

Studie

Investitionsstau bei kommunaler Infrastruktur

Aktueller Handlungsbedarf und langfristige Herausforderung
von Städten und Gemeinden

Düsseldorf, den 08. April 2013

dchp|consulting 

Bastionstraße 6a
D-40213 Düsseldorf

Fon +49 (211) 15973-016
Fax +49 (211) 15973-015
info@dchp-consulting.de
www.dchp-consulting.de

opc
organisations & projekt consulting GmbH

Hansaallee 2
D-40547 Düsseldorf

Fon +49 (211) 5502869-0
Fax +49 (211) 5502869-69
info@opc-gruppe.de
www.opc-gruppe.de

Inhaltsübersicht

Executive Summary	5
1 Hintergrund und Rahmenbedingungen	7
2 Methodik.....	9
3 Ergebnisse.....	16
4 Handlungsempfehlungen.....	49
5 Fazit.....	53
Quellenverzeichnis	54
Kontakt.....	55

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	5
1 Hintergrund und Rahmenbedingungen	7
1.1 Problemstellung	7
1.2 Zielsetzung	8
1.3 Aufbau der Studie	8
2 Methodik	9
2.1 Betrachtete Infrastrukturfelder	9
2.2 Datengrundlagen und Erhebungen	10
2.3 Detailanalysen.....	12
2.4 Weitere einbezogene Daten und Studien.....	15
3 Ergebnisse	16
3.1 Investitionsbedarf	17
3.1.1 Bedarf aus Sicht der Kommunen.....	17
3.1.2 Investitionsbedarf nach Bedarfskomponenten.....	18
3.1.2.1 Ersatzbedarf	19
3.1.2.2 Erweiterungsbedarf	19
3.1.2.3 Sonderbedarf Energiewende	20
3.1.2.4 Nachholbedarf (Investitionsstau)	23
3.1.3 Investitionsbedarf insgesamt	23
3.1.4 Besonderer Investitionsbedarf von Großstädten und Oberzentren.....	25
3.1.5 Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern.....	26
3.2 Investitionstätigkeit der Kommunen	27
3.2.1 Investitionstätigkeit im Zeitraum 2010 bis 2012.....	27
3.2.2 Unterschiede nach Art der Körperschaft	28
3.2.3 Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern.....	29

3.2.4	Geplante Investitionen 2013 – 2015	30
3.2.5	Geplante Investitionen mit Bezug zur Energiewende	31
3.3	Investitionsrückstand	33
3.3.1	Investitionsrückstand insgesamt	33
3.3.2	Investitionsrückstand nach Infrastrukturfeldern	37
3.3.2.1	Ver- und Entsorgung	37
3.3.2.2	Straßen-/ Verkehrsinfrastruktur und ÖPNV	38
3.3.2.3	Schulen und Kindergärten	40
3.3.2.4	Sportstätten und Bäder	42
3.3.2.5	Öffentliche Verwaltungsgebäude	44
3.4	Folgen unterlassener Investitionen	46
3.4.1	Effekte in der Praxis	46
3.4.2	Konsequenzen für die künftige Infrastrukturbereitstellung der Kommunen	47
4	Handlungsempfehlungen	49
4.1	Bestehende Potenziale nutzen	49
4.2	Das 4-Stufen-Modell für eine strategische Investitionssteuerung	50
5	Fazit	53
	Quellenverzeichnis	54
	Kontakt	55

Executive Summary

Die knappe Kassenlage und eine hohe Verschuldung der Städte und Gemeinden gehen sehr häufig zu Lasten von dringend notwendigen Investitionen in die Infrastruktur. So ist die Verschiebung, Streckung oder völlige Unterlassung von Investitionen mittlerweile in vielen Städten an der Tagesordnung. In der vorliegenden gemeinsamen Studie der Beratungsunternehmen opc und dchp|consulting wird das Zukunftsthema der Infrastrukturbereitstellung analysiert und der Investitionsstau bei kommunaler Infrastruktur belastbar quantifiziert. Im Ergebnis werden Lösungsansätze für die Kommunalfinanzen aufgezeigt und Handlungsempfehlungen formuliert.

Hintergrund der Studie

Methodisch wurde eine Abgrenzung der kommunalen Infrastrukturfelder vorgenommen und eine Kombination mehrerer Analyseverfahren angewendet, um eine belastbare Quantifizierung des Investitionsstaus zu ermöglichen. So fokussiert die Betrachtung auf die fünf Infrastrukturfelder „Ver- und Entsorgung“, „Straßen-/ Verkehrsinfrastruktur und ÖPNV“, „Kinderbetreuung und Schulen“, „Sportstätten und Bäder“ sowie „öffentliche Verwaltungsgebäude“. Der Betrachtungszeitraum umfasst die Jahre 2010 bis 2015.

Methodik

Die Analysen beziehen sich sowohl auf die Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte in Deutschland als auch auf die vierteljährlichen Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, und sie berücksichtigen insofern auch Investitionen der kommunalen Unternehmen, soweit sie sich mindestens zur Hälfte in kommunalem Eigentum befanden. Ergänzend wurde eine Erhebung der Einzelhaushalte und Investitionspläne von 51 kreisfreien Städten, kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen durchgeführt, um Detailanalysen auf mikroökonomischer Ebene zu ermöglichen.

Erstmals wird der Investitionsbedarf, der im Zusammenhang mit der Energiewende auf die Städte und Gemeinden zukommt, belastbar ermittelt. Hierzu wurden weitere relevante Erhebungen, Studien und aktuelle Forschungsergebnisse zum Thema ausgewertet und mit den quantitativen Schätzungen abgeglichen. Mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien, dem Bau fossiler Kraftwerke, welche nach dem Ausstieg aus der Kernenergie u. a. zur Sicherung der Grundlast erforderlich werden, dem Investitionsbedarf für den erforderlichen Ausbau der Stromnetze (Transport- und Verteilnetze) und dem Bau moderne Energiespeicher kommt demnach in den nächsten Jahren ein zusätzlicher Investitionsbedarf in Höhe von rund 25,5 Mrd. Euro pro

Sonderbedarf Energiewende

Jahr auf die Beteiligten zu. Davon entfallen nach einer Schätzung bis 2015 durchschnittlich rd. 11,4 Mrd. Euro Jahr auf die relevanten kommunalen Infrastrukturfelder.

Investitionsbedarf und Investitionsstau

Insgesamt summiert sich der Investitionsbedarf bestehend aus Ersatz-, Erweiterungs- und Nachholbedarf sowie dem Sonderbedarf aus der Energiewende im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2015 auf 216,7 Mrd. Euro. Dem stehen tatsächliche bzw. geplante Investitionen der Städte und Gemeinden in Höhe von 114,1 Mrd. Euro gegenüber.

Investitionsstau entsteht, wenn durch nicht getätigte Investitionen die Qualität und Quantität der vorhandenen Infrastruktur nicht mehr den aktuellen Anforderungen entspricht. Der Investitionsstau wird sich für die betrachteten Infrastrukturfelder bis 2015 auf einen Betrag in Höhe von 102,6 Mrd. Euro aufsummieren. Dies entspricht knapp dem 6-fachen der in den vergangenen Jahren tatsächlich getätigten Investitionen in kommunale Infrastruktur.

Die größten Investitionsdefizite bestehen aktuell in den Infrastrukturfeldern „Straßen-/Verkehrsinfrastruktur und ÖPNV“, gefolgt von „Schulen und Kindergärten“ sowie „Ver- und Entsorgung“. In den kommenden Jahren 2014 und 2015 wird der Anteil des Defizits vor allem in der Ver- und Entsorgung zunehmen, welche dann nach den Straßen die zweitgrößte Investitionslücke der Kommunen darstellen wird.

Folgen unterlassener Investitionen

Die Folgen unterlassener Investitionen äußern sich vor allem in einem künftig sprunghaft ansteigenden Ersatzbedarf, in Produktivitätsverlusten der lokalen und regionalen Wirtschaft sowie zunehmend in Umwelt- und Nutzergefährdungen durch veraltete Infrastruktur. Unterlassene Investitionen bringen für die Kommunalfinanzen damit schon in absehbarer Zeit erhebliche Zwangslagen und Probleme mit sich.

Lösungsansätze

Diesen Herausforderungen begegnen Städte und Gemeinden nach Ansicht der Managementberater optimalerweise mit einer Priorisierung von Investmententscheidungen, die sich an strategischen Kriterien festmachen lässt, sowie einer Investitionsfinanzierung unter Einbeziehung moderner Finanzierungsinstrumente und dem Aufbau eines langfristigen kommunalen Investitionsmanagements. Um diese Lösungsansätze in Kommunen umzusetzen, werden im Ergebnis der Studie eine praktikable Vorgehensweise (4-Stufen-Modell) und geeignete Methoden beschrieben.

1 Hintergrund und Rahmenbedingungen

Die Finanzierung von Investitionen in die kommunale Infrastruktur wird für Städte und Gemeinden zunehmend schwierig. Trotz des aktuellen Anstiegs der öffentlichen Einnahmen sind die strukturellen Haushaltsdefizite der Kommunen nicht kleiner geworden – im Gegenteil: Kredite zur Liquiditätssicherung werden massiv in Anspruch genommen und es gibt unverändert viele Städte und Gemeinden in Haushaltsnotlagen.¹ Bei knapper Kassenlage und einer hohen Verschuldung müssen die Kommunen gegensteuern, was sehr häufig zu Lasten von dringend notwendigen Infrastrukturinvestitionen geht.

*Einnahmen steigen –
Defizite bleiben*

1.1 Problemstellung

Schon heute steht die Infrastrukturbereitstellung oft in der öffentlichen Kritik der Bürger. Als Beispiele hierfür seien Proteste über die mangelnde Instandhaltung von Schulgebäuden und Kindergärten oder die zahlreicher werdenden Schlaglöcher in städtischen Straßen genannt. Denn der mit der Infrastrukturbereitstellung verbundene Investitionsbedarf konnte bereits in den vergangenen Jahren trotz Mitteln aus Solidarpakt II und EU-Förderung kaum gedeckt werden. So ist die Verschiebung, Streckung oder völlige Unterlassung von Investitionen mittlerweile in vielen Städten an der Tagesordnung.

*Investitionsrückstand ist Problem
vieler Kommunen*

In den Zeiten der „Energiewende“ steigen die Herausforderungen beim Umbau der Infrastruktur zusätzlich an. Hier kommt ein enormer Investitionsbedarf insbesondere auf Kommunen und ihre Stadtwerke zu, der vielerorts noch nicht einmal ausreichend berücksichtigt und in die Investitionsplanungen eingearbeitet worden ist. Ein weiter Aufschub ist angesichts der akuten Investitionsdefizite kaum vertretbar. Der Investitionsrückstand droht aktuell zu einem ernstzunehmenden Problem vieler Kommunen zu werden.

*Mit der Energiewende steigen die
Herausforderungen*

Vor diesem Hintergrund greift die vorliegende gemeinsame Studie der Beratungsunternehmen opc und dchp|consulting das Zukunftsthema der Infrastrukturbereitstellung auf, um den Status quo zu analysieren und Lösungsansätze für die Kommunalfinanzen aufzuzeigen.

¹ Zwei Drittel aller größeren Städte schaffen den Haushaltsausgleich für die Jahre 2010/2011 nicht. Vgl. KfW Bankengruppe (Hrsg.): KfW-Kommunalpanel 2011, Frankfurt am Main: KfW, 2012, S.2

1.2 Zielsetzung

Zentrale Fragestellungen der Studie

Zielsetzung der interdisziplinären Studie ist es, unter anderem die folgenden Fragestellungen zu beantworten:

1. In welchem Maße hat sich der kommunale Investitionsstau verändert? Welches Delta ist während der letzten Jahre zwischen dem Investitionsbedarf und den tatsächlichen Investitionstätigkeiten aufgelaufen?
2. Mit welchem Zusatzbedarf ist vor dem Hintergrund der Energiewende zu rechnen? Auf welche Infrastrukturfelder wirkt sich dieser aus?
3. Welche Lösungsansätze und Instrumente existieren, um den steigenden Investitionsbedarf der Städte und Gemeinden künftig trotz angespannter Finanzlage zu decken?

Anstoßpunkte für eine breitere Fachdiskussion

Ansichts der enormen Herausforderungen für die kommunalen Haushalte verwundert es, dass die genannten Fragestellungen bisher kaum Gegenstand systematischer Untersuchung waren. Die Studie will daher auch Anknüpfungspunkte für eine breitere Fachdiskussion liefern.

1.3 Aufbau der Studie

Im nachfolgenden Kapitel 3 erläutern wir zunächst die im Rahmen der Studie angewendete Methodik, stellen die verwendeten Datengrundlagen dar und beschreiben die Vorgehensweise bei Erhebung und Auswertung der verwendeten Informationen.

Danach wird in Kapitel 4 der bestehende Investitionsbedarf quantifiziert und der Investitionstätigkeit der Kommunen gegenübergestellt. Der Investitionsrückstand wird insgesamt und je Infrastrukturfeld ermittelt und die Folgen unterlassener Investitionen mit ihren wesentlichen Effekten beschrieben.

Schließlich stellen wir in Kapitel 5 die Herausforderungen dar, die sich für die Kommunen in der aktuellen Situation ergeben, und entwickeln Lösungsansätze und Instrumente für eine verbesserte Steuerung der Kommunalfinanzen. Ein Fazit in Kapitel 6 rundet die Studie mit einem Ausblick ab.

3.3.2 Investitionsrückstand nach Infrastrukturfeldern

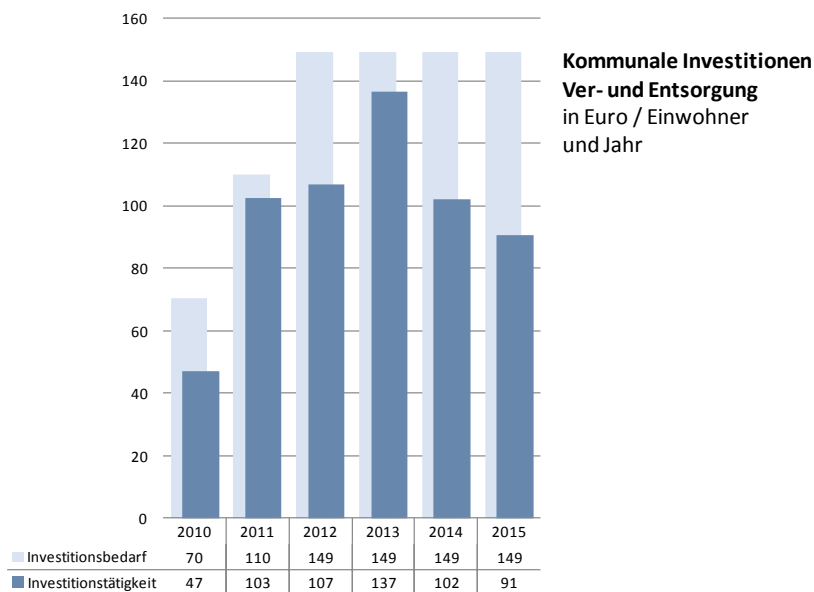
3.3.2.1 Ver- und Entsorgung

Der Bereich „Ver- und Entsorgung“ weist einen im Vergleich mit anderen Infrastrukturfeldern sehr hohen Investitionsbedarf je Einwohner auf. Die Gesamtdeckung für den Zeitraum 2010 bis 2015 ist hier mit 76% jedoch deutlich höher, als bspw. im Straßenbereich, wenngleich auch keine volle Deckung des Bedarfs vorliegt.

Investitionsbedarfsdeckung 76%

Die durchgeführten Investitionen im Bereich „Ver- und Entsorgung“ erreichten im Jahr 2011 nahezu die Höhe des Bedarfs. Im Jahr 2012 wurde auf Grund einer Stagnation der Investitionen eine Unterdeckung geschaffen, die jedoch im Folgejahr nahezu vollständig ausgeglichen wird. Da die ab 2014 geplanten Investitionen jedoch wieder rückläufig sind, kann hier keine Deckung des Bedarfs erreicht werden. Das Defizit steigt dadurch bei gleichbleibendem Bedarf von weniger als 13 Euro je Einwohner in 2013 auf über 58 Euro je Einwohner in 2015 an.

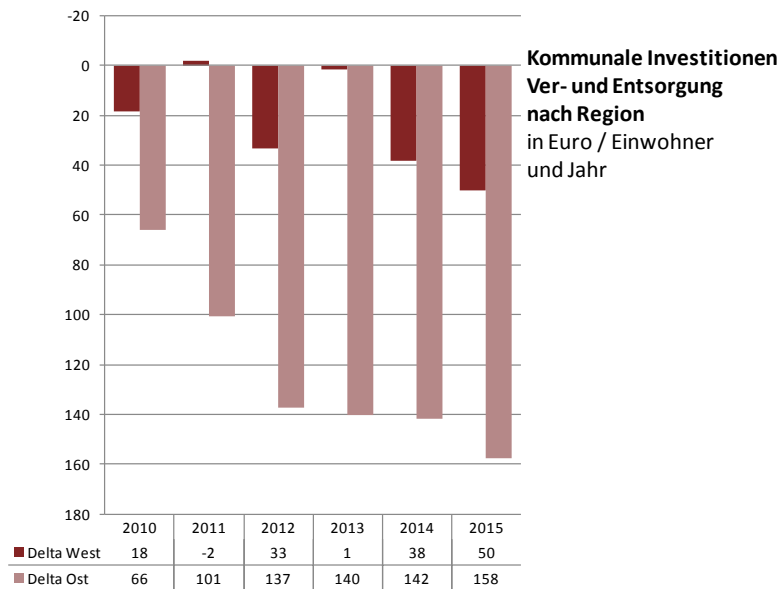
Defizitanstieg auf 58 Euro je Einwohner in 2015



Grafik 7: Kommunale Investitionen Ver- und Entsorgung

Im Ost-West-Vergleich zeigt sich, dass die Investitionstätigkeit der Kommunen der neuen Bundesländer nicht ausreichend ist, um den Bedarf auch nur ansatzweise zu decken. Mit einem Defizit von durchschnittlich 124 Euro je Einwohner und Jahr über den gesamten Betrachtungszeitraum wird zu keinem Zeitpunkt eine Deckung von mehr als 17% erreicht. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, steigt das

Defizit bedingt durch den Zusatzbedarf der Energiewende sogar von 79 Euro je Einwohner in 2010 auf über 158 Euro im Jahr 2015 dramatisch an.



Grafik 8: kommunale Investitionen Ver- und Entsorgung nach Region

*Entwicklung analog
Gesamtdeutschland*

Die Entwicklung in den Kommunen der alten Bundesländer entspricht in weiten Teilen der Entwicklung in Gesamtdeutschland. Während im Jahr 2011 und 2013 der Bedarf vollständig gedeckt wird, entsteht eine leichte Unterdeckung im Jahr 2012 von 33 Euro je Einwohner. Im weiteren Verlauf nimmt dieses Defizit jedoch deutlich zu, so dass im Jahr 2015 bereits eine Unterdeckung von 50 Euro je Einwohner erreicht wird.

3.3.2.2 Straßen-/ Verkehrsinfrastruktur und ÖPNV

Der Bereich „Straßen und ÖPNV“ weist mit Abstand den höchsten Investitionsbedarf aller betrachteten Infrastrukturfelder auf. Rechnet man den Zusatzbedarf für die Energiewende mit ein, so liegt der Gesamtbedarf bei 182 Euro je Einwohner und Jahr. Gleichzeitig hat dieser Infrastrukturbereich auch über den gesamten Betrachtungszeitraum 2010 bis 2015 die höchsten Defizite aller betrachteten Infrastrukturfelder zu verzeichnen.

*Investitionsbedarfsdeckung
beträgt nur 33%*

Die Investitionsbedarfsdeckung liegt in diesem Infrastrukturfeld bei gerade einmal einem Drittel (33%). Und auch in der absoluten Betrachtung wird das Problem deutlich: Die Investitionen im Bereich Straßen und ÖPNV liegen noch unter denen im Bereich Ver- und Ent-

3.4 Folgen unterlassener Investitionen

Die vorstehenden Berechnungen und Analysen haben ergeben, dass der erhebliche Investitionsbedarf in kommunale Infrastruktur nur zu einem geringen Teil von der tatsächlichen Investitionstätigkeit der Kommunen in Deutschland gedeckt wird. Bereits der bestehende Investitionsrückstand von 2012 ist mit über 17 Mrd. Euro besorgniserregend hoch.

Investitionsbedarf Energiewende vielerorts noch nicht berücksichtigt

Der zusätzliche Investitionsbedarf, der im Zusammenhang mit der Energiewende auf die Kommunen zukommt, ist vielerorts noch nicht quantifiziert und berücksichtigt worden. Daher deutet vieles auf die Beibehaltung der vorherrschenden Praxis hin, notwendige Investitionen vor sich her zu schieben.

3.4.1 Effekte in der Praxis

Unterlassene Investitionen bringen für die Kommunen die nachfolgend dargestellten Effekte mit sich, die in den kommenden Jahren zu erheblichen finanziellen Problemen der Kommunen führen können:

- Sprunghafter Anstieg des Ersatzbedarfs aufgrund von unterlassenen Instandhaltungsmaßnahmen
- Kostenbelastung der Nutzer und Produktivitätsverluste der lokalen und regionalen Wirtschaft
- Gefährdung der Nutzer
- Gefährdung der Umwelt
- Negative Auswirkungen auf öffentliche Leistungen

Anstieg Ersatzbedarf

Infolge unterlassener Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen wird der Ersatzbedarf für Infrastruktureinrichtungen in den kommenden Jahren sprunghaft ansteigen. Wenn nicht genügend finanzielle Mittel zur rechtzeitigen Unterhaltung von Straßen und anderen Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung gestellt wird, ist zu einem späteren Zeitpunkt ein erheblich höherer finanzieller Aufwand erforderlich, um marode Infrastrukturen zu ersetzen. Dies führt langfristig zu steigenden Kostenbelastungen, die darüber hinaus meist plötzlich und als großer Kostenblock anfallen und anders als Instandhaltungsaufwendungen in aller Regel nicht planbar sind.

Kostenbelastung der Nutzer und Produktivitätsverluste

Der schlechte Zustand der Infrastruktur führt darüber hinaus zu einer erheblichen Kostenbelastung der Nutzer. Dieser Effekt ist insbesondere für die Verkehrsinfrastruktur kritisch. So führen schlechte Stra-

Kontakt

Wir helfen unseren Kunden, messbare und nachhaltige Ergebnisse zu erzielen. Sprechen Sie uns an.



Bastionstraße 6a
D-40213 Düsseldorf



Hansaallee 2
D-40547 Düsseldorf

Dr. Christian Höfeler
Geschäftsführer

Omar Farhat
Geschäftsführer

Fon +49 (211) 15973-016
Fax +49 (211) 15973-015
info@dchp-consulting.de
www.dchp-consulting.de

Fon +49 (211) 5502869-0
Fax +49 (211) 5502869-69
info@opc-gruppe.de
www.opc-gruppe.de

© 2013 dchp|consulting Dr.-Ing. C. Höfeler und Partner, Düsseldorf und opc organisations & projekt consulting GmbH, Düsseldorf. Alle Rechte vorbehalten. Gedruckt in der EU.

Der Inhalt dieses Dokuments unterliegt dem Urheberrecht. Veränderungen, Kürzungen, Erweiterungen und Ergänzungen, jede Veröffentlichung oder Übersetzung, gewerbliche Nutzung zu Schulungszwecken durch Dritte bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung. Jede Vervielfältigung ist zum persönlichen Gebrauch gestattet und nur unter der Bedingung, dass dieser Urheberrechtsvermerk beim Vervielfältigen auf dem Dokument selbst erhalten bleibt.