

Arnold, Felix; Freier, Ronny; Geissler, René; Schrauth, Philipp

Article

Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Arnold, Felix; Freier, Ronny; Geissler, René; Schrauth, Philipp (2015) : Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 82, Iss. 43, pp. 1031-1040

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121413>

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.

Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen

Von Felix Arnold, Ronny Freier, René Geissler und Philipp Schrauth

Die kommunalen Investitionen sind in Deutschland regional sehr ungleich verteilt. Schon der Vergleich zwischen den Flächenländern zeigt deutliche Unterschiede bei den Bruttoinvestitionen. So gaben die Kommunen Bayerns im Jahr 2013 mehr als drei Mal so viel pro Einwohner für Investitionen aus als beispielsweise die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern.

Ein Blick auf die Kreise und kreisfreien Städte zeigt noch deutlich größere Unterschiede, sowohl bundesweit als auch innerhalb der Bundesländer. 2013 gab der Landkreis München mit 724 Euro pro Einwohner fast 700 Euro mehr aus als die kreisfreie Stadt Wilhelmshaven in Niedersachsen (35 Euro pro Einwohner). Innerhalb Bayerns lag der Unterschied noch bei 560 Euro zwischen der kreisfreien Stadt Weiden in der Oberpfalz (160 Euro pro Einwohner) und dem Landkreis München.

Unsere Analyse weist nach, dass sich diese regionalen Unterschiede bei den Investitionsausgaben über die Zeit kaum verändern. Von den Kommunen, die schon im Jahr 2000 zum schwächsten Viertel aller Kommunen gehört haben, finden sich 83 Prozent auch 14 Jahre später in der unteren Hälfte der Verteilung wieder.

Insgesamt sind die Investitionen in den wirtschaftlich starken Kommunen deutlich höher als in strukturschwachen Regionen. Die Höhe der Investitionen korreliert positiv mit hohen Steuereinnahmen und negativ mit hohen Sozialausgaben, negativem Finanzierungssaldo und hoher Verschuldung. Kommunen, die schon heute weniger wettbewerbsfähig sind, werden durch fehlende Investitionen langfristig weiter abgehängt. Damit werden Unterschiede in der Infrastruktur und der Standortqualität zementiert, die wichtige Voraussetzungen für zukünftige Wirtschaftsleistungen darstellen.

Seit vielen Jahren weisen Politik und Spitzenverbände auf die zu geringen und regional stark unterschiedlichen Investitionen der Kommunen hin. Strukturschwache Regionen drohen dauerhaft den Anschluss zu verlieren. Im März 2015 reagierte die Bundesregierung und beschloss die Auflage eines Fonds zur Förderung kommunaler Investitionen. Er stellt für die Jahre 2015 bis 2018 insgesamt 3,5 Milliarden Euro bereit. Die Besonderheit dieses Fonds besteht darin, dass die Verteilung der Mittel den Haushaltslagen der Kommunen folgt. Intention des Programms ist die gezielte Förderung strukturschwacher Kommunen. Die Notwendigkeit dieses Ansatzes wird auch durch die Finanzstatistik bestätigt: Seit dem Jahr 2003 sind die Nettoinvestitionen der Kommunen negativ.¹ Der Verlust an Infrastruktur als Voraussetzung für private Investitionen, Wachstum, Wirtschafts- und damit Finanzkraft der Kommunen setzt sich fort. Hinzu tritt der Umstand, dass das Bruttoinvestitionsniveau weithin von wirtschafts- und finanzstarken Kommunen getragen wird. Die geringe Investitionskraft der strukturschwachen Kommunen droht mit dem Blick auf aggregierte Bundes- oder Landesdaten in Vergessenheit zu geraten. Langjährig anhaltende Differenzen in den Investitionen vertiefen jedoch die Unterschiede der Zukunftschancen der Kommunen und damit ihrer Bürgerinnen und Bürger. Der vorliegende Beitrag untersucht erstmals die regionale und zeitliche Entwicklung der kommunalen Investitionen auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte und deckt erste Ursachen der Ungleichheiten auf.

Öffentliche Investitionen werden in Deutschland zu meist auf Länder- und Kommunalebene durchgeführt. Von den 43,2 Milliarden Euro Sachinvestitionen in die gesamtstaatliche Infrastruktur Deutschlands wurden im Jahr 2013 23 Prozent vom Bund (und den Sozialversicherungen), 26 Prozent von den Ländern und 51 Prozent von den Kommunen getätigt.

¹ Vgl. Bericht Gornig et al. in dieser Ausgabe.

Kasten 1

Investitionsausgaben

Für die Analyse der kommunalen Investitionen in diesem Bericht wurden verschiedene Datenquellen herangezogen. Kommunale Daten zu den Jahren 2000 und 2008 stammen aus der Statistik regional und Statistik lokal (Regionaldatenbank der Statistikämter des Bundes und der Länder) und beziehen sich jeweils auf die Kassenstatistik der Kreise und Gemeinden. Die Daten des Jahres 2013 wurden über den Genesis-Service des Statistischen Bundesamtes bereitgestellt. Auch dies sind Kassenstatistiken. Weil für dieses Jahr dort die Angaben zu den Kommunen im Saarland, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern fehlen, wurden diese über die jeweiligen Onlineangebote der statistischen Landesämter ergänzt. Mit Ausnahme des Saarlandes sind dies die Jahresrechnungsstatistiken.

Die Zeitpunkte 2000, 2008 und 2013 bieten sich aus Gründen inhaltlicher und statistischer Datenvalidität an. Sie sind in Bezug auf die konjunkturellen Rahmenbedingungen und die allgemeine Finanzlage vergleichbarer als die meisten anderen Jahre in dieser Periode. Nach 2008 litt die Belastbarkeit der Finanzstatistik einige Jahre durch die Umstellung des Haushaltswesens von Kameralistik auf Doppik. In diesen Jahren wurde oftmals auf die Publikation von Investitionszahlen beziehungsweise gar der gesamten Finanzstatistik verzichtet. Zudem lagen die Investitionen in den Jahren 2009 bis 2011 durch die Konjunkturpakete des Bundes über dem Normalniveau. Sie sind nicht repräsentativ für andere Jahrgänge. In geringem Maße kommt es im Zuge der Doppik auch zu einer systematisch geringeren Ausweisung der Investitionen.

Bei der Abgrenzung des Investitionsbegriffs haben wir uns, zum Zwecke der Vergleichbarkeit über die Zeit, auf die Sach-

investitionen mit den drei Untergruppen Baumaßnahmen, Erwerb von beweglichen Sachwerten und Erwerb von unbeweglichen Sachwerten beschränkt. Davon zu unterscheiden sind der Erwerb von Beteiligungen, Darlehen sowie Investitionszuschüsse. Gemessen an der Rechnungsstatistik 2013 werden über die drei erfassten Untergruppen rund 80 Prozent der gesamten kommunalen Investitionen abgebildet. Die Bauausgaben sind der mit Abstand wichtigste Bereich kommunaler Investitionen.

Unter den kommunalen Ausgaben sind die Bruttoinvestitionen der viertwichtigste Ausgabenpunkt nach den Aufwendungen für Personal, Sachaufwand und den Sozialausgaben. Es sei hier auch erwähnt, dass es speziell zwischen den Sachaufwendungen und den Investitionen immer wieder zu Schwierigkeiten bei der Abgrenzung kommt. Die Instandhaltungskosten in einer Schule können unter laufenden Sachaufwendungen oder unter Baumaßnahmen (somit als Investitionen) verbucht werden. Ähnliche Unschärfen bietet die Verbuchung von Baumaßnahmen durch eigenes Personal (Bauhöfe). Darüber hinaus fokussiert unser Bericht auf die Kernhaushalte der Kommunen. Zum einen ist dieser Teil der Kommunalverwaltung am klarsten abgrenzbar, zum anderen findet hier die eigentliche lokalpolitische Diskussion der Räte statt und Drittens basieren die Investitionen dort primär auf der eigenen Steuerkraft. Die Investitionstätigkeit in den Auslagerungen (kommunale Fonds, Einrichtungen oder Unternehmen) wird hingegen teils aus wirtschaftlicher Betätigung gedeckt.¹

¹ Siehe Bericht von Cullmann et al. in dieser Ausgabe des DIW Wochenberichts.

Ein Blick auf die Bauausgaben als wichtigsten Teil kommunaler Investitionen verdeutlicht typische Ausgabenfelder. Die Bauausgaben beliefen sich 2013 auf 16 Milliarden Euro und banden damit allein rund zwei Drittel der kommunalen Gesamtinvestitionen. Die höchsten Ausgaben wurden für Gemeinde- und Kreisstraßen getätigt (4,2 Milliarden Euro). Es folgen Schulgebäude aller Arten (2,6 Milliarden Euro), Kindertagesstätten (1,6 Milliarden Euro), Verwaltungsgebäude (1,3 Milliarden Euro), Anlagen der Abwasserbeseitigung (1,2 Milliarden Euro) sowie Sportstätten und Bäder (0,6 Milliarden Euro).

Von den bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen (2730 Euro pro Einwohner) machen die Investitionen

mit 350 Euro pro Einwohner einen wesentlichen Teil aus (Kasten 1). Nach den Personalausgaben (etwa 700 Euro), den Ausgaben für Soziales (660 Euro) und den laufenden Sachaufwendungen (575 Euro) bilden sie den viertgrößten Haushaltsposten.

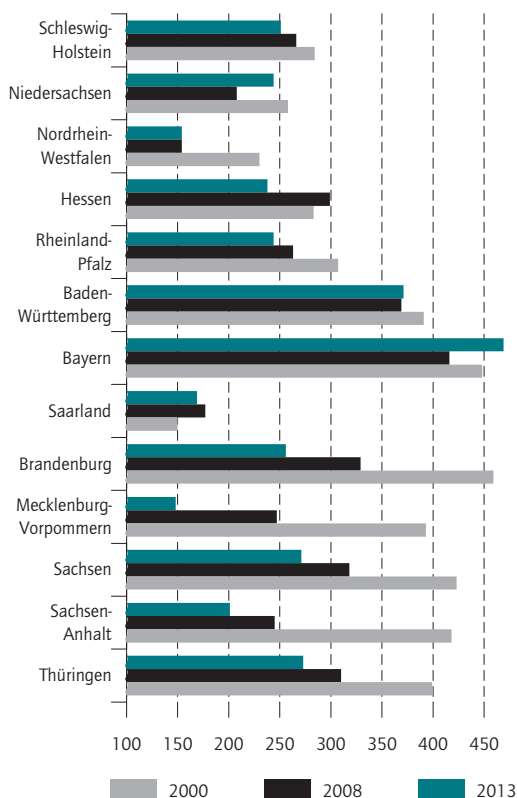
Deutliche Unterschiede schon auf Länderebene

Ein einfacher Vergleich auf Länderebene zeigt bereits deutliche regionale Unterschiede in den 13 Flächenländern. So weisen die wirtschaftsstarke Länder Bayern und Baden-Württemberg in allen untersuchten Jahren ein hohes Investitionsniveau auf. Im Jahr 2013 führt Bayern mit Pro-Kopf-Ausgaben von 469 Euro bundesweit

Abbildung 1

Investitionen der Kommunen auf Länderebene

Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2 für 2013; Genesis Datenbank des Statistischen Bundesamtes für 2000 und 2008).

© DIW Berlin 2015

Vor allem in Ostdeutschland sind starke Rückgänge zu verzeichnen, während in Bayern und Baden-Württemberg die Investitionen anhaltend hoch sind.

deutlich, gefolgt von Baden-Württemberg mit 371 Euro. Demgegenüber fallen die Ausgaben für Investitionen in anderen westdeutschen Bundesländern deutlich geringer aus. In NRW und dem Saarland liegen die Investitionen in allen Jahren deutlich unter 300 Euro und oft sogar unter 200 Euro pro Kopf (Abbildung 1).

Bemerkenswert ist der rapide Rückgang der Investitionen in den ostdeutschen Bundesländern. Während die ostdeutschen Kommunen im Jahr 2000 noch die höchsten Investitionsausgaben verzeichneten, entsprechen die Pro-Kopf-Ausgaben 2013 zumeist nur noch der Hälfte des damaligen Niveaus. In Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise, das im Jahr 2000 mit 393 Euro pro Kopf noch eines der höchsten Investitionsniveaus aufwies,

sind die Ausgaben im Jahr 2013 auf lediglich 148 Euro gesunken, den niedrigsten Wert in Deutschland.

Diese Entwicklung in Ostdeutschland ist weithin durch den Solidarpakt zu erklären. Der Solidarpakt II weist den ostdeutschen Kommunen, mit dem Umweg über die Länderhaushalte, in den Jahren 2005 bis 2019 insgesamt 156 Milliarden Euro zu. Diese Mittel dienen wesentlich dem Ausgleich der geringen Steuer- und Finanzkraft und der Investitionsförderung. Seit dem Jahr 2009 schrumpfen diese jährlichen Zuweisungen. Je geringer diese Sonderzuweisungen des Bundes ausfallen, desto stärker tritt die eigene geringe Steuer- und Finanzkraft zutage. In Ostdeutschland spiegelt sich über diesen Zeitraum ebenso der Bevölkerungsrückgang wider, denn dadurch sinken die Verbundmasse und damit das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs. Denkbar ist ebenso, dass die Länder vor dem Hintergrund der ab 2020 greifenden Schuldenbremse gezielt die Investitionszuweisungen an die Kommunen reduzieren.

Flächendeckend hohe Investitionen in Bayern und Baden-Württemberg

Über diese Länderunterschiede hinaus unterscheidet sich die Höhe der Investitionsausgaben auch innerhalb der Länder von Kreis zu Kreis. Um diese Disparitäten zu verdeutlichen, stellen wir die Pro-Kopf-Ausgaben für Investitionen der Gesamtkreise und kreisfreien Städte² für die Jahre 2000 und 2013 in zwei Kreiskarten für ganz Deutschland dar (Abbildung 2).

Erkennbar zeigt sich das Nord-Süd-Gefälle mit hohen Investitionen in Baden-Württemberg und Bayern (mit wenigen Ausnahmen) und niedrigen Investitionen in weiten Teilen Westdeutschlands. Auch das Absinken der Investitionsniveaus in Ostdeutschland ist nochmals klar auszumachen. Darüber hinaus wird aber auch deutlich, wie heterogen die Ausgaben für Investitionen selbst innerhalb von Bundesländern verteilt sind. In Bayern und Baden-Württemberg sind die Investitionen fast flächendeckend hoch.³ In den meisten anderen Bundesländern sind dagegen oft mehrere Kreise mit hohen und niedrigen Investitionen in unmittelbarer Nachbarschaft zu finden. Während in Nordhessen teilweise sehr niedrige Investitionen getätigt werden, sieht das Bild in anderen Teilen dieses Bundeslandes sehr viel besser aus.

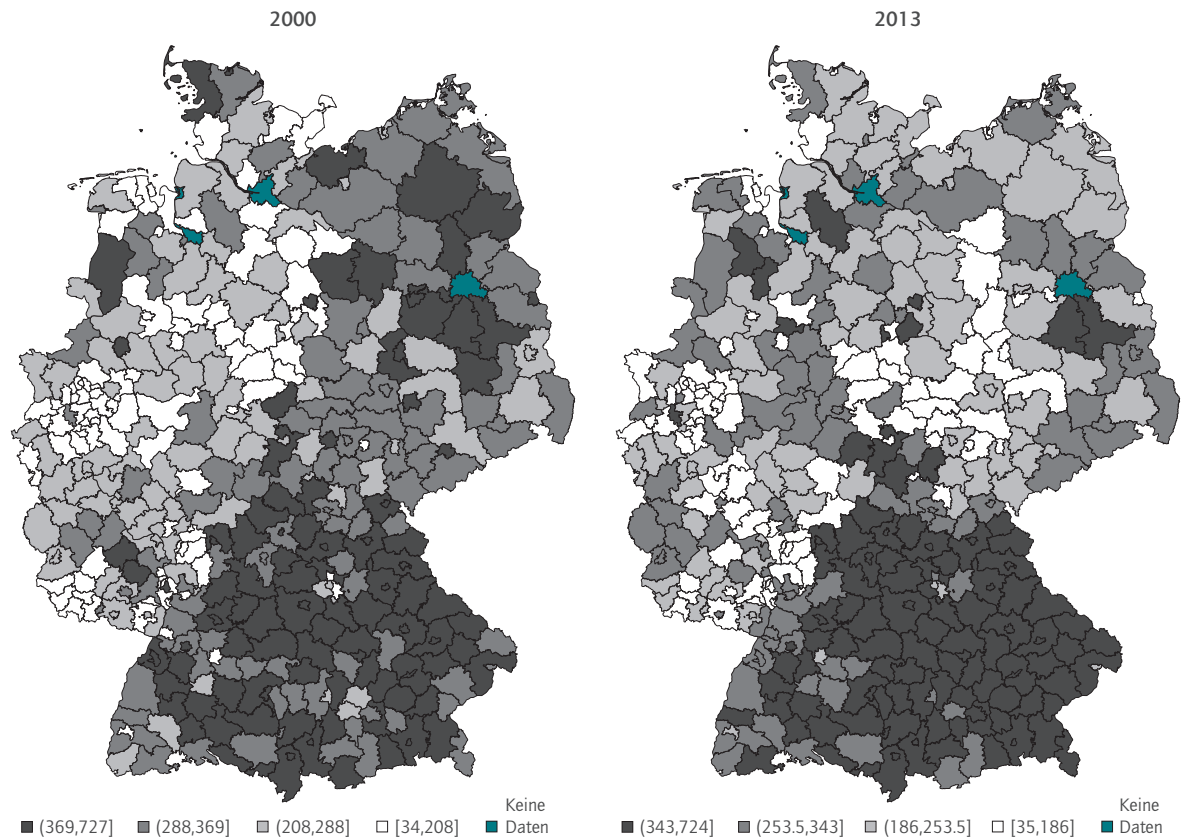
² Wir greifen hier für die Darstellung auf das Konzept der Gesamtkreise zurück. Dabei wird die Investitionstätigkeit aller Gemeinden und Gemeindeverbände (Landkreise und Verwaltungsebenen wie Ämter) in den Grenzen der jeweiligen Landkreise zusammengefasst. Für die kreisfreien Städte erübrigt sich diese Aggregation, da hier alle Ebenen zusammenfallen.

³ Dies ist im Falle Bayerns durchaus bemerkenswert, da im Norden und Osten auch steuerschwache Kommunen existieren. Das flächendeckend hohe Investitionsniveau spricht für einen funktionierenden kommunalen Finanzausgleich bzw. spezielle Förderprogramme.

Abbildung 2

Investitionen auf Kommunalebene

Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Vierteljährige Kassenstatistik von www.regionalstatistik.de für 2000 und 2013; Landesämter für Statistik für NDS, NRW und BB für das Jahr 2013).

© DIW Berlin 2015

Große Unterschiede gibt es nicht nur zwischen den Ländern sondern auch zwischen den Kommunen innerhalb einzelner Länder.

Auch der Vergleich des Ruhrgebiets mit den umliegenden Regionen zeigt deutliche Unterschiede innerhalb Nordrhein-Westfalens. In Brandenburg tritt die gesamte Spannweite zwischen den berlinnahen Gesamtkreisen Teltow-Fläming und Dahme-Spreewald und der abgelegenen Prignitz im Nordwesten auf. Dabei ist es kein Zufall, dass mit den beiden Kreisen im Süden Berlins die steuerstärksten ostdeutschen Landkreise auch die höchsten Investitionen aufweisen.⁴

Die Betrachtung der jeweils zehn Gesamtkreise und/oder kreisfreien Städte mit den höchsten und den niedrigsten Investitionsausgaben im Jahr 2013, das heißt der

Extreme in der Verteilung der Pro-Kopf-Investitionsausgaben, liefert zusätzliche Erkenntnisse (Abbildung 3).

In der Liste der zehn Kommunen mit den höchsten Investitionsausgaben befinden sich ausschließlich bayrische Kommunen. Neun der zehn Kommunen sind Gesamtkreise. Weit vorn liegt der Landkreis München. Dieser Landkreis gehört zu den wirtschaftlich stärksten Regionen Deutschlands überhaupt. Hier liegt der Hauptsitz unter anderem der Infineon AG, Swiss Re, Münchener Rück, der ProSieben Satr Media AG oder Kabel Deutschland. Tatsächlich wurden in diesem Landkreis im Jahr 2013 auch deutschlandweit die höchsten kommunalen Steuereinnahmen erzielt.⁵

⁴ Vgl. Arnold, F., Böttcher, F., Freier, R., Geissler, R., Holler, B. (2015): Kommunalen Finanzreport. Bertelsmann Stiftung, 89.

⁵ Vgl. Arnold, F. et al. (2015), a. a. O., 91.

Neun der zehn investitionsschwächsten Kommunen sind kreisfreie Städte

Bei den Kommunen mit den niedrigsten Investitionen gestaltet sich das Bild wesentlich heterogener. Diese zehn Kommunen verteilen sich auf sieben verschiedene Länder. Neun von ihnen sind kreisfreie Städte. Die niedrigsten Ausgaben verzeichnete mit etwa 35 Euro pro Kopf die Stadt Wilhelmshaven in Niedersachsen. Nordrhein-Westfalen ist mit Bielefeld, Hagen und Duisburg vertreten. Interessanterweise liegen mit Hagen, Duisburg und Wilhelmshaven drei dieser investitionsschwächsten Städte auch in der Statistik der Kassenkredite⁶ deutschlandweit vorn. Gleichzeitig ist keine Kommune aus dem Saarland oder Mecklenburg-Vorpommern vertreten, obgleich diese Länder im Durchschnitt das geringste Investitionsniveau aufweisen.

Es kann überraschen, dass sich mit Halle (Sachsen-Anhalt) und Jena (Thüringen) nur zwei ostdeutsche Kommunen unter den zehn investitionsschwächsten finden. Anhand der Stadt Jena lässt sich jedoch ein wichtiger statistischer Effekt aufzeigen. Wie in vielen anderen größeren Städten auch sind Instandhaltung und Ausbau kommunaler Liegenschaften und damit auch entsprechende Investitionszahlungen in einen Eigenbetrieb ausgelagert.⁷ Als einziger Gesamtkreis befindet sich der Odenwaldkreis in Hessen im Feld der zehn investitionsschwächsten Kommunen. Gemessen an den Extremen erscheint die Investitionstätigkeit in den Gesamtkreisen größer als in den kreisfreien Städten. Eine Ursache kann in der unterschiedlichen Belastung mit Sozialausgaben liegen,⁸ eine andere im tendenziell größeren Umfang ausgelagerter Aktivitäten.

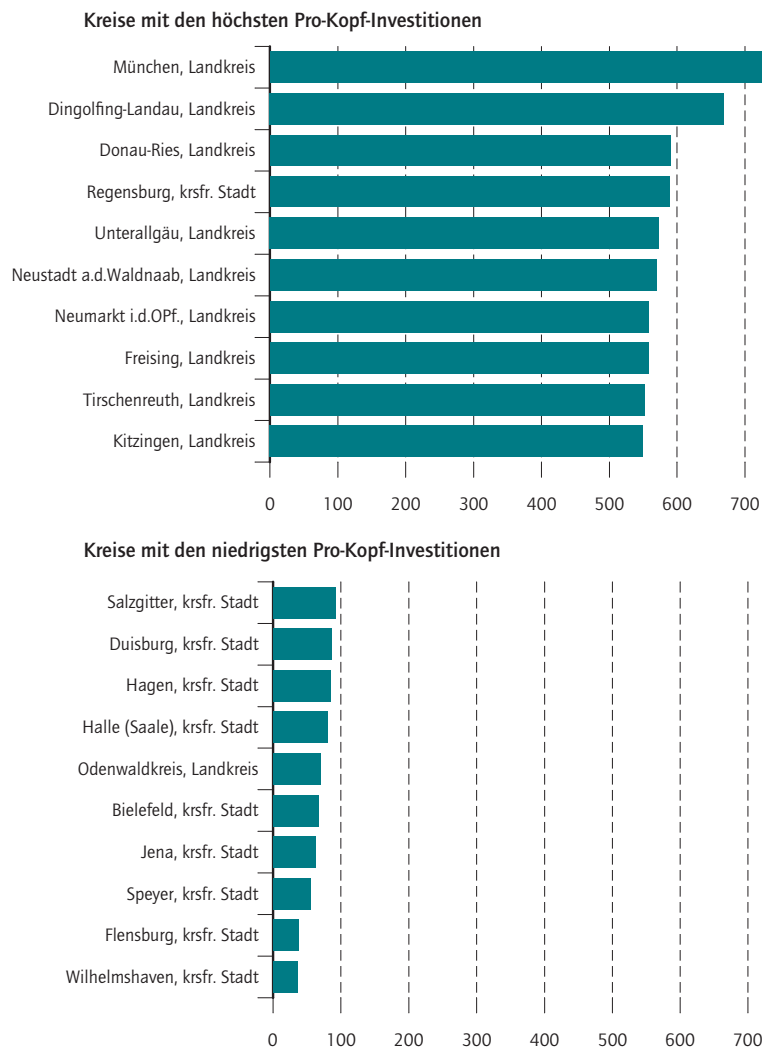
Einen Gesamtüberblick über die Verteilung der Investitionen innerhalb der Bundesländer vermittelt Tabelle 1. Hier analysieren wir anhand ausgewählter Verteilungsmaße (Spannweite, Dezilverhältnis, Gini-Koeffizient)⁹ die Disparitäten zwischen den Kreisen der jeweiligen Länder. Alle Werte basieren auf den Bruttoinvestitionen pro Einwohner auf der Gesamtkreisebene der Jahre 2000, 2008 und 2013.

Die *Spannweite* betrachtet den Abstand zwischen dem Minimum und dem Maximum der Pro-Kopf-Investitionen im jeweiligen Bundesland. In den westdeutschen Ländern liegt der Wert hier zumeist zwischen 220 und

Abbildung 3

Liste der Kommunen mit den höchsten beziehungsweise niedrigsten Pro-Kopf-Investitionen 2013

Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

© DIW Berlin 2015

Die höchsten Investitionen sind durchweg in bayerischen Kommunen zu verzeichnen, während sich die Kommunen mit den niedrigsten Pro-Kopf-Investitionen auf verschiedene Bundesländer verteilen.

380 Euro. Allerdings gibt es auch deutliche Ausreißer nach oben mit Werten über 500 Euro (siehe Bayern oder Baden-Württemberg im Jahr 2000). Die ostdeutschen Länder weisen durchschnittlich wesentlich niedrigere Spannweiten auf. Hier liegen die meisten Werte unter 300 Euro je Einwohner. Sehr speziell ist zudem das Saarland, wo der Wert maximal bei 133 Euro liegt. Ein Trend über die Jahre lässt sich bei der Spannweite nicht erken-

⁶ Siehe DIW-Glossar http://www.diw.de/de/diw_01.c.422698.de/presse/diw_glossar/kassenkredite.html

⁷ Der Wirtschaftsplan des Eigenbetriebes sieht 2013 Investitionen in Höhe von ca. 139 Euro pro Einwohner vor.

⁸ Geissler, R., Niemann, F.-S. (2015): Kommunale Sozialausgaben: Wie der Bund sinnvoll helfen kann. Bertelsmann Stiftung, 79.

⁹ Arnold, F. et al. (2015), a. a. O., 75–76.

Tabelle 1

Ausgewählte Streuungsmaße der Investitionen je Einwohner

	Spannweite			Dezilverhältnis			Gini-Koeffizient (Kreisebene)		
	2000	2008	2013	2000	2008	2013	2000	2008	2013
Schleswig-Holstein	219	332	269	2,39	1,54	1,68	0,16	0,12	0,12
Niedersachsen	509	263	492	2,31	3,15	2,61	0,17	0,18	0,17
Nordrhein-Westfalen	341	349	377	2,07	3,46	2,65	0,17	0,23	0,23
Hessen	234	283	274	2,34	2,17	2,38	0,12	0,15	0,18
Rheinland-Pfalz	312	285	268	2,13	2,62	2,25	0,13	0,19	0,17
Baden-Württemberg	513	329	289	2,80	1,96	1,72	0,17	0,12	0,12
Bayern	504	654	564	1,94	1,89	2,18	0,15	0,14	0,15
Saarland	99	28	133	2,02	1,17	2,10	0,13	0,03	0,17
Brandenburg	477	351	285	2,67	1,91	2,94	0,15	0,14	0,15
Mecklenburg-Vorpommern	226	328	152	2,07	5,85	1,97	0,10	0,18	0,12
Sachsen	200	151	133	1,65	1,55	1,51	0,10	0,10	0,10
Sachsen-Anhalt	163	209	149	1,56	1,99	2,02	0,08	0,17	0,17
Thüringen	292	374	344	1,86	2,94	2,81	0,13	0,20	0,24
Deutschland insgesamt	693	755	689	2,86	3,18	3,19	0,21	0,24	0,24

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Vierteljährige Kassenstatistik von www.regionalstatistik.de für 2000, 2008 und 2013; Landesämter für Statistik für NDS, NRW, BB und SL für das Jahr 2013).

© DIW Berlin 2015

Baden-Württemberg verzeichnet die größten Änderungen bezüglich der Spannweite über die Zeit. Ein niedriger Gini-Koeffizient deutet darauf hin, dass sich das Investitionsniveau der Kommunen innerhalb der Länder nur geringfügig unterscheidet. Bei einem hohen Koeffizienten, wie in Thüringen 2013, liegen hingegen deutliche Unterschiede im Investitionsniveau zwischen den Kommunen des Landes vor.

nen. Die Spannweite ist von 2000 zu 2013 in sechs Bundesländern gestiegen und in sieben Ländern gesunken.

Weniger anfällig für extreme Ausreißer zeigt sich das *Dezilverhältnis*.¹⁰ Deutschlandweit ergibt sich hier ein Faktor von etwa 3. Das heißt, das oberste Dezil hat drei Mal höhere Investitionsausgaben als das unterste Dezil. Innerhalb der Bundesländer ist das Dezilverhältnis mit einem Faktor um die 2 zumeist kleiner. Interessant ist hierbei, dass das Dezilverhältnis trotz deutlicher Unterschiede bei den Spannweiten relativ ähnlich ist. Vergleicht man Bayern und Saarland im Jahr 2000, zeigt sich ein immenser Unterschied in der Spannweite (500 zu 100), aber beide haben ein Dezilverhältnis von 2. Damit wird klar, dass sich die Unterschiede zwischen den Kommunen in Bayern und dem Saarland hauptsächlich durch den enormen Unterschied im Niveau der Investitionen ergeben. Die relative Verteilung ist dann in beiden Ländern vergleichbar.

Die *Gini-Koeffizienten*¹¹ für die Investitionen zeigen innerhalb der einzelnen Länder und somit zwischen den

Kommunen ein ähnliches Bild. Diese Maßzahl variiert zwischen 0 (alle Kreise investieren gleich viel) und 1 (ein Kreis investiert alles, und alle anderen investieren gar nicht).¹² Auch hier unterscheiden sich Bayern und das Saarland im Jahr 2000 kaum. Deutschlandweit ergibt sich 2013 ein Gini-Koeffizient für die Investitionstätigkeit von 0,24. Dieser Wert ist vergleichbar mit der Verteilung der Steuereinnahmen (Gini von 0,19) und kleiner als die Verteilungsmaße bei den Kosten der Unterkunft und Heizung (Gini von 0,31), der Verschuldung (Gini von 0,41) und den kommunalen Kassenkrediten (0,73) im Jahr 2013.¹³ Auch bei den Gini-Koeffizienten ist das Bild über die verschiedenen Jahre gleichbleibend. Wenn es in einigen Ländern Verschiebungen nach oben oder unten gibt, sind diese Veränderungen weder bedeutsam noch weisen sie einen klaren Trend auf.

Investitionsausgaben haben sich über die Zeit kaum verändert

Wie gezeigt, haben sich die Verteilungen der Investitionstätigkeit in den jeweiligen Jahren kaum verän-

¹⁰ Beim Dezilverhältnis werden das 90-Prozent- und das 10-Prozent-Dezil ins Verhältnis gesetzt. Dadurch bleiben die Max und Min zumeist unbeachtet.

¹¹ Der Gini-Koeffizient wird gemeinhin als Maß für die Einkommensungleichheit verwendet.

¹² Für die Berechnung der Ginis wurden die pro-Kopf Bruttoinvestitionen der Kreise jeweils mit den Einwohnerzahlen der Kreise gewichtet.

¹³ Vgl. Arnold, F. et al. (2015), a. a. O., 77, 92, 107 und 113.

Kasten 2

Transitionsmatrix

Transitionsmatrizen dienen dem Zweck, die Mobilität innerhalb einer Verteilung über zwei Zeitpunkte anhand eines Indikators darzustellen. Ziel der Transitionsmatrix ist es, die Wechsler zwischen den Quartilen zu identifizieren. Sind einzelne Beobachtungseinheiten in der Lage, ihre Position innerhalb der Verteilung im Zeitablauf zu ändern? Die Transitionsmatrix gibt Auskunft über die bestehende Mobilität zwischen den Quartilen, sowohl nach oben als auch nach unten.

Zu diesem Zweck werden zunächst alle Beobachtungen in beiden Jahren nach ihrem Rang in der Verteilung geordnet und in vier Quartile eingeteilt. Die Transitionsmatrix besteht dann aus der Gegenüberstellung dieser beiden Quartileinteilungen. Jede Zelle der Transitionsmatrix zeigt die Kombination aus einem Quartil der einen Verteilung des ersten Zeitpunktes und einem Quartil der Verteilung des zweiten Zeitpunktes. Die Zahlen in den Zellen geben an, für wie viele der Beobachtungseinheiten genau diese Kombination zutrifft.

Gäbe es keine Mobilität, so wären alle Beobachtungen in beiden Jahren im gleichen Quartil (und damit nur Werte auf der Hauptdiagonalen). Sobald es einige Wechsler gibt, werden auch Werte abseits der Hauptdiagonalen besetzt. Je stärker die Hauptdiagonale besetzt ist, desto geringer ist die Mobilität im Zeitverlauf.¹

¹ Für eine genauere Beschreibung siehe auch Arnold, F. et al. (2015), a. a. O.

dert. Dies kann unterschiedlich begründet sein. Möglich ist, dass die Kommunen ihren Platz in der Verteilung zwischen den Jahren beibehalten. Es ist aber auch möglich, dass mal die eine und mal die andere Kommune im unteren und oberen Bereich der Verteilung liegt, ohne dass die Verteilung als solche sich verändert (weil beispielsweise mal hier und mal dort gebündelt investiert wird). Um der Politik eine Einschätzung der dauerhaften Investitionsdisparitäten zu geben, ist es unverzichtbar, die Bewegungen innerhalb der Verteilung zu analysieren.

Wir nutzen dafür sogenannte Transitionsmatrizen (Kasten 2), in denen wir die 396 Gesamtkreise und kreisfreien Städte hinsichtlich ihrer Pro-Kopf-Ausgaben für

Tabelle 2

Transitionsmatrizen hinsichtlich der Pro-Kopf-Investitionen auf Kreisebene

In Prozent

Transitionsmatrix 2000–2008

		Euro je Einwohner	Verteilung 2008			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
			48 bis 169	172 bis 243	244 bis 324	325 bis 803
Verteilung 2000	1. Quartil	34 bis 210	66	25	7	2
	2. Quartil	211 bis 294	23	42	21	13
	3. Quartil	295 bis 373	6	22	46	26
	4. Quartil	374 bis 727	5	10	26	58

Transitionsmatrix 2008–2013

		Euro je Einwohner	Verteilung 2013			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
			35 bis 186	187 bis 256	257 bis 349	350 bis 724
Verteilung 2008	1. Quartil	48 bis 169	63	27	9	1
	2. Quartil	172 bis 243	26	45	26	2
	3. Quartil	244 bis 324	8	21	43	28
	4. Quartil	325 bis 803	3	6	22	68

Transitionsmatrix 2000–2013

		Euro je Einwohner	Verteilung 2013			
			1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	4. Quartil
			35 bis 186	187 bis 256	257 bis 349	350 bis 724
Verteilung 2000	1. Quartil	34 bis 210	48	35	15	2
	2. Quartil	211 bis 294	28	29	38	4
	3. Quartil	295 bis 373	13	26	32	29
	4. Quartil	374 bis 727	11	9	15	64

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Vierteljährige Kassenstatistik von www.regionalstatistik.de für 2000, 2008 und 2013; Landesämter für Statistik für Nds, NRW, Bb und SL für das Jahr 2013).

© DIW Berlin 2015

Es gibt kaum Sprünge zwischen den Quartilen. Über 80 Prozent der Kommunen, die sich 2000 im 1. Quartil hinsichtlich der Pro-Kopf-Investitionen befanden, kamen 2013 nicht über das 2. Quartil hinaus.

Investitionen in Quartile einteilen¹⁴ und dann die Bewegung einzelner Kommunen über die Quartilsgrenzen hinweg abbilden. Diese Analyse führen wir für die Zeiträume 2000 zu 2008 (Panel 1), 2008 zu 2013 (Panel 2) und für den Gesamtzeitraum 2000 zu 2013 durch (Panel 3) (Tabelle 2).

Für den Zeitraum 2000 bis 2008 lässt sich dokumentieren, dass von den etwa 100 Kommunen im untersten Quartil der Verteilung im Jahr 2000 (Kommunen mit Investitionen von weniger als 210 Euro pro Einwohner)

¹⁴ Aufgrund der Besonderheit, dass wir bei 396 Gesamtkreisen und kreisfreien Städten in etwa 100 Kommunen pro Quartil haben, lassen sich die Einträge in der Transitionsmatrix auch als Prozente lesen.

66 Kommunen auch im Jahr 2008 wieder zu den Kommunen mit niedrigen Investitionen gehören. Nimmt man das zweite Quartil dazu, zeigt sich das ganze Ausmaß der Persistenz. Von den Kommunen im untersten Quartil im Jahr 2000 verbleiben 2008 über 90 Prozent unterhalb des Medians der Verteilung. Entsprechend sieht es am anderen Ende der Verteilung aus. Von den Kommunen mit den höchsten Investitionen 2000 verbleiben auch hier 85 Prozent oberhalb des Medians.

Ein fast identisches Bild ergibt sich für den Zeitraum 2008 zu 2013. Auch hier verbleibt der Großteil der Kommunen in ihren Quartilen oder bewegt sich in ein benachbartes Quartil.

Nur unwesentlich anders stellt sich das Bild für die Betrachtung des Gesamtzeitraums von 2000 zu 2013 dar. Für einen längeren Zeitraum ist normalerweise zu erwarten, dass die Mobilität zwischen den Quartilen zunimmt. Zwar sind die Persistenzwerte hier tatsächlich etwas niedriger, allerdings noch immer sehr hoch. Für die Gesamtkreise und kreisfreien Städte im untersten Quartil im Jahr 2000 liegen auch 14 Jahre später noch 83 Prozent der Kommunen unterhalb des Medians der Verteilung. Diese hohen Zahlen sind umso erstaunlicher, als unsere Analysen gezeigt haben, dass ostdeutsche Kommunen in diesem Zeitraum durch das Auslaufen des Solidarpaktes weniger investiert haben, also eine außergewöhnlich hohe Mobilität in der Verteilung hatten. Berücksichtigt man solche Sondereffekte, dürfte die Persistenz in der Verteilung auch über so große Zeiträume noch einmal deutlich höher sein.

Sozialausgaben verringern Spielraum für Investitionen

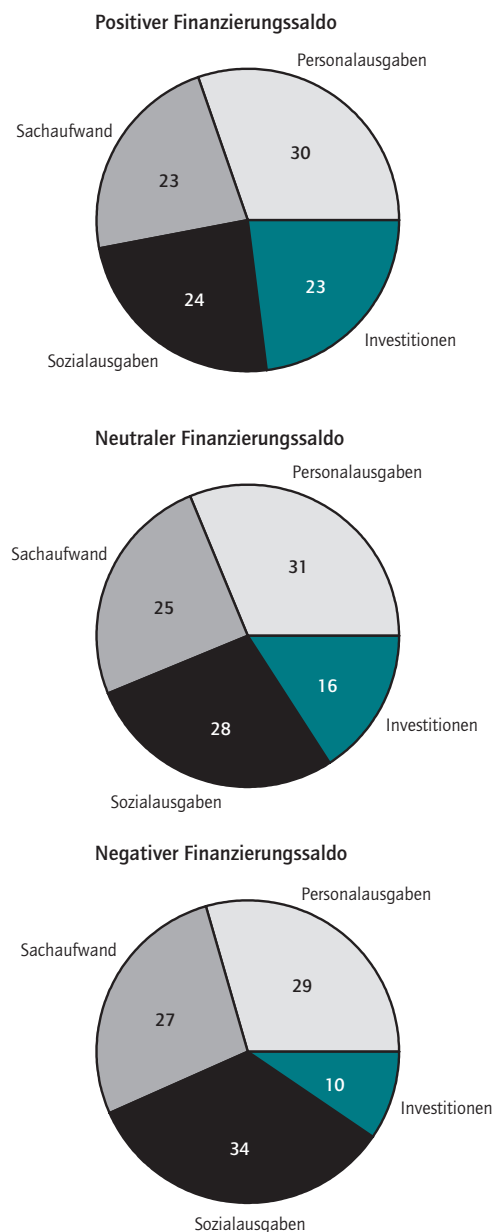
Wie lassen sich diese zum Teil gravierenden regionalen Unterschiede erklären? Wohin fließt das Geld, wenn keine Investitionen getätigt werden? Abbildung 4 weist die Haushaltsanteile der vier wichtigsten Ausgabenpunkte in Abhängigkeit vom Finanzierungssaldo aus. Wir unterscheiden drei Gruppen von Kommunen: solche mit positivem Finanzierungssaldo (mehr als 50 Euro pro Kopf im Plus), jene mit negativem Finanzierungssaldo (mehr als 50 Euro pro Kopf im Minus) und solche mit neutralem Finanzierungssaldo.

Die Höhe der Gesamtausgaben ist in allen drei Gruppen in etwa vergleichbar. Demnach ist der Saldounterschied einnahmeseitig getrieben. Auch die Ausgaben für Personal und Sachaufwand sind anteilig vergleichbar in den jeweiligen Gruppen. Den Unterschied machen vor allem die Sozialausgaben aus. Finanziell gut ausgestattete Kommunen geben lediglich 24 Prozent ihrer Ausgaben für Soziales aus. Ihnen verbleiben 23 Prozent für Investitionen. Dagegen verbleiben den finanziell schlechter

Abbildung 4

Verhältnis zwischen dem Finanzierungssaldo der Kommunen und der Ausgabenart

Angaben in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

© DIW Berlin 2015

Je positiver der Finanzierungssaldo, desto niedriger die Sozialausgaben zu Gunsten der Investitionsausgaben.

aufgestellten Kommunen lediglich zehn Prozent für Investitionstätigkeiten. In diesen Kommunen machen die Ausgaben für Soziales mit 34 Prozent sogar den größten Haushaltsposten aus.

Noch deutlicher wird der Zusammenhang zwischen den Zwängen der Sozialaufgaben auf der einen und den Ausgaben für Investitionen auf der anderen Seite bei einer Betrachtung der Korrelation zwischen den Kosten für Unterbringung und Heizung nach SGB II (KdU) und den Investitionsausgaben (jeweils pro Einwohner). Die KdU sind unter den sozialen Ausgaben nicht nur einer der wichtigsten Ausgabepunkte (24,7 Prozent der Sozialausgaben und dominierende Ausgabe nach dem SGB II)¹⁵, sie sind auch weitestgehend für die einzelne Kommune nicht beeinflussbar, weil sie durch die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und das örtliche Preisniveau vorgegeben sind. Abbildung 5 zeigt die Höhe der KdU der einzelnen Kommunen in Relation zu ihren Investitionen. Dabei zeigt sich zwischen diesen beiden kommunalen Ausgabenposten ein deutlich negativer Zusammenhang.

Fazit

Das Investitionsniveau der Kommunen verläuft dauerhaft auf sehr unterschiedlichem Niveau. Die Kommunen der wirtschaftsstarke Länder Bayern und Baden-Württemberg konnten über die Jahre deutlich höhere Investitionen tätigen als die Kommunen in den übrigen westdeutschen Ländern. Die Investitionsschwäche betrifft nicht nur einzelne schwache Kommunen, sondern im Grunde ganze Länder. Während der Rückgang der Investitionen in Ostdeutschland in gewissem Maß systembedingt ist, ist die Investitionsschwäche in Westdeutschland eine direkte Folge maroder Kommunalhaushalte.

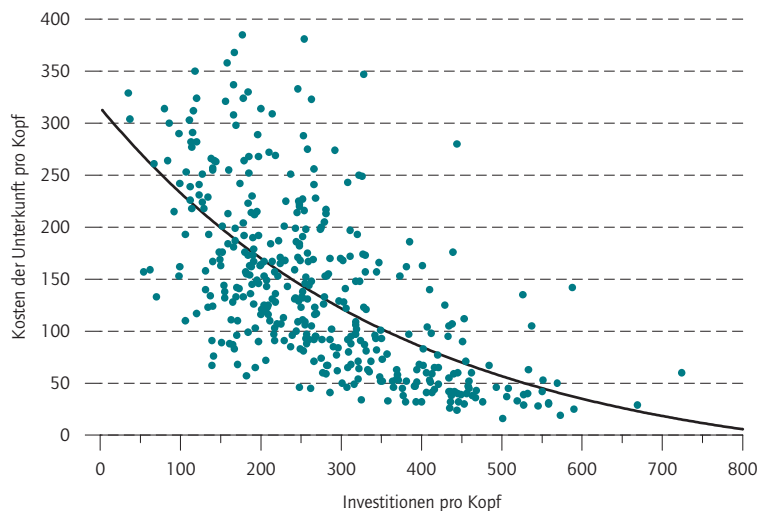
Die Länderdurchschnitte sind jedoch nicht überall repräsentativ. Zum Teil verbirgt sich hinter ihnen eine erhebliche Spannweite zwischen den einzelnen Kommunen. Große Unterschiede in den Ländern werden in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern sichtbar. Relativ gering sind die Investitionen im Saarland, in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, flächendeckend hoch dagegen in Baden-Württemberg.

Die Analyse der zeitlichen Mobilität aller 396 kreisfreien Städte und Gesamtkreise zeigt im Zeitraum 2000 bis 2013 eine hohe Stabilität am unteren und oberen Ende der Verteilung. Jene Kommunen, die im Jahr 2000 im

Abbildung 5

Korrelation der Kosten der Unterkunft zu den Investitionen auf der Ebene der Gesamtkreise und kreisfreien Städte

In Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

© DIW Berlin 2015

Es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Höhe der Kosten der Unterkunft und den Pro-Kopf Investitionen: Je höher die KdU je Einwohner, desto niedriger sind die Pro-Kopf-Investitionen.

schwächsten Viertel der Investitionen lagen, rangieren auch im Jahr 2013 zu 83 Prozent unterhalb des Durchschnittes.

Eine entscheidende Ursache dauerhaft geringer Investitionen liegt in den Sozialausgaben, die den Spielraum für Investitionen verringern. Führt man sich vor Augen, dass hohe Sozialausgaben in jenen Kommunen anfallen, die tendenziell ohnehin wirtschaftlich schwach sind, wird die doppelte Malaise dieser Kommunen deutlich.

Das Fundament zukünftigen Wachstums ist in den wirtschaftlich ohnehin starken Kommunen stärker als in den schwächeren Regionen. Dadurch entsteht ein sich selbst verstärkender Wachstumseffekt – positiv für die starken, aber negativ für die schwachen Kommunen.

¹⁵ Vgl. Arnold, F. et al. (2015), a. a. O., 67.

Felix Arnold ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | farnold@diw.de

Ronny Freier ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin und Juniorprofessor für Wirtschaftspolitik an der Freien Universität Berlin | rfreier@diw.de

René Geissler ist Projektmanager für Kommunale Finanzen in der Bertelsmann Stiftung

Philipp Schrauth ist Masterstudent an der Freien Universität Berlin

LARGE AND LASTING REGIONAL DISPARITIES IN MUNICIPAL INVESTMENTS

Abstract: The regional dispersion of local public investment in Germany is very uneven. Even a comparison between the states shows considerable differences in gross investment. Municipalities in Bavaria currently invest more than three times as much per capita as those in Mecklenburg-Western Pomerania.

There are even greater differences between districts and independent cities, both nationwide and within the federal states. In 2013, the district of Munich invested 724 euros per inhabitant, in other words, almost 700 euros more than the independent city of Wilhelmshaven in Lower Saxony (35 euros per inhabitant). There are disparities within Bavaria, too, with the independent city of Weiden spending 560 euros less (160 euros per inhabitant) than the district of Munich.

JEL: H10, H41, H72

Keywords: local public investment, regional dispersion, inequality

Our analysis demonstrates that there have been virtually no changes in the regional dispersion of investment spending over time. Around 83 percent of the weakest quartile of all municipalities in 2000 were still in the lower half of the distribution 14 years later.

Overall, investment in economically strong municipalities is considerably higher than in the structurally weak regions. The level of investment has a positive correlation with high tax revenues and a negative one with high social security spending, a negative fiscal balance, and high levels of debt. Municipalities that are less competitive today will continue to struggle in the long term due to a lack of investment. This compounds differences in infrastructure and quality of location which are important general conditions for future economic performance.



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
82. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Karsten Neuhoﬀ, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sylvie Ahrens-UrbaneK
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Sebastian Kollmann
Marie Kristin Marten
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Stefan Bach
Hermann Buslei
Dr. Katharina Pijnenburg

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.