

Der Missstand der subventionierten Mobilität «Externe Effekte» rechtfertigen keine Verkehrsförderung

Von Tilman Slembeck*

Die Subventionierung des Verkehrs durch den Staat wird unter anderem mit der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Verkehrssektors begründet. Im folgenden Beitrag widerspricht der Autor dieser Argumentation und zeigt die privaten und gesellschaftlichen Kosten und Nutzen des Verkehrs auf. (Red.)

Im April 2005 hat der Bundesrat eine Vorlage für die Errichtung eines 20-Mrd.-Fr.-Infrastrukturfonds sowie eines befristeten Dringlichkeitsfonds von 2,2 Mrd. Fr. zur Vernehmlassung vorgelegt. Diese Mittel sollen der Beseitigung von Engpässen in den Agglomerationen und im Nationalstrassennetz dienen. Begründet wird die Vorlage unter anderem mit der langfristigen volkswirtschaftlichen Bedeutung von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur für den Wirtschaftsstandort sowie mit der Sicherung von Arbeitsplätzen. Vor diesem Hintergrund fragt man sich, wie stichhaltig dieses Argument ist und ob sich aus der makroökonomischen Bedeutung des Verkehrssektors ableiten lässt, dass dieser vorwiegend staatlich zu finanzieren sei. Und wer hat den Nutzen bzw. trägt die Kosten öffentlich subventionierter Mobilität?

Widersprüchliche Studien

Verfechter des Strassenverkehrs wie auch jene der Bahn versuchen regelmässig, mit Studien über den Nutzen des Verkehrs politisches Terrain zu erobern. So hat die Lobby des öffentlichen Verkehrs (ÖV) im vergangenen Herbst Sukkurs vom Bundesamt für Verkehr (BAV) erhalten, das anhand einer Infras-Studie vorrechnete, dass der volkswirtschaftliche Nutzen des ÖV zwischen 11 Mrd. und 33 Mrd. Fr. pro Jahr betrage und dass fast jeder zehnte Schweizer Arbeitsplatz mit dem ÖV zusammenhänge. Gemäss der Studie lassen sich dadurch die 6Mrd.Fr. rechtfertigen, die Bund und Kantone jedes Jahr in den ÖV stecken.

Kurz zuvor war der Schweizerische Strassenverkehrsverband (FRS) bei Bundesrat Deiss vorstellig geworden, um aufgrund einer Auftragsstudie aus Deutschland darzulegen, dass der volkswirtschaftliche Nutzen des Strassenverkehrs über 100 Mrd. Fr. jährlich betrage. Während die Lobbys von Schiene und Strasse fast euphorisch deren Nutzen betonen, legte das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) quasi im Gegenzug im Januar 2005 mehrere Gutachten vor, in denen die externen Kosten des Verkehrs mit insgesamt über 5Mrd.Fr. pro Jahr veranschlagt werden. Weil von diesen Kosten rund 93% den Strassenverkehr betreffen, kann dies als politischer Punktgewinn für den ÖV gewertet werden.

Eine Branche wie jede andere

Will man angesichts dieser scheinbar widersprüchlichen Lage eine Beurteilung vornehmen, ist es wichtig, zwischen internen und externen Kosten und Nutzen des Verkehrs zu unterscheiden. Als intern sind alle Wirkungen zu betrachten, die direkt bei den Produzenten und Konsumenten von Verkehrsleistungen entstehen. Kostenseitig handelt es sich um die Auslagen für Bau, Unterhalt und Betrieb von Schiene und Strasse. Auf Seiten des internen Nutzens geht es um die individuellen Vorteile der Benutzer, die aus den Leistungen des Personen- und Gütertransports resultieren. Verfügbarkeit, Art und Qualität dieser Leistungen

begründen deren volkswirtschaftlichen Wert für die Konsumenten.

Hierin unterscheidet sich der Verkehr zunächst in keiner Weise von anderen Wirtschaftsbranchen. Der volkswirtschaftliche Nutzen des Verkehrs besteht auf mikroökonomischer Ebene vereinfacht ausgedrückt aus den Gewinnen der Anbieter von Transportleistungen sowie den Vorteilen, den die Nachfrager der Leistungen aus dem Konsum beziehen. Dies ist nicht grundsätzlich anders, als wenn Bäcker die Waren gewinnbringend an die Kunden verkaufen und diese aus dem Konsum von Backwaren einen Nutzen ziehen.

Allerdings gilt es, beim Verkehr zwei Besonderheiten zu beachten. Die Finanzierung der Strasseninfrastruktur erfolgt nur zum kleineren Teil direkt durch die Nutzer (via Vignette, Schwerverkehrsabgabe) und mehrheitlich indirekt über Treibstoffabgaben und Verkehrssteuern. Dadurch wird eine Zuordnung der direkten Kosten erschwert, und die Gewinne der Transporteure werden verzerrt. Auch beim Schienenverkehr finanziert die öffentliche Hand kräftig mit, so dass die Kosten nicht nur von den Leistungsanbietern selbst, sondern auch von den Steuerzahlern (die nur teilweise Bus- und Bahnbenutzer sind) mitgetragen werden. Weil die Billettpreise im Durchschnitt nicht einmal die internen Kosten spiegeln, kommt es hier zu massiven Verzerrungen von Angebot und Nachfrage.

Wie steht es aber mit den externen Wirkungen des Verkehrs? Hat dieser nicht eine gesamtwirtschaftliche Bedeutung, die ihm als Nutzen gutzuschreiben ist? Bei dieser Frage geht es um ein Kernproblem und zentrales Missverständnis der Verkehrsdebatte. Die jeweiligen Befürworter von Schiene und Strasse wollen nämlich die makroökonomische Bedeutung des favorisierten Verkehrsträgers fälschlicherweise als externen Nutzen verstanden wissen. Dabei werden Wertschöpfung, Einkommen und Arbeitsplätze als vermeintlicher externer Nutzen aufgeführt, um die staatliche Unterstützung zu legitimieren. Dies entbehrt zwar nicht einer politisch-strategischen Logik seitens der Lobbyisten, ist aber aus volkswirtschaftlicher Sicht unhaltbar. Würde diese Argumentation zutreffen, müssten zwangsläufig alle grösseren Branchen der Schweiz staatlich subventioniert werden. Anspruch auf staatliche Unterstützung hätten das Baugewerbe, die chemische Industrie, die Banken und Versicherungen usw. Dies wäre finanz- wie ordnungspolitisch ein grober Unfug.

Der Verkehr hat eine grosse makroökonomische Bedeutung und erzeugt einen hohen internen Nutzen, der tatsächliche externe Nutzen für die Gesellschaft ist aber marginal. Als Beispiel kann allenfalls die Verminderung des Leids von Angehörigen genannt werden, wenn aufgrund guter Verkehrsverbindungen Unfallopfer rascher gerettet werden können oder wenn durch breite Strassen die Ausbreitung von Grossfeuern verringert wird. In jedem Falle sind aber die externen Kosten des Verkehrs, die etwa in Form von gesundheitsschädigenden Emissionen, Lärm, Gebäudeschäden und Unfallkosten bei der Gemeinschaft anfallen und nicht allein von den Anbietern und Nachfragern von Verkehrsleistungen getragen werden, sehr viel höher.

Hin zu mehr Benutzungsgebühren

Zusammenfassend lässt sich aus der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Verkehrs kein hinreichender Grund für dessen staatliche Subventionierung ableiten. Weil der Nutzen fast ausschliesslich bei den Benutzern selbst anfällt, sind stattdessen Finanzierungssysteme zu fördern, welche Benutzungspreise erheben, welche die tatsächlichen Kosten (inklusive der externen Kosten) reflektieren. Damit werden die genannten Verzerrungen von Angebot und Nachfrage beseitigt und gleichzeitig die externen Kosten reduziert. Auch wird die Vorstellung obsolet, dass der ÖV aus ökologischen Gründen zu fördern sei.

Im Hinblick auf die Engpässe im Agglomerationsverkehr bedeutet dies schliesslich, dass nur solche Systeme eine ökonomisch und ökologisch nachhaltige Entwicklung erlauben, die durch eine Erhebung von Gebühren direkt bei den Nutzern und zu Preisen, die auch die negativen externen Wirkungen berücksichtigen, finanziert werden. Wer aufgrund seiner Wahl von Arbeits- und Wohnort eine bestimmte Strasse oder Bahn zur Stosszeit benutzen will, verursacht Stau- und Infrastrukturkosten, die massgeblich durch andere getragen werden. Würden diese Kosten auf die Preise überwälzt, indem die Verursacher der temporären Spitzenlast zur Kasse gebeten werden («peak-load pricing»), käme es zu einer zeitlichen Glättung der Nachfrage nach Verkehrsleistungen und zugleich zu höheren Einnahmen.

**Der Autor ist Professor für Volkswirtschaftslehre und vertritt dieses Fach an der Zürcher Hochschule Winterthur (ZHW) und der Universität St.Gallen (HSG).*