

# Fokus

## Volkswirtschaft

Nr. 93, 24. April 2015

### Investitionen in kommunale Straßen und Verkehrsinfrastruktur – Neue Wege wagen

Autor:

Dr. Sascha Wolff, Telefon 069 7431-1780, research@kfw.de

Dr. Mareike Köller, Telefon 069 7431-3567

Die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur ist ein wichtiger Eckpfeiler der deutschen Wirtschaftskraft. Kommunen spielen hierbei eine ganz entscheidende Rolle. Seit Jahren investieren sie jedoch zu wenig in diesem Bereich.

Das Sonderthema des KfW-Kommunalpanels 2014 zeigt, wo die Probleme liegen und welche spezifischen Hemmnisse bestehen. Der kommunale Investitionsstau ist beim Straßenbelag und -unterbau am höchsten, obwohl darauf bereits ein Großteil der Investitionsmittel entfällt. Insbesondere bei den finanzschwachen Kommunen mit strukturellen Defiziten drohen sich bestehende Problemlagen weiter zu verschärfen. Sie sind es, die in diesem Segment bereits einen hohen Investitionsstau haben, die laufende Straßenunterhaltung nicht sicherstellen können und zukünftig von einem Anwachsen des Investitionsstaus ausgehen. Als größtes Hemmnis für unzureichende Straßenbauinvestitionen gelten fehlende fiskalische Spielräume (fehlende Eigenmittel, Landesmittel etc.).

In der kommunalen Verkehrsinfrastruktur und der Verkehrsinfrastruktur insgesamt sind daher dringend neue Wege erforderlich: Erhalt vor Neubau, Berücksichtigung des demografischen Wandels, z. B. durch Rückbau, Ausbau der Nutzerfinanzierung oder eine stärkere Einbindung von Privaten sind die am meisten diskutierten Ansätze.

Eine funktionsfähige Infrastruktur ist einer der wesentlichen Grundpfeiler einer funktionierenden und florierenden Wirtschaft. Eine qualitativ hochwertige Straßen- und Verkehrsinfrastruktur ist für Un-

ternehmen ein zentraler Standortfaktor. Zukünftig steht die deutsche Straßen- und Verkehrsinfrastruktur vor einer weiteren Belastungsprobe. Laut aktueller Verkehrsverflechtungsprognose (Juni 2014) ist bis 2030 von einem weiter stark zunehmenden Güter- (+38 % gegenüber 2010) und Personenverkehr (+12 %) auszugehen.<sup>1</sup> Investitionen in diese Infrastrukturen sind daher wichtiger denn je.

#### Problem: Kommunale Straßen und Verkehrsinfrastruktur

Bei genauer Betrachtung kommt den Kommunen eine entscheidende Bedeutung zu:

- Unsere Städte, Gemeinden und Landkreise sind einer der wesentlichen Träger staatlicher Investitionstätigkeit.<sup>2</sup>
- Kreis- und Gemeindestraßen machen mit ca. 540.000 km fast 80 % des über- und innerörtlichen Straßennetzes in Deutschland aus.

Der Zustand der kommunalen Straßen- und Verkehrsinfrastruktur gibt jedoch Anlass zur Besorgnis: Seit Jahren wird zu wenig investiert. Die kommunale Straßen- und Verkehrsinfrastruktur wird auf Verschleiß gefahren. So ist z. B. fast die Hälfte der rd. 67.000 kommunalen Brücken laut einer Difu-Studie in einem schlechten Zustand.<sup>3</sup>

Der Investitionsrückstand<sup>4</sup> im Bereich kommunaler Straßen- und Verkehrsinfrastruktur ist in den letzten Jahren immer weiter angestiegen. Er liegt inzwischen bei rd. 31 Mrd. EUR. Das ist ein Viertel des gesamten kommunalen Investitionsstaus und etwa 6 Mrd. EUR mehr, als die Kommunen 2014 laut KfW-Kommunal-

panel überhaupt für Investitionen vorgesehen hatten.<sup>5</sup>

Die Daehre-Kommission beziffert den zusätzlichen Finanzierungsbedarf für die Erhaltung und den Nachholbedarf von Gemeinde- und Kreisstraßen in den nächsten 15 Jahren auf 2,65 Mrd. EUR p. a. (ohne Brücken).<sup>6</sup>

#### Investitionsstau beim Straßenbelag, Unterbau und Brücken am größten

Der mit Abstand höchste Investitionsrückstand wird beim Fahrbahnbelag und -unterbau gesehen, obwohl bereits fast zwei Drittel des Investitionsvolumens darauf entfallen. Laut KfW-Kommunalpanel 2014 stufen 95 % der antwortenden Kommunen den Investitionsstau in diesem Segment als gravierend ein. Ebenso bestehen bei Brücken und Unterführungen erhebliche Investitionsdefizite (40 % gravierend). Auf diese beiden Unterbereiche entfallen aber lediglich 7 % des Investitionsvolumens.

#### Bestehende Probleme verschärfen sich weiter

Investitionsrückstand und laufender Straßenunterhalt stehen in enger Verbindung. Dabei ist der Zusammenhang zweiseitig: Wird länger nicht genug für den Unterhalt getan, muss später umso mehr investiert werden. Ebenso gilt umgekehrt: Ist der Investitionsrückstand erst einmal sehr hoch, wird der laufende Unterhalt wesentlich teurer.

Auch 2013 konnte mehr als die Hälfte aller Kommunen (56 %) die notwendige laufende Straßenunterhaltung nicht sicherstellen. Fünfzehn Prozent von ihnen sogar „nur in geringen Teilen“ oder „gar nicht“. Wie das KfW-Kommunalpanel 2014 zeigt, betrifft dies vor allem jene Städte, Gemeinden und Landkreise, die bereits einen hohen Investitionsstau im Bereich Straßen und Verkehr zu verzeichnen haben.

Außerdem ist ein Zusammenhang zur Gesamtfinanzierungssituation festzustellen: 72 % der Kommunen, die ihre Ge-

samtfinanzierungssituation mit mangelhaft bewerten, konnten die notwendige laufende Straßenunterhaltung in den letzten fünf Jahren höchstens teilweise gewährleisten (19 % davon nur in geringen Teilen und 3 % gar nicht, vgl. Grafik 1). Umgekehrt konnten 80 % der Kommunen mit sehr guter oder guter Haushaltslage die Straßenunterhaltung weit gehend oder sogar vollständig realisieren.

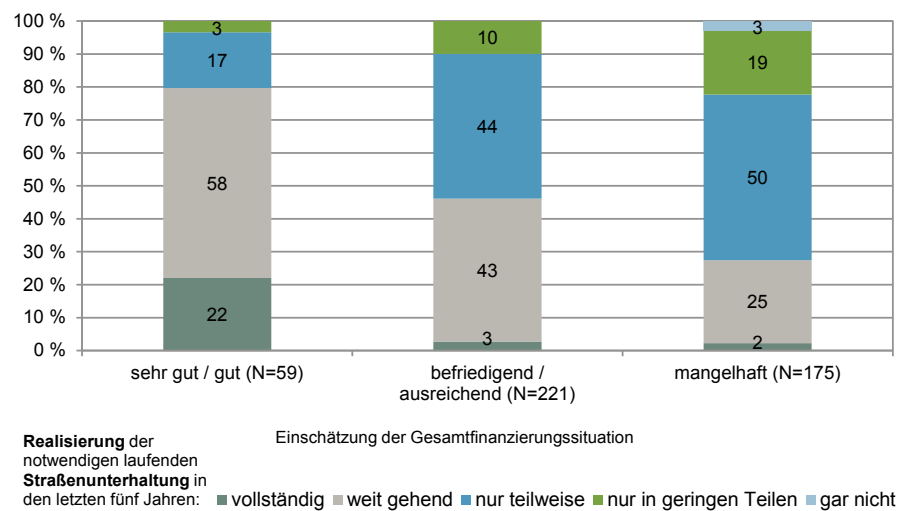
Auch zukünftig wird die kommunale Straßen- und Verkehrsinfrastruktur das Sorgenkind bleiben. Auf Fünfjahressicht rechnen nur 27 % der Kommunen mit einem Abbau des Investitionsstaus. Mehr als ein Drittel (37 %) geht jedoch von einem Anwachsen aus. Hierbei sind es insbesondere die finanzschwachen Kommunen, die ohnehin schon mit erheblichen Strukturproblemen zu kämpfen haben.

Festzuhalten bleibt: Wo also bereits Probleme im Straßenbau bestehen, droht eine weitere Verschärfung.

**Woran hakt's?**

Vor allem aufgrund fehlender Finanzierungsspielräume können Investitionen in die kommunale Straßen- und Verkehrsinfrastruktur nicht in ausreichendem Maß vorgenommen werden. Unzureichende Eigenmittel stehen für mehr als 80 % der Kommunen im aktuellen KfW-

**Grafik 1: Gewährleistung der laufenden Straßenunterhaltung nach Gesamtfinanzierungssituation**



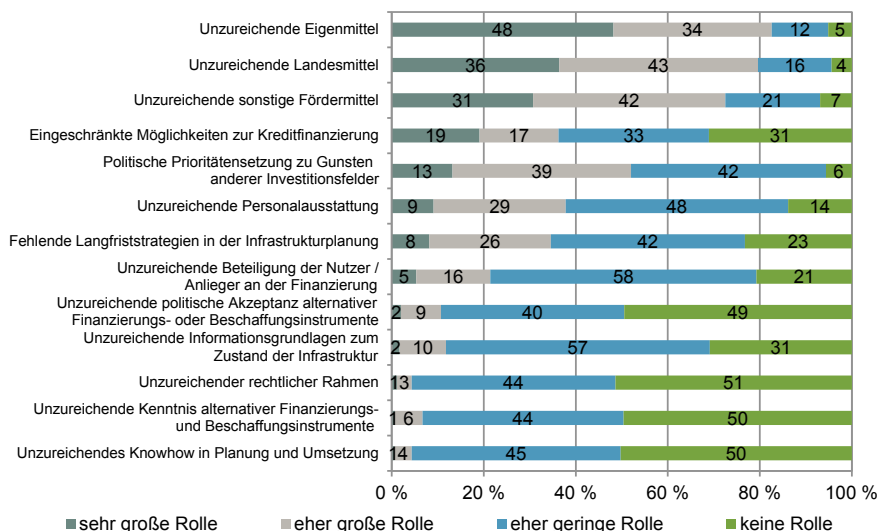
Anmerkung: ungewichtete Angaben.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2014.

Kommunalpanel als Hinderungsgrund ganz oben auf der Agenda. Eine ungenügende Ausstattung mit Landesmitteln (79 %) und sonstigen Fördermitteln (73 %), aber auch eingeschränkte Möglichkeiten zur Kreditfinanzierung (36 %) stellen ebenfalls wichtige finanzielle Hemmnisse dar (vgl. Grafik 2). Oft scheitern geplante Kreditfinanzierungen bereits am Nein der kommunalen Aufsicht, das in vielen Fällen eine Reaktion auf strukturelle Defizite und eine steigende Verschuldung ist.

Daneben existieren noch zwei weitere Gruppen von Hemmnissen: Zum einen sind es andere politische Prioritäten und fehlende Strategien. Dazu zählen Aspekte wie die „Prioritätensetzung zu Gunsten anderer Investitionsfelder“ (52 % sehr große bzw. eher große Rolle), eine unzureichende Personalausstattung in den Straßenbauämtern (38 %) sowie fehlende und kaum koordinierte Langfriststrategien in der Infrastrukturplanung (34 %). Fehlendes Wissen sowie ein unzureichender Rechtsrahmen stellen die dritte Gruppe von Hemmnissen dar (vgl. Grafik 2).

**Grafik 2: Gründe für unzureichende Straßenbauinvestitionen in Kommunen**



**Klare Zusammenhänge erkennbar**

Der mangelnde Finanzrahmen, den die Kommunen als Grund für unzureichende Verkehrsinfrastrukturinvestitionen benennen, ist umso bedeutender, je schlechter die jeweilige Gesamtfinanzierungssituation und je höher der Investitionsstau ist. Ein Beispiel: 81 % der Kommunen mit einem gravierenden Investitionsrückstand im Bereich Straßen und Verkehr nennen als Ursache dafür ungenügende Eigenmittel. Bei den Kommunen mit einem geringen investiven Nachholbedarf sind es dagegen nur 23 %.

Wenig überraschend ist daher, dass Kommunen, die unzureichende Finanzierungsspielräume für Straßenbauinvestitionen als großes Hemmnis ansehen, auch diejenigen sind, die mittelfristig von

Anmerkungen: Auswertung ausschließlich nach Gemeinden. Angaben gewichtet nach Einwohnerzahlen in den Gemeindegrößenklassen.

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2014.

einem weiteren Anwachsen des Investitionsstaus ausgehen.

Festzuhalten bleibt auch hier: Bestehende Problemlagen drohen sich weiter zu verschärfen. Das Auseinanderdriften der Kommunen bei der Haushaltslage setzt sich bei der Infrastruktur fort.

### Was ist zu tun?

Die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur wird seit Jahren auf Verschleiß gefahren. Zukünftig wird der Bedarf an einer modernen Infrastruktur in diesem Bereich aber weiter steigen. Während im Bereich der Bundesautobahnen die PKW-Maut und die Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft als Lösungsansätze weiterverfolgt werden, ist die Herangehensweise bei den Kommunen noch nicht so weit. Die Unterstützung des Bundes zur Entlastung der Kommunen bei ihren Sozialleistungen (u. a. beim Ausbau der Kindertagesbetreuung, der Unterbringung von Asylbewerbern und der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen) schafft Spielräume und ist ein erster Schritt zum wichtigen Ausgleich des strukturellen Defizits. Darüber hinaus werden diskutiert:

#### 1. Erhalt vor Neubau

Grundsätzlich sollte aufgrund des gut ausgebauten Straßennetzes in Deutschland jede Infrastrukturinvestition wohl überdacht werden. Für jede bestehende Infrastruktur entstehen Folgekosten im Sinne eines laufenden Unterhalts und Erhaltungsinvestitionen. Das heißt Erhalt sollte vor Neubau gehen! Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sollte sich auf Engpässe beschränken, um begrenzte Mittel möglichst produktiv einzusetzen.

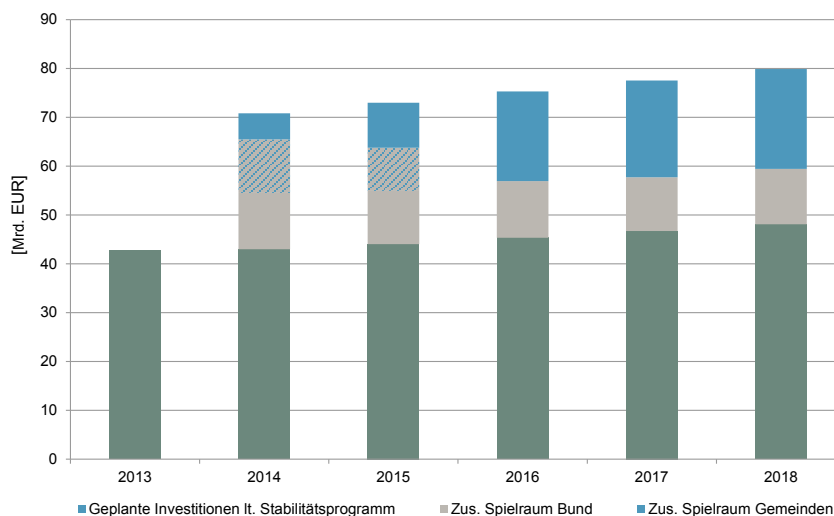
#### 2. Berücksichtigung des demografischen Wandels

Gerade für negativ vom demografischen Wandel betroffene Kommunen sollte es kein Tabu sein, den Erhalt sämtlicher Kommunalstraßen zu überdenken und stattdessen eher spezifischen Rückbau in Betracht zu ziehen.

#### 3. Alternative Finanzierungsinstrumente

Ein derzeit diskutierter Lösungsansatz liegt in der stärkeren Nutzung alternativer Finanzierungs- und Beschaffungsin-

**Grafik 3: Bruttoanlageinvestitionen des Staates, 2014–2018**



Quelle: Destatis, KfW Economic Research.

strumente mit privater Beteiligung. Hierfür müssten sich Kommunen weiter öffnen und entsprechendes Knowhow aufbauen. Auch wenn die für die Erhaltung der bestehenden Infrastruktur notwendigen Investitionen weiterhin überwiegend traditionell beschafft und finanziert werden müssten, könnten solche Projekte eine ergänzende Alternative sein. Partnerschaftliche Projekte mit der Privatwirtschaft können – trotz aller Kritik – langfristig Einsparungen und Vorteile bringen, ohne dass die (gesamte) Steuerung des Infrastrukturangebots aus der kommunalen Hand gegeben werden muss.

#### 4. Nutzerfinanzierung ausbauen

Zudem wird eine stärkere Nutzerfinanzierung bei kommunalen Straßenbauinvestitionen diskutiert. Wenn vier Fünftel der im KfW-Kommunalpanel 2014 antwortenden Kommunen mit einem gravierenden Investitionsrückstand im Bereich Verkehrsinfrastruktur als Grund dafür ungenügende Eigenmittel angeben, so ist auch dieser Weg eine Überlegung wert. Die Nutzerfinanzierung kann dabei beispielsweise in Form von nutzungsunabhängigen Anliegerbeiträgen erfolgen, wie sie einige Kommunen bereits erheben. Dabei werden die Investitionskosten z. B. für eine zu sanierende kommunale Straße auf die entsprechenden Anwohner umgelegt. Diese Beiträge hätten den Vorteil, dass Anlieger genau wissen, wohin ihr Geld fließt. Zudem ist eine höhere Identifikation der Anlieger mit der getätig-

ten Investition denkbar.

Die Nutzerfinanzierung kann – gerade bei größeren Städten – auch über verhaltensabhängige Straßennutzungsgebühren erfolgen. Die Londoner City-Maut ist ein Beispiel hierfür. Verhaltensabhängige Straßennutzungsgebühren beinhalten eine gewisse Steuerungsfunktion, was insbesondere für verkehrstechnisch überlastete Städte Vorteile bringen kann.

#### Fiskalischen Rahmen nutzen

Der Bund (gemeinsam mit den Kommunen) kann für mehr Investitionen noch vorhandene Spielräume bei der Verschuldung nutzen, ohne dabei die bestehenden Schuldenbegrenzungsregeln zu verletzen. Ein erster Ansatz sind die aktuell vom Bund in Aussicht gestellten zusätzlichen Mittel in Höhe von 3,5 Mrd. EUR im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsfonds. Auch wenn diese Mittel nicht direkt für den Straßenbau genutzt werden können, ermöglichen sie zusätzliche Freiräume für finanzschwache Kommunen.

Zudem sind Bund und Länder bei der anstehenden Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gefordert, eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen. Ein Aufsetzen von Sonderprogrammen wäre dann zukünftig nicht mehr nötig. ■

<sup>1</sup> Vgl. Schubert et al. (2014), Verkehrsverflechtungsprognose 2030 – Schlussbericht, Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, S. 4 ff.

<sup>2</sup> Gemäß der zum 1.9.2014 konzeptionell reformierten VGR ist der Anteil der Investitionen der Gemeinden an den Investitionen des Staates von 51 % (ESVG 1995) auf 36 % (ESVG 2010) in 2013 gesunken. Grund ist, dass die im ESVG2010 neu als Investitionen definierten Ausgabenkategorien (FuE, Waffen) zumeist nicht auf der Gemeindeebene anfallen, sondern dem Bund und den Ländern zuzuordnen sind.

<sup>3</sup> Vgl. Difu (2013), Ersatzneubau Kommunale Straßenbrücken – Endbericht, Berlin, S. 28, 46. Die Richtlinien für die Erhaltung von Ingenieurbauten nach der DIN 1076 definieren die bei der Brückenprüfung zu vergebenden Zustandsnoten. Diese reichen von 1 „sehr guter Zustand“ bis 4,0 „ungenügender Zustand“, Nutzungseinschränkung oder Sperrung“. Knapp die Hälfte der in der Difu-Studie untersuchten kommunalen Brücken weist demnach problematische oder schlechte Zustände auf (Noten ab 2,5 und höher). Vgl. Difu (2013), Ersatzneubau Kommunale Straßenbrücken – Endbericht – Management Summary – , Berlin, S. 4.

<sup>4</sup> Ein Investitionsrückstand / Nachholbedarf entsteht dann, wenn der in der Vergangenheit bis zum Beginn des Betrachtungszeitraums entstandene Investitionsbedarf nicht ausreichend befriedigt wurde / werden konnte. Vgl. Reidenbach, M. et al. (2008), Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen – Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, S.16.

<sup>5</sup> KfW Research (2014), KfW-Kommunalpanel 2014, Bearbeiter: Grabow, B. und Schneider, S. (Deutsches Institut für Urbanistik), Berlin, S. 17, 21. abrufbar unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/Kommunalpanel-2014.pdf>.

<sup>6</sup> Vgl. Daehre et al. (2012), Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, S. 37. Kommissionsbericht im Auftrag der Verkehrsministerkonferenz.