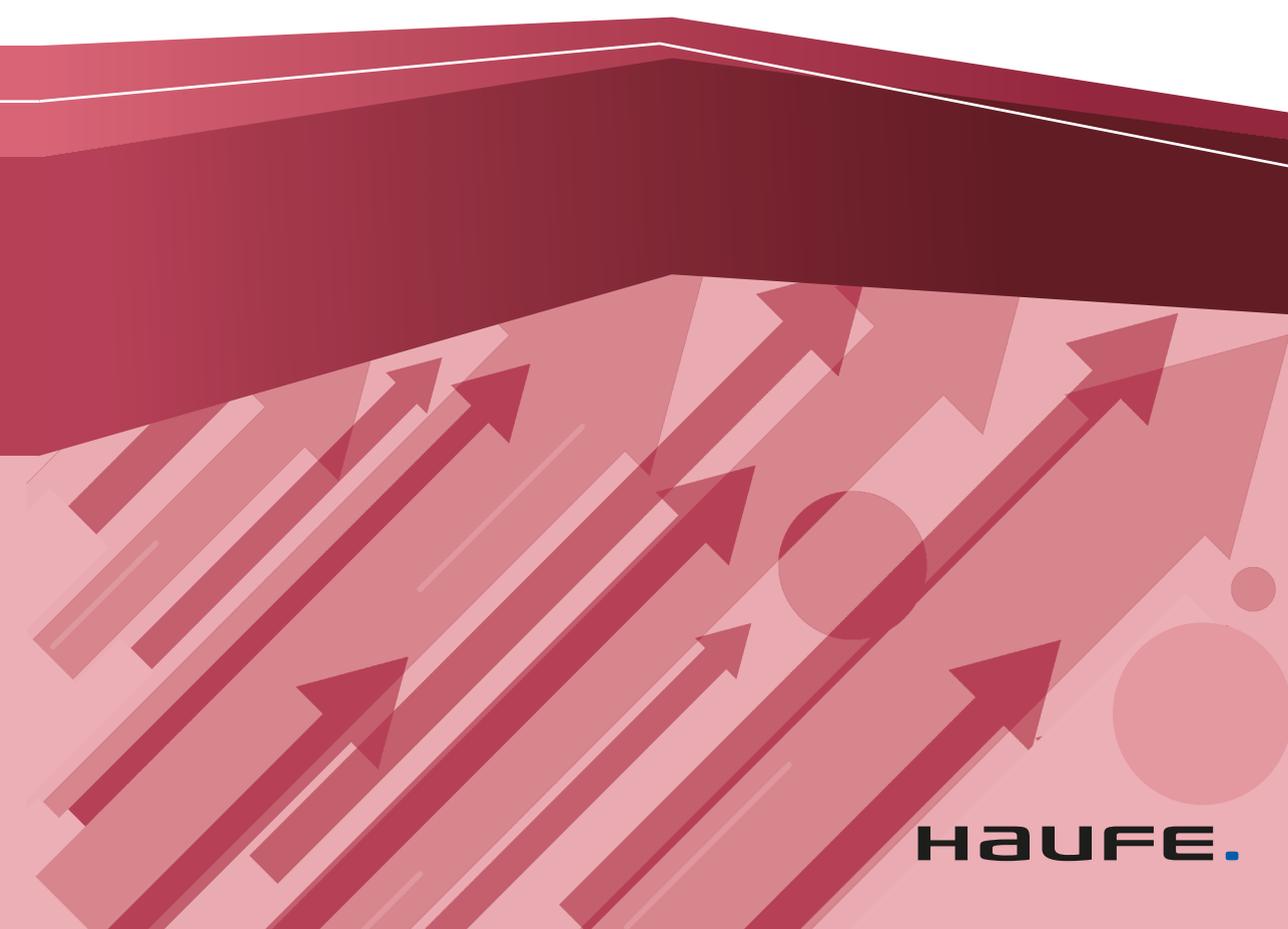


Helge Holm

Entscheidungsmethoden in der öffentlichen Verwaltung

Sicher, wirtschaftlich, transparent



HAUFE.

Urheberrechtsinfo

Alle Inhalte dieses eBooks sind urheberrechtlich geschützt.

Die Herstellung und Verbreitung von Kopien ist nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Verlages gestattet.

Entscheidungsmethoden in der öffentlichen Verwaltung

Helge Holm

Entscheidungsmethoden in der öffentlichen Verwaltung

sicher – wirtschaftlich – transparent

1. Auflage

Haufe Group
Freiburg · München · Stuttgart

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Print: ISBN 978-3-648-14710-8	Bestell-Nr. 10590-0001
ePub: ISBN 978-3-648-14711-5	Bestell-Nr. 10590-0100
ePDF: ISBN 978-3-648-14712-2	Bestell-Nr. 10590-0150

Helge Holm

Entscheidungsmethoden in der öffentlichen Verwaltung

1. Auflage, April 2021

© 2021 Haufe-Lexware GmbH & Co. KG, Freiburg

www.haufe.de

info@haufe.de

Bildnachweis (Cover): © tomozina1, Adobe Stock

Produktmanagement: Dipl.-Kfm. Kathrin Menzel-Salpietro

Lektorat: Juliane Sowah

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere die der Vervielfältigung, des auszugsweisen Nachdrucks, der Übersetzung und der Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen, vorbehalten. Alle Angaben/Daten nach bestem Wissen, jedoch ohne Gewähr für Vollständigkeit und Richtigkeit.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9	
1	Zentrale Aspekte für Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung	13
1.1	Die Entscheidungskrise der Kommunen	13
1.1.1	Die falschen Wege aus der Krise	18
1.1.2	Ansätze in die richtige Richtung	20
1.2	Rahmenbedingungen in der öffentlichen Verwaltung	24
1.2.1	Die Organisation der öffentlichen Verwaltung	24
1.2.2	Interne Entscheidungsabläufe	25
1.2.3	Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen	28
1.2.4	Bürgerbeteiligung	29
1.3	Gemeinwohlorientierte Entscheidungen	31
1.4	Einfluss von Verwaltungsreformen	33
1.5	Ansatzpunkte für Weichenstellungen	36
1.5.1	Aufgabenkritik und Bürgerorientierung	36
1.5.2	Digitalisierung	37
1.5.3	Social Media in der öffentlichen Verwaltung	38
1.5.4	Anpassung der Infrastruktur an den demografischen Wandel	38
2	Instrumentarien in der öffentlichen Verwaltung	41
2.1	Wirtschaftlichkeitsprinzipien in der öffentlichen Verwaltung	41
2.2	Entscheidungsunterstützende Kennzahlen	43
2.2.1	Anschaffungskosten	43
2.2.2	Restwerterlös	44
2.2.3	Gewinn/Überschuss	44
2.2.4	Kostenbegriffe	44
3	Ablauf von Entscheidungsprozessen	53
3.1	Wer entscheidet – Kopf oder Bauch?	53
3.2	Entscheidungsträger in der öffentlichen Verwaltung	57
3.2.1	Undurchsichtige Zuständigkeiten	57
3.2.2	Zu viele Mitbestimmer	58
3.2.3	Delegation von Entscheidungsbefugnissen	60
3.2.4	Bürgermeister	61
3.2.5	Rat/Gemeindevertretung/Stadtparlament	62

4	Einzelwirtschaftliche Investitionsentscheidungen	65
4.1	Investitionen als bedeutendes Entscheidungsproblem	65
4.1.1	Begriff und Bedeutung	65
4.1.2	Investitionen und die Entscheidungsmethoden	66
4.1.3	Einteilung der Investitionen	69
4.1.4	Rechtliche Vorgaben	70
4.1.5	Transparenzgewinn bei Bürgerbeteiligung	72
4.1.6	Investitionsentscheidung als Planungskreislauf	73
4.2	Wirtschaftlichkeitsrechnungen als Entscheidungshilfe	78
4.3	Überblick über die Investitionsrechenverfahren	79
4.4	Statische Investitionsrechenverfahren	80
4.4.1	Kostenvergleichsrechnung	81
4.4.2	Gewinnvergleichsrechnung	87
4.4.3	Rentabilitätsrechnung	89
4.4.4	Amortisationsrechnung	92
4.4.5	Bewertung der statischen Investitionsrechenverfahren	94
4.5	Dynamische Investitionsrechnungen	95
4.5.1	Die Kapitalwertmethode	95
4.5.2	Weitere Verfahren der dynamischen Investitionsrechnungen	102
4.6	Investitionskoordination	102
4.6.1	Der notwendige Interessenausgleich zwischen Finanzen und Bauen	102
4.6.2	Ziele einer besseren Investitionskoordination	103
4.6.3	Verfahrensstufen	104
4.7	Investitionsentscheidungen – Praxisbeispiele	106
4.7.1	Der kommunale Gewerbesteuersenkung	106
4.7.2	Neue Medizintechnik im Städtischen Klinikum	110
4.7.3	Neue Schlauchpflege für die Berufsfeuerwehr einer Stadt	112
4.7.4	Kreditaufnahme als Auswahlentscheidung	115
4.7.5	Kommunale Schwimmbäder im wirtschaftlichen Dilemma	118
4.7.6	Optimierte Parkraumbewirtschaftung	126
5	Gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Berechnungen	135
5.1	Anwendbarkeit von Kosten-Nutzen-Berechnungen	135
5.2	Nutzwertanalyse	136
5.2.1	Verfahrensablauf	138
5.2.2	Bewertung der Alternativen	140
5.2.3	Fehleranfälligkeit der Nutzwertanalyse	141
5.2.4	Vor- und Nachteile auf einen Blick	142

5.3	Kosten-Nutzen-Analyse	143
5.3.1	Begriff und Funktion	143
5.3.2	Anwendungsbereiche	144
5.3.3	Verfahrensgestaltung	144
5.3.4	Checkliste für eine Kosten-Nutzen-Analyse	152
6	Alternative Entscheidungsmethoden	155
6.1	Brainstorming	155
6.1.1	Wann ist Brainstorming sinnvoll?	157
6.1.2	Rahmenbedingungen	158
6.1.3	Ablauf	158
6.1.4	Brainwriting	161
6.1.5	Grenzen und Fehlerquellen	161
6.2	Methode 6-3-5	162
6.3	Exkurs: Entscheidungen vermeiden als Strategie	163
	Schlusswort	165
	Checklisten	167
	Anhang	179
	Stichwortverzeichnis	193

Vorwort

Die öffentliche Verwaltung umsorgt unser Leben. Das gilt besonders für die Kommunalverwaltung. Sie begegnet uns täglich. Ihr Ziel ist die Daseinsvorsorge – oder besser »... sie stellt die für das Wohl ihrer Einwohner erforderlichen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereit ...«, wie die Formulierung an entsprechender Stelle in den Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen der Länder lautet.

Das klingt gut, aber sie tut dies mit zwei Einschränkungen, die auch unmittelbar in den Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen verankert sind.

Die erste Einschränkung lautet: Sie erfüllt ihr Ziel nur »im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit«. Damit ist es mancherorts nicht weit her. Aktuell reißt die Coronakrise riesige Löcher in die öffentlichen Haushalte. Die Hilfsmaßnahmen des Bundes können nicht alle neu entstandenen Löcher stopfen. Probleme bleiben. Um sie zu lösen, müssen schwierige Finanzierungsentscheidungen getroffen werden. Darauf gehe ich in diesem Buch ein.

Aber selbst, wenn die finanziellen Rahmenbedingungen der Kommunen besser wären – sie erlauben es nicht, ihren Einwohnern öffentliche Einrichtungen unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Die Bedürfnisse des Menschen sind unendlich, die Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung hingegen begrenzt, da sie finanzielle Ressourcen erfordern, die überall knapp sind. Das schränkt die Daseinsvorsorge ein bzw. zwingt zum Verzicht oder zu Preisen für Angebote der Verwaltung, die sich nicht jeder leisten kann. Preise sind nun einmal der Knappheitsindikator von Gütern. Je knapper ein Gut ist, desto teurer ist es auch. Für die öffentliche Verwaltung bedeutet dies, ihre begrenzten finanziellen Ressourcen so einzusetzen, dass damit ein Maximum an Daseinsvorsorge durch öffentliche Einrichtungen vorgehalten werden kann. Wie das geht, zeigt dieses Buch.

Die zweite Einschränkung bezieht sich auf die Erforderlichkeit der kommunalen öffentlichen Einrichtungen und gewährt den Entscheidungsträgern in der öffentlichen Verwaltung einen kommunalpolitischen Beurteilungsspielraum hinsichtlich dessen, was sie für »notwendig« halten. Naturgemäß kann es darüber unterschiedliche Ansichten geben. Zumal – und das ist in der öffentlichen Verwaltung eine weitere systemimmanente Eigenschaft – nie einer allein entscheidet, sondern Gremien über das Wohl der Einwohner und ihrer Daseinsvorsorge befinden.

Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung werden somit durch finanziell begrenzte Haushaltsmittel, unterschiedliche politische Ausrichtungen und verfas-

sungsmäßig vorgegebene Entscheidungskompetenzen eingeschränkt. Deshalb muss einerseits immer um Entscheidungen gerungen werden, was andererseits aber aufgrund der speziellen Gegebenheiten in der öffentlichen Verwaltung erschwert wird.

Waren die letzten Jahre noch eher gute Jahre, in denen die Steuerquellen nur so sprudelten, fordert nun der durch die Coronapandemie verursachte zeitweilige wirtschaftliche Stillstand seinen Tribut. Es wird aktuell wichtiger werden, knappere Haushaltsmittel effektiv einzusetzen und dabei die richtigen Signale auszusenden.

Signale, die dabei helfen, die möglicherweise schwierigen finanziellen Verhältnisse zu stabilisieren, und trotzdem den gebeutelten Bürger nicht zu sehr zu belasten.

Um optimale Entscheidungen treffen zu können, muss u. a. sorgfältig gerechnet werden. Nicht zuletzt deshalb, weil manche Entscheidungen auf einer rein mathematischen Basis beruhen. In einem solchen Fall helfen Wirtschaftlichkeitsberechnungen, wie sie in der Betriebswirtschaftslehre verwendet werden. (Kommunal-)Politische Entscheidungen sind aber mitunter nicht nur oder nicht primär auf »Wirtschaftlichkeit« ausgerichtet, ihre beabsichtigte Wirkung ist stattdessen mehrdimensional. Trifft dies zu, bedarf es weitergehender Verfahren der Entscheidungsfindung. Welche das sind, zeigt dieses Buch.

Ab und zu werden getroffene Entscheidungen damit begründet, sie seien »rational«. »Ratio« steht im Lateinischen für »Vernunft«. Klingt erst einmal gut. Wer möchte schon unvernünftig entscheiden? Der Begriff »rational« steht in besonderer Weise für sachgerechte, verhältnismäßige, abgewogene und vor allem wirtschaftliche Entscheidungen.

In der öffentlichen Verwaltung wird aber vor allem »gemeinwohlorientiert« entschieden. Ein Begriff, der nur Gutes verheißt. Dagegen lässt sich schwer etwas sagen. Aber was heißt »gemeinwohlorientiert« genau? Soll dieser Begriff nicht primär verschleiern, dass wirtschaftliche oder soziale Kriterien eher keine Rolle gespielt haben? Und wie komme man zu gemeinwohlorientierten Entscheidungen? Was macht sie aus? Auch dieses Thema beleuchtet das Buch.

Schließlich entscheidet der charismatische, in der Bevölkerung eng verwurzelte und allseits beliebte Bürgermeister auch schon einmal »aus dem Bauch heraus«.

Eine solche Entscheidung hat den Beigeschmack, dass die verschiedenen sachlichen Gründe, die für oder gegen eine Alternative sprechen, nicht gegeneinander abgewogen worden sind. Aber können Bauchentscheidungen nicht auch richtig sein? Wo bieten sie sich möglicherweise sogar an?

Wie soll also sachgerecht und sinnvoll entschieden werden?

Das Buch stellt anhand von praktischen Beispielen aus dem täglichen Leben, aus betrieblichen Abläufen und anhand von Beispielen aus der öffentlichen Verwaltung eine bunte Mischung unterschiedlicher Entscheidungsprobleme auf den Prüfstand und bietet praktische Lösungsmöglichkeiten an.

Die kennzeichnenden Elemente der einzelnen Strategien, ihre Anwendungsbereiche sowie deren Vor- und Nachteile werden ausführlich beleuchtet, um so zu einer in der Gesamtansicht »richtigen« – ich meine damit einer dem Gemeinwohl und dem Projekt entsprechenden – wirtschaftlichen Entscheidung zu gelangen. Dabei wird der Schwerpunkt auf eine einfache, nachvollziehbare Darstellung und nicht auf wissenschaftliche Formelberechnungen gelegt.

Das Buch ist damit als Leitfaden für den Berufseinsteiger genauso geeignet wie als Nachschlagewerk für den gestandenen Praktiker im Berufsleben. Es kann gleichermaßen in allen Berufssparten hilfreich sein, in denen Entscheidungen mit finanziellen Auswirkungen zu treffen sind, bezieht sich in den praktischen Beispielen aber vor allem auf solche Entscheidungsprobleme, die in der öffentlichen Verwaltung vorkommen.

1 Zentrale Aspekte für Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung ist ein Behördenapparat, der anders als wirtschaftliche Unternehmen funktioniert und arbeitet. Gemeinwohlorientierte Gesichtspunkte überlagern und verdrängen bisweilen wirtschaftliche Aspekte. Die Entscheidungsträger sind ein parlamentarisches Gremium und eine Behördenleitung, jeweils mit unterschiedlichen Kompetenzen. Der Aufgabenkatalog der öffentlichen Verwaltung umfasst mit dem unbestimmten Rechtsbegriff die »Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben«. Mit der 2020 alles überlagernden Corona-Pandemie stehen in allen Aufgabebereichen der öffentlichen Verwaltung Entscheidungen auf dem Prüfstand.

1.1 Die Entscheidungskrise der Kommunen

Kommunen treffen Entscheidungen. Täglich. Besonders, wenn sie finanziell erhebliche Auswirkungen haben, müssen Entscheidungen strategisch vorbereitet, gut organisiert durchgeführt und plausibel begründet werden – zumal die Entscheidungen der Kommunen die Bürger unmittelbar in ihren Interessen treffen. Die kommunale Entscheidungsfindung ist ein oftmals langwieriger Prozess, an dem neben der Verwaltungsspitze auch Kommunalpolitiker, Interessenverbände, Bürgerinitiativen und die gewerbliche Wirtschaft mitwirken.

Während ich mit den Schreibarbeiten an diesem Buch begann, erreichte das Coronavirus Deutschland. Schnell war zu erkennen, dass das Konjunkturklima und die wirtschaftliche Entwicklung aufgrund des sogenannten Lockdown erheblich getroffen sein werden. Ganze Industriezweige wie etwa die Tourismusbranche, die Gastronomie, aber auch die für Deutschland so wichtige Automobilindustrie brachen ein. Jetzt, ein paar Monate später, befinden wir uns mitten in der Coronapandemie, die sich bereits deutlich ins Jahr 2021 hineinzieht. Und es scheint ein langer Prozess zu werden, auf derzeit unabsehbare Zeit. Vor allem aber trifft die Coronapandemie den gesamten Wirtschaftsraum auf unserer Erde. Sie erfordert Entscheidungen, von denen wir zuvor nichts ahnen konnten und deren Ausmaße erheblich sind und weiterhin sein werden. Ihre Auswirkungen machen auch vor der noch so kleinen örtlichen Gemeinschaft nicht halt. Die Frage, ob die Coronakrise die Entscheidungskrise der Kommunen verstärkt, kann ganz klar mit Ja beantwortet werden.

Von den öffentlichen Verwaltungen bekommen auf unterster Ebene ganz besonders die Kommunen die wirtschaftlichen Folgen der Coronakrise zu spüren: wegbrechende Steuereinnahmen bei gleichzeitig höheren Ausgaben aufgrund des Anstiegs aller sozialen Kosten. Doch eigentlich sind das keine neuen Nachrichten.

Schon vor Ausbruch der Krise waren viele Städte, Gemeinden, Landkreise hoch verschuldet. Welche Gefahren bei einer zu hohen Verschuldung drohen, habe ich ausführlich in meinem Buch »Haushaltskonsolidierung in Kommunen« beschrieben. So sind die bestehenden langfristigen Schulden Altlasten, deren Abbau mit den laufenden Einnahmen bewältigt werden muss. Zusammen mit der kurzfristigen Verschuldung aus Liquiditäts- bzw. Kassenkrediten ergeben sich daraus Gefahren für künftige Haushalte, da fortlaufend Zins- und Tilgungszahlungen anfallen. Besonders das Risiko steigender Zinsen ist eine reale Bedrohung, wenn die Verschuldung nicht rechtzeitig gestoppt und abgebaut werden kann. Zwar droht momentan keine Zinserhöhung, jedoch schwinden die Entschuldungsspielräume durch sinkende Steuereinnahmen bei gleichzeitig steigenden Lasten. Momentan verstärkt die Coronakrise diese Wirkung, da wegen ihr zusätzliche Finanzmittel benötigt werden. Wer zuvor Chancen des Schuldenabbaus nicht genutzt hat, beklagt nun, dass es die Chancen gar nicht mehr gibt. Wenn man bisher auf den deutschen Konjunkturmotor mit dem schier unzerstörbaren und anhaltenden Wachstumszyklus setzen konnte, schaut man nun ernüchtert auf die weltweit einbrechenden Konjunkturklimadaten. Fakt ist, dass die Jahre anhaltenden Wachstums in der kommunalen Finanzwirtschaft zu vielem, jedoch nicht zu nachhaltigem Schuldenabbau genutzt worden sind. Bis 2016 stiegen die Schulden kontinuierlich an. Auch die danach folgende leichte Entschuldung hat nicht zu einer deutlich sichtbaren Trendumkehr geführt.

Zahlreiche Städte und Gemeinden in Deutschland sind hoch verschuldet – schon vor der Coronakrise wurden immer wieder einmal Modelle angeregt, Altschulden auf den Bund zu übertragen.

Für Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt beziffert das Statistische Bundesamt die Kassenkredite Ende des Jahres 2018 auf 35 Milliarden Euro und den Schuldenstand zum Jahresende 2019 auf etwa 131 Milliarden Euro, was rund zwei Milliarden Euro weniger als ein Jahr zuvor sind. Die kommunalen Schulden betragen etwa sieben Prozent der gesamten deutschen Staatsverschuldung. Diese Zahlen stammen alle noch aus der Zeit vor der Coronakrise. Wie dramatisch die Situation ist, verdeutlichen jährlich veröffentlichte Statistiken. Fehlentscheidungen in der Vergangenheit oder auch nicht getroffene Entscheidungen haben die Schuldenstände mindestens zum Teil mit verursacht. Die Coronakrise verstärkt dieses Szenario, weil zusätzlicher Kapitalbedarf entstanden ist, um wirksam gegenzusteuern. Die notwendigen Entscheidungsspielräume sind angesichts der aufgehäuften Schulden hingegen verengt.

Das Coronavirus kam zunächst schleichend, dann aber mit massiver Kraft und mit ihm kamen zusätzliche neue Bedrohungen. Und unser Umgang mit der Pandemie ist ähnlich dem bei anderen Katastrophen: dass wir sie zwar sehen, aber nicht allzu ernst nehmen. Zumindest gibt es Tendenzen, sich dem Glauben (und Verdrängen) hinzu-

geben, »es wird uns schon nicht treffen« – und wenn doch, dann keinesfalls so arg wie vorhergesagt.

Was aber war stattdessen die Lage im Frühjahr 2020 und war es wieder durch den bundesweiten Lockdown, der im Dezember 2020 begann und bis mindestens Februar 2021 (Redaktionsschluss des Buches) dauerte? Es gab beträchtliche Einnahmeausfälle bei der Gewerbesteuer durch den Konjunkturereinbruch. Hinzu kamen Gebühren- und Entgeltausfälle bei den öffentlichen Einrichtungen, die aufgrund des Kontaktverbots geschlossen bleiben mussten.

Die Schwimmbäder waren geschlossen, Freibäder öffneten nicht pünktlich, der öffentliche Personennahverkehr in Bussen und Bahnen verzeichnete viel weniger Fahrgäste als vorher und die Flughäfen wurden kaum genutzt. Die Einnahmeausfälle allein in diesem Bereich erreichten sechsstellige Summen bei mittleren bis großen Städten – wohlgemerkt täglich. 25 Prozent der Beschäftigten verbringen die Zeit im Homeoffice und nutzen daher keine öffentlichen Verkehrsmittel. Beim allgemein bestehenden Trend zur Verlagerung der beruflichen Tätigkeit ins Homeoffice ist das ein Umstand, der generell und längerfristig zu neuen (Arbeits-)Bedingungen und Entwicklungen führen wird.

Hinzu kommen Rückgänge bei Kita-Beiträgen sowie Einnahmeverluste bei Bibliotheken, Museen und Theatern. Vielerorts steigen schon jetzt die Ausgaben für die Krisenbewältigung. Dazu gehören beispielsweise Ausgaben von Gesundheitsämtern oder Ausgaben im Zusammenhang mit Hartz IV, beispielsweise als Folge von Jobverlusten.

Im Ergebnis stehen sinkende Steuereinnahmen steigenden Soziallasten gegenüber, deren Auswirkungen durch die Coronapandemie den Übergang in das Jahr 2021 und noch eine unbestimmte Zeit danach bestimmen werden. Finanzielle Normalität ist nicht in Sicht. Jedoch fehlen Finanzmittel angesichts der zuvor schon bestehenden Haushaltsschiefelage in den Kommunen nicht erst seit Corona. Einer besseren Steuerung der Entscheidungen hätte es schon länger bedurft. Wenn Fehlbeträgen im Haushalt nicht wirksam begegnet wird, werden gern Ausreden bemüht, warum diese oder jene Strategie gerade nicht funktioniere. Um Entscheidungen über Einnahmeerhöhungen, strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen sowie nachhaltige Einsparungen drückt man sich gern herum. Leidtragende sind die Haushalte der Kommunen und deren Bürger.

Besonders dramatisch für die kommunalen Kassen dürfte in den kommenden Monaten vor allem der Wegfall von Steuereinnahmen werden. Hier treten die nachteiligen Wirkungen erst verzögert ein.

Das gilt vor allem für die Gewerbesteuer, auf die viele Städte und Gemeinden angewiesen sind. Wenn die Gewinne der Unternehmen einbrechen, die Zahl der Insolvenzen ansteigt, die Auftragslage schlecht ist und deshalb die Gewerbesteuereinnahmen nicht fließen, trifft das die Kommunen in besonderer Weise, da eine ihrer Haupteinnahmequellen wegbricht. Daher läuten die Alarmglocken in den Rathäusern. Sicherlich zurecht.

Schlüsselindustrien wie die Automobilwirtschaft stellen die Produktion übergangsweise ein. Das hat verheerende Wirkungen auf die Steuereinnahmen. Die besondere Problematik liegt darin, dass in weiten Teilen eben nicht nur die Nachfrage, sondern auch das Angebot zusammenbricht.

Für die Kommunen gilt trotz aller Probleme auch weiterhin, die kommunale Infrastruktur aufrechtzuerhalten, die öffentlichen Einrichtungen zu betreiben und die Bereiche Soziales und Kultur nicht vollständig austrocknen zu lassen. Das ist gewissermaßen die Quadratur des Kreises.

Schließlich macht die Gewerbesteuer nach einer Statistik des Deutschen Städtetages im Schnitt knapp 40 Prozent der kommunalen Steuereinnahmen aus. Und der Einbruch kommt nicht nur dort. Die aktuell zunehmende Kurzarbeit in Deutschland wird auch Ausfälle bei der Einkommenssteuer verursachen. Letztlich verdienen die Kurzarbeiter weniger Geld und zahlen also auch weniger Steuern. Auch dieses Dilemma trifft die Kommunen. Insgesamt dürfte die Zeit der Rekordsteuereinnahmen enden. Der Städte- und Gemeindebund erwartet höhere Steuerausfälle als während der Finanzkrise vor mehr als zehn Jahren.

Das kontaktreduzierte Leben in den Kommunen führt – wie bereits angedeutet – überdies zu einer sinkenden Nutzung öffentlicher Einrichtungen. Dadurch fallen Gebühren bzw. Entgelte weg, mit denen die Kommunen in ihrem Haushalt rechnen. In diesem Zusammenhang entsteht Entscheidungsbedarf darüber, welche alternative Nutzung der öffentlichen Einrichtungen denkbar ist.

Die Förderungen vonseiten der Bundesregierung und der Länderregierungen konzentrieren sich in stärkerem Maße auf private Unternehmen und nicht so sehr auf die Städte, Gemeinden und Landkreise. Um neue Fehlbeträge in den kommunalen Haushalten zu vermeiden, müssen sich die Kommunen inzwischen vielerorts selbst helfen, etwa indem sie ihre Aufgabenwahrnehmung einschränken und/oder ihre Haushalte stärker konsolidieren. Und das ist natürlich mit Entscheidungsbedarf verbunden.

Ob Großstädte oder kleine Gemeinden – das Problem ist überall gleich: Die originären Finanzierungsbausteine der Kommunen sind Steuern, Gebühren, Beiträge, Einnahmen aus der Teilnahme am wirtschaftlichen Verkehr und Gewinnabführungen aus-

gegliederter Wirtschaftsunternehmen. Daneben finanzieren sie sich aus Zuweisungen des Landes oder des Bundes. Alle diese Segmente sind gegenwärtig durch die Coronapandemie beeinträchtigt, waren aber auch bereits vorher zumindest teilweise nicht zum Besten aufgestellt.

Die exakte Höhe der nun wegbrechenden Einnahmen kann derzeit nur grob geschätzt werden. Viele Punkte sind aktuell unklar: Wird der Urlaub in Deutschland noch den großen und nachhaltigen Boom erleben, weil Auslandsreisen nicht stattfinden können? Hotel- und Gaststättenbetriebe könnten es gebrauchen. Dann füllen sich auch wieder die Parkuhren der Tourismusgemeinden. Und nicht nur die. Wann fahren die Betriebe ihre Produktion wieder hoch? Wann kann der Handel Lockerungen erfahren? Welche Ausfälle sind langfristig zu verzeichnen, etwa durch Insolvenzen?

PROGNOSE

Der Deutsche Landkreistag schätzt, dass den Städten und Gemeinden im Jahr 2021 bundesweit Steuern in Höhe von zwölf Milliarden Euro fehlen werden. Besser dran sind diejenigen Kommunen, die die vergangenen Jahre der guten gesamtwirtschaftlichen Lage genutzt hatten, um Rücklagen gegen Konjunkturschwankungen zu bilden.

Ein Rückgang praktisch aller Ertragsarten quer durch das gemeindliche Leben für eine längere Zeit aufgrund eines Ereignisses wie der Coronakrise war real nicht anzunehmen. Allein deshalb ist es unwahrscheinlich, dass jemand in dieser Größenordnung auf so etwas vorbereitet ist. Die Bildung von Rücklagen zu Zwecken der Haushaltssicherung kollidierte bislang regelmäßig mit Ausgabewünschen der Kommunalpolitiker. Darüber hinaus ist das Horten von Geld keine originäre Aufgabe einer Kommune. Wenn die Verhältnisse es erlaubt haben, galt es regelmäßig, den Bürgern durch Senkung der Abgaben etwas zurückzugeben. So steht man heute automatisch mittendrin – in der Finanzmisere.

Hilfe des Bundesfinanzministers wird allseits gefordert. Der bekennt ohne Umschweife, viel Geld sei da, aus guten Zeiten. Und man wolle angesichts der Krise sofort mit der »Bazooka« helfen. Allerdings ist die Liste derer, die Hilfe brauchen, lang. Und jeder Wirtschaftszweig erwartet möglichst zwei- bis dreistellige Milliardenbeträge. Egal wie die Liste aufgefächert wird – zahlreiche Gewerbezweige wie die Gastronomie, der Tourismus, die Kulturschaffenden oder die Automobilbranche haben Nachteile zu kompensieren. Der Aufschrei kommt aus allen Ecken und die Ideen für Hilfsmaßnahmen nehmen rapide zu. Neben punktueller Hilfe für einzelne Branchen sind Pakete, Töpfe oder Programme generell für ganze Bevölkerungsgruppen vorgesehen: Selbstständige, Familien mit Kindern, Mittelständler, Europa-Hilfen, Konjunkturpaket. Doch ist das alles zu schultern? Und wer soll das letztlich bezahlen?

Die Kommunen sollen eine Entschuldungshilfe des Bundes erhalten, so zumindest die politische Absichtserklärung. Ob das ausreicht, um die aus der Coronakrise entstandenen Nachteile aufzufangen, wird die Zukunft zeigen. Aber das Problem bleibt: Frisches Geld kommt niemals aus dem Nichts, sondern entsteht aus Finanzierungsbausteinen. Und Teil dieser Finanzierung sind wir alle. Wir sind beispielsweise Sparer, die keine Zinsen mehr bekommen. In der Hauptsache aber sind wir Steuerzahler, unter bestimmten Voraussetzungen auch Empfänger von öffentlichen Leistungen. Vor diesem Hintergrund sind die Strategien zu betrachten, die zur Finanzierung der anstehenden Aufgaben infrage kommen. Einmal mehr müssen Kommunen Entscheidungen treffen, um die Zukunft ihrer örtlichen Gemeinschaft bezahlbar und ausreichend zum Wohle ihrer Einwohner zu gestalten. Aber was sind die richtigen Entscheidungen? Ein erster Ansatz besteht darin, nicht die falschen Wege aus der Krise zu beschreiten.

1.1.1 Die falschen Wege aus der Krise

Die ergiebigste Einnahmequelle der Kommunen sind die Steuern. Daher läge der Gedanke nahe, beispielsweise durch die **Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes** die Einnahmeausfälle zu kompensieren. Immerhin ist die Gewerbesteuer mancherorts die größte Einnahmequelle. Allerdings wäre das eine Milchmädchenrechnung. Die Gewerbesteuerhebesätze wurden in der Vergangenheit bundesweit kontinuierlich angehoben, was die Gewerbetreibenden bereits belastet hat – und jetzt gehören sie auch noch zu den Verlierern des von der Coronakrise verursachten Konjunkturerinbruchs. Aus ihrer Sicht ist das eine Doppelbelastung.

Der Spielraum für Einnahmesteigerungen durch Gewerbesteuererhöhungen ist schlicht nicht gegeben, im Gegenteil: Eine zusätzliche Belastung der Unternehmen würde die Zahl der Insolvenzen erhöhen, was wiederum einen weiteren Einnahmeausfall zur Folge hätte. Der Gewerbesteuerhebesatz stellt darüber hinaus einen Standortfaktor dar. An ihm orientieren sich ansiedlungswillige Unternehmen. Auch die negative psychologische Wirkung von Steuererhöhungen auf die Konsumenten ist nicht zu unterschätzen. Daher sollte aktuell davon abgesehen werden.

Auch eine **Erhöhung der Kreditrahmen** wäre auf den ersten Blick eine Möglichkeit, der schwierigen Lage zu begegnen, wenn Bund und Länder keine ausreichenden Konjunktur- oder Hilfsprogramme für die Kommunen bereitstellen. Das würde den Weg in die Verschuldung aber neu aufmachen und zu einem weiteren Anstieg der Gesamtschulden führen. Der entscheidende Nachteil dabei: Den Altschulden neue Schulden hinzuzufügen belastet zukünftige Generationen und verlagert die Kosten aus der Gegenwart in die Zukunft. Abgesehen davon würde ein Anstieg des Zinsniveaus die Krise verschärfen. Auch wenn dies aktuell nicht zu befürchten ist, bleibt doch die Gefahr bestehen. Da Bund und Land aber bereits Hilfsprogramme anstoßen, bleiben die