu sorgen und andererseits, um das fiskalische Risiko für die öffentliche Hand zu vermindern („Ausbeutung“ des Staates durch die Arbeitgeber). In den USA und Großbritannien gibt es großzügige Steuergutschriften für Geringverdiener und entsprechend auch gesetzliche Mindestlöhne.

Letzteres Argument ist nicht von vornherein abwegig, es sollte aber nicht dazu verführen, in Deutschland einen hohen Mindestlohn einzuführen; dies würde die Integration Langzeitarbeitsloser verhindern. Vielmehr ist zur konsequenten Durchsetzung von Workfare, also des Einforderns einer Gegenleistung als Voraussetzung für den Bezug von Grundsicherung, einerseits der Abbau von Anreizen zu Teilzeitarbeit und aufstockendem Transferbezug und andererseits ein verpflichtendes Angebot einer gemeinnützigen Tätigkeit auf Vollzeitbasis notwendig. Dazu wären das Einfordern einer Gegenleistung auf Vollzeitbasis einerseits und die Wegnahme der Anreize zu Teilzeitarbeit und aufstockendem Transferbezug andererseits erforderlich.² Damit würde ein Mindestlohn zur Verhinderung der negativen fiskalischen Effekte von Lohnsenkungen entbehrlich.

Die internationalen Erfahrungen mit Kombilöhnen zeigen durchweg, dass diese nur bei deutlich niedrigerer Grundsicherung im Falle von Arbeitslosigkeit sinnvoll sind. Dann können sie Wirkung zeigen, ohne unfinanzierbar zu werden. In einem solchen Kontext wäre ein sehr bescheidener Mindestlohn wohl beschäftigungspolitisch wenig schädlich und fiskalpolitisch sinnvoll. Solange das Niveau der Grundsicherung nicht verändert wird bzw. aus Verfassungsgründen nicht geändert werden kann, besteht indes kein Spielraum für ein groß angelegtes Programm mit einer Verbindung von Kombi- und Mindestlöhnen.

¹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Januar 2007. Danach waren 516 000 Arbeitslose ausschließlich geringfügig beschäftigt. Zudem gab es 560 000 Bezieher von Arbeitslosengeld II, die einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgingen. Anzunehmen ist, dass ein großer Teil davon ebenfalls teilzeitbeschäftigt ist.

² Hierin sind sich im Übrigen auch die ansonsten gegensätzlichen Vorschläge des Sachverständigenrates, von Bofinger/Walwei (siehe oben) und seitens des IZA einig. Bonin, H., Schneider, H. (2006): Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn. Wirtschaftsdienst, 86 (10), 645–650.

wird nach dem Alter unterschieden; bei den Jugendlichen sind diese Löhne häufig niedriger als bei Älteren. Eine solche Abstufung läge auch für Deutschland nahe, da auch hier die Jugendlichen in weit überdurchschnittlichem Maße arbeitslos sind?²² Angesichts der großen Lohnunterschiede zwischen West und Ost drängt sich auch eine regionale Differenzierung auf. Dies wäre nichts Ungewöhnliches, wie das Beispiel USA zeigt.²³ Zudem sehen selbst bestehende Tarifverträge mit Mindestlohnvereinbarungen in Deutschland eine regionale Differenzierung vor. Die hier präsentierten Befunde legen zudem nahe, auch nach der Betriebsgröße zu unterscheiden. Und warum sollte

nicht nach der Qualifikation differenziert werden, wie es bei den Mindestlohnvereinbarungen in der Bauwirtschaft der Fall ist?²⁴ Mit solchen Differenzierungen liefe die Politik indes unweigerlich Gefahr, ein sehr komplexes und mithin bürokratisches

²² Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes belief sich im Dezember 2006 die Erwerbslosenquote bei den Personen unter 25 Jahren auf 10,9%, bei den Personen ab 25 Jahren waren es 6,2%.

²³ In den USA gibt es neben einem nationalen Mindestlohn auch Mindestlohnregelungen der einzelnen Bundesstaaten. In den Küstenstaaten und in den Staaten um die großen Seen liegen die Mindestlöhne über dem nationalen Wert; in den wirtschaftlich eher schwächeren Staaten des mittleren Westens gilt dagegen nur der nationale Mindestlohn.

²⁴ In der Bauwirtschaft gibt es einen Mindestlohn I für Hilfskräfte und einen Mindestlohn II für Facharbeiter.

System zu schaffen. Will man dagegen ein einfaches Instrument haben, muss man die generellen Mindestlöhne tief ansetzen, damit nicht manche Teile der Wirtschaft durch kräftige Lohnsteigerungen zu sehr belastet werden. Dann könnte man aber auch ganz auf Mindestlöhne verzichten.

Wenn allerdings auf breiter Front Kombilöhne eingeführt würden, wären Lohnuntergrenzen erforderlich. Denn ansonsten käme es zu Lohnsenkungen, und der Staat müsste mit hohem Aufwand die Einkommen der Geringverdiener aufstocken. Je höher die Mindestlöhne dann wären, desto geringer wäre die Gefahr, dass der Staat „ausgebeutet“ wird. Problematisch sind die mit Abgabenprivilegien versehenen Mini-Jobs. Deren Zahl würde sich bei der Einführung von Mindestlöhnen weiter erhöhen, weil sie für die Unternehmen kostengünstiger wären. Dies ginge zu Lasten der Sozialkassen (Kasten 2).

Wenig überzeugend ist das Argument, die Marktposition von Teilen der Arbeitnehmer sei so schwach, dass der Staat durch Mindestlöhne regulierend eingreifen müsse. Dies liefe auf die Aufgabe der Tarifautonomie hinaus, denn ein vermeintlich schwächerer Partner könnte immer den Staat dazu aufrufen, in die Lohnfindung und somit in das Marktgeschehen einzugreifen.

Insgesamt spricht eine pragmatische Abwägung der hier diskutierten Argumente und der präsentierten empirischen Befunde für einen Verzicht auf Mindestlöhne in Deutschland. Unproblematisch wären sie bei einem hohen Beschäftigungsniveau. Das zeigt das Beispiel des Vereinigten Königreiches; dort gibt es zwar einen gesetzlichen Mindestlohn, aber kaum jemand erhält ihn, weil auf dem Markt wegen der relativ günstigen Beschäftigungssituation höhere Löhne durchsetzbar sind.

Erfolgsfaktoren von City-Maut-Systemen

Seit geraumer Zeit werden in einigen Ländern Straßenbenutzungsgebühren in Innenstädten (City-Maut) zur Verkehrsbeeinflussung sowie zur Finanzierung von Verkehrsinvestitionen erhoben. In den Städten, in denen eine City-Maut zur Verkehrsbeeinflussung eingesetzt wurde, konnte meist eine spürbare Veränderung des Fahrverhaltens festgestellt werden. Vor allem in London und bei dem Großversuch in Stockholm führte die City-Maut zu einer deutlichen Reduktion des innerstädtischen Verkehrsaufkommens und einer Verlagerung zu öffentlichen Verkehrsmitteln – allerdings auch zu einer Erhöhung des Verkehrs auf Ausweichstraßen.

Jutta Kloas
jkloas@diw.de

Ulrich Voigt
uvoigt@diw.de

Eine Analyse der wichtigsten ausländischen City-Maut-Beispiele hat gezeigt, dass jedes System im Hinblick auf die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen, die jeweils verfolgten Ziele und die Ausgestaltung als Unikat anzusehen ist. Generelle Empfehlungen für oder gegen eine City-Maut in deutschen Städten lassen sich daraus nicht ableiten. Allerdings kann eine Reihe von Faktoren benannt werden, die die Akzeptanz und den Erfolg einer solchen Maßnahme fördern.¹ Zu den wichtigsten gehören das Ausmaß der Verkehrsprobleme in der Innenstadt (z. B. Stau), der klare politische Willen, diesen Problemen auch mit so drastischen Mitteln wie einer City-Maut zu begegnen und eine Verwendung der Einnahmen für Verkehrsinvestitionen.

In Betrieb gegangene City-Maut-Systeme

Bergen, Oslo, Trondheim

In den 80er und 90er Jahren wurde die Einfahrt von Straßenfahrzeugen in die Innenstadtbereiche einiger norwegischer Städte mit einer Gebühr belegt („toll cordons“), zunächst in Bergen (1986), später in Oslo (1990) und Trondheim (1991).² Die Gebührenerhebung diente dabei vorrangig dem Ziel, Verkehrswegeinvestitionen zu finanzieren; verkehrslenkende Wirkungen haben bei der Einführung dieser Mautsysteme nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Für norwegische Städte besteht ein zusätzlicher Anreiz zur Implementierung von

¹ Vgl. Halbritter, G., Fleischer, T., Kupsch, C. (ITAS) und Kloas, J., Voigt, U. (DIW Berlin) (2005): Nationale Innovationsstrategien für neue Techniken und Dienste zur Erreichung einer „nachhaltigen“ Entwicklung im Verkehr, Projekt gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung. In: Wissenschaftliche Berichte des Forschungszentrums Karlsruhe, FZKA 7157, Karlsruhe. In dieser Studie hat das DIW Berlin die Erfolgsbedingungen von City-Maut-Systemen in verschiedenen Ländern untersucht. Von Interesse sind hierbei nicht nur Systeme, die bereits erfolgreich eingeführt wurden und derzeit betrieben werden. Auch solche, die in der Vergangenheit geplant und die bislang aus unterschiedlichen Gründen nicht realisiert worden sind, können Erkenntnisse über die Erfolgsbedingungen vermitteln.

² Seitdem sind in weiteren norwegischen Städten solche Systeme diskutiert und zum Teil auch eingeführt worden. Vgl. Ieromonachou, P., Potter, S., Warren, J. P. (2006): Norway's urban toll rings: Evolving towards congestion charging? Transport Policy, 13 (2006), 367–378.

Straßenbenutzungsgebühren, da dies vom norwegischen Staat durch zusätzliche Investitionsmittel gefördert wird.

In *Bergen*, der mit 200 000 Einwohnern zweitgrößten Stadt Norwegens, bestanden zu Beginn der 80er Jahre massive Probleme mit Verkehrsstaus, Unfällen, Lärm und lokaler Luftverschmutzung. Die Gebührenerhebung („cordon pricing“) wurde beschlossen, um einen Ausbau des Straßensystems zu finanzieren.

Die Akzeptanz in der Öffentlichkeit hat sich während des Betriebs des Systems erhöht. Während vor der Einführung 54 % der Bevölkerung gegen die Gebührenerhebung waren, stimmten ein Jahr nach der Einführung 50 % zu und nur noch 37 % dagegen.

Für das Jahr nach Einführung der Gebührenerhebung wird die Verminderung der Fahrtenzahl während der Betriebszeit des Systems auf 6 % bis 7 % geschätzt. Der Einfluss auf die Routenwahl sowie auf die Besetzung der Fahrzeuge war vernachlässigbar. Es wurden auch keine Verlagerungen zu öffentlichen Verkehrsmitteln oder zeitliche Verlagerungen beobachtet.

In *Oslo* wurde mit der City-Maut vor allem ein großer Straßentunnel in der Innenstadt finanziert, daneben weitere Verbesserungen im Straßensystem und im öffentlichen Verkehr. Der Gebührenerhebung ging eine zehn Jahre andauernde Diskussion voraus, insbesondere wurde über die Ziele Verkehrslenkung und Einnahmengenerierung debattiert, wobei im Ergebnis das Ziel der Verkehrslenkung nicht weiter verfolgt wurde.

Die Akzeptanz für die City-Maut hat seit ihrer Einführung auch in Oslo zugenommen, allerdings nicht in gleichem Umfang wie in Bergen. In Erhebungen, die seit 1989 durchgeführt werden, ist der Anteil der zustimmenden Voten bis auf 45 % im Jahr 2000 gestiegen. Nach einer kräftigen Gebührenerhöhung in 2001 sank er aber auf 36 %.

Die Pkw-Halter können jährliche, halbjährliche oder monatliche Pässe erwerben, die zu einer unbegrenzten Zahl von Überquerungen der Kordon-Grenzen berechtigen. Daneben gibt es die Möglichkeit, Pässe für eine bestimmte Zahl von Ein- und Ausfahrten im Voraus zu erwerben. Bei Einfahrt in das gebührenpflichtige Gebiet wird die Gültigkeit des Passes elektronisch geprüft.

Erhebungen, die kurz nach Einführung der City-Maut durchgeführt wurden, zeigen einen Rückgang der Fahrten privater Fahrzeuge um 5 %. Dabei sind die Auswirkungen außerhalb der Spitzenzeiten deut-

licher als in den Hauptzeiten des Berufsverkehrs. Im Zusammenhang mit der Erstellung des neuen Investitionsplans³ wird darüber diskutiert, das Gebührensystem stärker auf eine Beeinflussung des Verkehrsablaufs auszurichten.

In *Trondheim* enthielt das Investitionsprogramm („Trondheim Package“), das mit den Einnahmen des Kordonsystems finanziert wurde, vor allem neue Umgehungsstraßen. In einem gewissen Umfang wurden daneben auch Fahrrad- und Fußwege gebaut und einige Verbesserungen des öffentlichen Verkehrs (vor allem Busspuren) realisiert. Dieses Programm wurde vor der Einführung des Gebühren-Systems – wie in Bergen und Oslo – von allen größeren politischen Parteien vor Ort akzeptiert. In der Öffentlichkeit dagegen war die Erhebung von Gebühren für die Straßenbenutzung äußerst unpopulär.

Im Unterschied zu Bergen und Oslo, wo Zeitkarten angeboten wurden, musste in Trondheim generell für jede einzelne Fahrt eine Gebühr gezahlt werden, wobei deren Höhe zwischen Zeiten der Verkehrsspitzen und den übrigen Zeiten variierte. Damit dieses System in der Praxis nicht zu Staus führte, war es erforderlich, eine große Zahl von Fahrzeugen mit Transpondern auszustatten. Diese Geräte wurden daher zu Beginn von der Betreibergesellschaft gratis ausgegeben. So gelang es, dass bereits zu Beginn der Gebührenerhebung 80 % der Fahrzeuge über ein entsprechendes Gerät verfügten.

Die finanziellen und infrastrukturellen Ziele des Programms wurden in den Jahren nach der Gebühreneinführung überwiegend erreicht. Für die Verkehrsteilnehmer wurden damit reale Verbesserungen spürbar. Darauf ist wahrscheinlich auch die im Zeitablauf zunehmende Unterstützung des Road-Pricing-Systems durch die Bürger/innen zurückzuführen. Allerdings hat sich in Trondheim – anders als in Bergen – keine Mehrheit für Road-Pricing ausgesprochen.

Die Auswirkungen auf das Verkehrsgeschehen waren relativ gering. Der nach Tageszeiten differenzierte Tarif verursachte zunächst Verlagerungen von Fahrten in die gebührenfreie Zeit. Nach Untersuchungen in den neunziger Jahren betrug das durchschnittliche jährliche Verkehrswachstum an den Kordon-Stellen 1,8 % im Vergleich zu 2,8 % in der gesamten Trondheim-Region. Die Kordon-Gebühren haben also die Zunahme des in die Stadt fließenden Verkehrs etwas gebremst.

Die weitere Entwicklung der Gebührenerhebung ist in Trondheim in den letzten Jahren kontrovers

³ OsloPakke 3, gültig ab 2007, vgl.: Ieromonachou et al. (2006).

diskutiert worden. Den Absichten – insbesondere der Initiatoren des Systems – den Tarif stärker in Richtung auf eine Beeinflussung der Verkehrsnachfrage auszurichten, stand die Position – vor allem der konservativen Partei und des innerstädtischen Einzelhandels – gegenüber, das Gebührensystem nach dem Erreichen der meisten Finanzierungsziele zum Ende der vereinbarten Laufzeit (Dezember 2005) wieder abzuschaffen. Zu den Kommunalwahlen im Mai 2004 trat auch die Sozialdemokratische Partei mit einer solchen Position an, und nach den Wahlen wurde eine Vereinbarung getroffen, Straßenbenutzungsgebühren in Trondheim über das Jahresende 2005 hinaus nicht mehr zu erheben (Anhangtabelle A-1).

Stockholm

Von August 2005 bis Juli 2006 wurde in Stockholm ein Großversuch zur Verbesserung der städtischen Verkehrsverhältnisse durchgeführt.⁴ Er umfasste ein verbessertes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln und eine siebenmonatige Testphase mit einer Steuer zur Verminderung von Verkehrsstaus („trängselskatt“) für die Stockholmer Innenstadt (Abbildung 1).⁵

Das wichtigste Ziel der Steuer war eine Reduzierung des Verkehrs in den Spitzenstunden um 10–15%, weiterhin wurden auch Verringerungen von Schadstoffemissionen angestrebt (Anhangtabelle A-2).

Die Steuer war von Montag bis Freitag zwischen 06:30 und 18:29 zu entrichten. Jede Passage (sowohl Ein- als auch Ausfahrt) über die Grenze des abgabepflichtigen Gebiets kostete je nach Tageszeit 10, 15 oder 20 SEK (1,10 EUR; 1,65 EUR oder 2,20 EUR),⁶ je Tag waren maximal jedoch nur 60 SEK, d. h. etwa 6,60 EUR zu bezahlen. Bestimmte Fahrzeuge (z. B. Taxis, Motorräder und Busse) waren von der Steuer befreit.

Als Technik für die Fahrzeugerkennung und den Bezahlvorgang wurde die Mikrowellenkommunikation und automatische Abbuchung vom Konto des Nutzers eingesetzt, die Transponder wurden kostenlos abgegeben. In Vorbereitung des Versuches wurden landesweit alle Eigentümer eines Fahrzeugs in einem Brief über das System informiert. Auch in Kampagnen über die Massenmedien lag der Schwerpunkt generell auf Information und nicht auf Argumentation.

Der Versuch wurde von der schwedischen Regierung finanziert und kostete insgesamt etwa 3,8 Mrd. SEK (419 Mill. EUR). Es war vorgesehen, die Einnahmen, soweit sie die jährlichen Abschreibungen der Investitionen (200 Mill. SEK, 22 Mill. EUR) und die Betriebskosten überstiegen, dem Großraum

Stockholm für weitere Investitionen in den öffentlichen Verkehr zur Verfügung zu stellen.

Das Ziel, den Verkehr zu verringern, wurde in stärkerem Maße erreicht als geplant: In der gebührenpflichtigen Zeit ging der Autoverkehr um 20–25 % zurück, die Schadstoffkonzentration in der Innenstadt nahm um bis zu 14 % ab, die Reisezeiten reduzierten sich und der öffentliche Verkehr nahm um 4 % zu. Auf den Umgehungsstraßen hingegen wurden teilweise höhere Verkehrsaufkommen registriert. Nur geringe Effekte ergaben sich für den Einzelhandel der Innenstadt.

Während vor Versuchsbeginn die Bewohner des Stockholmer Großraums den Versuch überwiegend ablehnten, stieg die Akzeptanz im Laufe der Zeit; im April 2006 war bei einer Stichprobenerhebung die Mehrheit der Befragten mit den Regelungen einverstanden. Im September 2006 stimmten die Bewohner der Stadt Stockholm in einem Referendum mit 51,7 % einer Beibehaltung der Steuer zu. Hingegen stieß diese Steuer in den Umlandkommunen überwiegend auf Ablehnung. Das Referendum ist politisch nicht bindend, und die nunmehr sowohl auf nationaler Ebene als auch in der Stadt Stockholm regierenden bürgerlichen Parteien standen vor der Wahl der City-Maut eher ablehnend gegenüber. Inzwischen äußerte der neue Ministerpräsident jedoch die Absicht, die City-Maut in Stockholm fortzuführen. Die Einnahmen sollen nunmehr u. a. zur Finanzierung einer Umgehungsstraße verwendet werden. Da für eine solche Zweckbindung umfangreiche Gesetzesänderungen notwendig wären, ist der Zeitpunkt einer endgültigen Einführung der City-Maut in Stockholm derzeit ungewiss.

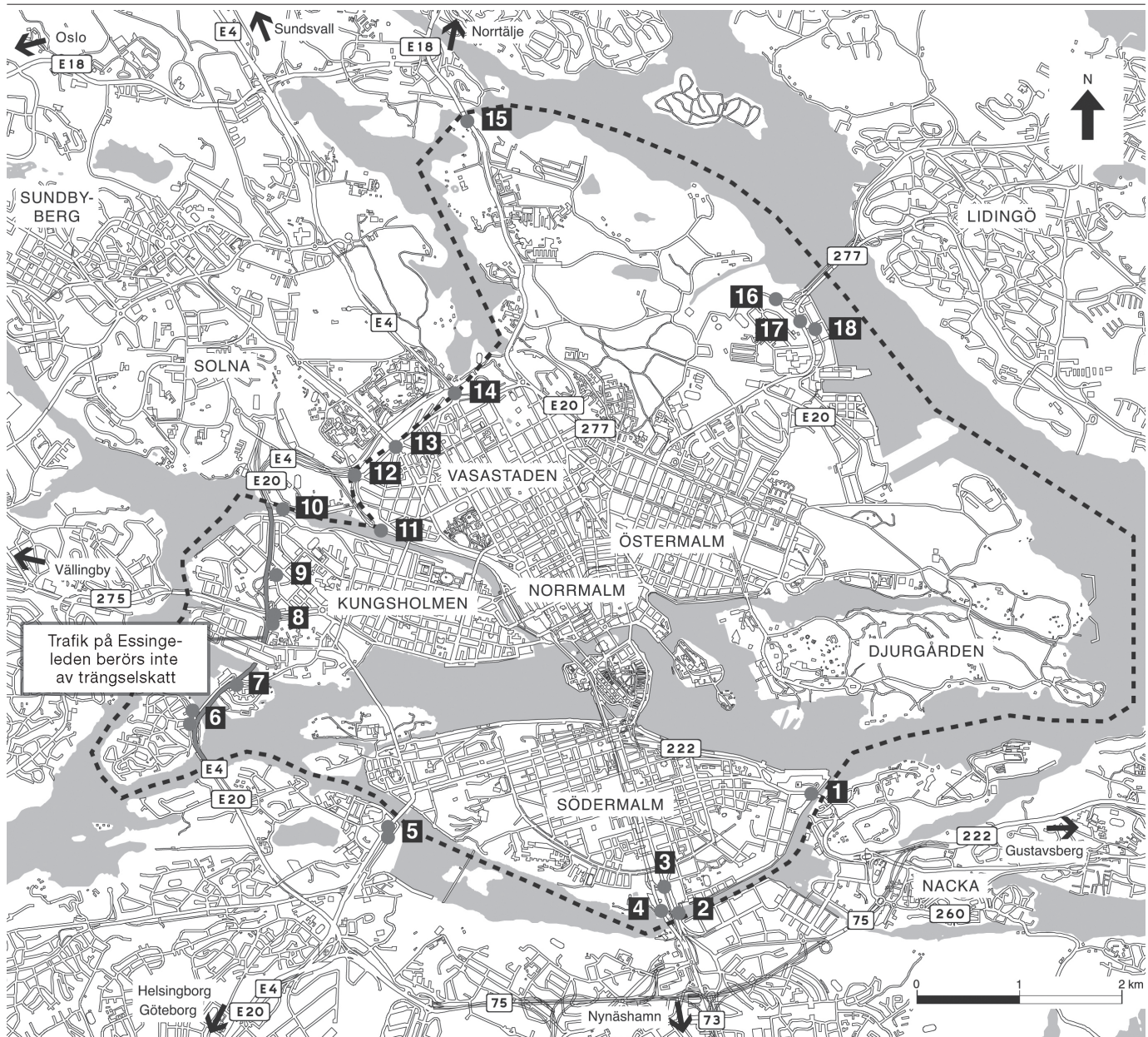
⁴ Bereits Anfang der 90er Jahre wurde im Zusammenhang mit umfangreichen Investitionsplänen zur Verbesserung der Verkehrssituation in Stockholm über eine Stauabgabe diskutiert (Dennis-pakt). Diese Pläne wurden jedoch aufgrund politischer Streitigkeiten und fehlender gesetzlicher Grundlagen fallengelassen. Der jetzt durchgeführte Versuch geht auf einen Beschluss des schwedischen Reichstages vom Herbst 2002 zurück, in Stockholm eine Steuer zur Verminderung von Verkehrsstaus einzuführen. Regierende Parteien waren die Sozialdemokraten, die Linkspartei und die Umweltpartei. Das Gesetz zur „Gedrängesteuer“ wurde vom schwedischen Reichstag im Juni 2004 beschlossen und trat am 1.1.2005 in Kraft. Es enthält keine Vorgaben hinsichtlich der technischen Ausgestaltung des Systems und der Einnahmeverwendung.

Die Steuer unterliegt den schwedischen Steuergesetzen und damit dem Öffentlichkeitsprinzip. Die der Steuererhebung zu Grunde liegenden Daten über die einzelnen Fahrten sind für jeden Bürger und z. B. auch für Strafverfolgungsbehörden zugänglich. Wegen dieser Problematik ist eine öffentliche Diskussion über die Einschränkung der Privatsphäre durch die neue Steuer entstanden. Vgl.: „Citymaut mit Schönheitsfehlern“. Die Tageszeitung vom 30. Dezember 2005 und „Maut in Stockholm ohne Datenschutz“. heise online unter www.heise.de/newsticker/meldung/67902 (03.01.2006).

⁵ So wurden z. B. 16 neue Direktbuslinien eingeführt und 197 neue Busse angeschafft; U-Bahnen und Lokalzüge fahren häufiger und mit mehr Wagen. Weiterhin wurden vorhandene Park&Ride-Plätze erweitert und neue Plätze angelegt, vgl.: Miljöavgiftskansliet, Stockholms Stad: Stockholmsförsök, www.stockholmsforsoket.se/templates/page.aspx?id=129.

⁶ Alle in Euro umgerechneten Werte dieses Berichtes beziehen sich auf den Brief Mittelkurs vom 1. Dezember 2006.

Abbildung 1

Abgrenzung des mautpflichtigen Gebietes in StockholmQuelle: www.vv.se/templates/page3wide_12360.aspx

Vägverket

London

Im Februar 2003 wurde das „Congestion Charging“ (CC) in London auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen aus den Jahren 1999 (Transport Act) und 2000 (Greater London Authority Act) eingeführt. Anlass hierfür waren erhebliche Stau Probleme in der Innenstadt. Maßgeblich für die Einführung des Congestion Charging war vor allem das politische Engagement des Londoner Bürgermeisters Ken Livingstone, der das innerstädtische Straßengebührensystem zum wichtigen Thema seines Wahlkampfes zu den Bürgermeisterwahlen 2000 machte.⁷

Das von Ringstraßen umgebene Bepreisungsgebiet in der City ist ca. 22 km² groß. Hier sind vor allem Einrichtungen der nationalen und städtischen Verwaltung, Banken und Versicherungen sowie Unternehmen der Unterhaltungsbranche angesiedelt.

Die Tagesgebühren für den Citybereich können auf verschiedene Weise gezahlt werden (z. B. manuell in Geschäften und Tankstellen, telefonisch oder online). Sie betrugen bei der Einführung im Jahre

⁷ Vgl.: Ison, S., Rye, T. (2005): Implementing Road User Charging: The Lessons Learnt from Hong Kong, Cambridge and Central London. Transport Reviews, 25 (4), 451–465.

2003 5 GBP (7,40 EUR) pro Tag und wurden zwischenzeitlich auf 8 GBP (11,85 EUR) erhöht. Sie werden montags bis freitags in der Zeit zwischen 07:00 Uhr und 18:30 Uhr (außer an Feiertagen) erhoben, wobei bestimmte Fahrzeuggruppen von der Gebührenerhebung ausgenommen sind.⁸ Die Kennzeichen der in die CC-Zone einfahrenden Fahrzeuge werden mithilfe von Videokameras registriert, für Kontrollzwecke sind auch innerhalb der CC-Zone Kameras installiert.

Es ist festgelegt, dass die Einnahmen nach Einführung des Systems für einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren zweckgebunden verwendet werden, hauptsächlich für Verbesserungen des öffentlichen Verkehrs. Parallel zur Einführung des Congestion Charging wurde das Londoner Busnetz modernisiert und ausgebaut.⁹ Mit einer breit angelegten Informationskampagne wurden zwei hauptsächliche Ziele verfolgt: Information über die Funktionsweise des Systems und Förderung der Akzeptanz.

Hinsichtlich der Wirkungen auf den Verkehrsablauf berichtet die Londoner Verkehrsgesellschaft „Transport for London“, dass Verkehrsstaus innerhalb der CC-Zone um 30 % zurückgegangen sind.¹⁰ Damit verbunden sind kürzere und besser abzuschätzende Fahrtzeiten. Auch die Fahrpläne der Omnibusse können nun zuverlässiger eingehalten werden.

Die Fahrten von Pkw und Nutzfahrzeugen innerhalb des Bepreisungsgebietes reduzierten sich um etwa

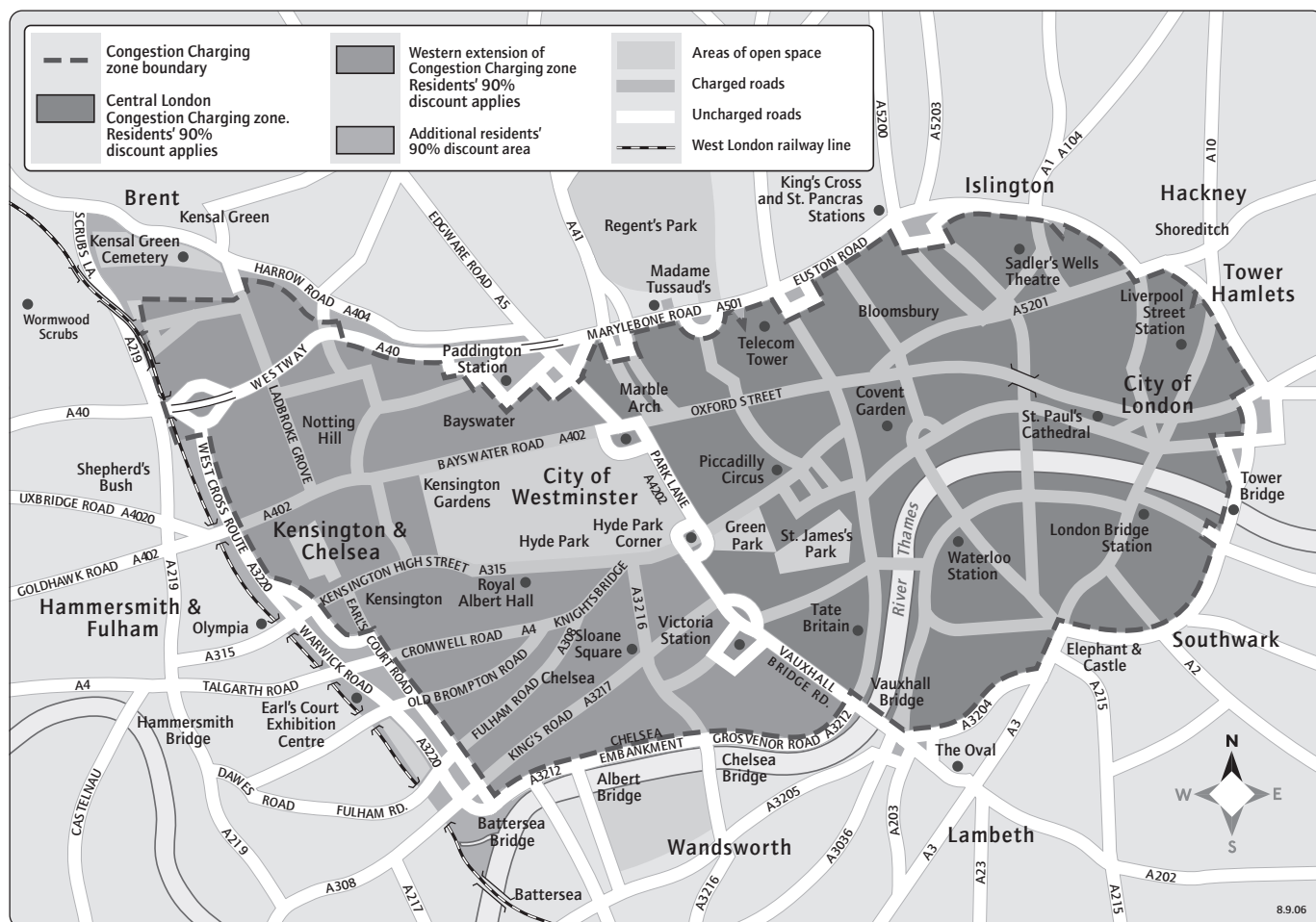
8 Taxi, Notfall- und Rettungsdienste, Dienstfahrzeuge der Stadtverwaltung, Zweiräder. Daneben haben auch einige Personengruppen bzw. Organisationen einen Anspruch auf Gebührenreduktion bzw. Gebührenerlass, so u. a. Einwohner der Congestion Charging Zone (sie zahlen nur 10 % der Gebühren) und Behinderte.

9 Hierzu gehören der Einsatz neuer Fahrzeuge mit verbesserter Sicherheitstechnik, die Einrichtung weiterer Busspuren, die Einführung einfacher und günstiger Tarifstrukturen und neue Linienführungen. Die geplante Modernisierung der Londoner U-Bahn war kurzfristig nicht möglich.

10 Transport for London (2004): Congestion Charging Central London – Impacts Monitoring. Second Annual Report. April 2004.

Abbildung 2

Abgrenzung des mautpflichtigen Gebietes (einschließlich der westlichen Erweiterung ab 19.02.2007) in London



Quelle: Greater London Authority, www.london.gov.uk/mayor/congest/western-extension.jsp

GLA 2006

Technik und Organisation von City-Maut-Systemen

Unter City-Maut wird die Gebührenerhebung für die Nutzung der Straßen eines bestimmten Stadtgebietes verstanden. Eine City-Maut kann als Instrument zur Beeinflussung des Verkehrs, zur Verringerung der Umweltbelastungen und/oder zur Erzielung von Finanzmitteln eingesetzt werden.

Als Bemessungsgrundlage für die Tarifgestaltung können grundsätzlich

- *raumbezogene Kriterien* (z. B. gefahrene Kilometer in dem Gebiet, Anzahl der Durch- oder Einfahrten in das Gebiet) und/oder
- *zeitbezogene Kriterien* (z. B. bestimmte Tageszeiten oder Tage, die Dauer der Straßenbenutzung, die Verkehrsdichte zum Zeitpunkt der Benutzung) und/oder
- *fahrzeugbezogene Kriterien* (z. B. Lärm- und Abgasemissionen) herangezogen werden.

Die jeweilige Auswahl der Kriterien ist eng verknüpft mit dem Ziel der City-Maut und die Art der Gebührenentrichtung (vor Fahrtantritt, unmittelbar, nachträglich) hängt mit den technischen Merkmalen des Systems zusammen. Die Gebühren werden häufig bei Einfahrt in das bepreiste Gebiet fällig („cordon pricing“). Sofern auch Fahrten innerhalb des Gebietes mit Gebühren belegt sind, spricht man von „area licensing“.

Die jeweiligen Zuständigkeiten von Kommune und Staat für bestimmte Aspekte einer City-Maut, z. B. die Entscheidung über die Mittelverwendung, die Einbettung der Gebührenerhebung in die lokale Verkehrspolitik und die Auswirkungen der Gebühreneinnahmen auf staatliche Finanzzuweisungen bedürfen gesetzlicher Regelungen.

Mittlerweile stehen moderne Informations- und Kommunikationstechniken zur Verfügung, die die Fahrzeugerkennung und Gebührenerhebung ohne Unterbrechung des Verkehrsflusses ermöglichen und eine Anwendung flexibler Gebührensysteme gestatten. Gegenwärtig sind vor allem DSRC (Dedicated Short Range Communication) basierte Systeme im Einsatz. Es handelt sich dabei um eine bi-direktionale Funkwellenkommunikation zwischen einer straßenseitigen Sende- und Empfangseinheit (Bake) und einer fahrzeugseitigen Sende- und Empfangseinheit (Transponder¹). Transponder werden kabellos an der Windschutzscheibe des Fahrzeugs angebracht. Sie enthalten eine Antenne für die Kommunikation mit der Bake und einen Speicherchip mit einem fahrzeugbezogenen Identifikationscode, der beim Passieren des Mautportals von den Funkbaken elektronisch gelesen wird.

Auf Basis der erfassten Informationen wird entweder eine Abbuchung von dem Konto des Benutzers veranlasst oder der Betrag wird unmittelbar von einer für diese Zwecke im Fahrzeug angebrachten „cash card“ abgebucht. Kann das Fahrzeug nicht identifiziert werden, wird das Nummernschild durch eine Videoaufnahme registriert und zur Überprüfung weitergeleitet. Die Technik hat sich in etlichen Städten bewährt, jedoch ist die Aufstellung der Mautportale mit erheblichen Investitionen verbunden. Die Flexibilität der Netzerweiterung ist beschränkt, und die Mautportale beeinträchtigen das Stadtbild.

Die Londoner City-Maut basiert auf der automatischen Erfassung der Nummernschilder durch Videokameras (ANPR)². Die Zahlung ist nicht automatisiert, sondern muss vom Nutzer vor Einfahrt in das gebührenpflichtige Gebiet oder in einem bestimmten Zeitraum danach vorgenommen werden (online, in Einzelhandelsgeschäften, telefonisch, postalisch, per SMS etc.). Für Kontrollzwecke ist ein Abgleich zwischen allen Bezahlvorgängen und erfassten Nummernschildern der eingefahrenen Fahrzeuge erforderlich. Außerdem verbleibt ein hoher Aufwand für die manuelle Nachbearbeitung nicht erkannter Nummernschilder.³

Der Vorteil dieses Systems besteht darin, dass die Fahrzeuge keine Zusatzausrüstung benötigen. Ebenso wie Funkbaken müssen allerdings auch die Kameras an geeigneten Stellen (Ampelanlagen, eigene Gerüste etc.) angebracht werden.

Die im deutschen Lkw-Mautsystem verwendete Technik (satellitengestützte Positionsbestimmung⁴ des Fahrzeugs und Datenübermittlung per Mobilfunk) zur Gebührenerhebung auf Autobahnen ist gegenwärtig für den städtischen Bereich u. a. aufgrund der beschränkten Genauigkeit der GPS-Signale und des Abschattungsproblems⁵ noch nicht anwendungsreif.

¹ Die Bezeichnung Transponder setzt sich zusammen aus Transmitter und Responder.

² ANPR: Automatic Number Plate Recognition.

³ Weiterentwicklungen wie das elektronische Nummernschild oder ein fest in das Fahrzeug eingebauter Chip, jeweils mittels Nahbereichsfunk auslesbar, könnten das jetzige ANPR-System ablösen.

⁴ Global Positioning System (GPS).

⁵ In Tunneln, Parkhäusern, Straßenschluchten u. Ä. geht das Satellitensignal häufig verloren. Das Problem der Signalabschattung kann durch sogenanntes Map Matching teilweise aufgefangen werden: Mithilfe einer in der On Board Unit gespeicherten digitalen Straßenkarte des bemauteuten Netzes wird die gemessene GPS-Koordinate softwaremäßig dem plausibelsten Netzabschnitt zugewiesen. Von befragten Experten wird hier allerdings noch Entwicklungsbedarf gesehen.

15 %. Dem Rückgang bei privaten Pkw steht allerdings eine Zunahme von Taxi- und Zweiradfahrten gegenüber, die weit größer als erwartet ausfiel. Eine deutliche Zunahme des Verkehrs außerhalb der gebührenpflichtigen Zeiten ist nicht zu beobachten. Die Nutzung der Busse im öffentlichen Personennahverkehr ist um etwa ein Drittel gestiegen. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass von den Fahrten, um die der Verkehr im gebührenpflichtigen Gebiet zurückgegangen ist, etwa die Hälfte auf den öffentlichen Verkehr verlagert wurde.

Für die künftige Verbesserung und weitere Automatisierung des Systems wird eine technische Ergänzung auf der Basis der Mikrowellentechnik getestet (Kasten). Die langfristige Vorstellung (zehn Jahre) besteht in der Einführung von satellitenbasierter Technik und entfernungsabhängigen Gebühren.

Die im Juli 2004 durchgeführte Bürgermeisterwahl in London, die den bisherigen Bürgermeister Livingstone in seinem Amt bestätigte, ist auch als Zustimmung der Öffentlichkeit für die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren in der Londoner City verstanden worden. Am 19. Februar 2007, also vier Jahre nach Einführung der City-Maut, trat nunmehr eine Erweiterung des gebührenpflichtigen Gebietes in Kraft, die etwa einer Verdoppelung entspricht (Abbildung 2).

Singapur

In Singapur wird Road Pricing bereits seit Mitte der 70er Jahre als Teil einer integrierten Verkehrspolitik genutzt. 1975 wurde das weltweit erste City-Maut-System für die Innenstadt eingeführt. Wegen der begrenzten Fläche und ihrer intensiven Nutzung betrachtet die Regierung Beschränkungen des Straßenverkehrs und Verbesserungen im öffentlichen Verkehr als notwendig. Auch Begrenzungen der aus dem Straßenverkehr resultierenden Umweltbelastungen werden als Ziel genannt. Pkw-Besitz und Pkw-Nutzung werden streng reguliert und außerordentlich hoch besteuert. In Rahmen dieser Politik hat auch innerstädtisches Road Pricing einen wesentlichen Stellenwert.¹¹

Das 1975 eingeführte „Area Licensing Scheme“ (ALS) war ein manuell auf der Basis von Tages- oder Monatslizenzen betriebenes Gebührenerhebungssystem für die Innenstadt. Nach Einführung sank das Verkehrsaufkommen in der gebührenpflichtigen Zeit (7:30–9:30) um 44 %, und damit mehr als geplant. Um das Ausweichen in gebührenfreie Zeiten zu erschweren, wurde der Erhebungszeitraum mehrmals ausgedehnt. Ein großer Teil der Fahrten verlagerte sich auf den öffentlichen Verkehr, dessen Anteil von 33 % auf 69 % stieg.¹²

Das Area Licensing Scheme wurde 1998 durch ein differenziertes voll elektronisches Road Pricing-System abgelöst. Der Einführung ging eine lange Planungs-, Erprobungs- und Einführungszeit voraus, die einschließlich einer intensiven Informationskampagne für Fahrzeugführer und Öffentlichkeit in den Massenmedien neun Jahre dauerte und insgesamt etwa 200 Mill. SGD (98 Mill. EUR) kostete.

Die Technik beruht auf Mikrowellenkommunikation und Gebührentrichtung mittels „cash card“. Das Ziel der elektronischen Gebührenerhebung besteht hauptsächlich in verbesserter zeitlicher und örtlicher Verkehrslenkung. Der Gebührensatz wird so variiert, dass ein flüssiger Verkehrsablauf gewährleistet ist. Dabei liegen die angestrebten Fahrzeuggeschwindigkeiten in der Innenstadt zwischen 20 km/h und 30 km/h und auf Schnellstraßen zwischen 45 km/h und 65 km/h. Im Abstand von drei Monaten werden die Tarife gegebenenfalls verändert, wenn die tatsächlichen Geschwindigkeiten außerhalb der Zielintervalle liegen. Die Gebühren werden somit der Auslastung der Straßen angepasst. Das elektronische Road Pricing hat zu einer weiteren Verkehrsreduktion von 10–15 % geführt.

Der Tarif ist differenziert nach Fahrzeugart, Straßenkategorie und Tageszeit. Im Frühjahr 2005 betrug die höchste Gebühr für einen Pkw 2,50 SGD (1,23 EUR). Die Gebühreneinnahmen sind nicht zweckgebunden. Sie gehen vielmehr in den allgemeinen staatlichen Haushalt ein.

Es wird diskutiert, das Bepreisungsgebiet nochmals zu erweitern. Zudem könnte der Tarif so verändert werden, dass auch der abendliche Spitzenverkehr aus der Innenstadt hinaus gebührenpflichtig wird. Weiterhin bestehen Pläne, die Maut strecken- und entfernungsabhängig zu erheben. Mit einem solchen System könnten die Kosten der Straßenbenutzung erhöht und im Gegenzug die in Singapur hohe Besteuerung der Fahrzeughaltung vermindert werden.

Melbourne

In Melbourne wurde von 1996 bis 2000 ein großes Straßenbauprojekt, der sogenannte City-Link, realisiert, mit dem die Innenstadtverbindungen grundlegend verbessert wurden. Zwar handelt es sich hier

¹¹ Vgl.: Keong, C. K.: Road Pricing-Singapore's Experience, Third Seminar of the Imprint-Europe Thematic Network "Implementing Reform on Transport Pricing", Brüssel 23./24. Oktober 2002, www.imprint-eu.org/public/Papers/IMPRINT3_chin.pdf (Juli 2004) und May, A. D.: Singapore: the Development of a World Class Transport System, *Transport Reviews*, 24 (1), Januar 2004, 79–102.

¹² Georgina, S. (2005): Urban Congestion Charging: A Comparison between London and Singapore. *Transport Reviews*, 25 (5), 511–534, September 2005.

nicht um ein flächendeckendes City-Maut-System, aber durch die enge Integration der gebührenpflichtigen Schnellstraßen in das bestehende Stadtstraßennetz sind für viele Nutzer neue Verbindungen entstanden, die mit deutlichen Fahrtzeiterparnissen (bis zu einer Stunde) verbunden sind. Der Erfolg des City-Links hat dazu beigetragen, dass nun auch die Einführung einer flächenbezogenen City-Maut als möglich erscheint. Mit einem Investitionsbetrag von 1,5 Mrd. AUD (894 Mill. EUR) war der City-Link das finanziell bedeutendste einzelne Straßenbauwerk, das in Melbourne je erstellt wurde.¹³ Wegen dieser finanziellen Größenordnung konnte das Projekt nicht mit normalen Haushaltsmitteln realisiert werden, es wurde daher von privaten Investoren geplant, gebaut und betrieben. Die Refinanzierung erfolgt durch Gebühren für die Nutzung.

Da eine Verbesserung der problematischen innerstädtischen Verkehrssituation mit öffentlichen Mitteln in absehbarer Zeit nicht erreichbar schien, fand das Projekt eine gewisse Unterstützung bei den Verkehrsteilnehmern. Sogar der lokale Automobil Club (RACV), der grundsätzlich gegen mautpflichtige Straßen eingestellt war, unterstützte das Vorhaben.

Da die neuen Schnellstraßen an vielen Stellen mit dem vorhandenen öffentlichen Straßennetz verknüpft sind, war es notwendig, ein System der Gebührenerhebung zu entwickeln, das einerseits eine spezifische Bepreisung der privaten Straßen ermöglicht, andererseits aber den Verkehrsfluss an den zahlreichen Verknüpfungsstellen nicht behinderte. Daher wurde bereits in einem sehr frühen Stadium des Projekts, im Jahre 1992, entschieden, ein elektronisches Gebührensystem einzuführen.¹⁴

Die Gebühren sind nach der Länge des befahrenen Schnellstraßenabschnittes gestaffelt. Für einen Pkw liegt die durchschnittliche Gebühr etwas über dem Preis für einen Fahrschein des öffentlichen Verkehrs. Die gebührenpflichtigen neuen Verbindungen führten zu deutlichen Staureduzierungen im Norden und Westen der Stadt und zu einem Rückgang der Schadstoffemissionen. Auf den lokalen Straßen verbesserte sich die Verkehrssicherheit.

Nicht realisierte Projekte

In den *Niederlanden* wurde in den Jahren 1996–2001 ein Konzept des lokalen Cordon-Pricing („Rekeningrijden“) entwickelt. Es sah vor, eine City-Maut in vier niederländischen Städten zu erheben: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam und Utrecht. Die dadurch lokal eingenommenen Mittel sollten wie Steuereinnahmen zu 100 % in den gesamtstaatlichen

Haushalt eingestellt werden. Dies stand den Plänen der Kommunen entgegen, die mit den Einnahmen lokale Projekte fördern wollten.

Das Projekt des Cordon-Pricing wurde gemeinsam mit anderen Verkehrsorganisationen vor allem vom holländischen Automobilverband (ANWB) aber auch von einem Teil der Medien heftig bekämpft. Auch die Regierungsparteien und Umweltgruppen wandten sich im Laufe der langen Planungsperiode vom städtischen Road-Pricing ab und bevorzugten die Entwicklung einer generellen entfernungsabhängigen Gebührenerhebung in den Niederlanden.

Nach der Parlamentswahl im Jahre 2002 ergab sich eine politische Mehrheit gegen eine flächenhafte Einführung von Straßenbenutzungsgebühren, und alle entsprechenden Pläne wurden aufgegeben. Nach Einschätzung niederländischer Experten¹⁵ waren bei den Road-Pricing-Projekten vor allem eine schlechte Kommunikation mit der Öffentlichkeit, die immer weitere Differenzierung der Modellvorhaben und die lange Vorbereitungsphase, die den Anfangsimpuls verpuffen ließ, ausschlaggebend dafür, dass das mögliche Zeitfenster zur Implementierung verpasst wurde.

Ein Projekt zur Erhebung von Gebühren für das Befahren innerstädtischer Straßen wurde nach dem Vorbild London – mit vergleichbarer Technik – auch für *Edinburg* erarbeitet. Über einen Zeitraum von 20 Jahren sollten Investitionsmittel für den öffentlichen Verkehr in Höhe von 760 Mio. GBP (1,1 Mrd. EUR) aufgebracht werden. In einem Referendum im Februar 2005 entschieden sich die Bürger der Stadt jedoch mit großer Mehrheit (74 %) gegen diesen Vorschlag und befürworteten eine traditionelle Finanzierung von Verkehrsinvestitionen aus öffentlichen Haushalten. Die Einführung von Road-Pricing wird in Edinburg nunmehr auf absehbare Zeit ausgeschlossen.

Bereits 1983 wurde in *Hongkong* damit begonnen, flächendeckende Road-Pricing-Systeme zu testen. Eine generelle Einführung scheiterte jedoch. Zum einen wurden durch den Bau öffentlich finanzierter Schnellstraßen die Verkehrsverhältnisse auch ohne Gebührenerhebung verbessert, zum anderen bestand in der Öffentlichkeit – möglicherweise auch vor

¹³ Lay, M. C.; Daley, K. F. (2002): The Melbourne City Link Project, Transport Policy, Vol. 9 (2002), 261–267.

¹⁴ Odgers, J. F. (2002): An initial performance review of Melbourne City Link toll road, 25th Australasian Transport Research Forum, Canberra 2–4 Oktober 2002. www.btre.gov.au/docs/atrf_02/papers/01Odgers.pdf.

¹⁵ Vom DIW Berlin und dem Institut für Technikfolgenabschätzung beim Forschungszentrum Karlsruhe (ITAS) wurden Experteninterviews zu niederländischen Konzepten der Straßengebührenerhebung im Verkehrsministerium und verschiedenen Forschungseinrichtungen der Niederlande geführt.

dem Hintergrund der bevorstehenden politischen Veränderungen – ein massives Misstrauen in Bezug auf die Einhaltung des Datenschutzes.¹⁶ Wenn daher auch kein flächendeckendes Road-Pricing besteht, so werden doch für einige wichtige Teile des Straßennetzes (vor allem Tunnel) Benutzungsgebühren elektronisch erhoben.

Erfolgsbedingungen einer City-Maut

Eine wesentliche Schwierigkeit, Akzeptanz bei Bürgern und Interessengruppen für eine City-Maut zu erreichen, besteht darin, dass die Verlierer dieser Maßnahme eindeutiger feststehen als die Gewinner. Während die motorisierten Verkehrsteilnehmer individuell finanzielle Einbußen erleiden, fällt ein Teil der Vorteile der Gebührenregelung (Einnahmen, Verminderung von Staus und Umweltbelastungen) zunächst beim Staat, der Gesellschaft insgesamt oder Teilen von ihr an, ohne dass in vielen Fällen unmittelbar deutlich wird, welchen Nutzen jeder Einzelne davon hat.

Aus den vorliegenden Erfahrungen lässt sich eine Reihe von Bedingungen ableiten, die für die erfolgreiche Implementierung eines städtischen Road-Pricing-Systems förderlich sind:

Problemdruck

Als möglicherweise wichtigster Faktor für die Akzeptanz eines städtischen Road-Pricing-Systems erweist sich das Ausmaß der Verkehrsprobleme in der Innenstadt. Bei massiven Verkehrsstaus ist die Einsicht bei Politikern, Interessenvertretern und Öffentlichkeit am ehesten zu erwarten, dass eine drastische Maßnahme wie eine Gebührenerhebung erforderlich ist, um die Situation zu verbessern.

Lokale Initiative und gesetzliche Rahmenbedingungen

Kenntnisse der Verkehrssituation vor Ort sowie der politischen und gesellschaftlichen Konstellationen sind unerlässlich, um Straßenbenutzungsgebühren einzuführen. Daher sollte die Initiative hierfür von den Städten selbst ausgehen. Dafür ist allerdings die Unterstützung durch einen Gesetzes- und Verwaltungsrahmen erforderlich (etwa wie in Großbritannien und den skandinavischen Ländern), der die budgetären und administrativen Rahmenbedingungen festlegt.

Einigkeit von Politik und Verwaltung

Zur erfolgreichen Einführung von Road-Pricing sind der eindeutige politische Wille und die Unterstützung durch die Verwaltung unabdingbar. Ein Konsens der großen politischen Parteien vor Ort sollte angestrebt werden.

Einfach handhabbare und zuverlässige Technik

Die Technik des Erfassungs- und Abrechnungsverfahrens sollte für die Benutzer möglichst einfach zu handhaben und zuverlässig sein. Die Bürger/innen müssen das System verstehen und insbesondere im Voraus wissen, wie hoch die Gebühren für eine bestimmte Fahrt sind. Geringe Fehlerquoten in der Gebührenberechnung und -abbuchung sind Voraussetzung für Vertrauen in das System.

Erfassung und Ahndung von Mautprellerei

Um eine durchgängige Befolgung der Gebührenpflicht zu sichern, muss Mautprellerei mit spürbaren finanziellen Strafen belegt sein. Dies erfordert eine zuverlässige Erfassung der Fahrzeuge, die gebührenpflichtige Straßen ohne entsprechende Zahlung benutzen.

Kommunikation und Marketing

Ziele und Ausgestaltung des geplanten Gebührensystems müssen mit allen beteiligten Gruppen und der Öffentlichkeit – unter Einbeziehung der Medien – mit ausreichendem zeitlichen Vorlauf vor ihrer Einführung kommuniziert werden. Falls Transponder in den Fahrzeugen notwendig sind, sollten diese kostenfrei abgegeben werden.

Diskussion möglicher Wirkungen

Offen anzusprechen sind mögliche Verteilungseffekte auf gesellschaftliche Gruppen und Standorte. Für deutlich benachteiligte Gruppen können Ausnahmeregelungen eingeführt werden.

Attraktive Verkehrsmittelalternativen

Die Verfügbarkeit attraktiver alternativer Verkehrsmittel verbessert die Akzeptanz von Straßenbenutzungsgebühren. Die Förderung des öffentlichen Verkehrs muss daher ein Teil des Maßnahmenpakets im Zusammenhang mit der Einführung einer City-Maut sein.

Sicherung der Privatsphäre

Da das System möglicherweise eine lückenlose Überwachung von Fahrzeugen gestattet, müssen wirksame und nachvollziehbare Regelungen zur Sicherung der Privatsphäre und des Datenschutzes getroffen werden.

Zweckgebundene Verwendung der Einnahmen

Für die Akzeptanz von Straßenbenutzungsgebühren ist es wichtig, dass diese als Preis für eine Gegenleistung empfunden werden. Die Gebühreneinnahmen sollten daher für die Erreichung der mit dem Road-Pricing verfolgten Ziele verwendet werden.

¹⁶ Eliasson, J.; Lundberg, M. (2002): Road pricing in urban areas, Vägverket Swedish National Road Administration, VV publication. www.transport-pricing.net/download/swedishreport.pdf (Juni 2004).

Schrittweise Einführung

In keinem der betrachteten Beispiele hat die Mehrheit der Bevölkerung das Road-Pricing im Vorfeld befürwortet. Deshalb kann eine Schritt-für-Schritt-Strategie bei der Einführung sinnvoll sein, um Vorbehalte abzubauen.

Beschränkung auf neu gebaute Straßen

Dies hat den Vorteil, dass nur wenige Verkehrsteilnehmer gegenüber dem Status quo schlechter gestellt werden. Mit der Gebührenerhebung kann die neue Infrastruktur finanziert werden, wie das erfolgreiche Beispiel des City-Link in Melbourne zeigt. Eine solche Maßnahme kann die Akzeptanz für Road-Pricing verbessern und ein erster Schritt für eine gebietsbezogene Bepreisung der Straßenbenutzung sein.

Fazit

Die dargestellten Beispiele zeigen, dass City-Maut-Systeme mit unterschiedlicher Technik in der Praxis

zuverlässig funktionieren. Zudem ist es möglich, die jeweils angestrebten Ziele der Verkehrslenkung oder der Investitionsfinanzierung durch entsprechende Tarifgestaltung zu erreichen. Der entscheidende Faktor für eine erfolgreiche Einführung eines solchen Systems ist es, die Akzeptanz der Bürger und der Verkehrsteilnehmer dafür zu gewinnen. Für die Zustimmung zu einer derart gravierenden Maßnahme dürfte die vorhandene Belastung durch Verkehrsstaus sowie durch Lärm und Luftverschmutzung vor Ort die wichtigste Einflussgröße sein. Wegen dieser besonderen Bedeutung der lokalen Verkehrssituation kann eine Entscheidung über die Erhebung von Gebühren daher nicht zentral sondern nur in den jeweiligen Städten getroffen werden. Auch die notwendige Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung kann sinnvoll nur auf lokaler Ebene stattfinden. Als Voraussetzung für die Einführung von City-Maut-Systemen in Deutschland müssten allerdings zuvor der Bund und die Länder einen Rechtsrahmen schaffen, der die rechtlichen, administrativen und technischen Bedingungen für deren Einführung und Betrieb festlegt.

Anhangtabelle A-1

Merkmale von City-Maut-Systemen in Norwegen *

| | Oslo | Trondheim | Bergen |
|---|---|--|---|
| Fläche in km ² | 2005: 454 | 2005: 442 | 2005: 465 |
| Bepreistes Gebiet, bepreiste Stecke | n. v. | 6,5 km ² | n. v. |
| Bevölkerung | 2005: 530 000 | 2005: 156 000 | 2005: 239 000 |
| Anteil der Bevölkerung im bepreisten Gebiet | 50 % | 40 % | 10 % |
| Pkw-Bestand | 2005: 239 900 | 2001: 81 400 | 2001: 124 600 |
| Road-Pricing-Ziel(e) | Erzielung von Einnahmen für Verkehrsinvestitionen | Hauptsächlich Erzielung von Einnahmen für Verkehrsinvestitionen, aber auch Verringerung des Durchgangsverkehrs | Erzielung von Einnahmen für Verkehrsinvestitionen |
| Gesetzliche Grundlage | Road Traffic Act (2001) | Road Traffic Act (2001) | Road Traffic Act (2001) |
| Einführung von Road-Pricing | 1990 (manuell) 1991 (elektronisch) | 1991 (elektronisch) | 1986 (manuell) 2004 (elektronisch) |
| Befristung | Aktueller Investitionsplan endet 2011, Neuauflage durch politischen Beschluss möglich | 15-jähriges Investitionspaket endete am 31.12.2005, Neuauflage nach Kommunalwahl gescheitert | Aktuelles Finanzierungspaket endet 2011, Neuauflage durch politischen Beschluss möglich |
| Art des Systems | Cordon-Pricing Innenstadt ist über drei Korridore mit insgesamt 19 Maut-Stationen erreichbar | 1991: Cordon-Pricing, 13 Maut-Stationen 1998: Zusätzlich Differenzierung der City in sechs Zonen und Gebührenpflicht für Überschreitung von Zongrenzen, 22 Maut-Stationen insgesamt 2003: Errichtung weiterer Stationen für den Central Business District | Cordon-Pricing Innenstadt ist über drei Korridore erreichbar, anfangs 6 Maut-Stationen, später ergänzt um drei weitere |
| Technik | Elektronisch: Mikrowellenkommunikation und Transponder im Fahrzeug verbunden mit dem Abrechnungssystem AUTOPASS (registrierte Nutzer können Mautgebühren damit auch in anderen Städten Norwegens elektronisch bezahlen) alternativ: Fahrspuren für manuelle Bezahlung oder Bezahlung an Münzautomaten | Elektronisch: Mikrowellenkommunikation und Transponder im Fahrzeug verbunden mit dem Abrechnungssystem AUTOPASS (registrierte Nutzer können Mautgebühren damit auch in anderen Städten Norwegens elektronisch bezahlen) alternativ: Fahrspuren für manuelle Bezahlung oder Bezahlung an Münzautomaten | Elektronisch: Mikrowellenkommunikation und Transponder im Fahrzeug verbunden mit dem Abrechnungssystem AUTOPASS (registrierte Nutzer können Mautgebühren damit auch in anderen Städten Norwegens elektronisch bezahlen) Fahrspuren für manuelle Bezahlung oder Bezahlung an Münzautomaten |
| Grundzüge des Tarifs | Gebührenpflicht je Einfahrt täglich 00:00–24:00 Uhr 1992: 11 NOK für Fz ≤ 3,5t bzw. 20 NOK für Fz > 3,5t Aktuell: 20 NOK bzw. 40 NOK, Rabatte für Monats-, Halbjahres- und Jahreskarten und Mengenrabatte (25, 100, 175 oder 350 Fahrten) gebührenfrei: ÖPNV, Motorräder Elektroautos und Rettungsfahrzeuge | Gebührenpflicht je Einfahrt, nach Tageszeit variierende Gebühr: Mo–Fr: 06:00–10:00 Uhr Basispreis Mo–Fr 10:00–17:00 Uhr reduzierter Preis 1992: 10 NOK (Basispreis) für Fz ≤ 3,5t 20 NOK (Basispreis) für Fz > 3,5t Gebühr fällig für max. 1 Durchfahrt/Std. bzw. 75 Durchfahrten/Tag Rabatte für Vorauszahlungen und AUTOPASS-Abonnenten 1998: 15 NOK bzw. 30 NOK, Ausdehnung der mautpflichtigen Zeit auf 18:00 Uhr, Gebühr fällig für max. 60 Durchfahrten/Tag Gebührenfrei: ÖPNV, Rettungs- und Behördenfahrzeuge, Elektrofahrzeuge und Behinderte mit Parkerlaubnis | Gebührenpflicht je Einfahrt Mo–Fr: 06:00–22:00 Uhr 1986: 5 NOK für Pkw, 10 NOK für Lkw 1999: Verdoppelung der Tarife 2004: Einführung von AUTOPASS, 11 NOK bzw. 30 NOK Rabatt für Prepaid-Ticket und monatl., halb- und jährliches Ticket Mautfrei: Busse |
| Fahrzeuge je Tag | Durchschnittlich tägliche Fahrzeugeinfahrten: 1992: 204 400 1998: 240 000 2004: über 250 000 | Gebührenpflichtige Fahrzeugeinfahrten je gebührenpflichtigem Tag 1992: 40 397 2001: 81 246 | Gebührenpflichtige Fahrzeugeinfahrten je gebührenpflichtigem Tag 1992: 66 000 |
| Jährliche Gebühreneinnahmen | 1992: 750 Mill. NOK 1998: 850 Mill. NOK 2004: 1 192 Mill. NOK | 1992: 70 Mill. NOK 2002: 168 Mill. NOK 2004: 210 Mill. NOK | 1992: 63 Mill. NOK 1997: 70 Mill. NOK 2000 etwa 70 Mill. NOK |
| Systemkosten | 1992: 72 Mill. NOK 10 % der Einnahmen | 1992: 7 Mill. NOK 10 % der Einnahmen | 1992: 10 Mill. NOK 16 % der Einnahmen 1997: 12 Mill. NOK 17 % der Einnahmen |
| Einnahmenverwendung | Oslo Paket 1 (1990–2007): geplant: 100 % Straßenbau realisiert: 80 % Straßenbau, 20 % ÖPNV Oslo Paket 2 (2001–20011): 100 % ÖPNV | 2000: 82 % Straßenbau, 18 % Öffentlicher Verkehr, Sicherheits- und Umweltmaßnahmen | 1986: 20 % Systemkosten, 70 % Straßenbau, 10 % Sonstiges 2002–2011: 45 % Straßenbau und 55 % ÖPNV |

noch Anhangtabelle A-1

| | Oslo | Trondheim | Bergen |
|------------------------------|--|--|--|
| Verkehrliche Wirkungen | 1990: 5 % Rückgang des Kraftfahrzeugverkehrs, überwiegend wegen Road-Pricing, keine signifikanten Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr und den Pkw-Besetzungsgrad. Wegen Öffnung des Oslotunnels (1990) Wirkungen der Maut schwer abschätzbar. | 1992: Keine Verkehrsreduzierung insgesamt, 10 % Abnahme der Fahrzeugeinfahrten innerhalb der gebührenpflichtigen Zeit; 8 % Zunahme der Fahrzeugeinfahrten außerhalb der gebührenpflichtigen Zeit, keine nachteiligen Wirkungen auf den Einzelhandel. Verlagerungen zu gebührenfreien Zeiten in den nachfolgenden Jahren wieder zurückgegangen | 1987: Reduktion der Fahrzeugeinfahrten um 6–7 % |
| Umrechnungskurs (01.12.2006) | 1 NOK = 0,12208 EUR | 1 NOK = 0,12208 EUR | 1 NOK = 0,12208 EUR |

* Die sehr umfangreichen Quellenangaben sind der in Fußnote 1 genannten Publikation zu entnehmen.

Anhangtabelle A-2

Merkmale von City-Maut-Systemen in Stockholm, London, Melbourne und Singapur*

| | Stockholm | London | Melbourne | Singapur |
|---|--|--|--|--|
| Fläche in km ² | 2005: 188 | 2004: 1 584 | 7 800 | 648 |
| Bepreistes Gebiet, bepreiste Strecke | 35 km ² | 22 km ² | 22 km (Strecke) | 1975: 7 km ² seit 1995 erweitert um expressways |
| Bevölkerung | 2004: 765 000 | 2004: 7 429 000 | 2001: 3 367 000 | 2006: 4 484 000 |
| Anteil der Bevölkerung im bepreisten Gebiet | 37 % | n. v. | n. v. | n. v. |
| PKW-Bestand | 2004: 324 400 | 2004: 2 438 000 | 2003: 1 896 000 | 2005: 463 000 |
| Road-Pricing-Ziel(e) | Verringerung des Verkehrs in die Stadt und aus der Stadt in der Rush-hour um 10–15 %, Beschleunigung des Verkehrs, Reduktion von Schadstoffemissionen | Reduzierung von Verkehrsstaus | Finanzierung des City Links: 22 km Straßen, Tunnel und Brücken zur Verbindung von zentralen Innenstadtstraßen, Verdrängung des Schwerverkehrs aus sensiblen Stadtbereichen | Erhöhung der Durchschnittsgeschwindigkeit, Reduzierung des Verkehrsaufkommens und von Staus in der Innenstadt |
| Gesetzliche Grundlage | Maut ist als Steuer konzipiert Lag om trängselskatt (2004: 629) | Transport Act (2000) in Verbindung mit Greater London Authority Act (1999) | Melbourne City Link (Miscellaneous Amendments) Bill 2000 Melbourne City Link Act (1995) | Land Transport Authority of Singapore Act (1995) |
| Einführung von Road-Pricing | 3.1.2006, elektronisch | Februar 2003, videobasiert | 2000, elektronisch | 1975: manuell 1998: elektronisch |
| Befristung | 31.7.2006 | nein | nein | nein |
| Art des Systems | Cordon pricing | Area License Scheme | Point charging, bezahlt wird für die Nutzung von Straßenabschnitten | 1975: Area License Scheme (ALS) 1995: Erweiterung um Road Pricing Scheme (RPS) auf expressways 1998: Electronic Road Pricing (ERP): Bezahl wird beim Passieren eines Mautportals |
| Technik | Elektronisch: Mikrowellenkommunikation und Transponder mit Autogirobezahlung alternativ: Videoaufnahme der Fahrzeugnummernschilder und nachträgliche Bezahlung per Internet, Bank, Kiosk | Number Plate Recognition: Videoaufnahme des Fahrzeugnummernschildes, Gebührentrichtung vorab oder bis 24.00 Uhr am selben Tag in Geschäften, telefonisch, per SMS oder per Internet | Elektronisch: Mikrowellenkommunikation und tag mit Identifikationsnummer und angeschlossenem Konto alternativ: Tagespass und Videoaufnahmen von Fahrzeugen ohne tag | ALS und RPS: Zugangsberechtigungen in Form von Papierlizenzen zur Befestigung hinter der Windschutzscheibe, 22 Zugangspunkte ERP: Vollelektronisch, 33 Zahlstellen, Kurzwellenkommunikation, In-Vehicle-Unit (radio transponder mit cashcard), Betrag wird von cashcard abgebucht |
| Grundzüge des Tarifs | Steuerpflicht bei Passage des cordons (Ein- oder Ausfahrt), werktags 06:30–18:29 Uhr Steuer 10, 15 oder 20 SEK je nach Tageszeit, in der Rushhour am höchsten, max. 60 SEK per Tag und Fahrzeug Steuerfrei: Busse, Taxis, Motorräder, Fahrzeuge von behinderten Personen, Umweltfahrzeuge, Rettungsfahrzeuge, ausländische Fahrzeuge, Fahrzeuge von Diplomaten und Militär | Gebührenpflicht für das Befahren der Innenstadt mit einem Kraftfahrzeug 2003: Mo–Fr 07:00–18:30 Uhr, 5 GBP Juli 2004: 8 GBP Bezahlung vorab oder bis 24:00 Uhr desselben Tages in Geschäften, Tankstellen, telefonisch, per SMS oder per Internet. Rabatt bei wöchentlichen, monatlichen und jährlichen Tickets Gebührenfrei: u. a. Busse, Motorräder, Taxis, reduzierte Gebühr (10 GBP im Jahr) für emissionsarme Fahrzeuge, | Gebührenpflicht für die Nutzung eines Straßenabschnittes, 24 Std./Tag Gebühr differenziert nach Tageszeit, Straßenabschnitten und Fahrzeugart; Tagespass oder automatische Bezahlung vom angeschlossenen Guthabenkonto, Auflistung der Abbuchungen (alle drei Monate) und Mitteilung, wenn Konto unter bestimmten Level sinkt, die durchschnittliche Gebühr per Fahrt beträgt 2,60 AUD, d. h., nur wenig mehr als für den ÖV in | ALS: Bei Einführung: Gebührenpflicht bei Einfahrt in die gebührenpflichtige Zone, 07:30–9:30 Uhr, jeden Tag außer Samstags und an Feiertagen, 3 SGD gebührenfrei: Busse, Taxi, Güterfahrzeuge, Motorräder, Pkw mit mind. drei Personen (ohne Fahrer). Nach Einführung schrittweise Ausdehnung der gebührenpflichtigen Zeiten und Begrenzung der Ausnahmen. |

noch Anhangtabelle A-2

| | Stockholm | London | Melbourne | Singapur |
|------------------------------|---|--|--|--|
| Grundzüge des Tarifs | | Gebührenreduzierung für Anwohner um 90 %. Ab 19.2.2007: Erweiterung der gebührenpflichtigen Zone nach Westen und Reduzierung der gebührenpflichtigen Zeit um 30 Minuten. | der inneren Zone von Melbourne (2,30 AUD) | ERP (seit 1998): Gebührenpflichtige Zone: 07:30–19:00 Uhr, expressways 07:30–09:30 Uhr Gebühr unterschiedlich nach Fahrzeugart, Tageszeit und Ort der Zahlstelle (Pkw 0,5 –3 SGD) Anpassung von Mautzeiten und Tarifen alle drei Monate in Abhängigkeit von der Verkehrsbelastung Tarife werden im Internet veröffentlicht und an den Mautportalen angezeigt |
| Fahrzeuge je Tag | Durchschnittlich tägliche gebührenpflichtige Fahrzeugpassagen (Ein- und Ausfahrten) Januar–Juli 2006: 269 800 | 110 000 Fahrzeuge zahlen am Tag die Gebühr | Juni 2003: Über 700 000 Transaktionen am Tag | (o. J.): 235 100 Fahrzeuge in der gebührenpflichtigen Zone während der gebührenpflichtigen Zeit |
| Gebühreneinnahmen | Januar–Juli 2006: 398 Mill. SEK im Jahr Planung: 763 Mill. SEK | Finanzjahr 2004/05: 190 Mill. GBP dar. 118 Mill. GBP Gebühr und 72 Mill. GBP Strafen Finanzjahr 2005/06: 210 Mill. GBP dar. 145 Mill. GBP Gebühr und 65 Mill. GBP Strafen | 2003: 235 Mill. AUD | ERP (o. J.): Etwa 80 Mill. SGD |
| Systemkosten | etwa 200 Mill. SEK im Jahr, 26 % der Einnahmen | Finanzjahr 2004/05: 92 Mill. GBP, 46 % der Einnahmen Finanzjahr 2005/06: 88 Mill. GBP, 44 % der Einnahmen | | Investitionskosten in ERP 200 Mill. SGD, etwa 50 % davon für kostenlosen Einbau der In-Vehicle-Units ERP (o. J.): Betriebskosten etwa 16 Mill. SGD |
| Einnahmenverwendung | Rückzahlung in Höhe der Abschreibungen des ersten Jahres (200 Mill. SEK) an Zentralstaat, Rest für öffentl. Verkehr im Großraum Stockholm, keine Reduzierung der normalen Mittelzuweisung für ÖV | Verbesserung der Verkehrssituation für alle Verkehrsarten | Finanzierung von Erstellung und Betrieb des City-Links | Keine Bindung an spezifische Ausgabenbereiche, Einnahmen fließen in den allgemeinen Staatshaushalt |
| Verkehrliche Wirkungen | Rückgang des Verkehrs in gebührenpflichtiger Zeit um 22 % (Pkw –30 %, Lkw –10 %), Verringerung der Reisezeiten, Zunahme des öffentlichen Verkehrs um 6 %, dar. 4 % durch die Maut, Zunahme von Park&Ride und Stadtfahrten, Verlagerung von Verkehr zu gebührenfreien Zeiten gering, kein Anstieg der Pkw-Besetzung, geringer Einfluss auf den Handel, Verringerung der Schadstoffemissionen um 9–14 % | Nach Einführung des Systems in 2003: 30 % Staureduzierung, Verringerung von Standzeiten um 30 %, 18 % weniger Fahrzeuge, die in die gebührenpflichtige Zone einfahren, keine bedeutsame Verkehrszunahme in den gebührenfreien Zeiten, Zunahme des Verkehrs auf dem inneren Ring, 20 % mehr Taxilizenzen, Zunahme der Busfahrgäste in der Morgenspitzenzeit um 18 %. | Deutliche Staureduzierung im Norden und Westen Melbournes, Reduzierung der Schadstoffemissionen, verbesserte Verkehrssicherheit auf lokalen Straßen, Reisezeitverkürzungen in allen Verbindungen, die den City Link nutzen | ALS (1975): Verkehrsrückgang um 44 % in gebührenpflichtiger Zone, in den Spitzenzeiten um 75 %, Verlagerung zu nichtgebührenpflichtigen Zeiten, Rückgang der Zahl der Einzelfahrer ERP (1998): Verkehrsrückgang um 10–15 % in gebührenpflichtiger Zone, in der Spitzenzeit Rückgang um 20 % |
| Umrechnungskurs (01.12.2006) | 1 Schwedische Krone (SEK) = 0,11025 EUR | 1 Britisches Pfund (GBP) = 1,48155 EUR | 1 Australischer Dollar (AUD) = 0,59622 EUR | 1 Singapur Dollar (SGD) = 0,49155 EUR |

* Die sehr umfangreichen Quellenangaben sind der in Fußnote 1 genannten Publikation zu entnehmen.

Nachrichten aus dem DIW Berlin

Zukunft des deutschen Bankensektors: DIW Berlin stellt Fünf-Punkte-Plan vor

Das neue Vierteljahrsheft des DIW Berlin greift in die langwierige Diskussion um die zukünftige Gestaltung des deutschen Bankensektors ein. Es zieht eine erste Bilanz der Reform des deutschen Dreisäulensystems, analysiert die aktuellen Entwicklungen im europäischen Vergleich sowie Investitionsfinanzierung und Sparverhalten und ermöglicht einen geschärften Blick auf die Praxis. Aus den teilweise kontroversen Beiträgen lassen sich fünf zentrale Punkte ableiten:

1. Zeit nutzen: Die Reform des deutschen Bankensektors sollte zügig vorangetrieben werden. Es geht darum, den deutschen Bankensektor international konkurrenzfähig zu machen. Gerade die momentan günstige Ertragssituation sollte dazu genutzt werden, wichtige Pflöcke für weitere Reformen einzuschlagen.
2. Partikularinteressen überwinden – gesamtwirtschaftlich denken: Die aktuell günstige Entwicklung geht nicht auf eine weit reichende Revision des Dreisäulensystems zurück. Vor diesem Hintergrund ist genau abzuwägen, was von einer eventuellen Revision der Eigentumsstruktur im Bankensektor erwartet wird. Hierbei müssen über die Grenzen von Interessengruppen hinweg die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Kreditwirtschaft, aber auch die internationale Wettbewerbssituation in Betracht gezogen werden.
3. Innovative Finanzierungsinstrumente entwickeln: Die Diskussion um den Fortbestand des Dreisäulensystems wird andauern und kann – sachlich geführt – zu innovativen Finanzierungsinstrumenten gerade für den in Deutschland so wichtigen Mittelstand beitragen. Zentrale Förderaufgaben sollten dabei stärker als bislang in die Hände von Spezialinstituten wie etwa der Kreditanstalt für Wiederaufbau gelegt werden. Auch wird der Kapitalmarktfinanzierung in Zukunft eine größere Bedeutung zukommen.
4. Verunsicherung der Sparer durch Stabilität entgegenreten: Der Stabilität des Finanzsektors kommt gerade im Bereich der Alterssicherung eine herausragende Bedeutung zu. Die alleinige Renditeorientierung greift bei der Diskussion um die Leistungsfähigkeit und Performance des deutschen Finanzsektors deshalb zu kurz.
5. Die Rolle des Staates in der Finanzintermediation neu begründen: Die Privatisierungsdebatte ist keineswegs als abgeschlossen zu betrachten. Die Rolle des Staates als Finanzintermediär muss ökonomisch begründet sein, historische Argumente reichen nicht mehr aus. In diesem Rahmen muss auch die Diskussion um die Zukunft der Landesbanken geführt werden, die teilweise das Potenzial hätten, als *global player* aufzutreten.

Kontakt

Pressestelle und -anfragen:
Renate Bogdanovic
Telefon + 49 – 30 – 897 89-249
Telefax + 49 – 30 – 897 89-119
presse@diw.de

Alle Online-Publikationen sind abrufbar von unserer Homepage www.diw.de

Nachrichten aus dem DIW Berlin

Wirtschaftsreformen in Syrien: Herausforderungen und nächste Schritte

Auf dem Fachgespräch des DIW Berlin und der Friedrich-Ebert-Stiftung am 9. Februar 2007 in Berlin mit dem Thema „Deutschland und Syrien: Potentiale und Anforderungen vermehrter wirtschaftlicher Zusammenarbeit“ haben der stellvertretende syrische Premierminister für Wirtschaft, Herr Dr. Abdallah Al-Dardari, sowie der Leiter der Abteilung Weltwirtschaft des DIW Berlin, Herr Prof. Dr. Tilman Brück, die aktuelle wirtschaftliche Lage in Syrien mit deutschen und syrischen Vertretern aus Wirtschaft und Politik diskutiert.

Brück bezeichnete den eingeschlagenen Kurs der wirtschaftlichen Reformen der syrischen Regierung als den einzig richtigen Weg, der jedoch noch beschleunigt werden müsse. Wichtig seien auch Zeichen der wirtschaftspolitischen Glaubwürdigkeit sowie der langfristigen Verlässlichkeit des Reformkurses. Syrien steht nach Worten von Tilman Brück unter dem Druck der sich zu Ende neigenden Ölreserven und einer stark wachsenden Bevölkerung. Deshalb seien Reformen in der Fiskalpolitik, im Außenhandel, in den Finanzdienstleistungen und bei den sozialen Sicherungssystemen besonders wichtig. Vizepremier Dardari und Tilman Brück waren sich einig, dass zukünftiges Wachstum breitenwirksam sein müsse, um die Nachhaltigkeit der Reformen zu gewährleisten.

Siehe auch:

Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 39/2006 „**Syrien vor der Transformation**“

Alle Online-Publikationen sind abrufbar von unserer Homepage www.diw.de

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Weekly Report DIW Berlin

No. 1/2007

Daniel Nepelski and Sushmita Swaminathan

OSS Adaption: Who is Leading and Why?

Contents

- Country and Industry Differences in OSS Adoption
- Analysis
- Conclusion

No. 4/2006

Ingo Pfeiffer and Reiner Stäglich

Statistical Response Burden of Companies: Cutting Back Obligation to Report Cannot Contribute Much to Reduction of Bureaucracy

Contents

- Intra-trade statistics: most time-consuming
- Manufacturing bears the heaviest burden
- Potential to reduce response burden is rather small
- Surveys of the statistical offices account for two thirds of time spent by companies on statistical information
- Time required for other information obligations is ten-time higher than for official statistics
- The usefulness of official statistics is too little recognized

Die Volltextversionen der Reihe „Weekly Report“ liegen komplett als PDF-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/weeklyreport/index.html).

Impressum

DIW Berlin
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph. D.
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Kurt Geppert
PD Dr. Elke Holst
Manfred Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 – 198888, 12 Cent/min.

Reklamationen können nur innerhalb von vier Wochen nach Erscheinen des Wochenberichts angenommen werden; danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,– (jeweils inkl. Mehrwertsteuer und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Satz

eScriptum, Berlin

Druck

Walter Grützmaker GmbH & Co. KG, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Information und Organisation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.