

Der Missstand der subventionierten Mobilität

von Prof. Dr. Tilman Slembeck, Abtwil

Im April 2005 hat der Bundesrat eine Vorlage für die Errichtung eines 20-Milliarden-Infrastrukturfonds sowie eines befristeten Dringlichkeitsfonds von 2,2 Milliarden zur Vernehmlassung vorgelegt. Diese Mittel sollen der Beseitigung von Engpässen in den Agglomerationen und im Nationalstrassennetz dienen (NZZ, 14.04.05). Begründet wird die Vorlage im Vernehmlassungsbericht unter anderem mit der langfristigen volkswirtschaftlichen Bedeutung von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur für den Wirtschaftsstandort Schweiz sowie der Sicherung von Arbeitsplätzen. Vor diesem Hintergrund fragt sich, wie stichhaltig dieses Argument ist und ob sich aus der makroökonomischen Bedeutung des Verkehrssektor ableiten lässt, dass dieser vorwiegend staatlich zu finanzieren sei. Und wer hat den Nutzen bzw. trägt die Kosten öffentlich subventionierter Mobilität?

Ein Blick zurück zeigt, dass die Debatte um die Vor- und Nachteile der Mobilität in unserem Land stark durch Emotionen geprägt ist. Proponenten 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, welches anhand einer Infrac-Studie vorrechnete, dass der volkswirtschaftliche Nutzen des ÖV zwischen 11 und 33 Milliarden Franken pro Jahr betrage und fast jeder zehnte Schweizer Arbeitsplatz mit dem ÖV zusammenhänge. Gemäss Studie gereicht dies zur Rechtfertigung der 6 Milliarden, die Bund und Kantone jedes Jahr in den ÖV stecken (NZZ, 12.10.04).

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 Milliarden Franken 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* dieser Verkehrsträger für die Gesellschaft mit insgesamt über 5 Milliarden pro Jahr beziffert werden (NZZ, 19.1.05). Weil von diesen Kosten ca. 93 Prozent den Strassenverkehr betreffen, kann dies als politischer Punktgewinn für den ÖV gewertet werden.

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, welche direkt bei den Produzenten und Konsumenten von Verkehrsleistungen selbst entstehen. *Kostenseitig* handelt es sich um Auslagen für Bau, Unterhalt und Betrieb von Schiene und Strasse. Auf Seiten des *internen Nutzens* geht es um die individuellen Vorteile der Benutzer, welche 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. In einer Marktwirtschaft sind es nämlich in erster Linie die Marktteilnehmer selbst, die als Anbieter oder Nachfrager die Vorteile aus Produktion und Konsum wirtschaftlicher Leistungen ziehen. Der *volkswirtschaftliche Gesamtnutzen* des Verkehrs besteht auf mikro-

ökonomischer Ebene vereinfacht ausgedrückt aus den Gewinnen der Anbieter von Transportleistungen sowie den Vorteilen, den die Nachfrager dieser Leistungen aus deren Konsum beziehen. Dies ist nicht grundsätzlich anders, als wenn Bäcker ihre 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), sondern mehrheitlich indirekt über Treibstoffabgaben und Verkehrssteuern. Dadurch wird eine Zuordnung der direkten Kosten erschwert und die Gewinne der Transporteure verzerrt. Auch beim Schienenverkehr finanziert die öffentliche Hand kräftig mit, sodass 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 widerspiegeln, 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 Proponenten von Schiene und Strasse wollen nämlich die *makroökonomische Bedeutung* des favorisierten Verkehrsträgers fälschlicherweise als *externen Nutzen* verstanden wissen. Sie lassen Wertschöpfung, Einkommen und Arbeitsplätze im jeweiligen Bereich durch Studien berechnen, um diesen vermeintlich externen Nutzen zu belegen und damit staatliche Unterstützungen zu legitimieren. Dies entbehrt zwar nicht einer politisch-strategischen Logik seitens der Lobbyisten, ist aber aus volkswirtschaftlicher Sicht völlig unhaltbar. Ergäbe sich nämlich aufgrund der makroökonomischen Bedeutung einer Branche eine hinreichende Begründung für deren staatliche Subventionierung, müssten zwangsläufig alle grösseren Branchen der Schweiz subventioniert werden. So schafft allein das Bäcker-Konditor-Gewerbe über 30'000 Arbeitsplätze, 2'700 Lehrstellen und einen Jahresumsatz von 2,5 Milliarden Franken. Erst recht Anspruch auf staatliche Unterstützung hätte das Baugewerbe, die chemische Industrie, die Banken und Versicherungen und so weiter. Dies wäre finanz- wie ordnungspolitisch ein grober Unfug.

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

Zusammenfassend lässt sich aus der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Verkehrs in einer Marktwirtschaft kein hinreichender Grund für dessen staatliche Subventionierung ableiten. Weil der Nutzen fast ausschliesslich intern, d.h. bei den Benutzern selbst, anfällt, sind stattdessen Finanzierungssysteme zu fördern, welche Benutzungspreise erhebt, die 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, welche durch eine Erhebung von Gebühren direkt bei den Nutzern und zu Preisen, die auch die negativen externen Wirkungen berücksichtigen, finanziert werden. Denn 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 überwältigt, indem die Verursacher der temporären Spitzenlast zur Kasse gebeten werden (sog. peak-load pricing), käme es zu einer zeitlichen Glättung der Nachfrage nach Verkehrsleistungen und zugleich zu deutlich höheren Einnahmen.

tilman@slembeck.ch