

Deutschland vernachlässigt sein Straßennetz



Kein westeuropäisches Land hat seine Investitionen in die Straßen in den letzten zehn Jahren so verringert

August 2011

Zusammenfassung

Bislang galt das deutsche Verkehrssystem als Standortvorteil im internationalen Wettbewerb. Doch das dürfte sich bald erledigt haben. Denn Deutschland vernachlässigt seine Verkehrswege und investiert viel weniger als andere westeuropäische Staaten. Dieser alarmierende Befund zeigt sich bei einem Vergleich der Investitionen in Straßen in Deutschland und anderen westeuropäischen Staaten in den Jahren 2000 bis 2009.

- Mit 134 Euro pro Einwohner rangierte Deutschland mit Belgien bei der Betrachtung der Investitionen in Straßen nach der Anzahl der Bevölkerung in 2008 an vorletzter Stelle der betrachteten elf Staaten. Nur Großbritannien gab noch weniger aus. Im Durchschnitt investierten die Staaten 203 Euro pro Einwohner.
- Auch der Anteil der Investitionen in Straßen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) war 2008 mit 0,44 Prozent in Deutschland sehr niedrig. Die Staaten investierten im Durchschnitt 0,57 Prozent des BIP in das Straßennetz - Frankreich, Italien und Spanien deutlich mehr.
- Die Staaten steigerten die Investitionen in das Straßennetz in den Jahren 2005 bis 2009 gegenüber der ersten Hälfte des Jahrzehnts (2000 bis 2004) im Durchschnitt um ein Drittel. Nur Deutschland und die Schweiz reduzierten die Ausgaben für Straßen. Die anderen neun Staaten investierten überwiegend erheblich mehr in Neu-, Aus- und Umbau, für Erhaltung, Erneuerung und Reparatur.

Deutschland ist weit davon entfernt, den Investitionsbedarf in seinem Straßennetz zu decken:

- Der jährliche Bedarf für das kommunale Straßennetz wird auf rund zehn Mrd. Euro und der für Landesstraßen auf 1,5 bis 2 Mrd. Euro geschätzt. Hier wurde und wird auch derzeit bestenfalls die Hälfte gedeckt. Die Lücke beträgt somit rund 6 Mrd. Euro pro Jahr.
- Für Bundesfernstraßen wären rund 8 Mrd. Euro pro Jahr notwendig. Für die nächsten Jahre plant der Bund mit knapp 5 Mrd. Euro jährlich. Vor und nach den Konjunkturpaketen fehlen somit rund 3 Mrd. Euro pro Jahr.

Die Vernachlässigung der Straßen beeinträchtigt die Qualität des gesamten Verkehrssystems, denn das Straßennetz ermöglicht die Nahmobilität im Alltag (auch für Radfahrer und Fußgänger), große Teile des Fernverkehrs mit Pkw, Bus und Lkw, sowie den Zubringer- und Verteilerverkehr für die anderen Verkehrsträger. Ohne gut erhaltene, sichere Straßen bleibt Deutschland nicht mobil.

Bund, Länder und Gemeinden müssen dem Beispiel anderer westeuropäischer Staaten folgen und mehr in die Straßeninfrastruktur investieren.

I. Datengrundlage und Auswertung

Die Analyse von Pro Mobilität basiert auf Daten des International Transport Forums, einer Organisation der OECD. Diese befragt regelmäßig ihre Mitgliedsstaaten. Für den Vergleich mit Deutschland wurden zehn westeuropäische Staaten ausgewählt, da hier von ähnlichen Wirtschafts- und Verkehrsstrukturen ausgegangen werden kann und vergleichbare Daten vorliegen¹. Von diesen gehören neun den EU-15 und zwei dem EFTA-Wirtschaftsraum an.

Grundlage der Betrachtung ist das gesamte Straßennetz, also in Deutschland Gemeinde-, Stadt-, Kreis-, Landes- und Bundesstraßen sowie Autobahnen. Hierbei werden die Bruttoanlageinvestitionen betrachtet, die alle Gebietskörperschaften und ggf. auch private Investitionen erfassen. Für das deutsche Straßennetz sind somit nicht nur die Ausgaben des Bundes, sondern auch die von Ländern und Kommunen, sowie bisher im begrenzten Umfang die der Wirtschaft im Rahmen von öffentlich-privaten-Partnerschaften, enthalten.

Der Investitionsbedarf für ein Straßennetz wird von unterschiedlichen Faktoren geprägt. So erfordern besondere topografische Lagen wie bergige Landschaft (Schweiz, Norwegen) oder die Verknüpfung von Inseln durch Brücken oder Tunnel (Dänemark) höhere Ausgaben als der Bau und Erhalt von Strecken im Flachland. Weitere Faktoren sind Witterungseinflüsse (Frost-Tau-Wechsel), die Siedlungsdichte, die Nutzungsintensität der Infrastruktur (Schwerverkehr) oder das Verkehrsaufkommen (Anzahl der Fahrstreifen, Verkehrsleitsysteme).

Da der Investitionsbedarf somit von mehreren Einflussfaktoren geprägt wird, ist es notwendig, bei einem internationalen Vergleich verschiedene Maßstäbe des Investitionsverhaltens heranzuziehen und vor allem Unterschiede zur Gesamtheit der anderen Staaten aufzuzeigen. Es werden folgende Kriterien betrachtet, aufgrund der Datenverfügbarkeit meist für 2008:

- Die Entwicklung der Investitionen von 2000 bis 2009.
- Die Investitionen in 2008 im Verhältnis zur Länge des Straßennetzes.
- Die Pro-Kopf-Investitionen in das Straßennetz im Jahr 2008.
- Die Investitionen in Straßen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2008.

Abschließend wird das Investitionsverhalten von Bund, Ländern und Gemeinden in Deutschland beleuchtet und es werden die Kernergebnisse zusammenfassend dargestellt.

Ein Vergleich nach Fahrleistungen auf den jeweiligen Straßennetzen war nicht möglich, da hierfür keine internationalen Daten vorliegen. Als Ersatz können auch nicht die Verkehrsleistungen, also die Tonnage multipliziert mit der Beförderungsentfernung, herangezogen werden. Die internationale Statistik weist im Straßengüterverkehr die Verkehrsleistungen des heimischen Güterkraftverkehrsgewerbes im In- und Ausland (Inländerkonzept), nicht jedoch die von In- und Ausländern auf dem eigenen Straßennetz (Inlandskonzept) aus. Für Deutschland liegen beide Daten vor, international gilt dies jedoch nicht.

¹ Es handelt sich um Belgien, Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Finnland, Frankreich, Italien, Norwegen, Schweden, die Schweiz und Spanien. Für Italien und die Schweiz lagen Investitionswerte nur bis 2008 vor, für Norwegen nur bis 2007. Die Statistik des International Transport Forums enthält keine Angaben zu den Niederlanden und in Österreich nur Investitionsangaben zu den Autobahnen. Beide wurden daher ebenso wie Griechenland, Irland, Luxemburg und Portugal nicht berücksichtigt.

II. Investitionsentwicklung in den Jahren 2000 bis 2009

Bruttoanlageinvestitionen in Straßen in Deutschland von 2000 bis 2009

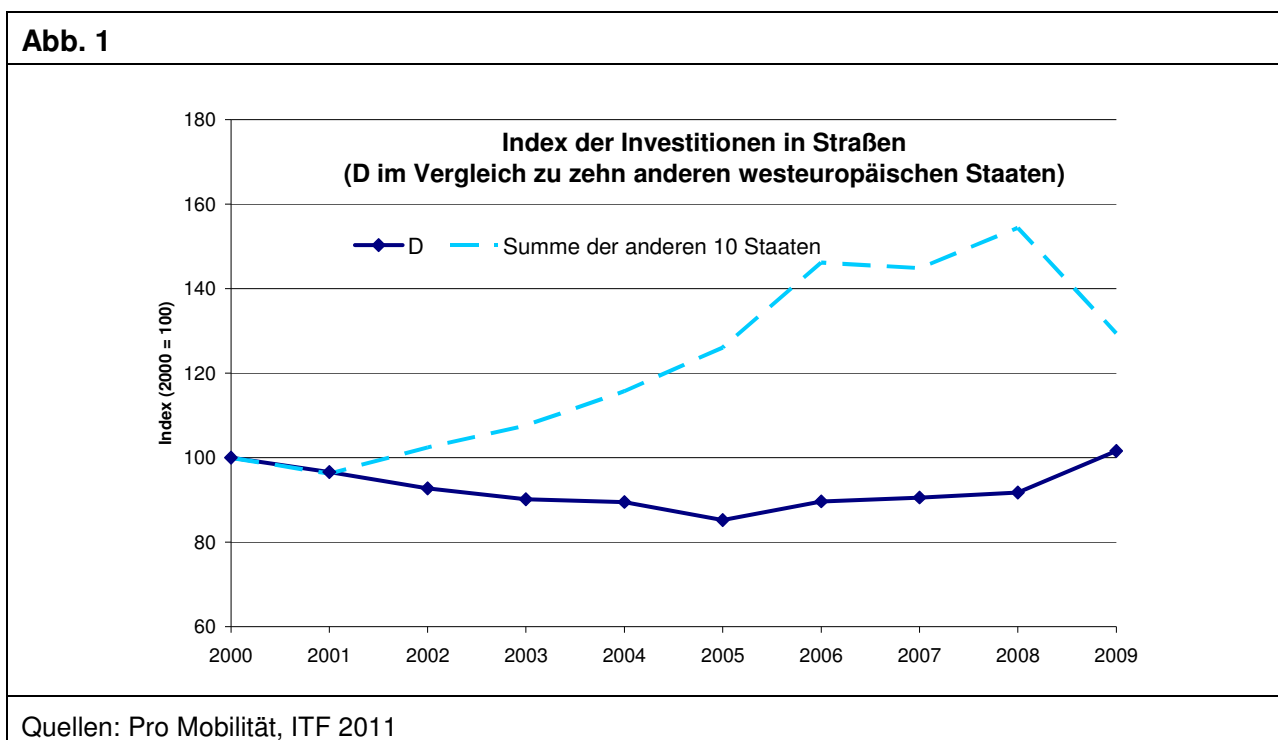
Deutschland hat im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2009 rund 11,1 Mrd. Euro jährlich in seine Straßen investiert. Im Jahr 2000 beliefen sich die Bruttoanlageinvestitionen in das Straßennetz hierzulande auf rund 12 Mrd. Euro. In den Folgejahren gingen sie auf etwas mehr als 10 Mrd. Euro zurück, bevor sie durch die Konjunkturpakete 2009 erneut die 12 Mrd. Euro erreichten.

| Tab. 1 Bruttoanlageinvestitionen in Straßen und Brücken in Deutschland | | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| in Mrd. Euro | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Deutschland | 12,0 | 11,6 | 11,1 | 10,8 | 10,7 | 10,2 | 10,7 | 10,8 | 11,0 | 12,2 |
| Quelle: DIW 2011 | | | | | | | | | | |

- Die Bruttoanlageinvestitionen in Straßen in Deutschland waren im letzten Jahrzehnt in der Tendenz eher rückläufig und besserten sich erst mit den Konjunkturpaketen 2009.

Vergleich Deutschlands mit zehn anderen westeuropäischen Staaten

Die anderen zehn westeuropäischen Staaten gaben im Jahr 2000 zusammen rund 35 Mrd. Euro für ihre Straßen aus und steigerten diese Summe bis 2008 auf rund 48 Mrd. Euro (ohne Norwegen). Soweit Zahlen für 2009 vorliegen, ging die Investitionsbereitschaft im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise zurück, lag aber immer noch deutlich über dem Niveau des Jahres 2000. Die unterschiedliche Entwicklung wird aus Abb. 1 mit dem Vergleich zum Indexjahr 2000 deutlich. Während Deutschland bei den Investitionen auf der Bremse stand, haben die anderen Staaten in der Summe ihre Ausgaben für bessere Straßen schrittweise spürbar gesteigert.



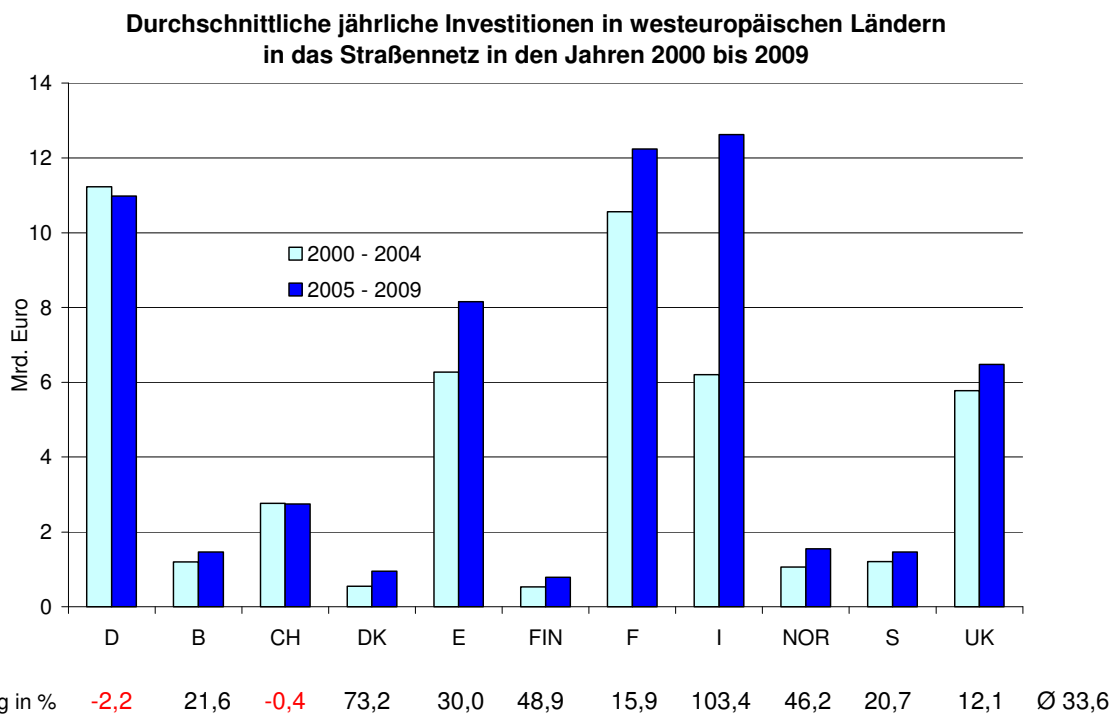
- Deutschland koppelte sich vom Trend der anderen westeuropäischen Staaten ab, die die Bruttoanlageinvestitionen in das Straßennetz deutlich steigerten.

Das Investitionsverhalten der einzelnen Staaten

In der Betrachtung der einzelnen Staaten wurden zwei Zeiträume von fünf Jahren verglichen, um die Analyse unabhängiger von Schwankungen, Sondereinflüssen wie Konjunkturpaketen oder der Abwicklung einzelner Großprojekte zu machen.

Im Durchschnitt der betrachteten Länder lagen die Investitionen in Straßen in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts um ein Drittel über der ersten Hälfte. Besonders starke Zuwächse waren in Italien, Dänemark, Finnland und Norwegen zu verzeichnen. Die Schweiz senkte ihre Investitionen dagegen um 0,4 Prozent. Deutschland bildete mit einem Minus von 2,2 Prozent das Schlusslicht.

Abb. 2



Anmerkung: Werte für CH und I nur bis 2008, für NOR nur bis 2007.

Quellen: Pro Mobilität, ITF 2011

- *Im Durchschnitt der Staaten stiegen die Investitionen in die Straßen in den Jahren 2005 bis 2009 gegenüber den Jahren 2000 bis 2004 um ein Drittel an.*
- *Nur Deutschland und die Schweiz reduzierten das Ausgabenniveau.*

III. Investitionen im Verhältnis zur Straßenlänge

Wie lang das Straßennetz in Deutschland ist, weiß niemand genau. Bekannt ist die Länge der Außerortsstraßen mit 231.000 km. Hierzu gehören 12.800 km Autobahnen und 39.900 km Bundesstraßen. Die innerörtlichen Straßen wurden zuletzt in den siebziger Jahren in Westdeutschland gezählt und nach der Wiedervereinigung 1992 auf 413.000 km geschätzt. Ungenauigkeiten gibt es auch bei anderen westeuropäischen Staaten, die sich insbesondere aus der Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung von landwirtschaftlichen Wegen ergeben können.

Neben der statistischen Basis zur Länge der Straßennetze sind für eine Bewertung auch die Art der Straße, deren Nutzung oder die Topografie besonders relevant. So verursacht eine Autobahn im Gebirge einen höheren Investitionsbedarf als eine Landstraße im Flachland. In dicht besiedelten Gebieten wie in Deutschland fallen höhere Ausgaben für die Umfahrung von Wohngebieten und andere Lärmschutzmaßnahmen als im ländlichen Raum an.

Ein weiterer Aspekt ist der Kapazitätsbedarf und die Abnutzung der Straßen, die mit dem Verkehrsaufkommen zunehmen. Auf jedem Kilometer Straße in Deutschland werden pro Jahr im Durchschnitt 1,4 Mio. Personen im motorisierten Verkehr befördert. Im europäischen Durchschnitt der Staaten sind es 980.000 je Kilometer. Darüber hinaus nutzen auch Radfahrer und Fußgänger die Straßen. Zusätzlich sind auf jedem Kilometer Straße in Deutschland noch 710.000 t Güter pro Jahr unterwegs. Für die von in- und ausländischen Lkw in einem Land beförderten Güter gibt es, wie bereits erwähnt, keine europäische Statistik². In der Tendenz dürfte aber auch hier das Niveau in Deutschland höher als der europäische Durchschnitt liegen.

Aufgrund der geschilderten Unsicherheiten erfolgt die Analyse nach Straßenlänge nur im Vergleich mit dem Durchschnitt der betrachteten elf westeuropäischen Staaten.

- *Deutschland investierte 2008 je Kilometer Straße rund 17.000 Euro. Der Durchschnitt aller Staaten lag bei 16.900 Euro.*
- *Die Verkehrsleistung je Kilometer Straße in Deutschland ist dagegen überdurchschnittlich. Im Personenverkehr waren 2008 hierzulande 40 Prozent mehr Menschen auf jedem Kilometer Straße unterwegs als im Durchschnitt der anderen westeuropäischen Staaten. Als Außenhandelsnation und mit seiner Lage im Herzen des europäischen Binnenmarkts ist auch die Nutzung der Straßen in Deutschland durch den Gütertransport hoch.*

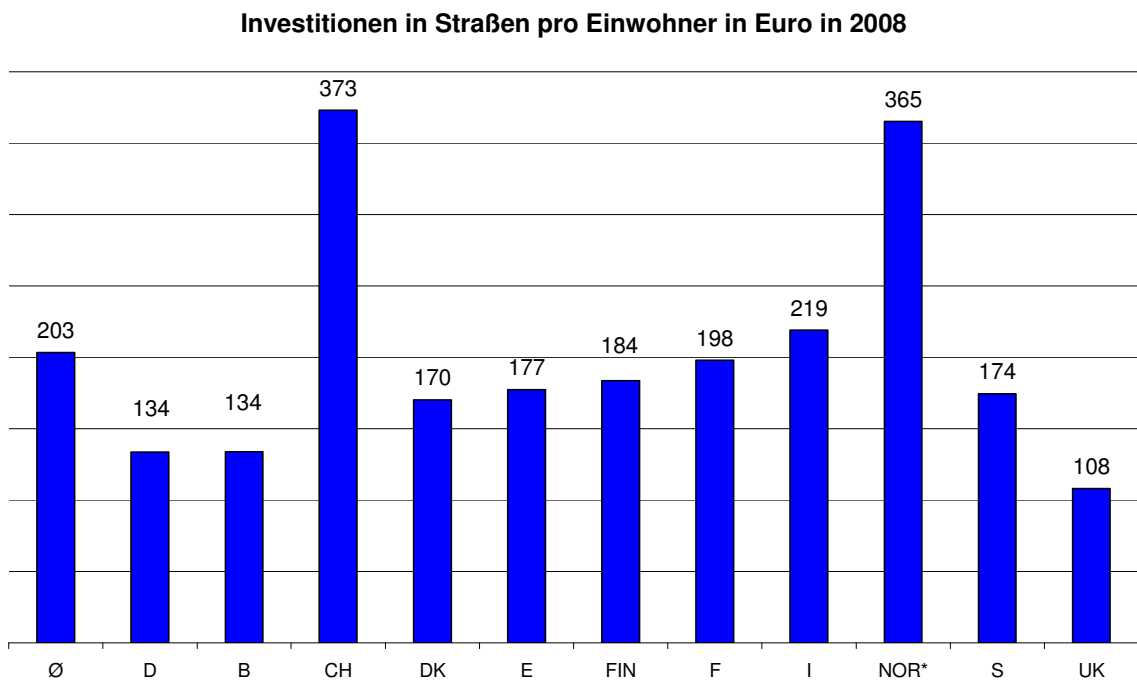
² Die europäische Statistik erfasst die von Lkw aus einem Mitgliedstaat im In- und Ausland abgewickelten Beförderungsleistungen (Inländerkonzept). Für die Infrastrukturpolitik sind jedoch die von in- und ausländischen Fahrzeugen in einem Land zurückgelegten Fahrleistungen und die Beförderungen relevant.

IV. Investitionen pro Einwohner in das Straßennetz

Die Bürger sind Steuerzahler, aber auch regelmäßige Nutzer der Straßen. Als Autofahrer, Busnutzer, mit Motorrad oder Fahrrad wie auch als Fußgänger sind sie im Straßennetz unterwegs. Die im motorisierten Verkehr, also mit Pkw, Bus oder Motorrad zurückgelegten Personenkilometer (Pkm) pro Einwohner weichen in den meisten Staaten nur gering von einander ab. In neun der elf Staaten legen die Bürger pro Jahr zwischen 11.000 Pkm und 12.600 Pkm zurück. Nur Spanien weicht nach unten und Finnland nach oben davon ab. Jeder Einwohner in Deutschland bewegte sich 2008 rund 11.100 km motorisiert auf den Straßen.

Bei der Betrachtung der Investitionen in die Straßen pro Kopf der Bevölkerung sind die Unterschiede dagegen deutlich größer. Mit 134 Euro je Einwohner 2008 liegt das Investitionsniveau ein Drittel unter dem Durchschnitt aller betrachteten Staaten von 203 Euro. Andere Flächenstaaten wie Italien, Frankreich und Spanien oder auch die skandinavischen Staaten gaben zwischen 170 und 220 Euro pro Einwohner für ihr Straßennetz aus.

Abb. 4



* Wert für Norwegen aus dem Jahr 2007

Quellen: Pro Mobilität, ITF 2011, Eurostat 2010

- *Mit 134 Euro pro Einwohner rangierte Deutschland mit Belgien bei Investitionen in Straßen je Einwohner an vorletzter Stelle der betrachteten elf Staaten. Nur Großbritannien gab 2008 noch weniger aus.*
- *Im Durchschnitt investierten die Staaten 203 Euro pro Einwohner.*

V. Investitionen in das Straßennetz als Anteil am Bruttoinlandsprodukt

Auch in der Betrachtung der Bruttoanlageinvestitionen in Anlehnung an das Bruttoinlandsprodukt (BIP) schneidet Deutschland enttäuschend ab. Die größte Volkswirtschaft Europas investiert weniger als die beiden folgenden – Frankreich und Italien – in ihr Straßennetz, das hatte schon Abbildung 1 gezeigt. Gemessen am Anteil des BIP ist es ein Drittel weniger als bei Frankreich und nur die Hälfte vom Anteil Italiens.

Diese Momentaufnahme aus dem Jahr 2008 ist Ergebnis einer Abwärtsentwicklung seit dem Jahr 2000. Damals lag Deutschland noch über dem Durchschnitt und an fünfter Stelle der 11 Staaten. 2008 unterschritt es den Durchschnitt bereits um knapp ein Viertel und fiel auf Platz acht zurück.

Abb. 5



| | | | | | | | | | | | | |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 2008 in % | 0,57 | 0,44 | 0,42 | 0,83 | 0,40 | 0,73 | 0,53 | 0,65 | 0,83 | 0,60 | 0,49 | 0,36 |
| 2004 in % | 0,56 | 0,48 | 0,49 | 0,94 | 0,37 | 0,85 | 0,39 | 0,68 | 0,54 | 0,55 | 0,50 | 0,34 |
| 2000 in % | 0,55 | 0,58 | 0,52 | 1,00 | 0,39 | 0,75 | 0,37 | 0,73 | 0,58 | 0,50 | 0,34 | 0,35 |

* Wert für Norwegen aus dem Jahr 2007 statt 2008

Quellen: Pro Mobilität, ITF 2010, Eurostat 2010

- *Auch im Verhältnis zur Wirtschaftskraft investiert Deutschland besonders wenig in Straßen. Nur in Belgien und Großbritannien ist der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt noch weniger.*

Deutschlands Position bessert sich auch nicht, wenn die Investitionen in Straßen, Schienenwege und Wasserstraßen, also in die Landverkehrswege in der Summe betrachtet werden. Mit 0,67 Prozent Anteil am BIP war auch hier der Abstand Deutschlands zum Durchschnitt aller elf Staaten von 0,87 Prozent beträchtlich.

VI. Bruttoanlageinvestitionen von Bund und Ländern

Die rückläufige Entwicklung der Bruttoanlageinvestitionen in das deutsche Straßennetz im Zeitraum 2000 bis 2009 ist auf Investitionskürzungen bei Ländern und Gemeinden zurückzuführen. Doch auch das Investitionsverhalten des Bundes war mangelhaft, weil 2000, das Basisjahr der Betrachtung, mit unter vier Mrd. Euro das schlechteste Investitionsjahr seit der Wiedervereinigung war. Außerdem führte der Bund in 2005 die Lkw-Maut für die Nutzung der Autobahnen ein, die anfangs zusätzlich mehr als zwei Mrd. Euro netto, mittlerweile sogar mehr als drei Mrd. Euro jährlich für Investitionen in die Kassen des Bundes spült. 2009 machten sich die befristeten Konjunkturpakete bei den Fernstraßen bemerkbar, die 2011 auslaufen. Ein Rückfall auf fünf Mrd. Euro pro Jahr sieht die Finanzplanung bereits vor. Dem Preisanstieg im Straßenbau seit 2005 um rund 20 Prozent tragen weder der Bund noch die Länder und Kommunen auch nur ansatzweise Rechnung. In den anderen Staaten nahmen die Investitionen dagegen stark zu.

| in Mrd. Euro | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Deutschland | 12,0 | 11,6 | 11,1 | 10,8 | 10,7 | 10,2 | 10,7 | 10,8 | 11,0 | 12,2 |
| Bundesfernstraßen | 3,9 | 4,4 | 4,4 | 4,5 | 5,1 | 5,0 | 5,0 | 4,8 | 5,0 | 6,1 |
| Landes-/ Kreis-/ Kommunalstraßen | 8,1 | 7,2 | 6,7 | 6,3 | 5,6 | 5,2 | 5,7 | 6,1 | 6,0 | 6,1 |

Quelle: DIW 2011

- *Der jährliche Investitionsbedarf für das kommunale Straßennetz wird auf rund zehn Mrd. Euro und der für Landesstraßen auf 1,5 bis 2 Mrd. Euro geschätzt. Hier wird derzeit also bestenfalls die Hälfte des Bedarfs gedeckt. Die Lücke beträgt somit 6 Mrd. Euro pro Jahr.*
- *Für Bundesfernstraßen wären rund 8 Mrd. Euro pro Jahr notwendig. Für die nächsten Jahre plant der Bund mit knapp 5 Mrd. Euro jährlich. Es fehlen somit rund 3 Mrd. Euro.*

VII. Kernaussagen des internationalen Vergleichs der Jahre 2000 bis 2009

Wesentliche Ergebnisse des Investitionsvergleichs für elf Staaten in Straßen sind:

- *Sowohl bei der Betrachtung pro Einwohner wie auch gemessen als Anteil am Bruttoinlandsprodukt liegt Deutschland beim Vergleich der Bruttoanlageinvestitionen in Straßen von elf westeuropäischen Ländern für das Jahr 2008 auf den hinteren Plätzen.*
- *Bei den Investitionen je Kilometer Straßennetz trägt Deutschland dem hohen Verkehrsaufkommen nicht Rechnung und investierte 2008 nur durchschnittlich.*
- *Darüber hinaus stand Deutschland im letzten Jahrzehnt im Vergleich zu den anderen europäischen Staaten bei den Straßen auf der Investitionsbremse. Während die Gesamtheit der Staaten die Investitionen in den Jahren 2005 bis 2009 gegenüber den Jahren 2000 bis 2004 um ein Drittel steigerte, gingen die Ausgaben für Bau und Erhaltung von Straßen in Deutschland zurück.*
- *Neun der elf verglichenen Staaten waren in der Lage, Angaben zur Höhe der Erhaltungsinvestitionen im Straßennetz zu machen. Deutschland gehörte nicht dazu.*