

Verkehrswende durch Kostenwahrheit

Die Elektrifizierung und Teilautonomisierung des Autoverkehrs wird zu einer eigentlichen Verkehrsrevolution führen. Die SBB sollten dereinst Teile ihrer Schienentrassees als Strassen für teilautonomen Individualverkehr umnutzen. Gastkommentar von Reiner Eichenberger und David Stadelmann



Für eine kluge Verkehrspolitik zählt nicht die Summe der externen Kosten, sondern es zählen die externen Kosten pro Personen- und Tonnenkilometer. ANWICK/RAMP/INZ

Für viele gibt es den «guten Verkehr» mit Bahn, Tram, Bus oder Velo und den «bösen Verkehr» mit Auto und Flugzeug. Ersterer soll gefördert, Letzterer eingeschränkt oder verboten werden. Doch vernünftige Verkehrspolitik sieht anders aus: Der Transport von Personen und Gütern ist eine normale Dienstleistung, und es gibt keinen Grund, ihn zu subventionieren. Deshalb brauchen wir Kostenwahrheit. Die Nutzer aller Verkehrsträger sollen die von ihnen verursachten Kosten vollumfänglich selbst bezahlen. Subventionen sollen gestrichen werden. Die dank Kostenwahrheit beim Staat anfallenden Finanzmittel müssen bestmöglich eingesetzt werden, also über Steuersenkungen an Bürger und Wirtschaft zurückgegeben werden.

Böse Gute und gute Böse?

Der «böse Verkehr» schädigt Umwelt und Gesundheit und belastet so die Allgemeinheit. Doch auch der «gute Verkehr» belastet die Allgemeinheit mit enormen Subventionen und ist deshalb nicht nachhaltig. Denn echte Nachhaltigkeit hat drei Dimensionen: Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft. Wer nur an die Umwelt denkt und die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kosten für die Allgemeinheit ignoriert, liegt genauso falsch wie diejenigen, die nur die Wirtschaft sehen.

Für Kostenwahrheit müssen die «externen» Kosten zulasten der Gesellschaft aller Verkehrsarten berechnet werden. Das Bundesamt für Statistik (BIS) und das Amt für Raumentwicklung (ARE) bereiten die relevanten Daten längst auf. Für den Autoverkehr werden akribisch alle Infrastruktur-, Betriebs-, Umwelt-, Gesundheits-, Unfall- und Lärmkosten zusammengerechnet und allen verkehrsbezogenen Zahlungen der Autofahrer gegenübergestellt. So schätzt das BIS in seiner Ende 2020 erschienenen Publikation «Kosten und Finanzierung des Verkehrs 2017», dass der Strassenpersonenverkehr zwar seine Infrastruktur- und Betriebskosten selbst bezahlt, aber der Allgemeinheit Schäden an Umwelt und Gesundheit von jährlich 73 Milliarden verursacht. Nach dem Prinzip der Kostenwahrheit müssen diese externen Kosten den Fahrzeugen am besten über ein elektronisches Preissystem nach Fahrleistung, Umweltschädlichkeit, Ort und Zeit angelastet und so «internalisiert» werden. Das ist

Natürlich muss Kostenwahrheit nicht nur für das Auto, sondern für jedes Verkehrsmittel gelten.

technisch problemlos möglich. Sinnvollerweise sollen auch Preise für die Benutzung knappen Strassenraums erhoben werden; so könnten Staus wirkungsvoll reduziert werden.

Natürlich muss Kostenwahrheit nicht nur für das Auto, sondern für jedes Verkehrsmittel gelten. Das Amt schätzt die Schäden an Umwelt und Gesundheit des öffentlichen Personenverkehrs mit Zug, Bus und Tram auf 885 Millionen Franken jährlich. Doch der öV schädigt nicht nur die Umwelt, sondern vor allem auch die öffentlichen Kassen, weil diese einen grossen Teil der Infrastruktur- und Betriebskosten des öV bezahlen müssen. Auch dazu liegen amtliche Zahlen vor. Zu den Umweltschäden hinzu kommen jährliche «Budgetschäden» von 4,5 Milliarden Franken für den Zugverkehr und 2 Milliarden für Bus und Tram.

Diese Berechnungen umfassen fast alle denkbaren Schadenskategorien sowie die Belastungen in den vor- und nachgelagerten Bereichen. Für den Privatverkehr sind sie mehr oder weniger «state of the art». Diejenigen für den öV wären etwas zu korrigieren. So wird angenommen, der Schienenverkehr belaste Luft und Klima kaum, weil der verwendete Strom aus Wasserkraft stamme. Das ist falsch, denn dieser Strom könnte ja auch anderweitig verwendet werden und dort dreckigen Strom ersetzen. Für eine kluge Verkehrspolitik zählt nicht die Summe der externen Kosten, sondern es zählen die externen Kosten pro Personen- und Tonnenkilometer. Diese werden leider in den Publikationen von BIS und ARE nicht direkt ausgewiesen, können aber aufgrund der publizierten Daten berechnet werden. Die Ergebnisse sind schlagend: Die gesamten externen Kosten pro Personenkilometer betragen für den privaten Verkehr auf der Strasse 73 Rappen und in der Luft 2,5 Rappen. Für den öV auf der Schiene betragen sie 24,5 Rappen und mit Bus und Tram 50,1 Rappen. Und für den Veloverkehr betragen sie wenigstens 22 Rappen (inklusive Gesundheitsnutzen durch sportliche Betätigung und Infrastrukturkosten). Wiederum beruhen die hohen gesellschaftlichen Kosten für den öV weitgehend auf seiner hohen Last für die öffentlichen Budgets und diejenige für den Veloverkehr auf den Unfällen sowie den Infrastrukturkosten.

Auch beim Güterverkehr schneidet die Strasse mit 4,3 Rappen pro Tonnenkilometer besser ab als die Bahn mit 9,2 Rappen. Somit ist heute für die Allgemeinheit «guter Verkehr» im Regelfall schädlicher als «böser Verkehr». Oder anders gesagt:

Politik, die allgemein auf die Zurückdrängung von Auto- und Flugverkehr und den Ausbau des öV und des Veloverkehrs setzt, vervielfacht im Durchschnitt die Belastung für die Allgemeinheit: vom Auto aufs Velo um den Faktor drei, vom Flugzeug auf den Zug um den Faktor zehn. Aber Achtung! Die Kostenberechnungen bedeuten keinesfalls, dass nun aller Verkehr über die Strasse oder die Luft gehen soll. Die Zahlen sind Durchschnittswerte. Manche Fahrten haben klar höhere externe Kosten, manche klar tiefere. So sind mit nur einem oder einzelnen Passagieren besetzte Ortsbusse gesellschaftliche «Mini-gaus», hingegen sind vollbesetzte Trams in der Zürcher Bahnhofstrasse besser als Autokolonnen.

Oft wird behauptet, wenn mehr Passagiere auf den öV wechselten und die Auslastung steige, säne seine Kosten. Das stimmt nicht. Im öV gibt es an vielen Stellen Kapazitätsengpässe, so die Kosten mit den Passagierzahlen wenigstens mitwachsen. Je dichter der Fahrplan, desto grösser werden die Systemrisiken und -instabilitäten. Zudem bringt der Ausbau des öV zumeist nicht weniger, sondern mehr Autoverkehr. So führt der Ausbau der S-Bahn zu starker Siedlungsentwicklung entlang der S-Bahn-Strecken, wodurch auch der Autoverkehr wächst.

Natürlich sind die Kostenschätzungen mit Unsicherheiten behaftet. Das spricht aber keinesfalls gegen Kostenwahrheit. Es ist immer besser, den Verkehrsteilnehmern die bestmöglich geschätzten Kosten anzurechnen, als nichts anzurechnen oder den Verkehr zu verbieten.

Rosige Verkehrszukunft

Richtig angewandt, bringt Kostenwahrheit nur Vorteile: weniger Umweltbelastung, Lärm, Staus und Zersiedlung; schnellere Entwicklung der Verkehrstechnologie und damit viel effizienteren Verkehr; freie Mittel für grosse Steuersenkungen und soziale Ausgleichsmassnahmen. Hinzu kommt das vielleicht Wichtigste: Kostenwahrheit macht den öffentlichen Diskurs über Verkehrspolitik vernünftig und wahrhaftig. Bürger und Politiker bekommen Anreize, die Folgekosten ihrer Forderungen zu berücksichtigen. Die heutigen Forderungen nach dem Ausbau der verschiedenen Verkehrsträger sind gressenteils Folge davon, dass die Verkehrsteilnehmer ihre Kosten nicht selbst tragen müssen.

In Zahlen bedeutet Kostenwahrheit dies: Erstens müssen der private und öffentliche Personen- und Güterverkehr ihre externen Umwelt-, Gesundheits-, Lärm- und Unfallkosten von zusammen rund 11,4 Milliarden jährlich selbst bezahlen. Zweitens müssen die Subventionen aller Staatsebenen für den öV von heute rund 71 Milliarden möglichst vollständig abgebaut werden. Drittens müssen die so beim Staat anfallenden Mittel von zuerst 18,5 Milliarden jährlich bestmöglich verwendet werden. Die Summe entspricht mehr als vier Fünfteln des Mehrwertsteuerertrags, sie wird aber mit den sinkenden externen Effekten des Privatverkehrs schrumpfen. Viertens können viele der heutigen Regulierungen im Verkehrsbereich abgebaut werden. Sie sind überflüssig und schädlich, wenn die Preise für den Verkehr richtig gesetzt sind.

Ein solches Programm wäre mehrheitsfähig – falls das Entscheidende erfüllt ist: Die Bürger müssen die Garantie haben, dass die Kostenwahrheit von Bund, Kantonen und Gemeinden nicht missbraucht wird, um die Staatseinnahmen zu erhöhen oder Verkehrsteilnehmer aus anderen Kantonen oder Gemeinden auszubeuten. Entscheidend ist deshalb, wie Kostenwahrheit institutionell umgesetzt wird. So muss festgelegt werden, auf welchen staatlichen Ebenen, durch wen und nach welchen Grundsätzen über die Höhe der Verkehrsabgaben entschieden wird, wohin die Einnahmen fliessen und wer über die Mittelverwendung entscheidet. Beispielsweise könnten die Gemeinden ermächtigt werden, über die Verkehrsgebühren auf ihrem Grund zu entscheiden, solange die Einnahmen an die Herkunftsgemeinden der Verkehrsteilnehmer fliessen. Das gäbe ihnen Anreize, die Gebühren entsprechend den tatsächlichen Externalitäten festzulegen.

In den letzten 30 Jahren wurde viel über Road-Pricing und Mobility-Pricing geredet. Die institutionelle Ausgestaltung wurde völlig vernachlässigt. Es ist höchste Zeit, dass sie ernsthaft diskutiert wird. Denn die absehbare Elektrifizierung und Teilautonomisierung des Autoverkehrs bringt eine Verkehrsrevolution. Erstens wird so der Privatverkehr die Umwelt weniger belasten, aber zugleich wird er auch sehr viel attraktiver. Zweitens erzwingt die Elektrifizierung den Übergang zu einem elektronischen Preissystem für die Strasse, weil die heutige Finanzierung der Strasseninfrastruktur über die Treibstoffzölle wegbriecht. Drittens zerstört sie den Nimbus des öV als «guter Verkehr». Wir erwarten deshalb, dass die SBB dereinst Teile ihrer Schienentrassees als Strassen für teilautonomen Individualverkehr umnutzen und so zur SSB werden, der Schweizerischen Strassenbetreiberin.

Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Uni Freiburg und Forschungsdirektor von Crema – Center of Research in Economics, Management and the Arts; David Stadelmann ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Uni Bayreuth, Research Fellow bei Crema, Fellow bei Best (Australien) und Mitglied des Walter-Eucken-Instituts (Deutschland).