

# **Die Nutzen-Kosten-Analyse (NKA)**

## **Anmerkungen zu einer zentralen Grundlage deutscher Verkehrspolitik**

(überarbeitete Fassung: 6.11.2009, drei Seiten)

Im Folgenden finden Sie einige knapp gefasste Hinweise, speziell unter dem Gesichtspunkt „Autobahnbau“.

Ich zitiere jeweils aus dem Bewertungsverfahren zum Bundesverkehrswegeplan 2003 (Teil II: Bewertungskomponenten der NKA).

Als „räumliche Wirkungskomponenten“ werden genannt

1. Beschäftigungseffekte aus dem Bau
2. Beschäftigungseffekte aus dem Betrieb
3. Beiträge zur Förderung internationaler Beziehungen

Zu 1 (Beschäftigungseffekte aus dem Bau von Verkehrswegen)

Ich zitiere: „Die gewonnenen Investitionsvektoren werden mit der Matrix der inversen Koeffizienten multipliziert, um die Produktionseffekte der jeweiligen Investitionstypen zu erhalten. Durch weitere Multiplikation mit den sektoralen Arbeitskoeffizienten werden die benötigten direkten und durch intersektorale Verflechtung bedingten indirekten Beschäftigten ausgewiesen sowie durch Umrechnung auf ein einheitliches Investitionsvolumen (Anzahl Arbeitskräfte je 100 Mio. Euro) normiert.

Im Durchschnitt der untersuchten Projekte ergeben sich Gesamtbeschäftigungseffekte von 2350 Mannjahren je 100 Mio. Euro Investitionsvolumen.“

(Da die Abweichungen bei den acht unterschiedlichen Projekttypen (z.B. BAB-Neubau, Schleusen bei einer Wasserstraße) nach Aussage des Bewertungsverfahrens für die Nutzen-Kosten-Analyse maximal 3% betragen, wird generell mit diesem Mittelwert gerechnet.)

Der entscheidende Punkt dieser etwas gespreizten Formulierung ist folgender:

**Es ist nicht zu erkennen, dass Beschäftigungseffekte während einen Baus einen inhaltlichen Bezug zu einer Maßnahme haben**

**Deshalb gehören sie nicht in eine Nutzen-Kosten-Analyse.**

**Die Kosten für eine Maßnahme erscheinen nicht nur auf der Kosten-, sondern auch auf der Nutzenseite.**

Zu 2 (Beschäftigungseffekte aus dem Betrieb von Verkehrswegen)

Wie auf Seite 80 der Bewertungsgrundlagen für die Nutzen-Kosten-Analyse zutreffend formuliert wird, bildet die Grundlage dieses Ansatzes eine Hypothese. Diese Hypothese besteht in der Annahme (wie sie auch von fast allen politisch Verantwortlichen zurzeit vertreten wird), dass durch eine verbesserte technische Infrastruktur (Verkürzung der Transportwege) positive Beschäftigungseffekte ausgelöst werden.

Für diese Annahme einer generellen Tendenz solcher Beschäftigungseffekte gibt es meiner Kenntnis nach keinen wissenschaftlichen Nachweis.

Nach den Untersuchungen von Prof. Gather (Fachhochschule Erfurt) in Thüringen konnte kein (positiver) Beschäftigungseffekt durch Autobahnbau nachgewiesen werden. Gering-

für gute Vorteile für gut aufgestellte Betriebe schlugen sich nicht als Beschäftigungseffekt nieder.

Der einzige autobahnfreie Kreis Hessens (Marburg-Biedenkopf) gehört zu den Kreisen mit den geringsten Arbeitslosenzahlen, Cham, fernab einer Autobahn, hat weniger Arbeitslose als Hof an einer zentralen Autobahn, Alsfeld an der A 5 (Hessen) hat mehr Arbeitslose als die nicht an einer Autobahn gelegene Nachbarstadt Lauterbach. Natürlich wird man auch gegenteilige Beispiele angeben können. Nach Auskunft des Bundesverkehrsministeriums gibt es aber keinen Fall, dass man Erwartungen zur Beschäftigungsentwicklung vor dem Bau einer Autobahn mit der tatsächlichen Entwicklung nach dem Bau verglichen hätte.

Seit den Untersuchungen von Horst Lutter von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung „Räumliche Wirkungen des Fernstraßenbaus“ aus dem Jahre 1979 verstärken sich Hinweise, dass Fernstraßenbau häufig raumordnerisch kontraproduktiv wirkt, indem er Randbereiche von Ballungsräumen stärkt, aber eine Sogwirkung auf die dazwischen liegenden Räume ausübt (Ausweitung von Pendler- und Einkaufsfahrten).

Wichtig ist es auch, sich von punktuellen Betrachtungen zu lösen. Die mögliche Verlagerung eines Betriebes von A nach B mag raumordnerisch sinnvoll oder unerwünscht sein. In der Regel bleibt sie aber unter dem Aspekt „Beschäftigungseffekte“ folgenlos. Gleichwohl beruft man sich in der kommunal-, regional- und landespolitischen Diskussion unter Verkennung der Realitäten gerade auf die „Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen“.

In der NKA werden „die Transportzeiten und Luftliniengeschwindigkeiten je Verkehrsträger richtungsspezifisch zu allen Regionen ermittelt“ (S.80). Die berechnete Geschwindigkeitssteigerung ist der Kernpunkt der Nutzen-Kosten-Analyse. (s. zu diesem Punkt die später angesprochene verkehrserzeugende Wirkung von Straßen). Geringfügigen (berechneten) Zeitvorteilen für private Fahrten monetäre Bedeutung zuzuweisen, erscheint dabei überaus fragwürdig.

Ob der Vergleichsfall der Istzustand oder ein Null-Plus-Fall ist (Einbeziehung von Maßnahmen, die unabhängig vom untersuchten Projekt vorgesehen sind), wird nicht gesagt.

In einer Tabelle (S.82) werden regionale Differenzierungsfaktoren zur „Reaktionsintensität“ angegeben. Daraus ist etwa zu entnehmen, dass die Reaktionsintensität im Ruhrgebiet etwa zehnmal höher ist als im Emsland.

**Obwohl im Ruhrgebiet ein dichtes Autobahnnetz keine positive Auswirkung auf Arbeitslosenzahlen gezeigt hat, wäre es nach der NKA besonders sinnvoll, hier Autobahnen zur (unterstellten) Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu bauen.**

Zu 3 (Förderung internationaler Beziehungen)

In keinem Planfeststellungsverfahren, das mir bekannt ist, wird der grenzüberschreitende Verkehr an der gesamten Streckenbelastung angegeben. Damit ist der „gesonderte Bonus“ bei der Berechnung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses den Unterlagen nicht zu entnehmen und somit auch nicht überprüfbar. Er erscheint auch sachlich nicht begründbar.

#### 4. Umweltaspekte

Es ist wohl unstrittig, dass eine neue Autobahntrasse per Saldo ökologisch mehr Schäden als Nutzen bewirkt (Zerschneidungswirkung, Grund- u. Trinkwassergefährdung, Boden-

versiegelung, Erhöhung der Gesamtlärmbilanz, Schwächung des umweltfreundlicheren Verkehrsträgers Bahn etc.).

**Gleichwohl wird bei einer Nutzen-Kosten Berechnung sehr häufig sogar ein Nutzen („Entlastung der Umwelt“) durch einen Autobahnbau berechnet.**

Dies beruht darauf, dass eine (z.B. durch einen Autobahnbau bedingte) Abnahme an innerörtlicher Lärm- und Abgasbelastung und eine Abnahme der innerörtlichen Trennwirkung einer Durchgangsstraße monetär in Ansatz gebracht werden.

Dabei werden die verkehrserzeugenden Wirkungen neuer Straßen unter- und die Entlastung innerörtlicher Straßen überschätzt.

Das Handelsblatt berichtete am 12.10.2009 von einer umfangreichen Studie der Verkehrswissenschaftler Duranton und Turner über die Verkehrsentwicklung in den USA. Es zeigte sich, dass -unabhängig von sozioökonomischen und demographischen Daten- die verkehrserzeugenden Wirkungen von Autobahnen mit der Erweiterung des Netzes korrelieren und somit Staus nicht verringert wurden.

Entscheidend ist aber, dass die zentralen Umweltaspekte bei der Nutzen-Kosten-Analyse nicht bewertet werden (können). So erscheint der Flächenverbrauch nur in den Ankaufkosten. Auch eine potentielle Wertschöpfung auf landwirtschaftlichen und forstlichen Flächen bleibt unberücksichtigt.

Der Hinweis auf ökologische Risikoabschätzungen außerhalb der Nutzen-Kosten-Analyse löst das Problem nicht. In der Praxis zeigt sich, dass diese Umweltaspekte, solange sie nicht durch konkretes EU-Recht prozessrelevant sind, de facto nie die Umsetzung eines Projekts verhindern.

Es gibt bislang keine integrierte Betrachtung von Umwelt- und Verkehr(spolitik), sondern Umweltaspekte werden lediglich (oft in durchaus aufwändigen Untersuchungen), soweit sie rechtlich eine Hürde darstellen könnten, abgearbeitet, damit vor Gericht keine Abwägungsfehler nachgewiesen werden können.

## 5. Die Rolle der Nutzen-Kosten-Analyse im Planfeststellungsverfahren

Die Nutzen-Kosten-Analyse stellt eine entscheidende Begründung für ein Projekt dar. In Planfeststellungsverfahren wird aber lediglich ihr Kennwert eingebracht.

Nach Aussage des Bremer Verkehrswissenschaftlers Prof. Gert Martens sind „die Fehler beim Bewertungsverfahren für den BVWP-03 (d.h. Bundesverkehrswegeplan 2003, Anm.) so gewaltig, dass man sie durch die Durchrechnung ganz einfacher Beispiele in ihrer Größenordnung erkennen kann.“ (Schreiben an den Verfasser, Okt. 09)

Allerdings haben Kritiker einer Bundesfernstraßenplanung meist nicht die personellen und finanziellen Ressourcen, dies nachzuweisen zu können. Und selbst ein Nachweis eines Fehlers scheint kein zentraler Punkt in einem Rechtsverfahren zu sein.

Bei den für das Bundesverkehrsministerium erstellten Nutzen-Kosten-Analysen gibt es (auch im Ministerium) keine Berechnungsunterlagen. Es liegen nur Daten und der ausgeworfene Kennwert vor.

### Zusammenstellung:

Reinhard Forst, Steinwiesenweg 1, 35287 Amöneburg,

Tel. 06422-1231, E-Mail: r-forst@web.de