



## öffentliche Sitzungsvorlage

Haupt- und Finanzausschuss am 11.05.2021

---

Amt: 31 Amt für Finanzen  
Verantwortlich: Matthias Haugg, Leiter Amt 31  
Vorlagennummer: 2021/31/295

### TOP 1

## Aktuelle finanzielle Situation der Stadt Kempten (Allgäu)

### Sachverhalt:

Sehr geehrte Damen und Herrn des Haupt- und Finanzausschusses,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,

ich möchte die erste Sitzung des HFA seit längerer Zeit nutzen, um einige Anmerkungen zur aktuellen Finanzsituation zu machen. Dies erscheint mir notwendig, um uns gemeinsam auf die großen finanziellen Herausforderungen einzustimmen. Wir werden uns in Kürze im Stadtrat über die Weiterentwicklung der strategischen Ziele austauschen. Im Juli wissen wir nach Vorlage der Jahresrechnung 2020, wie gut wir finanzwirtschaftlich durch das letzte Jahr gekommen sind. Und danach müssen wir uns bereits auf die Haushaltsplanung 2022 vorbereiten. Viel Programm unter erschwerten Bedingungen.

Mit der Corona-Pandemie versuchen wir seit über einem Jahr umzugehen. Wir suchen Antworten auf für uns völlig neue Fragen, tasten uns manchmal auch in Ermangelung von Erfahrungen oder Plänen nach bestem Wissen und Gewissen voran. Zu Corona sage ich heute aber ausnahmsweise nichts weiter. Gestatten Sie mir aber eine Anmerkung zu einer anderen Besonderheit mit weitreichenden Folgen. Das Bundesverfassungsgericht hat gerade erst die Zukunftsperspektiven der jüngeren Generation unter dem Blickwinkel des Klimaschutzes in den Vordergrund gestellt. Klimaschutz ist spätestens ab jetzt kein Alibi mehr, sondern muss unser gesamtes Handeln durchdringen. Somit weist er eine Parallele zu den Finanzen auf. Auch sie sind die Ausgangsbasis, das Fundament allen Handelns. Finanzen und Klima stehen dabei durchaus in einem Spannungsfeld. Klimaschutz kostet Geld, kein Klimaschutz kostet noch mehr Geld. Wir müssen daher rechtzeitig und ausreichend Geld für den Klimaschutz zur Verfügung stellen. Rechtzeitig heißt jetzt. Was ausreichend ist muss geklärt werden. Dies hängt eben auch an der finanziellen Machbarkeit bzw. schlichtweg an der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit. Für den Klimaschutz gelten dieselben finanzwirtschaftlichen Spielregeln, wie für alle anderen

Pflichtaufgaben – Pflicht bleibt Pflicht. Ob die Finanzierung ausschließlich „On Top“ erfolgen muss oder durch eine in Teilen auch finanzwirtschaftliche Transformation von Geldern, die noch in alte Strukturen fließen, muss geklärt werden. Der Klimaschutz wird u.a. auch umgesetzt, wenn wir Dinge tun, die wir ohnehin tun müssen. Wenn wir z.B. eine Kita im Passivhausstandard bauen, erfüllen wir damit quasi zwei Pflichtaufgaben. Klar ist, dass uns die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen, z.B. bei der Frage nach der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune, momentan eher behindern, als helfen.

Wie Sie wissen, haben wir in den letzten Jahren sehr gut gewirtschaftet. Wir haben nicht nur unsere Schulden zurückgezahlt, sondern auch Jahr für Jahr mehr investiert. Für einen konkreten Rückblick auf das Haushaltsjahr 2020 ist es noch zu früh, da die Jahresrechnung erst im Juli dem HFA vorgelegt wird. Klar ist aber, dass wir als Stadt Kempten aus finanzwirtschaftlicher Sicht einigermaßen gut durch das Jahr 2020 gekommen sind. Eine Verbesserung von 6 Mio. EUR haben wir bereits in die laufenden Haushaltsplanungen 2021 ff mit aufgenommen.

Die Ausgangslage erscheint vor diesem Hintergrund zunächst sehr gut zu sein. Aber der Schein trügt. Für das laufende Jahr sieht es deutlich schlechter aus. Weniger Einnahmen bei steigenden Ausgaben ist die Grundaussage. Die Steuereinnahmen sind nicht mehr so hoch, wie vor der Corona-Pandemie. Dies betrifft insbesondere die beiden größten Steuereinnahmequellen, die Gewerbesteuer und die Einkommensteuer.

Mit Sorge beobachten wir auch die Entwicklung der Ausgaben, u.a. auch der Personalausgaben. Allein in der letzten Sitzung des Personalausschusses wurden durch die Beschlüsse Mehrkosten von 0,74 Mio. EUR (davon 0,4 Mio. EUR für Planstellen für die Digitalisierung und E-Government) in Gang gesetzt.

Durch die ungünstige Einnahmen-Ausgaben-Relation im Verwaltungshaushalt stehen wir vor dem Problem, dass die Zuführung vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt viel zu gering ist. So beträgt die diesjährige Zuführung magere 2,06 Mio. EUR bei einem Gesamthaushalt von 262 Mio. EUR. Die Zuführung liefert die Grundaussage der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune. Wo soll also das Geld herkommen? Mehr Einnahmen sind eher nicht die Lösung, da nur mit Belastungen der Bürgerinnen und Bürger bzw. der Wirtschaft verbunden. Also bleiben die Ausgaben. Hier müssen wir ran und zwar zunächst an die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes. Wir müssen bei den klassischen Themen der Aufgabenkritik, der Effizienzsteigerung und somit der Verwaltungsmodernisierung bzw. der Digitalisierung vorankommen. Hier haben wir mit der Schaffung der neuen Abteilung „E-Government“ bereits die Richtung vorgegeben. Außerdem gilt: Wir müssen nicht alles tun, wir müssen nicht alles gleichzeitig tun. Und das was wir wirklich tun, könnte u.U. auch anders getan werden. Diesen Themen werden wir in nächster Zeit intensiver nachgehen.

Auch werde ich als Fortsetzung der Maßnahmen vom letzten Jahr den Haushaltsvollzug engmaschig begleiten. Vor Beginn neuer Maßnahmen oder neuer Bauabschnitte muss sich die Verwaltung eine Freigabe durch mich bzw. durch den Stadtrat einholen.

Bei den Investitionen stehen wir ebenfalls vor großen Herausforderungen. Wenn die Zuführung nicht mehr ausreicht, die Rücklage endlich ist, das Tafelsilber nicht unter den Hammer soll, bleibt nur noch die Kreditaufnahme. Sie zu begrenzen ist dabei nicht nur aus Vernunftsgründen notwendig, sondern auch Ausdruck einer geordneten Haushaltswirtschaft. Sofern die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Stadt schlecht ist, wird die Fähigkeit der Kreditaufnahme vom Gesetzgeber stark eingeschränkt. Ich möchte uns allen ersparen, dass wir der Rechtsaufsichtsbehörde ein Haushaltskonsolidierungskonzept vorlegen müssen, wie es für überschuldete Kommunen gefordert wird. Wir dürfen die Kontrolle über unsere Finanzen nicht verlieren.

Die Ressource Geld steht halt auch in Zeiten des Klimaschutzes nicht unbegrenzt zur Verfügung. Daher werden wir weiterhin priorisieren müssen, d.h., das Wichtige, Dringende von Unwichtigerem oder gar Unwichtigem und weniger Dringendem unterscheiden müssen. Diese Vorgehensweise kennen wir aus den vergangenen Jahren und daran hat sich nichts geändert. Geändert hat sich zweifelsohne der Stellenwert des Klimaschutzes. Er ist nun quasi eine Pflichtaufgabe geworden.

Sehr geehrte Damen und Herren, wir stehen vor einer der größten Herausforderungen der letzten Jahrzehnte. Und doch ist es so, dass wir nicht planlos und hektisch von einer Krise in die nächste stolpern sollten. Vielmehr müssen wir uns auf unsere Stärken besinnen und gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um auch in Zukunft auf Basis solider Finanzen Gutes für unsere Stadt und ihre Bürgerinnen und Bürger tun zu können.

Herr Haugg wird im Nachgang die aktuelle Finanzsituation noch näher erläutern.

## **Aktuelle finanzielle Situation der Stadt Kempten (Allgäu)** **(Darstellung durch Amt 31 anhand konkreter Daten)**

### **1. Rahmenbedingungen:**

#### Rückblick auf 2020:

Die Jahresrechnung ist gerade in Arbeit und wird dem HFA in der Juli-Sitzung vorgestellt. Vor allem aufgrund der großzügigen Kompensation der Gewerbesteuerausfälle durch Bund und Freistaat in Höhe von fast 10 Mio. EUR, sind wir gut durch das Jahr 2020 gekommen. Schon für die Haushaltsplanung 2021 haben wir eine Verbesserung von 6 Mio. EUR in Aussicht gestellt und bereits fest verplant. Wir gehen mittlerweile von einem noch besseren Verlauf 2020 aus. Die exakte Zahl wird noch ermittelt.

Erwähnenswert ist, dass wir den Kemptener Firmen nach Möglichkeit schnell und unbürokratisch geholfen haben, ihre Liquiditätsengpässe zu überbrücken, sei es durch Gewerbesteuerstundungen oder durch Anpassungen bei den Gewerbesteuervorauszahlungen.

Situation zu Beginn des Jahres 2021 (lt. Haushaltsplan):

### **Haushaltsvolumen 2021:**

Verwaltungshaushalt ca.	215,2 Mio. EUR
Vermögenshaushalt ca.	47,2 Mio. EUR
Gesamtvolumen ca.	262,4 Mio. EUR;

### **Zuführung vom Verwaltungshaushalt und freie Finanzspanne:**

Die Zuführung vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt (=Einnahmeüberschuss im Verwaltungshaushalt) wird als Maßstab bei der Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune herangezogen. Die freie Finanzspanne ist der die Mindestzuführung (=ordentliche Tilgung von Krediten) übersteigende Betrag; dieser steht als Eigenmittel für kommunale Investitionsausgaben zur Verfügung – darüber hinaus gehende Investitionen müssen anderweitig, z.B. durch Rücklagenentnahmen, Investitionszuweisungen, Veräußerung von Vermögen oder Kreditaufnahmen, finanziert werden (vgl. Einnahmen des Vermögenshaushaltes).

Aktuelle Situation:

Planzuführung	Freie Finanzspanne
2020: 6,49 Mio. EUR	6,49 Mio. EUR
2021: 2,06 Mio. EUR	2,06 Mio. EUR
2022: 4,73 Mio. EUR	4,73 Mio. EUR
2023: 7,58 Mio. EUR	< 7,58 Mio. EUR (je nach Kreditbeginn)
2024: 9,51 Mio. EUR	< 8,60 Mio. EUR (je nach Kreditbeginn)

### **Schuldenstand (ab 2023 geplant):**

2020:	0,0	EUR
2021:	0,0	EUR
2022:	0,0	EUR
2023:	13,7	Mio. EUR
2024:	27,4	Mio. EUR

### **Rücklagenstand (jeweils Ende des Jahres):**

2020:	28,6	Mio. EUR
2021:	16,1	Mio. EUR
2022:	4,2	Mio. EUR
2023:	2,2	Mio. EUR
2024:	2,2	Mio. EUR

## **2. Aktuelle Einnahmesituation**

Eine zuverlässige Prognose ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Zum einen stehen die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung noch aus und zum anderen sind bei wesentlichen Steuerbeteiligungen nur die Zahlungen für das 1. Quartal eingegangen. Daher werden die bisherigen Entwicklungen aufgezeigt, auch mit den Risiken im Hinblick auf das Pandemiegeschehen.

Hinsichtlich der bedeutendsten Einnahmen (Gewerbsteuer, Beteiligungsbeträge an der Einkommenssteuer und Umsatzsteuer sowie des Einkommenssteuerersatzes sowie der Schlüsselzuweisungen – diese machen zusammen ca. 58 % der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes aus) stellt sich die Situation momentan wie folgt dar:

- **Gewerbsteuer (2021):**  
HHAnsatz 42,4 Mio. EUR;  
derzeitiges Anordnungssoll ca. 38,8 Mio. EUR;  
geschätztes Rechnungsergebnis ca. 40,0 Mio. EUR;  
somit geschätzte Mindereinnahmen ca. 2,4 Mio. EUR (sofern weitere Lockdownmaßnahmen kämen u.U. noch höher!)
- **Einkommensteuer (2021):**  
HHAnsatz 38,6 Mio. EUR;  
geschätztes Rechnungsergebnis ca. 40,2  
somit geschätzte Mehreinnahmen ca. 1,6 Mio. EUR
- **Umsatzsteuer (2021)**  
HHAnsatz 9,3 Mio. EUR;  
geschätztes Rechnungsergebnis 8,1 Mio. EUR  
somit geschätzte Mindereinnahmen ca. 1,2 Mio.
- **Einkommenssteuerersatz (2021)**  
HHAnsatz 2,8 Mio. EUR  
geschätztes Rechnungsergebnis ca. 1,5 Mio. EUR  
somit geschätzte Mindereinnahmen ca. 1,3 Mio. EUR
- Auch in 2021 sind die Schlüsselzuweisungen höher als veranschlagt (HHAnsatz 26,5 Mio. EUR; tatsächl. 28,1 Mio. EUR). Die Mehreinnahmen sind dringend benötigte Deckungsmittel.

Unter der Berücksichtigung der obigen Ausführungen ergeben sich folgende Ergebnisse hinsichtlich der aktuellen Einnahmesituation:

- Nach derzeitigem Stand haben wir in den wesentlichen Einnahmen (ohne Grundsteuer, da diese im Plan!) ein Defizit im Vergleich zum Planansatz von insgesamt ca. 3,3 Mio. EUR.
- Prognose ist mit äußerster Vorsicht zu sehen, da wesentliche Daten zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorliegen; weitere wirtschaftliche Entwicklung und das Pandemiegeschehen sind nur schwer vorhersehbar;

- Eine Kompensation von Gewerbesteuer-Mindereinnahmen wie im Jahr 2020 ist derzeit nicht ersichtlich (trotz entsprechender Forderungen durch Dt. und Bayer. Städtetag)

### **3. Aktuelle Ausgabensituation**

Die erste verlässliche Aussage ist auf Basis des sog. Halbjahresberichtes möglich, der dem HFA in der Juli-Sitzung vorgestellt wird. Momentan gehen wir von einer planmäßigen Ausgabenentwicklung aus. Ungeachtet dessen werden neue Maßnahmen (über 50 TEUR) erst nach Entscheidung durch Herrn Oberbürgermeister Kiechle bzw. durch den Stadtrat umgesetzt. Somit erhalten wir eine bessere Gesamtsteuerung des Ausgabegeschehens.

### **4. Problematik**

Zusammengefasst zeigt sich ein strukturelles Defizit im Verwaltungshaushalt. Nach aktueller Haushaltsplanung ist für 2021 als Zuführung vom Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt lediglich ein Betrag i.H.v. 2,1 Mio. EUR vorgesehen. Sollten die Ausgaben im Verwaltungshaushalt überplanmäßig steigen oder sich die Einnahmesituation weiterhin verschlechtern, so könnte nach derzeitigem Stand die Zuführung zum Vermögenshaushalt gefährdet sein. Die dann fehlenden Mittel im Verwaltungshaushalt müssten als Folge der Rücklage zusätzlich entnommen werden (im schlimmsten Fall sogar zum Ausgleich eines Fehlbetrages im Verwaltungshaushalt = negative Zuführung).

Ergäbe sich diese Situation mit bereits laufenden Krediten (wie in den Finanzplanungsjahren 2023 oder 2024 ff.) wäre eine Entnahme aus der Rücklage (die Mindestrücklage von ca. 2,3 Mio. EUR darf nicht aufgebraucht werden) nicht möglich – hier wäre zudem die Vorgabe der Mindestzuführung (Summe der ordentlichen Tilgung) nicht erfüllbar.

Defizitausgleiche sowie Tilgungsleistungen engen zudem den Spielraum für künftige Investitionen ein – notwendige Investitionen könnten dann u.U. nicht getätigt werden.

Zudem ist ersichtlich, dass die Mindestzuführung mit zunehmenden Kreditaufnahmen steigt, da diese auch höheren Tilgungsleistungen zur Folge haben.

Für den Vermögenshaushalt hat dies ein Abschmelzen der „freien Finanzspanne“ zur Folge. Investitionen müssten zunehmend anderweitig finanziert werden – entweder durch Entnahme aus der Rücklage (ab 2023 nicht mehr möglich, da die Mindestrücklage kraft Gesetzes nicht angetastet werden darf), durch Veräußerung von Vermögen oder durch weitere Kreditaufnahmen. Letzteres hätte wiederum eine Steigerung der Tilgungsleistungen und damit eine Steigerung der Mindestzuführung zur Folge, die im Verwaltungshaushalt erwirtschaftet werden müsste.

Unter diesen Aspekten wäre die dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt in Frage gestellt, welche Voraussetzung für die Genehmigung künftiger Haushalte darstellt. In der Konsequenz müssten Investitionen allein schon deswegen zurückgefahren werden, da dann rechtlich keine weiteren Kreditaufnahmen zur Finanzierung möglich sind.

Im schlimmsten Fall könnte sogar ein Maßnahmenzwang von der Rechtsaufsicht verhängt werden, welcher einen Kontrollverlust der städtischen, auch politischen, Entscheidungsträger über die Finanzen zur Folge hat. In diesem Szenario würden dann Einsparungen von der Rechtsaufsicht vorgegeben, die umgesetzt werden müssten (Streichung von nicht notwendigen Investitionen, Zwang zur massiven Einschränkungen oder gar Aufgabe von freiwilligen Aufgaben etc.).

Dieses Szenario gilt es unter allen Umständen zu vermeiden.

## **5. Mögliche Maßnahmen**

1. Zur Abwendung der geschilderten Risiken sind u.a. folgende Maßnahmen zu überlegen (vgl. auch Weiterentwicklung des strategischen Ziels „Finanzkraft stärken“ in Anlage 1):
  - Strukturieren und begrenzen von Kreditaufnahmen
  - Aufgabenerfüllung an finanzieller Leistungsfähigkeit ausrichten (Pflichtaufgaben vor freiwilligen Aufgaben; freie Finanzspanne als Maßstab für „gesunde“ Investitionen);
  - Intensivierung des Controllings und verbindliche Vorgaben festlegen;
  - verborgene Kosten und Investitionsfolgekosten ermitteln und konsequent in der Entscheidungsfindung berücksichtigen;
  - intelligentes Steuermanagement mit frühzeitigem Einbeziehen bei Organisations- und Strukturüberlegungen
2. Als kurzfristige konkrete Maßnahmen sind zudem die bereits im letzten Jahr eingeführten Maßnahmen fortzuführen:
  - Neu zu beginnende Maßnahmen, neue Bauabschnitte und selbstverständlich Maßnahmen, die nicht im Haushalt veranschlagt sind, sind künftig durch den Oberbürgermeister förmlich freizugeben. Ein Start ist sonst nicht möglich.
  - Den Beginn nicht durchfinanzierter Maßnahmen und Bauabschnitte darf es nicht geben. Vielmehr ist zu prüfen, ob es in sinnvollem, funktionellem Rahmen möglich ist, ein „Abspecken“ der Maßnahme oder ein Verschieben bzw. Ausgliedern jetzt noch nicht unmittelbar erforderlicher Teilelemente zu erlangen, um einen Ausgleich bzw. einen Puffer zu schaffen. Die Dienststellen haben dies beim Mittelfreigabeantrag zu dokumentieren. Eine ausführliche förderrechtliche Prüfung kann ebenfalls notwendig werden. Besonders wichtig ist es, keinesfalls vor der Mittelfreigabe, mit einer Ausschreibung oder sonstigen Schritten mit Bindungswirkung zu beginnen.
  - Verfügbare oder verfügbar werdende Deckungsmittel (Minderausgaben, Mehreinnahmen) sind als vorläufige Risikovorsorge zu bewahren.

