

Konsum hängt nicht von Bahn und Bus ab

Kritik an Studie zum Nutzen des öffentlichen Verkehrs

Von Reto Föllmi und Urs Meister

Das Bundesamt für Verkehr, der Verband öffentlicher Verkehr sowie SBB und BLS Lötschbergbahn haben eine Studie zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des öffentlichen Verkehrs publiziert (NZZ 12. 10. 04). Die Autoren, die am Institut für empirische Wirtschaftsforschung bzw. am Lehrstuhl für Unternehmensführung und -politik der Universität Zürich tätig sind, äussern Zweifel am hohen Nutzen, den die Studie Bahn und Bus zubilligt. Sie äussern aus volkswirtschaftlicher Sicht fundamentale Vorbehalte am Vorgehen und an den Resultaten der Untersuchung.

Die Verfasser der jüngst veröffentlichten Studie kommen zum Schluss, dass der volkswirtschaftliche Nutzen aller öffentlichen Verkehrsmittel rund 33 Milliarden Franken beträgt, was einem Anteil von 7,8 Prozent am Bruttoinlandprodukt entspricht. Damit würde der Nutzen die von Bund und Kantonen geleisteten Subventionen im Umfang von 5,9 Milliarden Franken bei weitem übersteigen. Für den Steuerzahler etwas einfacher ausgedrückt: Subventionen in den öffentlichen Verkehr sind offensichtlich sehr lohnend. Bei genauerem Hinsehen relativiert sich dieses Resultat allerdings sehr. Bei ihrer Definition von volkswirtschaftlichem Nutzen addieren die Macher der Studie drei unterschiedliche Komponenten: den direkten, den indirekten und den induzierten Effekt. Der direkte Effekt erfasst die Wertschöpfung der Transportunternehmen, der indirekte Effekt die dazu nötigen Vorleistungen und der induzierte Effekt sogenannte multiplikative Wirkungen auf die übrige Wirtschaft.

Subvention nicht gleich Nutzen

Problematisch ist bereits die Erfassung der Wertschöpfung im Rahmen des direkten Effekts. Wird angenommen, dass die Transportunternehmen keinen bedeutenden Gewinn machen, lässt sich die Wertschöpfung – wie in der Studie dargestellt – als Gesamtkosten minus die entsprechenden Kosten für Vorleistungen berechnen. Dabei allerdings werden die von der öffentlichen Hand geleisteten Subventionen automatisch einbezogen. Oder mit anderen Worten: Je höher die Subventionen sind, desto höher die berechnete Wertschöpfung. Bereits damit wird klar, dass sich eine solche Berechnungsmethode kaum eignet, um Subventionen im öffentlichen Verkehr zu rechtfertigen. Folgt man der Studie, nimmt der Nutzen des öffentlichen Verkehrs mit jedem zusätzlichen Subventionsfranken um genau diesen Franken zu – eine Tautologie. Darüber hinaus wird in der Studie auch die Wertschöpfung von assoziierten Unternehmen – wie etwa Geschäften in Bahnhöfen – zum direkten Effekt gezählt. Allerdings ist es anmassend, davon auszugehen, dass diese einzig wegen Bahn und Bus existieren. In einer Welt ohne öffentlichen Verkehr könnten und würden sie alternative Standorte wählen. Jedenfalls wird in Ländern, in denen der öffentliche Verkehr eine geringe Rolle spielt, wie z. B. in den USA, kaum weniger konsumiert als in der Schweiz.

Ebenso problematisch ist die Berücksichtigung des induzierten bzw. des multiplikativen Effektes, der in der Studie zwei Drittel des Gesamtnutzens darstellt. Seit John Maynard Keynes ist der berühmte Multiplikatoreffekt wohl das Allerweltsmittel für Gefälligkeitsstudien aller Art. Der Multiplikator gibt jedoch nur die kurzfristige Einkommenswirkung fiskalpolitischer Impulsprogramme an. Mittel- und langfristig ist der Effekt aber gleich null. Für dauernde Subventionen, die eben ihrer Natur nach längerfristig sind, ist die Multi-

pplikatoranalyse damit fehl am Platz und gänzlich falsch. Diese Fehlüberlegung lässt sich mit einem einfachen Beispiel illustrieren. Wenn ein Konsument beim Konditor Torten für 100 Franken erwirbt, hat der Konditor 100 Franken mehr Einkommen. Damit kann auch er seine Konsumausgaben erhöhen, beispielsweise kauft er beim benachbarten Metzger ein. Damit könnte natürlich auch der Metzger seine Konsumausgaben erhöhen und so weiter. Nun kann man wie die Autoren der Studie annehmen, dass jeder verdiente Franken über den induzierten Effekt zwei weitere zeitigt. Wie hoch ist dann der Gesamtnutzen in einer Volkswirtschaft? Die Milchbüchleinrechnung ist einfacher, als sie scheint: Die Gesamtsumme jedes verdienten Frankens ist gerade das Bruttosozialprodukt, folglich beläuft sich der Gesamtnutzen auf das Dreifache des Volkseinkommens. Hätte jede Wirtschaftstätigkeit diese multiplikativen Effekte, entstünde ein ökonomisches Perpetuum mobile – ein solches existiert aber weder in der Physik noch in der Ökonomie. Auf einen Nenner gebracht: Die angeblichen induzierten Effekte gibt es gar nicht.

Nutzen differenzieren

Um die volkswirtschaftlich richtige Höhe von Subventionen zu beurteilen, müsste die Studie zwischen zwei Arten von direktem Nutzen der öffentlichen Verkehrsmittel unterscheiden: dem Nutzen, für den eine tatsächliche Zahlungsbereitschaft in der Bevölkerung existiert, und jenem Nutzen, für den keine oder keine ausreichende Zahlungsbereitschaft besteht. Für einen Teil der Leistungen von Bahn und Bus existiert offensichtlich eine hinreichende Zahlungsbereitschaft privater Kunden, so dass keine Subventionen nötig sind, um sie bereitzustellen. Beispielsweise lassen sich Verbindungen zwischen Städten rentabel betreiben. Mit den Subventionen sollen aber gerade jene Verbindungen ermöglicht werden, die aufgrund der mangelhaften privaten Zahlungsbereitschaft zwar nicht rentabel betrieben werden können, aus volkswirtschaftlicher Sicht jedoch von Nutzen sind. Um die notwendige Höhe der Subventionen zu bestimmen, müsste genau dieser Nutzen quantifiziert werden – die Volkswirtschaftslehre stellt dazu verschiedene Instrumente wie zum Beispiel die Contingent Valuation zur Verfügung.

Zwar haben die Autoren der Studie diesen Aspekt in ihrer Studie erwähnt, ironischerweise in der Nutzenberechnung aber ausgelassen. Der öffentliche Verkehr besitzt externe Effekte, die nicht durch den Markt abgegolten werden. Zwei häufig genannte Ziele sind der verminderte Ausstoss von Luftschadstoffen sowie die Verbesserung der Mobilität. Die Mobilität dient dabei insbesondere regionalpolitischen Zielsetzungen, etwa der Erschliessung von Randregionen oder der Verhinderung von Abwanderung. Zumindest prinzipiell entscheiden die Stimmenden bzw. die

Volkvertreter, wie viel ihnen diese Ziele wert sind. Mit anderen Worten: Die Höhe der Subvention stellt in einer idealen Theoriewelt gerade den Wert dieser externen Effekte dar. In der Realität wird der Wert der Einzelziele durch gut organisierte Lobbyisten eher überzeichnet, und es ist schwierig, der Bahn als Subventionsnehmer die richtigen Anreize zu geben, das gewünschte Angebot möglichst effizient bereitzustellen. Die verlorenen Marktanteile im Güterverkehr lassen darauf schliessen. Nüchtern betrachtet sind zusätzliche Subventionen für Bahn und Bus kaum Teil der Lösung, sondern vielmehr des Problems.