

Behring, Karin

Article

Infrastrukturausstattung der neuen Laender noch lange nicht auf Westniveau

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Behring, Karin (2001) : Infrastrukturausstattung der neuen Laender noch lange nicht auf Westniveau, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 08, Iss. 1, pp. 38-43

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/169579>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Infrastrukturausstattung der neuen Länder noch lange nicht auf West-Niveau

Der Solidarpaket läuft Ende 2004 aus. Zur Begründung ihrer Vermutung, dass damit trotz großer Anstrengungen in den letzten Jahren der Abstand zwischen ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern noch nicht ausgeglichen ist, haben die ostdeutschen Länder 1999 an fünf Wirtschaftsforschungsinstitute Forschungsaufträge zum Thema „Nachholbedarf in der Infrastrukturausstattung“ vergeben.¹ In fast allen Projekten sollte die Differenz in der Infrastrukturausstattung zwischen neuen und alten Ländern für den aktuellen Rand und für den Zeitpunkt nach Auslaufen des ersten Solidarpakts ermittelt werden. Denn die neuen Länder sind der Auffassung, dass ein Solidarpaket II dringend erforderlich wird, um ab 2005 noch vorhandene gravierende Unterschiede in der Infrastrukturausstattung abzubauen.

Die Gutachten wurden 2000 fertiggestellt. Im folgenden berichten wir über einen Ausschnitt der Ergebnisse unseres Forschungsprojekts.²

Methoden und empirische Probleme

Die Institute sind die Fragestellung mit unterschiedlichen Konzepten und Methoden angegangen. Das ifo Institut hatte den Auftrag, den teilungsbedingten infrastrukturellen Nachholbedarf für die Bereiche Verkehr sowie Ver- und Entsorgung über einen so genannten physischen Ansatz zu bestimmen. Dieses Konzept erfordert es, die physische Ausstattung der Bundesländer und Gemeinden mit Infrastruktureinrichtungen aus den genannten Bereichen nach Menge und Qualität zu ermitteln und die Abweichungen zwischen den alten und neuen Ländern festzustellen. Durch den Ansatz der jeweils spezifischen Kosten zur Beseitigung der festgestellten Differenzen ergibt sich schließlich der monetäre infrastrukturelle Nachholbedarf am aktuellen Rand und über eine Pro-

jektion des Bedarfsabbaus bis Ende 2004 ein Hinweis auf die dann noch benötigten finanziellen Mittel zur Herstellung der Parität.

Im Gegensatz zu sonst üblichen Bedarfsschätzungen, die den Ist-Zustand an vorgegebenen, meist politischen Normen für die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung messen, wurde in diesem Gutachten als Benchmark die Ausstattung in den westdeutschen Ländern herangezogen. Um den grundsätzlichen Abweichungen in den Rahmenbedingungen des Ostens von denen des Westens Rechnung zu tragen, wurden die neuen Länder nicht nur allen alten Flächenstaaten (ohne Stadtstaaten) gegenübergestellt, sondern auch den vier finanzschwächsten alten Ländern: Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein.³ Damit konnte ein Teil des Einflusses aus den grundlegenden Unterschieden in Bevölkerungsdichte, Wirtschaftskraft, Siedlungsstruktur u. ä. ausgeklammert werden. Darüber hinaus musste jedoch für einen sinnvollen Vergleich von den physischen Mengen an Infrastrukturausstattung auf Kennziffern abgestellt werden, die die Infrastrukturgrößen annäherungsweise standardisieren. Die Kennzahlen beziehen sich auf die Fläche und/oder die Bevölkerung.

Der methodische Ansatz hat erhebliche Schwierigkeiten bei seiner empirischen Ausführung verursacht. Die Datenbasis war unzureichend und konnte wegen der engen Termine des Gutachtens nicht durch eigene Erhebungen aufgebessert werden. Insbesondere konnten qualitative Differenzen zwischen alten und neuen Ländern nur unzureichend beachtet werden. Dieses stellt deshalb eine ärgerliche und gravierende Lücke dar, weil wir vermuten, dass als Folge der jahrelangen Vernachlässigung der Infrastrukturalpflege in der DDR hier große Abweichungen von den

¹ DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, RWI Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, IWH Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Institut für ländliche Strukturforchung an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main und das ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

² Weitere Einzelheiten entnehmen Sie bitte der Langfassung des Gutachtens: Behring, K. u. a. (2000) *Infrastruktureller Nachholbedarf der neuen Bundesländer – Quantifizierung in ausgewählten Bereichen bis zum Jahr 2005*, ifo dresden studien 26, München.

³ Die Infrastrukturausstattung Berlins wurde gesondert mit der von Hamburg verglichen.

qualitativen Zuständen in den alten Ländern zu registrieren sind.⁴

Monetärer Nachholbedarf ...

Der infrastrukturelle Nachholbedarf in den Bereichen Verkehr sowie Ver- und Entsorgung wurde zunächst für den aktuellen Rand – je nach Datenlage bezieht sich das auf Einzeljahre zwischen 1995 und 1999 – aus dem Vergleich mit der Situation der alten Länder berechnet. Anschließend wurde in einer Projektion

unter Verwendung der Planungen der Länder und anderer Informationen geschätzt, bis auf welche Größenordnung die neuen Bundesländer diesen Nachholbedarf bis zum Jahr 2005 voraussichtlich abgebaut haben werden. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über alle in unserem Gutachten berechneten Nachholbedarfe am aktuellen Rand und in der Projektion mit der Benchmark aller alten Flächenstaaten und der der finanzschwachen alten Länder – unberücksichtigt bleibt hier nur Berlin (vgl. Tab. 1).

Tab. 1

Infrastrukturnachholbedarf der neuen Bundesländer in Mrd. DM bei Benchmark alte Flächenstaaten

	aktueller Rand	2005
Straßen	42,26 (82,18 mit Bundesbaulast)	35,10 (69,42 mit Bundesbaulast)
Schienen	31,07	24,48
Stadtbahnen	17,56	12,40
Personenbahnhöfe	0	0
Güterbahnhöfe	0	0
Flughäfen	1,0	0
Binnenhäfen	0	0
Seehäfen	0,13	0,11
Wasserversorgung	2,40	2,14
Abwasserbeseitigung	84,90	44,62
Kläranlagen	4,89	3,17
Regenüberlaufbecken	1,76	2,10
Abfallentsorgung	7,30	046

bei Benchmark finanzschwache alte Länder

	36,65 (69,39 mit Bundesbaulast)	30,96 (58,62 mit Bundesbaulast)
Straßen		
Schienen	9,69	0,11
Wasserversorgung	2,51	2,24
Abwasserbeseitigung	127,65	95,66
Kläranlagen	4,43	2,64
Regenüberlaufbecken	1,70	2,03
Abfallentsorgung	5,0	0,28

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

⁴ Zu den zahlreichen weiteren Abgrenzungs-, Definitions- und Zuordnungsproblemen verweisen wir auf das ausführliche Kapitel 2. des Gesamtberichts.

... im Infrastrukturbereich Straßen

Das Straßennetz hat für Güter- und Personenbeförderung unter den Verkehrswegen mit Abstand die größte Bedeutung: Rund 80 % aller Personen- und Gütertransporte erfolgen über Straßen. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Länge der nach der Baulast differenzierten Straßennetze in den neuen Ländern.

Die Tabelle 2 vermittelt einen ersten groben Überblick über die Länge der vorhandenen überörtlichen Straßennetze. Zur Bestimmung eines Nachholbedarfs müssen jedoch die Daten über die Netzlängen standardisiert werden. Neben der Bevölkerungsdichte, der Siedlungsstruktur, dem PKW-Besatz u. a. bietet sich dafür insbesondere die Fläche der Bundesländer an.⁵

Nach diesem Indikator, gemessen an der Benchmark der zwei Gruppen der alten Länder und monetarisiert mit den durchschnittlichen Kosten pro Straßenkilo-

meter-Neubau nach den verwendeten Straßenkategorien, ergibt sich für diesen Infrastrukturbereich der monetäre Nachholbedarf der neuen Länder (vgl. Tab. 3).

Danach haben die neuen Länder am aktuellen Rand einen Nachholbedarf für die Infrastrukturerweiterung im Bereich der überörtlichen Straßen und ihrer Zuständigkeit (Landes- und Kreisstraßen) in Höhe von

- **35,7 Mrd. DM** bei einer Benchmark alte Flächenländer insgesamt bzw.
- **30,1 Mrd. DM** bei einer Benchmark der wirtschaftschwächsten alten Länder

Im Verhältnis zu allen alten Ländern nehmen die Landesstraßen dabei einen Anteil von rund 40% in Anspruch, während im Fall der Benchmark finanzschwache alte Länder dieser Anteil auf 18 % fällt. Der Anteil des Nachholbedarfs in Bundesbaulast und damit die zur Deckung vom Bund aufzubringenden

Tab. 2

Länge des überörtlichen Straßennetzes¹ 1999
nach Baulastträger in km

	Bundesautobahnen	Bundesstraßen	Landesstraßen	Kreisstraßen	überörtl. Straßen insgesamt
Brandenburg	766	2.781	5.799	3.176	12.522
Mecklenburg-Vorpommern	262	2.070	3.228	4.141	9.701
Sachsen	436	2.426	4.715	5.952	13.529
Sachsen-Anhalt	241	2.321	3.834	4.401	10.797
Thüringen	282	1.935	5.645	2.434	10.296
Neue Länder (ohne Berlin)	1.987	11.533	23.221	20.104	56.845

¹ Der Gemeindestraßenbestand spielt für die Schätzung des Nachholbedarfs an Straßenerweiterung keine Rolle, denn innerhalb der Kommunen sind grundsätzlich alle Bauwerke und anderen Einrichtungen an das Straßennetz angebunden und müssen auch angebunden sein. Für die ostdeutschen Bundesländer ohne Berlin lässt sich das Gemeindestraßennetz 1997/98 auf etwa 74.500 km beziffern, das ist ein Anteil von 57% am gesamten ostdeutschen Straßennetz ohne Berlin.

Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen 2000.

Tab. 3

**Monetärer Nachholbedarf für das überörtliche Straßennetz 1999
anhand des Indikators „Straßenlänge pro Fläche“**

	Bundes- auto- bahnen	Bundes- straßen	Landes- straßen	Kreis- straßen	Summe Bundes- baulast	Summe Landes- baulast
Differenz neue/alte Flächenländer in km/qkm	0,019	0,012	0,041	0,100	0,031	0,141
Fehlende km	2.046	1.292	4.415	10.769	3.338	15.184
Kosten in Mrd. DM	30,49	9,43	14,13	21,54	39,92	35,67
Differenz neue/finanz- schwache alte Länder in km/qkm	0,016	0,009	0,016	0,114	0,025	0,130
Fehlende km	1.723	969	1.723	12.276	2.692	13.999
Kosten in Mrd. DM	25,67	7,07	5,51	24,55	32,74	30,06

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Mittel übersteigen vor allem im Vergleich zu den finanzschwachen alten Bundesländern den Länderanteil nur noch minimal.

Die berechneten Summen beziehen sich ausschließlich auf den Bedarf an Erweiterung des Straßennetzes. Die Straßenzustände in den verschiedenen Kategorien sind aus Datenmangel nicht berücksichtigt. Die zur Deckung dieses qualitativen Nachholbedarfs anzusetzenden Kosten dürften den ausgewiesenen Erweiterungsbedarf nicht unbeträchtlich erhöhen. Für die Gemeindestraßen, deren Länge, wie oben erwähnt, irrelevant ist, haben wir jedoch einen qualitativen Nachholbedarf bestimmt.

Aus einer Primärerhebung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Jahreswende 1999 auf 2000 lässt sich für die ostdeutschen Länder – bei aller Vorsicht und eingeschränkter Aussagefähigkeit wegen der geringen Rücklaufquote – auf einen Anteil

von Gemeindestraßen in schlechtem Zustand (schlecht: Erneuerung des Oberbaus erforderlich) von 56 % schließen. Dem steht ein Anteil von 22 % in den alten Bundesländern als Benchmark gegenüber.⁶

Daraus ergibt sich, dass in den ostdeutschen Kommunen der Anteil schlechter Straßen von 56 % auf 22 % gesenkt werden sollte. Die Differenz von 34 Prozentpunkten bedeutet: 25.330 km des ostdeutschen Gemeindestraßennetzes ohne Berlin müssen dringend saniert werden. Daraus ergibt sich ein qualitativer Nachholbedarf der neuen Länder für Gemeindestraßen am aktuellen Rand in Höhe von **6,6 Mrd. DM**.

Aus der Zusammenschau einer Vielzahl verschiedener Informationen über die bis 2005 zu erwartenden Investitionen in Neubau und Sanierung der ostdeutschen Straßennetze schätzen wir, dass der ermittelte teilungsbedingte Nachholbedarf der neuen Bundesländer im Infrastrukturbereich Straßen bis 2005 um rund 25 % abgebaut wird.

⁶ Eine Differenzierung des Vergleichs nach alten Flächenländern und finanzschwachen alten Ländern ließ sich mangels Daten hier nicht durchführen.

... im Infrastrukturbereich Abwasserbeseitigung

Obwohl der Zubau von Kläranlagen und die Erweiterung des Abwasser-Kanalnetzes ineinander greifen und der Kapazitätzubau in einem Bereich vom Zubau im anderen Bereich abhängt, haben wir beide Bereiche getrennt voneinander behandelt. Dabei wird unterstellt, dass bei einer Erhöhung des Anschlussgrads der Bevölkerung an die Kanalisation der jeweilige Anschluss der zusätzlichen Kanäle an die neuen Klärwerke gelingt.

Seit der Wiedervereinigung haben die ostdeutschen Bundesländer umfangreiche Investitionen in die öffentliche Abwasserableitung getätigt und damit eine bemerkenswerte Erhöhung des Anschlussgrads der Bevölkerung bewirkt. Trotzdem ist der Stand der alten Bundesländer bei weitem noch nicht erreicht: Der Anschlussgrad der Bevölkerung an die öffentliche Kanalisation liegt in

- den neuen Ländern bei 77,3 %,
- den alten Flächenländern bei 95,0 %,
- den vier finanzschwachen Westländern bei 92,8 % (vgl. Tab. 4).

Tab. 4
Öffentliche Abwasserentsorgung 1995

	Länge des Netzes pro Einwohner in m	Anschlussgrad der Bevölkerung in %
Brandenburg	2,99	61,9
Mecklenburg-Vorpommern	3,20	75,3
Sachsen	3,14	78,9
Sachsen-Anhalt	3,54	79,4
Thüringen	3,80	89,4
Neue Länder (ohne Berlin)	3,32	77,3
Alte Flächenländer	5,43	95,0
Finanzschwache alte Länder	6,65	92,8

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo Instituts.

Erreicht werden diese Anschlussgrade in Ostdeutschland durch ein 47.003 km langes, in Westdeutschland durch ein 352.199 km langes Kanalnetz. Auffallend ist die große Spannweite von fast 30 Prozentpunkten, die innerhalb der Gruppe der neuen Bundesländer beim Anschlussgrad besteht.

Auch der Indikator Länge des Kanalnetzes pro Einwohner zeigt an, dass die neuen Länder noch lange nicht das Niveau der alten Bundesländer erreicht haben.

Zur Ermittlung des Nachholbedarfs bei Abwasserleitungen kann der Anschlussgrad der Bevölkerung nicht herangezogen werden, weil es sich bei der Kanalisation zu einem hohen Anteil um kurze, örtliche Teilortskanalisierungen handelt, die zur Abführung des in Kleinkläranlagen unzureichend behandelten Abwassers in den nächsten Vorfluter dienen.⁷ Insbesondere wegen der oft falschen Ausrichtung der Kanäle (zum Gewässer und nicht zur Kläranlage) ist eine Nutzung für den Aufbau eines Kanalnetzes, das das Abwasser zu zentralen Kläranlagen führt, oft nicht möglich. Stattdessen liegt der Berechnung des Nachholbedarfs die Kanallänge pro Einwohner zugrunde (vgl. Tab. 5).

Zur Anpassung des Ausstattungsgrades der neuen Bundesländer (ohne Berlin) an den der alten Länder ist danach – bei einer Benchmark: finanzschwache alte Länder – der Neubau von 48.276 km Abwasserkanälen erforderlich. Der dementsprechende monetäre Nachholbedarf beträgt fast **128 Mrd. DM**. Setzt man die Benchmark alte Flächenländer an, so reduziert sich dieser Nachholbedarf auf knapp **81 Mrd. DM**.

Wir gehen für die Projektion des Abbaus dieses Erweiterungsnachholbedarfs im Infrastrukturbereich Abwasserleitungen davon aus, dass bis 2005 im Durchschnitt der neuen Länder der ungünstigste Wert eines westlichen Flächenstaates von 1995 erreicht wird. Bis dahin werden demnach 17,6 km neue Abwasserkanäle errichtet sein. Das führt zu einer Ver-

⁷ Nach Informationen des Umweltministeriums Thüringen.

Tab. 5

**Monetärer Nachholbedarf an Abwasserleitungen 1995
anhand des Indikators „Kanallänge pro Einwohner“**

	Benchmark alte Flächen- länder	Benchmark finanzschwache alte Länder
Differenz in m/Einwohner	2,11	3,33
Erforderliche Kanalerweiterung in 1.000 m	30.983,2	48.276
Monetärer Nachholbedarf in Mrd. DM	80,97	127,65

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

ringerung des am aktuellen Rand gemessenen Bedarfs

- um 25 % im Falle der Messung an den finanzschwachen Westländern und
- um 50 % bei der Benchmark aller alten Flächenländer.

Zu den Beträgen des Erweiterungsnachholbedarfs addiert sich ein qualitativer Nachholbedarf zur Sanierung des bestehenden Kanalnetzes in Höhe von nicht

ganz **4 Mrd. DM**, der wegen knapper öffentlicher Mittel auch 2005 noch bestehen dürfte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in den neuen Bundesländern im Vergleich zu den westdeutschen Ländern auch im Jahr 2005 noch ein erheblicher Nachholbedarf an Infrastrukturausstattung bestehen wird.

Karin Behring