

Stadt Ebersberg

Bericht über die Haushaltskonsolidierung für das Haushaltsjahr 2024

Durchführung September 2023 bis April 2024

Projektleitung: Dr. Stephan Sauer

**Bayerische Akademie für
Verwaltungs-Management GmbH**
Ridlerstr. 75
80339 München
Telefon (089) 21 26 74 – 0
Telefax (089) 21 26 74 – 77

info@verwaltungs-management.de
www.verwaltungs-management.de

1 Auftrag

Wir, die Bayerische Akademie für Verwaltungs-Management GmbH, wurden von der Stadt Ebersberg beauftragt, an der Haushaltskonsolidierung für das Haushaltsjahr 2024 mitzuarbeiten. Die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde im Landkreis Ebersberg hat mit der rechtsaufsichtlichen Genehmigung des Haushalts 2023 (Schreiben vom 31.05.2023) der Stadt Ebersberg die Auflagen erteilt,

- einen externen Berater für die Haushaltskonsolidierung einzuschalten,
- ein Haushaltskonsolidierungskonzept nach den Vorgaben des 10-Punkte-Katalogs des Bayer. Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat möglichst noch vor Beginn der Haushaltsaufstellung 2024 zu erstellen,
- dieses vom Stadtrat beschließen zu lassen und
- halbjährlich fortzuschreiben.

Unter diesen Prämissen wurde der Auftrag durchgeführt.

2 Auftragsdurchführung

Die ersten Vor-Ort-Termine fanden am 20. und 21. September 2023 statt. Zum Auftakt hat der Berater an einer Amtsleiter-Runde unter Leitung des Ersten Bürgermeisters teilgenommen. Der Kontakt zum Kämmerer der Stadt Ebersberg wird seitdem ständig gehalten und es findet ein regelmäßiger Austausch per Telefon statt. Die jeweils aktuellen Unterlagen werden dem Berater per Email zur Verfügung gestellt oder sind für ihn über das Ratsinformationssystem einsehbar. Am 21. Dezember 2023 hat der Berater an einer online abgehaltenen Amtsleiter-Besprechung teilgenommen. Bei diesem Termin war auch der Zweite Bürgermeister zugeschaltet. Weitere Vor-Ort-Termine fanden am 30. und 31. Januar 2024 statt. Schließlich hat der Berater am 23. Februar 2024 an einer Klausur des Stadtrats teilgenommen und dort die finanzielle Lage der Stadt Ebersberg und deren voraussichtliche Entwicklung in den kommenden Jahren dargestellt. Im Zusammenspiel mit dem Kämmerer wurden dem Stadtrat die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen vorgestellt.

Die Teilnahme des Beraters an einer zweiten Klausurtagung des Stadtrats wurde kundenseitig für nicht notwendig erachtet.

Der Kämmerer der Stadt Ebersberg hat das Haushaltskonsolidierungskonzept nach den Vorbesprechungen eigenständig zu Papier gebracht und sich hierbei wiederum mit dem Berater abgestimmt.

3 Finanzielle Ausgangslage

Die finanzielle Lage der bayerischen Gemeinden ist aktuell durch konstante oder leicht steigende Einnahmen bei gleichzeitig stark steigenden Ausgaben in den Verwaltungs- bzw. Ergebnishaushalten geprägt. Der Bayerische Gemeindetag hat Ende 2023 darauf hingewiesen, dass bei dieser Entwicklung die derzeitigen Standards nicht mehr zu halten seien.

Die Stadt Ebersberg führt ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik. Dies bedeutet, dass die laufenden (konsumptiven) Einnahmen und Ausgaben im Verwaltungshaushalt dargestellt werden, die investiven Einnahmen und Ausgaben finden sich im Vermögenshaushalt. Regulär sollte es zu einer Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt kommen. Anders formuliert ist im Verwaltungshaushalt ein Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben zu erzielen (§ 22 Abs. 1 KommHV-Kameralistik).

Die Zuführung des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalt muss einen Mindestbetrag in Höhe der ordentlichen Darlehenstilgungen umfassen (§ 22 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Kameralistik, Pflichtzuführung). Darüber hinausgehende Zuführungen werden als freie Finanzspanne bezeichnet. Hinzuweisen ist auf § 20 Abs. 3 KommHV-Kameralistik, wonach zur Deckung des Ausgabebedarfs der Vermögenshaushalte zukünftiger Jahre finanzielle Mittel in der Allgemeinen Rücklage angespart werden sollen.

Die Stadt Ebersberg kann nach den ersten Haushaltsentwürfen für das Haushaltsjahr 2024 keine freie Finanzspanne ausweisen, auch ist die Pflichtzuführung nur mit äußerster Mühe erreichbar. Diese Tatsache ist als dramatisch zu bezeichnen. Bedeutet dies doch, dass die Finanzierung der investiven Ausgaben zu einem sehr großen Anteil nur über Darlehensneuaufnahmen möglich sein wird. Zum Stand Ende 2022 lag die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadt Ebersberg mit 1.439 € jedoch schon weit über dem regionalen (1.270 €) und dem bayerischen Durchschnitt für die entspre-

chende Größenklasse (755 €). Am 31.12.2023 lag die Pro-Kopf-Verschuldung schon bei 2.155 €. Neue Kreditaufnahmen bedeuten zum einen noch höhere Belastungen des Verwaltungshaushalts durch Zinszahlungen, zum anderen nochmals erhöhte Pflichtzuführungen durch steigende Tilgungsleistungen. Der Spielraum im Verwaltungshaushalt wird so über die Laufzeit der Darlehen hinweg weiter eingeschränkt.

Anzumerken ist, dass nach den Markteinschätzungen mit nicht allzu großen Zinssenkungen durch die Europäische Zentralbank zu rechnen ist. In Europa sind die Möglichkeiten für Zinssenkungen weitaus geringer als in Amerika, da dort die Zinserhöhungen in der Vergangenheit wesentlich umfangreicher waren. Von daher sollte man keine allzu großen Erwartungen an künftige Entlastungen des Verwaltungshaushalts bei den Zinsausgaben richten.

4 Einsparpotentiale

Für das Haushaltsjahr 2023 beschloss der Stadtrat von Ebersberg, pauschale Kürzungen bei den Haushaltsstellen vorzunehmen, um die bereits zu diesem Zeitpunkt bestehende finanzielle Krise einzudämmen. Dies führte aber dazu, dass sich bei zahlreichen Haushaltsstellen in 2023 Überschreitungen ergaben. Bedingt ist dies beispielsweise durch Dauerschuldverhältnisse, die zu regelmäßigen Auszahlungen führen und sich nur durch die Kündigung dieser Verträge Einsparungen ergeben würden.

Für das Haushaltsjahr 2024 raten wir von den Pauschalkürzungen ab. Alle Haushaltsstellen wurden von den jeweils zuständigen Amtsleitern, dem Kämmerer und dem Berater der Akademie auf Einsparpotentiale hin untersucht. Soweit möglich wurden bei Pflichtaufgaben und im übertragenen Wirkungskreis die Einsparmöglichkeiten ausgeschöpft. Weiteres Kürzen der Ausgaben würde hier zu einem „Leben von der Substanz“ führen und kann als nicht mehr nachhaltig bezeichnet werden. In der Prognose ist zudem von weiter steigenden Unterhaltskosten durch die Fertigstellung von Waldsportpark, Hallenbad und weiterer Projekte sowie bei externen Objekten für die Schülerbetreuung auszugehen. Gerade beim Hallenbad kann aufgrund der neuen Technik noch keine solide Abschätzung gegeben werden, ob und inwieweit gegenüber dem unsanierten Zustand die Energiekosten sinken.

Bei den Strombezugsverträgen empfehlen wir, diese künftig auszuschreiben, um den wirtschaftlichsten Preis am Markt zu erhalten. Weiterhin sollten die Trägerverträge für die Kindertagesstätten genau beleuchtet werden. In anderen bayerischen Gemeinden konnten die Defizite deutlich reduziert werden. Auch sollte aus unserer Sicht eine Erhöhung der Elternbeiträge nach der Anpassung 2024 in 2025 geprüft werden.

Als sehr umfangreich und umfassend muss die Wahrnehmung von freiwilligen Aufgaben in der Stadt Ebersberg bezeichnet werden. Hier ergeben sich aus unserer Sicht sehr große Möglichkeiten, den Haushalt zu konsolidieren. Dies mag zwar aus

politischer Sicht und auch im Hinblick auf die Lebensqualität in Ebersberg nicht wünschenswert sein, jedoch führt nach unserer fachlichen Einschätzung kein Weg an massiven Ausgabekürzungen im Bereich der freiwilligen Leistungen vorbei. Dies ist auch deshalb notwendig, um dem vom Bayer. Staatsministerium der Finanzen und für Heimat vorgegebenen 10-Punkte-Katalog zur Haushaltskonsolidierung gerecht zu werden.

Im Detail sehen wir umfassende Einsparmöglichkeiten bei

- altes Kino e.V.,
- Waldsportpark,
- Pacht Volksfestplatz,
- TSV,
- Theaterhof,
- Stadtbücherei,
- Umweltstation,
- Museumsladen,
- Hallenbad,
- Kindertheater,
- Ferienprogramm,
- kinderfreundliche Kommune,
- Achterrat,
- Seniorenoper,
- Volksfestseniorennachmittag,
- Stadtführungen und
- den Zuschüssen an weitere Vereine („Vereinstopf“)

Wir empfehlen dringend, zur Stabilisierung der finanziellen Lage der Stadt Ebersberg nicht nur für das Haushaltsjahr 2024, sondern ebenso für die darauffolgenden Jahre, in diesen Bereichen massive Kürzungen vorzunehmen. Noch besser wäre es, diese

freiwilligen Aufgaben komplett aufzugeben. Nach unserer fachlichen Einschätzung ist die Stadt Ebersberg weder im Jahr 2024 noch in den folgenden Jahren (Verweis auf die mittelfristige Finanzplanung) in der Lage, dieses – im Vergleich mit anderen bay-erischen Kommunen – sehr hohe Niveau aufrecht zu erhalten. Als Kennzahl sollte der Euro-Betrag der freiwilligen Leistungen pro Kopf herangezogen werden. Aufgrund der finanziellen Situation der Stadt Ebersberg sehen wir hier einen Wert von 40 € pro Einwohner als alleroberste Grenze.

5 Erhöhung der Einnahmen

Zum Ausgleich eines bestehenden Defizits gibt es nicht nur die Möglichkeit der Verringerung von Ausgaben. Vielmehr muss ebenso geprüft werden, ob und inwieweit die Einnahmesituation verbessert werden kann. Die Haushaltsplanung sollte sich dabei an den Orientierungszahlen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration und der Mitteilung der voraussichtlichen Steuerbeteiligung orientieren. Es dürfen keine Scheinansätze gebildet werden, um durch fiktive Einnahmen einen Haushaltsausgleich darstellen zu können (Art. 64 Abs. 1 GO i.V.m. § 7 Abs. 1 Halbsatz 2 KommHV-Kameralistik, Grundsatz der Wahrheit und Klarheit).

Als wichtigste Stellschraube sind die Steuereinnahmen einer Kommune zu nennen. Die Städte und Gemeinden dürfen die Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer selbst festlegen. Zudem sind sie berechtigt, Hundesteuer und Zweitwohnungssteuer zu erheben.

Der Hebesatz für die Gewerbesteuer beträgt in der Stadt Ebersberg derzeit 360 %. Eine Erhöhung um 10 %-Punkte führt zu Mehreinnahmen von ca. 189 T€. Wir empfehlen daher, die Gewerbesteuer auf 380 % zu erhöhen, was zu Mehreinnahmen von ca. 378 T€ führen würde. Bei Personengesellschaften würde dies insgesamt zu keiner Steuererhöhung führen, da die Gewerbesteuer bis zu einem Hebesatz von 400 % die Steuerlast bei der Einkommensteuer in gleicher Höhe mindert.

Für die Grundsteuer A und B liegen die Hebesätze derzeit bei 400 %. Wir empfehlen, für beide Grundsteuerarten die Hebesätze auf 450 % zu erhöhen. Dies wird die Einkommenssituation um ca. 260 T€ verbessern.

Schließlich kann die Hundesteuer erhöht werden. Wir empfehlen eine Erhöhung um 20 € pro Jahr. Dies generiert weitere Einnahmen in Höhe von ca. 11 T€.

Bezüglich der Zweitwohnungssteuer sollte aus unserer Sicht geprüft werden, welche Auswirkungen eine Einführung hätte. Bislang ist nicht klar, wie viele Steuerfälle sie umfassen würde und welche Einnahmen damit erzielt werden könnten. Einschränkend weisen wir darauf hin, dass die Einführung einer Zweitwohnungssteuer durchaus einer längeren Vorbereitungsphase bedarf.

Laut Auskunft wurden bei den meisten kostenrechnenden Einrichtungen die Gebühren neu kalkuliert. Ausgenommen hiervon ist jedoch der Friedhofsbereich. Wir raten dazu, die Gebühren für die Friedhöfe neu zu kalkulieren und gegebenenfalls die Gebührensatzung zu ändern.

Weiteres Einnahmepotential besteht bei den Parkplatzgebühren: Eine Verdopplung dieser von derzeit 0,60 € pro Stunde auf 1,20 € pro Stunde kann Mehreinnahmen von ca. 50 T€ erbringen. Hierbei ist bereits berücksichtigt, dass es möglicherweise Ausweichverkehr zu weiter entfernt gelegenen, kostenfreien Parkplätzen gibt.

Nach einer umfangreichen Sanierung soll das Hallenbad wieder eröffnet werden. Grundsätzlich handelt es sich bei Schwimmbädern um dauerdefizitäre Einrichtungen. Von daher ist die Bemessung der Gebühren genau zu prüfen. Für die Nutzung des Hallenbades sollte ebenfalls eine angemessene Gebühr verlangt werden. Das Defizit ist möglichst gering zu halten. Ein zweiter Weg, ein Betriebskostendefizit zu verringern, besteht darin, die Öffnungszeiten anzupassen. Hierbei sollte eine Schließung des Hallenbades über die Sommermonate in Betracht gezogen werden.

Die Stadt Ebersberg hat von umliegenden Gemeinden die Standesämter übernommen und verrechnet Kosten an diese Gemeinden. Da der uns genannte Kostensatz deutlich unter uns bekannten Vergleichswerten liegt, sollten die Kosten kalkuliert werden und mit den Gemeinden neu verhandelt werden.

Für das Schulessen steht eine Neuausschreibung an. In diesem Zug empfehlen wir, die Kosten neu zu kalkulieren.

Bei den Gebäuden „Altes Kino“ und „Alter Speicher“ sollten die Mietzinsen neu verhandelt werden. Hier ist insbesondere auch der hohe Unterhaltsaufwand zu berücksichtigen.

Weiterhin sollte für die Nutzung des Waldsportparks durch Vereine ein angemessenes Entgelt erhoben werden.

Die Preise für die Anlieferung von Klärgut scheinen nicht ausreichend hoch bemessen zu sein. Auch hier empfehlen wir, diese kritisch zu prüfen und gegebenenfalls zu erhöhen.

Wesentliche Einnahmen können noch durch Verkäufe von Baugrundstücken im Gebiet „Friedenseiche 8“ erzielt werden. Bei Verkauf von Grundstücken an Träger des sozialen Wohnungsbaus können nur Preise erzielt werden, die weit unter dem Bodenrichtwert liegen. Es wird derzeit überlegt, Grundstücke im Rahmen eines „Einheimischenmodells“ zu veräußern. Dies führt jedoch ebenso zu unter dem Bodenrichtwert liegenden Verkaufspreisen. Da das Baugebiet „Friedenseiche 8“ derzeit die einzige Möglichkeit der Stadt Ebersberg ist, namhafte Beträge aus Verkäufen zu erzielen, muss aus unserer Sicht darauf geachtet werden, marktübliche Preise durchzusetzen.

Schließlich endet der Pachtvertrag mit dem Betonmischwerk in Rinding. Wir gehen davon aus, dass neben den Pacht- auch Gewerbesteuererinnahmen entfallen. Es sollte über eine weitere Nutzung des Grundstücks nachgedacht werden, mit der neue Einnahmen generiert werden können. Neben neuen Pacht- und Gewerbeeinnahmen ist auch ein Verkauf des Grundstücks denkbar. Abgesehen werden sollte von einer kostenfreien Überlassung des Grundstücks.

6 Vermögenshaushalt

Im Vermögenshaushalt werden die investiven Maßnahmen abgebildet. Damit handelt es sich im Wesentlichen um langlebige Vermögensgegenstände. Eine Grundregel der Betriebswirtschaftslehre besagt, dass langlebige Vermögensgegenstände auch langfristig finanziert werden sollen (fristenkongruente Finanzierung). Gemäß § 20 Abs. 3 Satz 1 KommHV-Kameralistik sind zur Deckung des Ausgabenbedarfs künftiger Jahre im Vermögenshaushalt Mittel in der Allgemeinen Rücklage anzusparen. Aufgrund der fehlenden freien Finanzspanne ist dies jedoch in Ebersberg nicht möglich.

Problematisch an der Finanzlage der Stadt Ebersberg ist, dass die Verschuldung zum 31.12.2023 bereits bei 26,720 Mio. € lag. Da keine freie Finanzspanne erzielbar ist, liegen die geplanten Kreditaufnahmen (mit ersten Konsolidierungsmaßnahmen) für 2024 bei 13,687 Mio. € und für 2025 bei 19,519 Mio. €. Damit ergäbe sich in der Prognose Ende 2025 ein Darlehensstand ca. 54,15 Mio. €, Ende 2026 ein Darlehensstand von 56,59 Mio. € und 2027 sogar ein Darlehensstand von 62,07 Mio. €. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat angedeutet, dass sie einen Schuldenstand von über 40 Mio. € als sehr kritisch betrachtet. Dem ist unbedingt beizupflichten, der Verwaltungshaushalt würde bei einem derartigen Schuldenstand massiv durch Zinszahlungen und den Pflichtzuführungen an den Vermögenshaushalt in Höhe der ordentlichen Tilgungen belastet. Die Schuldentragfähigkeit der Stadt Ebersberg ist zu hinterfragen. An dieser Stelle sei auch darauf hingewiesen, dass die Kreditermächtigungen in der Haushaltssatzung ein genehmigungspflichtiger Bestandteil sind.

Schließlich muss noch erwähnt werden, dass die Einsparpotentiale im Vermögenshaushalt beschränkt sind. Die veranschlagten Werte für die Schule Oberndorf, den Hochbau der Schule Ebersberg und das Hallenbad von in der Summe ca. 8,056 Mio. € sind auf alle Fälle zu leisten, da die entsprechenden Leistungen bereits beauftragt und teilweise sogar schon abgeschlossen sind.

Wir empfehlen daher,

- vor Entscheidungen über investive Projekte Wirtschaftlichkeitsanalysen zu erstellen,
- die Standards für investive Maßnahmen in einem Rahmenbeschluss zu definieren und
- Vergleiche mit statistischen durchschnittlichen Baukosten anzustellen.

7 Abschlussbemerkung

Wir bedanken uns für das entgegengebrachte Vertrauen und würden uns freuen, die Stadt Ebersberg bei der Umsetzung unserer Empfehlungen weiter begleiten zu dürfen.

München, im April 2024

Dr. Stephan Sauer