

Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft:

Wirtschaftlichkeit der A20-West in Frage gestellt

Einleitung

Autofahren gilt in unserer Gesellschaft als dynamisch, fortschrittlich und zukunftsorientiert. Dieselbe Vorstellung wird auf die Infrastruktur, die dieses Autofahren ermöglicht, – insbesondere Autobahnen – übertragen. So gilt es allgemein als völlig klar und logisch, dass der Bau einer Autobahn Fortschritt und wirtschaftliche Entwicklung unmittelbar mit sich bringt, wo immer sie auch gebaut wird.

Aktuell wird die Planung der Autobahn A20 massiv von diesem Gedanken beeinflusst. Aufgrund politischer Initiative der Landkreise Stade, Cuxhaven und Rotenburg, der Industrie- und Handelskammer und weiteren Institutionen und Personen wurde auf der „Antragskonferenz zur Vorbereitung des Raumordnungsverfahren“ am 16. Mai 2000 ein westlicher Korridor als zusätzliche Möglichkeit in die Planung aufgenommen.

Nach bisherigen Schätzungen würde dieser Korridor ca. 700 Millionen DM teurer sein als andere Planungskorridore und dabei wesentlich weniger Verkehr binden können.

Die einzige immer wiederholte Begründung für diese Investition: „Wirtschaftliche Vorteile für die betroffenen Gebiete“ oder „Allen Landkreisen mit Autobahnen geht es wirtschaftlich gut“ sowie „Die A20 dient der wirtschaftlichen Erschließung des Nordkreises“ argumentierte z.B. Landrat Gunter Armonat laut Stader Tageblatt vom 4.1..2001.

Für einen sachlich fundierten Planungsprozess bedeuten diese Thesen nichts weniger, als die Herausforderung nachzuweisen, wie eine Investition von bis zu 700 Millionen Mark durch sozio-ökonomische Entwicklung in den betroffenen Gebieten gerechtfertigt werden kann. Der Autobahn Korridor A20 West muss sich also an der Frage messen lassen, welche Auswirkungen er auf Investition, Beschäftigung, Qualifikation und Wohlstand in den betroffenen Regionen haben kann. Es ist zu prüfen, ob nicht mit gezielten Investitionen im Bereich der Wirtschaftsförderung und in regionale Infrastrukturmaßnahmen dieser wirtschaftliche Aufschwung nicht besser erreicht werden kann.

Ökonomische Theorie

Wenn durch den Bau einer Autobahn Wirtschaftswachstum entstehen soll, muss erklärt werden, wie und warum sich diese Maßnahme auf unternehmerische Entscheidungen auswirkt. Hierzu werden in der Wirtschaftswissenschaft im wesentlichen drei Erklärungsansätze verfolgt:

- Reduktion von Transportkosten
- Erschließung neuer Märkte
- Ansiedlung neuer Betriebe

Reduktion von Transportkosten

Die Grundidee dieses Ansatzes ist, dass durch den Bau von Straßen „indirekte Produktivitätseffekte“ entstehen (Frey 1970, 50). Diese Produktivitätseffekte basieren auf den transportbezogenen Aktivitäten der Unternehmen. Durch den Bau einer Autobahn können Transportkosten reduziert werden,

indem der Transport weniger Zeit in Anspruch nimmt und möglicherweise Fahrzeugkosten eingespart werden. Mithin können Produkte und Dienstleistungen preiswerter angeboten werden, was wiederum eine höhere Nachfrage zur Folge haben sollte. Die höhere Nachfrage führt zu gesteigerter Produktion und damit zu Wirtschaftswachstum und Beschäftigung (Blazejczak, J., Voigt, U., 1985).

Inwieweit sich dieses theoretische Modell in der Praxis umsetzen lässt, hängt von vielen Detailfaktoren ab. Zunächst ist festzustellen, dass die Transportkosten in den meisten Branchen nur einen sehr geringen Teil der gesamten Produktionskosten ausmachen und im Rahmen des strukturellen Wandels weiter an Bedeutung verlieren.

Liegen die Transportkosten bei 5% der Gesamtkosten (Hey u.a. 1996, 7), verbleibt eine Kostenersparnis von 1%, vorausgesetzt dass durch die Benutzung einer Autobahn 20% dieser Kosten gespart werden können. Es ist höchst zweifelhaft, dass bei einer derart geringen Kostenersparnis signifikantes Wirtschaftswachstum entstehen kann.

Selbst für ein Projekt wie den Eurotunnel zwischen Großbritannien und dem Kontinent hat man errechnet, daß die Kostenersparnis bei ganzen 0,01% liegt (Vickermann 1991, 72), eine für wirtschaftliche Entscheidungen völlig irrelevante Größenordnung.

Im Einzelnen können mögliche Wirtschaftseffekte durch reduzierte Produktionskosten nur abgeschätzt werden, wenn die Wirtschaftsstruktur einer Region im Detail im Hinblick auf die Transportkosten untersucht wird. Bei der Planung einer Autobahn, die in 10 bis 15 Jahren fertiggestellt sein soll, sind hierbei weiterhin Prognosen über die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Zeitraum zu Grunde zu legen. Aufgrund dieser Unabwägbarkeiten wird es im Detail kaum möglich sein, die potentielle Reduktion der Transportkosten durch eine geplante Autobahn in einer spezifischen Wirtschaftsregion vorherzusagen. Insbesondere in einer ländlich strukturierten Gegend mit stark regional orientiertem Gewerbe wird dieser Effekt eher marginal bleiben und keine signifikante Beschäftigungswirkung haben.

Erschließung neuer Märkte

Eine Autobahn kann dazu führen, dass Betriebe ihre wirtschaftliche Aktivität auf Regionen ausweiten können, die bislang aufgrund unzureichender Verkehrsverbindungen nicht erreicht werden konnten. Die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen insgesamt wird hiervon nicht beeinflusst. Es entsteht mithin kein neues Wirtschaftswachstum, sondern es ergeben sich u.U. regionale Verschiebungen.

Wenn Produkte aus Region A aufgrund einer Autobahn auch in Region B konkurrenzfähig angeboten werden können, fließt Wirtschaftskraft von der Region B in die Region A. Ebenso gilt natürlich, daß Wirtschaftskraft sich von Region A nach Region B verlagern kann.

Solange die Regionen A und B über eine vergleichbare Produktivität verfügen, werden sich diese Einflüsse weitgehend aufheben. Bei unterschiedlicher Produktivität wird die wirtschaftlich entwickeltere Region profitieren, während die weniger entwickelte Region weitere Einbußen an Wirtschaftskraft hinnehmen muss. Weiterhin muss davon ausgegangen werden, dass große Unternehmen von den verbesserten Verkehrsverbindungen eher profitieren als Kleinunternehmen.

Knop(1976) fand bei einer Untersuchung verschiedener Wirtschaftsregionen in Deutschland heraus, dass insbesondere relativ unterentwickelte Gegenden mit guter Autobahnanbindung nur geringe wirtschaftliche Entwicklung aufzeigen. Er erklärt dies damit, dass durch den Bau von Autobahnen in diesen Fällen Barrieren beseitigt wurden, die zuvor zentral orientierte Unternehmen davon abhielten, ihre Produkte in diesen Gegenden zu vertreiben. Nach Wegfallen dieser Barrieren war die regionale Produktion nicht mehr konkurrenzfähig und Wirtschaftskraft verlagerte sich von dezentralen auf zentrale

Hersteller (Knop, 1976, 221-226). Ähnliche Effekte sind auch in Italien beobachtet worden, wo durch die bessere Verkehrsanbindung kein Wirtschaftswachstum im strukturschwachen Süden entstand, sondern im Gegenteil es dem wirtschaftlichen starken Norden ermöglicht wurde, in größerem Umfang Waren in Südtalien zu verkaufen und damit regionale Anbieter zurückzudrängen (ECMT, 1994, 122).

Wenn man also einen Einfluss des durch eine Autobahn neu entstehenden interregionalen Handels annimmt, wird er sich nach dieser Theorie negativ auf die Wirtschaftskraft strukturschwacher Gebiete auswirken.

Ansiedelung neuer Betriebe

Die Standort Theorie nimmt an, dass sich aufgrund einer verbesserten Verkehrsanbindung neue Betriebe in einer Region ansiedeln und dadurch neue Wirtschaftskraft entsteht. Auch hier werden die Transportkosten und die Erreichbarkeit von Märkten als ausschlaggebende Faktoren angenommen (Klemmer, 1981). Hierbei kann es sowohl um die Verlagerung von Betrieben aus anderen Regionen wie um Neugründungen von Unternehmen gehen. Mithin ist zu betrachten, welche Kriterien für die Standortwahl von Unternehmen entscheidend sind und welcher Bedeutung hierbei der Verkehrsinfrastruktur zukommt.

Die Kriterien der Standortwahl von Unternehmen sind sehr unterschiedlich in der Abhängigkeit von der Unternehmensgröße. Kleinunternehmen treffen meist überhaupt keine bewusste Standortauswahl. Sie werden typischerweise in der Nähe des Wohnorts des Eigentümers gegründet und regionale Verlagerungen sind selten. Die unmittelbare Nähe zu einer Autobahn ist hier wiederum nur für transportintensive Unternehmen von Bedeutung, wie z.B. einer überregional tätigen Spedition. Ansonsten überwiegen Faktoren wie das Vorhandensein von qualifizierten Arbeitskräften, günstige und geeignete Gebäude und der Zugang zu Informationen (Hahne / Stackelberg, 1994, 10 ff).

Großbetriebe zeichnen sich demgegenüber durch eine sehr viel höhere regionale Mobilität aus. Die Standortwahl eines Großbetriebes ist ein komplexer planerischer Prozess, bei dem zahlreiche Faktoren berücksichtigt werden. Hierbei werden mögliche Standorte nicht nur landesweit sondern auch international im Hinblick auf die höchst mögliche Profitabilität verglichen (Hahne / Stackelberg, 1994, 6 ff). Wichtige Faktoren sind hierbei:

- Ausreichende Gewerbeflächen
- Erschließung der Gewerbeflächen
- Ausreichendes qualifiziertes Personal
- Lohnkosten
- Stromversorgung
- Infrastruktur für Telekommunikation
- Verkehrsanbindung
- Steuerstruktur
- Vorleistungen der Gemeinden
- Subventionen
- Sogenannte „weiche Faktoren“ wie allgemeine Lebensqualität, kulturelle Angebote, städtische Infrastruktur usw.

Die Bewertung der einzelnen Faktoren hängt hierbei ab von den Bedürfnissen der einzelnen Branchen. So ist die Verkehrsanbindung für einen Automobilhersteller oder ein Chemieunternehmen ein wichtigerer Faktor als für eine Versicherung oder ein Unternehmen der Informationstechnologie. Insgesamt gilt jedoch, dass ein potentieller Standort zahlreiche Bedingungen erfüllen muss, die in ländlichen, strukturschwachen Gegenden typischerweise nicht anzutreffen sind. Mithin mag eine feh-

lende Autobahnanbindung bei gleichzeitiger Erfüllung anderer Kriterien ein entscheidender Engpass für die Ansiedlung transportintensiver Großindustrie sein. In einer strukturschwachen ländlichen Region werden jedoch auch bei bester Autobahnanbindung zahlreiche andere Voraussetzungen für die Ansiedlung von Großunternehmen fehlen.

Auf Basis der Standorttheorie werden keine Großbetriebe in einem strukturschwachen Gebiet allein auf Grund der Tatsache ansiedeln, dass eine Autobahn durch diese Region gebaut wird. Bei Klein- und Mittelbetrieben mag dies im Einzelfall für transportintensive Unternehmen, wie z.B. eine Spedition zutreffen, relevante sozial ökonomische Entwicklung entsteht jedoch nicht.

Empirische Evidenz

Autobahndichte und Arbeitslosigkeit

Wenn trotz aller ökonomischer Theorie die These richtig sein sollte, dass Autobahnen unmittelbar zu wirtschaftlicher Entwicklung führen, müsste sie sich relativ einfach belegen lassen. Man müsste unterschiedliche Regionen Deutschlands auf ihre „Autobahndichte“ sowie Kennzahlen wirtschaftlichen Wohlstandes untersuchen und diese Faktoren miteinander in Verbindung bringen. Es sollte sich dann zeigen, dass Gegenden mit einer hohen Autobahndichte wesentlich wohlhabender sind als Gegenden mit einer geringen Autobahndichte.

In der Studie „Verkehrsinfrastruktur und wirtschaftliche Entwicklung“ werden wissenschaftliche Untersuchungen zu diesem Thema im Jahr 1996 so zusammengefasst: „Auf der Ebene aller Bundesländer der BRD ist insgesamt ein stark positiver Zusammenhang zwischen Autobahndichte und Arbeitslosigkeit festzustellen. Die Korrelation liegt bei 0,70. Damit liegt der Determinationskoeffizient bei 0,50.“ (Brückl u.a., 1996, S.19). Mit anderen Worten lautet das Ergebnis dieser Untersuchungen eindeutig: Wo es viel Autobahnen gibt, ist die Arbeitslosigkeit höher als dort wo es wenig Autobahnen gibt.

In Nordrheinwestfalen ist die Autobahndichte doppelt so hoch wie in Bayern oder Baden Württemberg. Die Arbeitslosigkeit in Baden Württemberg oder Bayern liegt jedoch seit Jahren deutlich unter der Arbeitslosigkeit in Nordrheinwestfalen.

Ein Beispiel aus unserer Region: Die Autobahn A28 zwischen Bremen und Cuxhaven wurde in den 70er Jahren insbesondere mit dem Ziel geplant, Beschäftigung in einem strukturschwachen Gebiet zu schaffen. Seit der Fertigstellung 1982 hat sich an den Arbeitslosenzahlen nichts verbessert. Sie liegen im Nordvergleich an der Spitze und ca. 4% höher als im Kreis Stade der bislang keine Autobahnanbindung besitzt.

Ein positiver Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit von Autobahnen und wirtschaftlicher Entwicklung lässt sich nicht nachweisen. Statistisch gesehen zeigt sich im Gegenteil, dass Gegenden mit hoher Autobahndichte tendenziell eine höhere Arbeitslosigkeit aufweisen.

Raumwirksamkeit von Fernstraßen

Im Jahr 1979 hat Dr. Horst Lutter für die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumplanung die Untersuchung „Raumwirksamkeit von Fernstraßen“ vorgelegt. Hierbei wurden 57 Regionen darauf hin untersucht, ob und welche Impulse regionaler Wirtschaftsstrukturen durch den Bau von Autobahnen entstanden sind (Lutter, 1980, Lutter 1981). Wenn man auf wirtschaftliche Entwicklung durch den Bau von Autobahnen in strukturschwachen Gebieten hofft, sind die Ergebnisse niederschmetternd:

- „Der Ausbau des Fernstraßennetzes in peripheren, ländlichen Regionen kann weder regionale Wirtschaftsprozesse in Gang setzen noch fördern. Ein Erklärungszusammenhang zwischen Ent-

wicklungen im Fernstraßenbau und regionalen Wirtschaftsstrukturen auf der Ebene von 57 Regionen, die oberzentrale Einzugsbereiche abbilden, konnte nicht gefunden werden“ (Lutter, 1981, S. 157).

- „Bei Betriebsverlagerungen, die heute noch das einzige quantitativ bedeutsame Entwicklungspotential darstellen, hat die regionale Fernstraßensituation kaum noch eine Bedeutung auf die großräumige Standortwahl zugunsten einer ländlichen Standortregion“ (Lutter 1981, S. 157).
- „Durch Fernstraßenbau in strukturschwachen, ländlichen Regionen wird also kaum ein Industriebetrieb zusätzlich zu denen, die aus anderen Gründen diese Region bevorzugen, angezogen, bzw. ein ansässiger Betrieb zu Erweiterungsinvestitionen veranlasst“ (Lutter, 1981, S. 158).
- „Da Qualitätsverbesserungen im Fernstraßensystem nur Teile der variablen Transportkosten geringfügig beeinflussen können, sind diese Ersparnisse für Betriebe mit eigenem Werkfernverkehr kaum kalkulierbar. Die Fuhrparkvorhaltekosten und die Kosten der Fahrtenorganisation lassen diesen Sparanteil an den gesamten Transportkosten zur Bedeutungslosigkeit schrumpfen“ (Lutter, 1981, s. 159).
- „Der Fernstraßenbau im peripheren, ländlichen Bereich hat keine direkten Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung in diesen Regionen“ (Lutter, 1981 S. 159).
- „Auch die Abwanderung von Bevölkerung aus den peripheren, ländlichen Regionen in die größeren Ballungsräume lässt sich durch die bessere Ausstattung dieser Regionen mit Fernstraßen nicht aufhalten“ (Lutter, 1981, S. 159).
- „Die bisher dargestellten Ergebnisse konnten zeigen, daß der Fernstraßenbau – unter den heutigen wirtschaftlichen Bedingungen und dem erreichten Ausbaustandard des Fernstraßennetzes – keine Instrument zur Schaffung von Arbeitsplätzen in peripheren, ländlichen Regionen mehr ist“ (Lutter, 1981, S. 160).

Weitere Studien

Der mögliche Zusammenhang zwischen Autobahnbau und wirtschaftlicher Entwicklung ist in einer Vielzahl wissenschaftlicher Untersuchungen im Detail analysiert worden. In der überwiegenden Mehrzahl bestätigen diese Studien die von Dr. Horst Lutter ermittelten Ergebnisse:

- „Spekulationen über die Auswirkungen von Infrastrukturmaßnahmen herrschen gegenüber soliden wissenschaftlichen Analysen vor“. (Bruinsma u.a., 1990, S. 209)
- Infrastrukturinvestitionen in wirtschaftsschwachen Regionen können sogar regionale Probleme verschärfen, wenn etwa infolge einer verbesserten Verkehrserschließung der Wettbewerbsdruck für die regionalen Unternehmen größer wird“. (Scheele 1993, S. 37)
- „Die Analyse der Zusammenhänge der ökonomischen Entwicklung und der Erreichbarkeit zeigt keine positive Beziehung Dies sollte nicht überraschen. Die gesammelte Erfahrung früherer Studien zeigt unmissverständlich in die gleiche Richtung. Es gibt keine Erfahrung oder empirische Evidenz dafür, dass Investitionen in Straßenbau die ökonomische Entwicklung befördern“. (Whitlegg, 1994, S. 34)
- „Daher würde ein Effekt von verbesserten Transportmöglichkeiten darin liegen, den relativen Wettbewerbsvorteil von großen ökonomischen Zentren gegenüber kleinen Zentren zu verstärken, vermutlich ohne dort Wachstum anzuregen“. (Thisse 1993, S. 306)
- „Von diesen marginalen Kostensenkungen können im wesentlichen nur überregionale Anbieter profitieren, während regionale Anbieter mit einer schlechteren betriebsinternen Kostenstruktur vom Markt verdrängt werden und dadurch die endogene Wirtschaftsstruktur einer Region gefährdet wird“. (Hey u.a., 1995)
- „Der eindeutige Nachweis neuer Arbeitsplätze durch Verkehrsinfrastruktur ist schwierig, da der Arbeitsmarkt von zu vielen anderen Größen beeinflusst wird. Wenn die Bewertung auf einer ausreichen großen Systemebene stattfindet, so sind die Beschäftigungswirkungen neutral, da die Ar-

beitsplätze allenfalls neu verteilt, aber nicht neu geschaffen werden (Nullsummenspiel)“. (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 1999)

- „Letztlich wird von den Unternehmen die Qualität der Verkehrsanbindung im Vergleich zu anderen Faktoren wie z.B. Flächenangebot, Eigentumsverhältnisse, Marktanteile, Telekommunikation usw. als unproblematisch beurteilt“ (Marquart-Kuron, 1993)

Schlussfolgerungen

Sowohl die ökonomische Theorie wie auch empirische Untersuchungen belegen, dass die pauschale Aussage „Autobahnen führen zu wirtschaftlicher Entwicklung in strukturschwachen Gebieten“ nicht belegt werden kann. Es handelt sich vielmehr um eine Ideologie, die Strukturen frühindustrieller Entwicklung und automobiles Wunschdenken auf die moderne Gesellschaft projiziert, ohne den wissenschaftlich ermittelten Tatsachen Rechnung zu tragen.

Unternehmerische Entscheidungen, die zu wirtschaftlicher Entwicklung und technologischem Fortschritt führen sind komplexe Prozesse, die von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden. Der wesentliche Faktor, auf den das Infrastrukturelement Autobahn hierbei einen Einfluss hat – einen Teil der Transportkosten –, verliert aufgrund des fortschreitendes Wandels zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft an Bedeutung.

Eine fehlende Autobahn mag in Einzelfällen ein Hinderungsfaktor für eine Industrieansiedlung sein, wenn zahlreiche weitere Faktoren gegeben sind. Der Bau einer Autobahn in einem strukturschwachen Gebiet hingegen wird nicht zu relevanten Industrieansiedlungen führen, weil zahlreiche andere notwendige Faktoren hierfür fehlen. Eine Neuansiedlung von kleinen und mittleren Unternehmen aufgrund des Baus einer Autobahn ist ebenso unwahrscheinlich wie Neuinvestitionen und Wirtschaftswachstum durch lokal ansässige Unternehmen.

Die behaupteten Beschäftigungseffekte sind weder empirisch nachweisbar noch theoretisch plausibel. Eine Investition von bis zu 700 Millionen Mark mit angeblich zu erwartenden wirtschaftlichen Vorteilen für betroffene strukturschwachen Gebiete zu begründen, entbehrt jeder Grundlage und ist nicht zu rechtfertigen. Dabei sind hie nur die Baukosten erwähnt, die volkswirtschaftlich wirksamen Gesamtkosten (siehe Abschnitt „Ökologie“) liegen wesentlich höher

Literatur

- Blazejczak, J. , Voigt, U., 1985
- Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur für den Produktionsprozeß, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, pp. 310-320
- Brückl, S. ,Molt, W. (1996)
- „Kostenwahrheit“ – Verkehrsinfrastruktur und wirtschaftliche Entwicklung
- Süddeutsches Institut für nachhaltiges Wirtschaften und Öko-Logistik, Augsburg
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (1999)
- Beschäftigungswirkungen – B50 / Hochmoselbrücke in Rheinland-Pfalz, Bonn
- Bruinsma, F., Nijkamp, P., Rietvelk,R. (1990)
- Employment Impacts of Infrastructure Investments in; Peschek, K (Ed.): Infrastracuture and the space economy. Berlin-Heidelberg
- ECMT (1994)
- Regional policy, transport networks and communications, Paris
- Hahne, U. , Stackelberg, K. (1994)
- Regionale Entwicklungstheorien, Freiburg
- Hey, C., Heuser, T.(1995)
- Argumentationspapier für das Europäische Parlament zum Kommissionsvorschlag für eine Entscheidung zu den Transeuropäischen Netzen, Freiburg
- Hey, C, Pfeiffer, T., Topan, A (1996)
- The economic impact of motorways in the peripheral regions of the EU, Freiburg
- Frey, R.L. (1970)
- Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, Tübingen
- Klemmer, P. (1981)
- Verkehrsinfrastruktur. Funktion und Bedeutung in der entwickelten Industriegesellschaft, in: Internationales Verkehrswesen, 389-393
- Knop, B.H. (1976)
- Verkehr und regionaler Entwicklungsstand, Bochum
- Lutter,H. (1980) Raumwirksamkeit von Fernstraßen, Bonn
- Lutter,H (1981) Raumwirksamkeit von Fernstraßen, in: Informationen zur Raumentwicklung Hefte 3/4, 1981
- Marquart-Kuron, A. (1993)
- Die Ostsee-Autobahn A20 in Mecklenburg-Vorpommern, in: Standort, Zeitschrift für Angewandte Geographie 3/93
- Scheele, U. (1993)
- Privatisierung von Infrastruktur, Möglichkeiten und Alternativen, Köln
- Thisse, J.-F. (1993)
- Oligopoly and the polarization of space, in: European Economic Review 37, S. 299-307
- Vickerman, R.W. (1991)
- Other region's infrastructure in a region's development, in: Vickerman, R.W. (ed): Infratstructure and regional development, London
- Whitelegg, J (1994)
- Roads, jobs and the economy, London