

Freie Fahrt, weniger Steuern

Reiner Eichenberger und Mark Schelker

Das grösste Hindernis im Schweizer Verkehr sind die Milliarden vom Staat. Zwei Ökonomen weisen den Weg aus der Subventionsfalle.

Verkehrsstaus und Umweltbelastung einerseits – wachsende Steuerlast, kaum Wirtschaftswachstum und weit überhöhte Preise andererseits. Diese verkehrs- und wirtschaftspolitischen Misserfolge der Schweiz sind das Ergebnis der langjährigen Subventionspolitik, die den Verkehrsbereich mit gut 14 Mrd Franken zu einem der grössten staatlichen Budgetposten gemacht hat.



Verursacherprinzip für alle: Road-Pricing-Schranke in London.

Wirksame Reformen müssen dem engen Zusammenhang von Verkehrs- und Wirtschaftsproblemen gerecht werden: Es gilt, endlich das Verursacherprinzip durchzusetzen – und zwar für alle Verkehrsteilnehmer. Die Benutzer privater und öffentlicher Verkehrsmittel müssen die Kosten tragen, die sie verursachen. Mit den so gewonnenen Budgetmitteln können die Steuern massiv gesenkt und die Wirtschaft in Schwung gebracht werden.

Autofahrer verursachen bekanntlich grosse Umwelt-, Unfall-, und Staukosten, die nicht sie selbst, sondern andere tragen. Diese externen Kosten sind nichts anderes als eine implizite Subvention des privaten Verkehrs von jährlich je nach Schätzung 5 bis 8 Mrd Franken. Sie geben jedem einzelnen Autofahrer Anreize, mehr zu fahren und damit die Gesellschaft mehr zu belasten, als wenn er seine Kosten selbst tragen müsste. Zudem fördern sie den Pendelverkehr und so die Zersiedelung unserer Landschaft.

Zwar will schon die heutige Politik den privaten Verkehr stärker belasten, etwa mit der Autobahnvignette oder höheren Motorfahrzeugsteuern. Doch diese Massnahmen sind wirkungslos. Da sie nur die Fixkosten erhöhen, aber nicht die Kosten für jeden zusätzlichen Kilometer, senken sie die Fahrleistung nicht.

Schädliche Übermobilität

Noch schlimmer ist, dass die Verkehrssteuererträge kontraproduktiv eingesetzt werden. Fast alle Politiker wollen damit den öffentlichen Verkehr zusätzlich fördern, obwohl dieser schon heute rund 7 Mrd Franken aus öffentlichen Mitteln erhält. Dies ist jedoch aus drei Gründen schädlich:

- 1 - Die Subventionen für den ÖV rechtfertigen sich mit dem Versagen der Politik im Motorfahrzeugbereich. Hauptargument ist, der private Verkehr verursache noch grössere externe Kosten, und der ÖV brauche gleich lange Spiesse. Damit wird aber nicht eine sinnvolle Mobilität gefördert, sondern alleine eine hoch subventionierte Übermobilität mit all ihren negativen Folgen.
- 2 - Der Ausbau des ÖV führt langfristig oft nicht zu weniger, sondern zu mehr privatem Verkehr. Beispielsweise ziehen viele Familien in Agglomerationsgemeinden mit gutem ÖV-Anschluss, damit die Kinder mit dem ÖV leicht zur Schule können. Die Eltern fahren dann aber mit dem Auto zu Arbeit und Einkauf.
- 3 - Auch der ÖV verursacht grosse Externalitäten. Laut Daten des Bundes schneiden z.B. Regionalzüge im Vergleich mit Autos schlecht ab. Pro Personenkilometer verbrauchen sie ähnlich viel Energie und zweieinhalbmal so viel Land und verursachen über fünfmal so viel Lärm. Da hilft auch der Einwand nicht, die Bahnen bräuchten «saubere Elektrizität» aus eigenen Wasserkraftwerken und nützten ihr eigenes Land. Denn wenn nicht die Bahn den Strom und das Land verbrauchen würde, könnte er für andere Aufgaben verwendet werden, so dass weniger «dreckiger Strom» produziert werden müsste. Und auch das Land könnte alternativ verwendet werden. So verbrauchen allein die

SBB für ihre Anlagen rund 100 km² Land, ohne dass die Kosten in der Erfolgsrechnung erscheinen, obwohl die volkswirtschaftlichen Kosten für so viel bebauten Land wenigstens 1 Mrd Franken betragen.

Aus der Subventionsfalle hilft ein dreistufiges Reformprogramm:

1 - Schritt: Internalisierung der Kosten des Privatverkehrs

Jedem Motorfahrzeuglenker müssen seine Infrastruktur-, Umwelt-, Unfall- und Staukosten möglichst genau angelastet werden. Weil die externen Kosten je nach Fahrzeugtyp, Strasse, Zeit und Verkehrssituation völlig unterschiedlich sind, braucht es ein elektronisches Road-Pricing-System, das jedem Verkehrsteilnehmer seine Kosten situationsgerecht zurechnet. Bei voller Abgeltung der externen Kosten fallen so jährlich 5 bis 8 Mrd Franken an. Die grossen Erfolge des Road-Pricing in London und Singapur belegen, wie stark seine Steuerungswirkung ist. Dass die vollautomatisierten Systeme technisch einwandfrei funktionieren, zeigen auch die weltweit unzähligen elektronischen Autobahnzahlstellen sowie die schweizerische LSVA. Der Einwand, die Umsetzung von flächendeckendem Road-Pricing beanspruche mehrere Jahre, ist hinfällig. Die anderen Verkehrsbewältigungsmassnahmen wie Auto- und Eisenbahnbau brauchen wesentlich länger und kosten ein Vielfaches.

2 - Schritt: Streichen der Subventionen für den öffentlichen Verkehr

Der private und der öffentliche Verkehr müssen gleichgestellt werden. Entgegen einem weitverbreiteten Irrtum bedeutet das aber gerade nicht, dass die Strassengebühren in den ÖV gesteckt werden sollten. Im Gegenteil: Die ÖV-Subventionen müssen gestrichen werden. Wenn die Nutzer privater Verkehrsmittel dank Road Pricing für ihre Umwelt-, Unfall- und Staukosten voll aufkommen, gibt es keinen Grund mehr, den ÖV zu subventionieren. Vielmehr sollten dann auch dem ÖV seine beträchtlichen externen Kosten angelastet werden.

Dagegen wird zuweilen eingewandt, der private Verkehr belaste die Umwelt auch dann noch, wenn er Steuern zahle. Das stimmt zwar, ist aber irrelevant. Entscheidend für das gesellschaftliche Wohl ist, dass nur Verkehr stattfindet, der den Verkehrsteilnehmern mehr nützt, als er Dritten schadet. Das ist garantiert, sobald jeder Verkehrsteilnehmer die vollen Kosten seines Handelns trägt. Deshalb gibt es dann auch keinen Grund, den Privatverkehr noch zusätzlich einzuschränken.

Ein anderer Einwand besagt, der öffentliche Verkehr wäre ohne Subventionen so teuer, dass die Nachfrage völlig zusammenbrechen würde. Dieses Argument verkennt das grosse Effizienzsteigerungspotenzial, das dank Subventionsabbau und freiem Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Verkehrsträgern viel besser genutzt würde. Zudem zeigt es, wie unsinnig die heutigen Subventionen sind. Denn wenn die ÖV-Nutzer nicht bereit sind, die wahren Kosten zu tragen, ist es höchste Zeit, die Leistungen abzubauen.

Das «Verursacherprinzip für alle» würde die Übermobilität unserer Gesellschaft mit all ihren negativen Auswirkungen aufheben. Die eingesparten Mittel könnten zum Nutzen der Bürger und der Wirtschaft eingesetzt werden. Durch die richtige Internalisierung der externen Kosten des Privatverkehrs nehmen die Staatseinnahmen zwischen 5 bis 8 Mrd Franken zu, durch die Streichung der Subventionen für den öffentlichen Verkehr nehmen die Ausgaben um rund 7 Mrd Franken ab. Schon alleine dadurch entsteht ein neuer Finanzspielraum von 12 bis 15 Mrd Franken. Weitere Mittel würden durch die Internalisierung der externen Kosten des öffentlichen Verkehrs sowie dadurch anfallen, dass die Verkehrsnachfrage zurückginge und damit manch teure Strassenbauprojekte überflüssig würden. Insgesamt würden so die öffentlichen Budgets um 13 bis 17 Mrd Franken entlastet.

3 - Schritt: Mehrwertsteuer aufheben.

Diese Mittel müssen den Bürgern über Steuersenkungen zurückgeschüttet werden. Sie würden ausreichen, um die gesamte direkte Bundessteuer abzuschaffen oder die AHV-Beiträge der Arbeitgeber und -nehmer zu halbieren.

Am vorteilhaftesten für die gewöhnlichen Bürger und die Wirtschaft wäre es jedoch, die Mehrwertsteuer abzuschaffen. Ihr Ertrag ist zwar heute mit rund 17 Mrd Franken am oberen Ende der

geschätzten Einsparungen. Ihre Abschaffung würde aber das Wirtschaftswachstum und damit die anderen Steuereinnahmen so steigern, dass eine allfällige Lücke schnell kompensiert würde. Folgende sind die wichtigsten Vorteile:

- 1 - Die Abschaffung der Mehrwertsteuer entlastet alle Steuerzahler, vor allem auch die Bezüger niedriger Einkommen.
- 2 - Die Mehrwertsteuer verursacht riesige volkswirtschaftliche Kosten, indem sie die Wirtschaftstätigkeit vermindert. Eine Seco-Studie des Basler Ökonomen Frank Bodmer schätzt, dass jeder mit der Mehrwertsteuer erhobene Franken zusätzlich zur Steuerbelastung volkswirtschaftliche Kosten von 45 bis 70 Rappen bewirkt.
- 3 - Die Mehrwertsteuer stellt insbesondere für arbeitsintensive Dienstleistungsunternehmen praktisch eine Lohnsteuer dar. Mit ihrer Abschaffung würde die Nachfrage nach einfacheren Arbeiten stark anwachsen. Damit wäre sie ein wirksames Mittel gegen Arbeitslosigkeit und die fortschreitende Verarmung wenig qualifizierter Arbeitstätiger.
- 4 - Der administrative Aufwand der Mehrwertsteuererhebung ist für die Bundesverwaltung und die Wirtschaft sehr gross. Ganz besonders belastet er kleine und mittlere Betriebe sowie junge Firmen und damit die Innovations-, Wachstums- und Beschäftigungsmotoren der Schweiz.
- 5 - Die Mehrwertsteuer dient dem Parlament als einfaches Vehikel für Steuererhöhungen. Für alles und jedes soll die Mehrwertsteuer erhöht werden. Mit ihrer Aufhebung würde solch wohlfeilen Steuererhöhungen ein wirksamer Riegel geschoben.

Milliardengewinne nach Marktöffnung

Die Aufhebung der Mehrwertsteuer würde es erlauben, den Schweizer Markt effektiv zu öffnen. Da die Grenzkontrollen heute hauptsächlich der Erhebung der Mehrwertsteuer dienen, könnten sie stark reduziert und auf wirkliche Probleme ausgerichtet werden. Da die Mehrwertsteuer eines der wichtigsten Hemmnisse für den einfachen Parallelimport von Gütern und Dienstleistungen durch Konsumenten und Wiederverkäufer darstellt, würde ihre Aufhebung den Preisdruck auf die Importeure und ausländischen Produzenten stark erhöhen, so dass die Preise von Importgütern sinken und damit der reale Wert der Schweizer Einkommen stark steigen würde. Angesichts der riesigen Preisdifferenzen zwischen der Schweiz und dem EU-Umland von je nach Warenkorb 30 bis 60 Prozent und gar bis zu 100 Prozent für die besonders günstigen Grosshandelsketten dürften die Gewinne aus einer wirksamen Marktöffnung für die Schweiz bei mehrstelligen Milliardenbeträgen liegen.

Die dem «Verursacherprinzip für alle» nachgesagten Nachteile gibt es nicht.

- 1 - Die Internalisierung der externen Kosten des Privatverkehrs würde zwar zu einer Verteuerung des Verkehrs insbesondere in Städten und Agglomerationen führen, weil dort die externen Kosten besonders hoch sind. Genau entgegen den Aussagen vieler Politiker wäre dies aber kein Standortnachteil, sondern ein gewaltiger Vorteil. Da die Internalisierung der Kosten die Verkehrsprobleme der Städte auf besonders effiziente Weise löst, die Umweltqualität verbessert, die Staus verkürzt und die Pendlerzahlen senkt, würden die Städte als Lebens- und Wirtschaftsraum attraktiver.
- 2 - Das Beispiel Londons zeigt, dass auch die Autofahrer von der Internalisierung der Kosten profitieren. Jede andere Verkehrspolitik belastet sie stärker, sei es durch die ungelösten Verkehrsprobleme wie Stau und Unfälle oder durch andere einschneidende Eingriffe, z.B. Fahrverbote.
- 3 - Zuweilen wird argumentiert, der private Verkehr verursache neben grossen externen Kosten viel grösseren externe Nutzen, ja eine moderne Volkswirtschaft sei ohne Privatverkehr nicht überlebensfähig. Das stimmt zwar, ist aber kein Grund, die negativen Externalitäten nicht zu besteuern. Denn entscheidend sind die Kosten und Nutzen pro zusätzlich gefahrenen Kilometer, nicht die Nutzen des Verkehrssystems insgesamt. Während die externen Kosten mit zunehmender Nutzung stark anwachsen, resultieren die gesellschaftlichen Nutzen nicht aus der zusätzlichen Fahrleistung,

sondern aus der Existenz der Verkehrsinfrastruktur und ihrer Erschliessungsleistung. Deshalb müssen die externen Kosten besteuert, nicht aber die (Existenz-)Nutzen belohnt werden.

Nach dem Scheitern des Gegenvorschlags des Parlaments zur Avanti-Initiative ist der Zeitpunkt für die effizienzorientierte Neuausrichtung der Verkehrspolitik ideal. Falls sich eine Partei auf der Suche nach neuen Politikgehalten und einem klareren Programm für das für die Bürger, die Wirtschaft und die Umwelt besonders fruchtbare Reformprogramm «Verursacherprinzip für alle» entscheiden sollte, kann es – natürlich gegen Benutzergebühr – gerne übernommen werden.

Prof. Reiner Eichenberger ist u.a. Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg und Mitglied des Center for Studies in Public Sector Economics der Universitäten Bern, Neuenburg und Fribourg.

Mark Schelker ist Assistent am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität Fribourg.