

Stabilisierungshilfen an Städte und Gemeinden

Grundsätzliches

- Konsolidierungswillige Kommunen, die aufgrund objektiver Indikatoren als **strukturschwach** gelten bzw. von der **negativen demografischen Entwicklung besonders betroffen** sind und sich unverschuldet in einer finanziellen Schieflage befinden bzw. deren finanzielle Leistungsfähigkeit gefährdet ist, können **Stabilisierungshilfen** erhalten.
- Stabilisierungshilfe ist eine staatliche **Hilfe zur Selbsthilfe**. Die Einhaltung eines stringenten Konsolidierungskurses einschließlich der Erstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzepts ist in diesem Zusammenhang unerlässlich.
- Die **Beurteilung** des **Konsolidierungskurses** erfolgt nach **bayernweit einheitlichen Maßstäben**.
- Durch **eigene Konsolidierung** im Haushalt und der **Gewährung von Stabilisierungshilfen** soll die Kommune, durch **Abbau einer überdurchschnittlichen Verschuldung** sowie durch eine nachhaltige Verringerung der **Zins- und Tilgungsleistungen**, wieder hinreichend finanzielle Handlungsspielräume erlangen (1. Säule).
- Stabilisierungshilfeempfängerkommunen können auch „**Investitionshilfen**“, insbesondere zur **Vermeidung** eines ansteigenden bzw. zum **Abbau** eines **Investitionsstaus, beantragen**. Die Investitionshilfen unterstützen konsolidierungswillige Kommunen bei der Finanzierung von anstehenden kommunalen Strukturmaßnahmen bzw. künftigen erforderlichen Investitionen in die gemeindliche Grundausstattung (2. Säule).
- Eine Gewährung von Stabilisierungshilfen setzt voraus, dass die **Haushalte der letzten fünf vergangenen Jahre rechnungsgelegt** sind und für das Antragsjahr, d.h. das laufende Haushaltsjahr ein von der Kommune verabschiedeter Haushaltsplan mit der Finanzplanung für mindestens die drei Folgejahre einschließlich eines stimmigen und aussagekräftigen Investitionsprogramms vorliegt.

1. Gewährung von Stabilisierungshilfen

Zwei-Säulen-Modell: Gewährung von Stabilisierungshilfen zur (Alt-) Schuldentilgung (1. Säule) und als Investitionshilfen (2. Säule).

Eine Antragstellung ist für jede einzelne Säule (auch für beide) anhand der nachfolgenden Voraussetzungen und Kriterien möglich.

1.1. Stabilisierungshilfen zur Schuldentilgung (1. Säule)

a) Zugangsvoraussetzungen

- **Kumulative** Erfüllung der drei Voraussetzungen:

1. Vorliegen einer strukturellen Härte

und

2. Vorliegen einer finanziellen Härte

und

3. Vorhandensein eines nachhaltigen Konsolidierungswillens.

- **Zur strukturellen Härte:**

Die strukturelle Härte wird **im Rahmen einer Gesamtschau** beurteilt. Indikatoren für eine strukturelle Härte sind regelmäßig:

- **weit unterdurchschnittliche Steuerkraft** im Verhältnis zum jeweiligen Größenklassendurchschnitt der letzten fünf Jahre (d.h. mindestens 20,0 % unter dem Größenklassendurchschnitt)
und/oder
- **überdurchschnittlicher Einwohnerrückgang** (mind. 5,0 %) in den letzten 10 Jahren vor dem Jahr der Antragstellung
und/oder
- **Einwohnerzahl im Verhältnis zur Fläche der Kommune** höchstens 25,0 % des entsprechenden Bayern-Durchschnitts
und/oder
- **unterdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungskraft** (im Antragsformular können hierzu konkret vorliegende außergewöhnliche wirtschaftsstrukturelle Probleme, wie z. B. schlechte Verkehrsanbindung, ungünstige geographische Lage, Situation am

Arbeitsmarkt vor Ort etc. vorgebracht werden, die plausibel und, sofern möglich, mit statistischen Zahlen zu begründen sind).

- **Zur finanziellen Härte:**

Die finanzielle Härte wird **im Rahmen einer Gesamtschau** beurteilt. Indikatoren, die eine finanzielle Härte im Antragsjahr 2021 begründen, sind:

- **Saldo der freien Finanzspannen¹** der letzten fünf Jahre vor Antragstellung (im Antragsjahr 2021: Saldo der Jahre 2016 bis 2020) ist **negativ**.

und/oder

- Saldo der nivellierten² freien Finanzspannen der letzten fünf Jahre vor Antragstellung (im Antragsjahr 2021: Saldo der Jahre 2016 bis 2020) je Einwohner beträgt maximal 175 % des Median aller Antragsteller des aktuellen Jahres (nachrichtlich: Median des Antragsjahres 2020: 608 €/EW).

und/oder

- **Gesamtverschuldung** zum 31. Dezember des Jahres vor Antragstellung (für Antragsjahr 2021: 31. Dezember 2020) beträgt **mindestens 175 %** des jeweiligen Größenklassendurchschnitts **und** das **Verhältnis von Kreditaufnahmen zur ordentlichen Tilgung** des Antragsjahres oder alternativ der fünf dem Antragsjahr vorangegangenen Jahre (für Antragsjahr 2021: Zeitraum 2016 bis 2020) beträgt **maximal 150 %**.

¹ **Freie Finanzspanne (Kameralistik):** Zuführung zum Vermögenshaushalt abzüglich ordentliche Tilgung abzüglich Zuführung vom Vermögenshaushalt zum Verwaltungshaushalt abzüglich im betroffenen Zeitraum erhaltener und im Verwaltungshaushalt verbuchter Stabilisierungshilfen. Ersatzeinnahmen und freie Rücklagen bleiben unberücksichtigt.

Freie Finanzspanne (Doppik): Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich ordentliche Tilgung abzüglich im betroffenen Zeitraum erhaltener und im Saldo aus laufenden Verwaltungstätigkeit verbuchter Stabilisierungshilfen. Einzahlung aus der Veräußerung von Sachvermögen und Finanzanlagen bleiben unberücksichtigt.

² **Nivellierung** der ordentlichen Tilgung auf 6 v.H. der Verschuldung (innerhalb HH) und Nivellierung der Realsteuereinnahmen auf Größenklassendurchschnitt (entspricht Einnahmen bei Hebesätzen im Größenklassendurchschnitt).

- **Zum Vorliegen des nachhaltigen Konsolidierungswillens:**
 - Grundsätzliches:

Die Stabilisierungshilfen sind eine Sonderform der Bedarfszuweisung. Daher sind auch hier sämtliche **Möglichkeiten zur Selbsthilfe auszuschöpfen**. Dies betrifft insbesondere:

 - Erhebung von **kostendeckenden Gebühren** bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (dabei zumindest Ausgleich von Defiziten im angegebenen Kalkulationszeitraum bzw. Übernahme bestehender Defizite in den nächsten Kalkulationszeitraum erforderlich) und sonstigen kostenrechnenden Einrichtungen,
 - **mindestens** durchschnittliche **Hebesätze** bei Grund- und Gewerbesteuer (gem. „Kassenstatistik“³),
 - der nach Art. 5a Abs. 9 KAG i. V. m. § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB geforderte 10%ige Anteil der Gemeinde am beitragsfähigen **Erschließungsaufwand** sollte nicht überschritten sein,
 - **keine überdurchschnittlich hohen freiwilligen Leistungen**. Hier sind auch die defizitären Einrichtungen der Kommune einzubeziehen.
 - Besondere Voraussetzungen:
 - **Erarbeitung bzw. jährliche Fortschreibung und Umsetzung** eines **Haushaltskonsolidierungskonzepts** nach den Erfordernissen beim Pilotprojekt „Struktur- und Konsolidierungshilfen“ (10-Punkte-Katalog und Tabellarische Übersicht zum Haushaltskonsolidierungskonzept, siehe Anlagendokument).
 - Die **Erstellung bzw. jährliche Fortschreibung und Umsetzung** des **Haushaltskonsolidierungskonzepts** obliegt der antragstellenden **Kommune** und ist vom Gemeinde-/Stadtrat zu beschließen.

³ Größenklassendurchschnitt lt. aktuellstem Bericht des Bayerischen Landesamtes für Statistik „Gemeindefinanzen und Realsteuervergleich in Bayern“ („Kassenstatistik“).

- Sofern im Rahmen der örtlichen oder überörtlichen Rechnungsprüfung Einspar- oder Einnahmepotentiale festgestellt werden, sind diese zwingend in das Haushaltskonsolidierungskonzept einzuarbeiten.
- Falls im Zeitpunkt der **erstmaligen** Antragstellung noch kein abschließendes Haushaltskonsolidierungskonzept erstellt werden konnte, ist ein **Beschluss des Gemeinde- bzw. Stadtrates** mit einer **Absichtserklärung** zur Erstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzepts nach dem 10-Punkte-Katalog erforderlich. **Zudem** ist der schon **erarbeitete Teil des Haushaltskonsolidierungskonzepts**, in dem die **aktuellen und** ggf. in der Vergangenheit (max. fünf Jahre zurückliegend) bereits beschlossenen Umsetzungen dargestellt werden, samt „Tabellarischer Übersicht zum Haushaltskonsolidierungskonzept, einzureichen.
- Nur in **begründeten Ausnahmefällen** (z.B. bereits aktuell beschlossene und umgesetzte Einsparungsmaßnahmen vorhanden) genügt bei **erstmaliger** Antragstellung ein **Beschluss** des Gemeinde-/Stadtrates mit einer entsprechenden **Absichtserklärung** zur Erstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes.

b) Beschränkung des Bewilligungszeitraums

- Die Gewährung von Stabilisierungshilfen zur Schuldentilgung ist auf einen Zeitraum von grundsätzlich max. fünf Jahren begrenzt.
- Ab dem 6. Antragsjahr ist für eine weitere Bewilligung einer Stabilisierungshilfe neben den Zugangsvoraussetzungen gem. Tz. 1.1. a) das Vorliegen eines besonderen Bedarfs erforderlich.
- Kriterium für das Vorliegen eines besonderen Bedarfs:
 - **Saldo der freien Finanzspannen**⁴ der letzten fünf Jahre vor Antragstellung (im Antragsjahr 2021: Saldo der Jahre 2016 bis 2020) ist **negativ**.

und/oder

⁴ Siehe Fußnote 1

- **Nivellierte finanzielle Bewegungsfreiheit**⁵ beträgt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre vor Antragstellung (im Antragsjahr 2021: Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020) maximal 5,0 %.

und/oder

- **Gesamtverschuldung** zum 31. Dezember des Jahres vor Antragstellung (im Antragsjahr 2021: 31. Dezember 2020) beträgt **mindestens 150 %** des jeweiligen Größenklassendurchschnitts **und das Verhältnis von Kreditaufnahmen zur ordentlichen Tilgung** des Antragsjahres oder alternativ der fünf dem Antragsjahr vorangegangenen Jahre (für das Antragsjahr 2021: Zeitraum 2016 bis 2020) beträgt **maximal 100 %**.

c) Verwendung der Stabilisierungshilfe der 1. Säule:

- Die Verwendung der Stabilisierungshilfe der Säule 1 ist primär für die Sondertilgung bzw. Ablösung von **Darlehen**, die bereits **mindestens im fünften Jahr vor Antragstellung aufgenommen oder prolongiert** worden sind (für Antragsjahr 2021: Aufnahme/Prolongierung spätestens bis zum 31. Dezember 2016) **gestattet**. Zulässig ist
 - **vorrangig** eine Verwendung für die **Sondertilgung** bzw. **Ablösung** der betreffenden Darlehen **ohne Vorfälligkeitsentgelt** und
 - **nachrangig** eine Verwendung für die **Sondertilgung** bzw. **Ablösung** der betreffenden Darlehen, für die ein **Vorfälligkeitsentgelt** zu entrichten ist, sofern die Ablösung dem **Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** entspricht. Hierzu ist aus Vereinfachungsgründen das zu entrichtende Vorfälligkeitsentgelt mit den ausstehenden Zinsen laut Tilgungsplan zu vergleichen. Das Vorfälligkeitsentgelt darf nicht aus den Stabilisierungshilfen finanziert werden.

⁵ Analog Kommentar Schreml/Bauer/Westner, Tz. 6.3 zu § 4 KommHV bzw. Anlage 9 (Muster zu § 4 Nr. 4 KommHV); zudem **Nivellierung** der ordentlichen Tilgung auf 6 v.H. der Verschuldung und der Realsteuereinnahmen auf Größenklassendurchschnitt

- Zudem ist eine Verwendung der Stabilisierungshilfe der Säule 1 nachrangig auch für die **Leistung der ordentlichen Tilgungen** zulässig.

1.2. Stabilisierungshilfen als Investitionshilfen (2. Säule)

a) Zugangsvoraussetzungen:

- Kommunen, denen bereits **mindestens dreimal eine Stabilisierungshilfe (ab 2019: Stabilisierungshilfe zur Schuldentilgung)** bewilligt wurde.
- Vorliegen und **Fortführung** des **stringenten und nachhaltigen Konsolidierungswillens** einschließlich jährlicher Fortschreibung und Umsetzung des Haushaltskonsolidierungskonzepts anhand des 10-Punkte-Katalogs.
- **Beschränkung der Kreditaufnahmen** im laufenden Haushaltsjahr **höchstens auf den Wert der ordentlichen Tilgungen**.
Alternativ können auch die letzten beiden abgerechneten Haushaltsjahre und die beiden auf das laufende Haushaltsjahr nachfolgenden Jahre (im Antragsjahr 2021: Zeitraum 2019 bis 2023) mit einbezogen oder die letzten fünf abgerechneten Haushaltsjahre (im Antragsjahr 2021: Zeitraum 2016 bis 2020) herangezogen werden.
- **Vorlage eines aussagekräftigen Investitionsprogramms** für das laufende Haushaltsjahr und den Finanzplanungszeitraum zur Darlegung des Investitionsbedarfs.

b) Bemessung der Höhe der Bewilligung:

Ermittlung der Höhe entsprechend dem investiven Bedarf der Kommune für Maßnahmen in die gemeindliche Grundausstattung für das Jahr 2022.

Berücksichtigt werden hierbei in einer bayernweiten Gesamtschau u. a. die im Investitionsprogramm enthaltenen Investitionen, die im Jahr nach Antragstellung zur Realisierung anstehen, der Konsolidierungswille des Antragstellers (insbesondere im Verwaltungshaushalt) und die bereits in den Vorjahren gewährten Investivanteile bzw. Investitionshilfen.

c) Verwendung der Stabilisierungshilfe der 2. Säule:

- Verwendungszeitpunkt frühestens im ersten Haushaltsjahr nach Antragstellung (Antragstellung 2021: Ausgaben für Investitionen ab dem Jahr 2022).
- **Verwendung für** investive Bedarfe in die **gemeindliche Grundausstattung** (insbesondere: Schul-/Kindergartenbereich, Straßen, Brücken, Feuerwehr, Rathaus/Verwaltungsgebäude, Beseitigung von Leerständen in Ortskernen). Zudem kann die Stabilisierungshilfe auch zur Finanzierung von anstehenden gemeindlichen Strukturmaßnahmen (z. B. Investitionen im Rahmen der Zusammenarbeit nach KommZG) verwendet werden.
- Die Bewilligung einer Investitionshilfe erfolgt nicht maßnahmenge-bunden, sondern als Unterstützung zur Finanzierung der anstehen-den bzw. laufenden Investitionsmaßnahmen gemäß dem vorgeleg-ten Investitionsprogramm (siehe Nr. 1.2. a) letzter Spiegelpunkt) entsprechend dem o.g. Verwendungszweck.

d) Beschränkung des Bewilligungszeitraums und zeitliche Befristung:

- Die bewilligte Stabilisierungshilfe muss spätestens mit Ende des für die Bewilligung maßgeblichen Finanzplanungszeitraums zweckent-sprechend verwendet werden (Bewilligung in 2021: zweckentspre-chende Verwendung bis Ende 2025).
- Sofern mindestens eine der Voraussetzungen der Säule 1 „Schul-dentilgung“ – strukturelle Härte, finanzielle Härte, Vorliegen eines besonderen Bedarfs ab dem 6. Antragsjahr – erstmals nicht mehr vorliegt, wird die Investitionshilfe auf einen weiteren Bezugszeitraum **von maximal drei Jahren** begrenzt. Die Befristung beginnt frühes-tens im Jahr 2019.

2. Hinweise zur praktischen Umsetzung der Kriterien

a) Ermittlung der Gesamtverschuldung

Die Einbeziehung der Verschuldung außerhalb des Haushalts erfolgt, wenn für die Kommune eine Verlustausgleichs- bzw. Beitragsverpflichtung besteht oder sie keiner Haftungsbeschränkung unterliegt (siehe auch Anlagendokument zum Antragsformular, Karteireiter „Tätigkeit, Schulden außerhalb des Haushalts“).

b) Beschränkung der Kreditaufnahmen

- Maßgebend für die Ermittlung des Verhältnisses von Kreditaufnahmen zur ordentlichen Tilgung sind zum einen die Gesamtverschuldung (siehe Nr. 2. a)) und die hierauf entfallenden Kreditaufnahmen und ordentlichen Tilgungen.

Hinweis:

- Es sind die Kreditaufnahmen und ordentlichen Tilgungen des Kernhaushalts und der Betätigungen außerhalb des Haushalts gemäß Nr. 2. a) zu berücksichtigen.
- Bei der Ermittlung des Verhältnisses von Kreditaufnahmen zur ordentlichen Tilgung werden die Kreditaufnahmen sowie die entsprechenden Tilgungen für Investitionen in die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung als kostenrechnende Einrichtung gem. Art. 8 KAG aufgrund der notwendigen Erhebung von kostendeckenden Beiträgen und Gebühren nicht berücksichtigt. Kreditaufnahmen und Tilgungen zur Umschuldung von Kreditverbindlichkeiten werden ebenfalls nicht berücksichtigt.
- Außerordentliche Tilgungen und Rückzahlungen von Darlehen bzw. Verbindlichkeiten werden bei der Ermittlung des Verhältnisses von Kreditaufnahmen zu den ordentlichen Tilgungen berücksichtigt. Dies erfolgt durch eine Erhöhung der zu berücksichtigenden ordentlichen Tilgungen im betreffenden Jahr (siehe Karteireiter „Finanzübersicht“ im Antragsformular). Voraussetzung hierfür ist, dass die außerordentliche Tilgung bzw. Rückzahlung nicht aus den gewährten Stabilisierungshilfen finanziert worden ist.

- Bei **Geschäftsbesorgungsverträgen** oder ähnlichen Vertragskonstruktionen ist wie folgt vorzugehen:
 - Aufnahme bzw. Inanspruchnahme von Beträgen:

Für die vergangenen Jahre (im Antragsjahr 2021: Jahre bis einschließlich dem Jahr 2020) sind die tatsächlich in Anspruch genommenen Beträge als Kreditaufnahmen zu berücksichtigen. Für die Jahre ab dem Antragsjahr (im Antragsjahr 2021: ab dem Jahr 2021) sind die Beträge als Kreditaufnahmen zu berücksichtigen, die in den jeweiligen Jahren voraussichtlich in Anspruch genommen werden.
 - Tilgung bzw. Rückführung von Beträgen:

Für die vergangenen Jahre (im Antragsjahr 2021: Jahre bis einschließlich dem Jahr 2020) werden die Tilgungs- bzw. Rückführungsbeträge bei der Ermittlung des Verhältnisses von Kreditaufnahmen zu ordentlichen Tilgungen berücksichtigt. Dies erfolgt durch eine Erhöhung der ordentlichen Tilgungen im betreffenden Jahr (siehe Karteireiter „Finanzübersicht“ im Antragsformular). Für die Jahre ab dem Antragsjahr (im Antragsjahr 2021: ab dem Jahr 2021) werden die voraussichtlichen Tilgungs- bzw. Rückführungsbeträge ebenfalls bei der Ermittlung des Verhältnisses von Kreditaufnahmen zu ordentlichen Tilgungen berücksichtigt. Dies erfolgt ebenso durch eine Erhöhung der ordentlichen Tilgungen im betreffenden Jahr (siehe Karteireiter „Finanzübersicht“ im Antragsformular).
- Die Kreditaufnahmen sind dem Haushaltsjahr zuzuordnen, in dem sie aufgenommen werden bzw. aufgenommen wurden. **Maßgebend** ist das jeweilige **Aufnahmedatum**.
- Hinweise zur Ermittlung der Kreditaufnahmen:
 - Bei der Ermittlung der Kreditaufnahmen für das laufende Jahr 2021 sind alle potentiell möglichen Kreditaufnahmen zu berücksichtigen. Das heißt neben den im **Haushaltsplan 2021** vorgesehenen **Kreditaufnahmen** sind auch die **nicht ausgeschöpften Kreditaufnahmen aus den Vorjahren** zu berücksichtigen, sofern

die Kreditaufnahmen (Valutierung) durch Bildung von Haushaltseinnahmeresten in das laufende Haushaltsjahr verschoben wurden.

- Für die Finanzplanungsjahre (2022 und 2023) sind die laut Finanzplan erforderlichen Kreditaufnahmen maßgebend.

- Sofern sich für das Jahr 2021 **Veränderungen** (z.B. aufgrund der Verabschiedung eines Nachtragshaushalts) **bei den bisher vorgesehenen Kreditaufnahmen** ergeben, sind diese Änderungen **unverzüglich und unaufgefordert** über die zuständigen Rechtsaufsichtsbehörden bzw. Regierungen den Staatsministerien der Finanzen und für Heimat sowie des Innern, für Sport und Integration **mitzuteilen**.

3. Verfahren und Ausgestaltung

- Stabilisierungshilfen werden nur auf Antrag gewährt. Die für die Kriterien erforderlichen Berechnungen und damit eine erste Einschätzung der Erfolgsaussichten ergeben sich bereits direkt aus dem Antragsformular, sofern dieses zutreffend ausgefüllt wurde.
- Die Bewilligung der Stabilisierungshilfe erfolgt in Form einer verbleibenden Zuweisung oder in Form einer rückzahlbaren Überbrückungsbeihilfe (sofern z. B. noch Unterlagen vorzulegen sind, Auflagen zu erfüllen sind oder der vorhandene Konsolidierungswille noch nicht ausreichend nachgewiesen wurde).
- Die Höhe der Stabilisierungshilfen der Säulen 1 und 2 richtet sich in einer bayernweiten Gesamtschau nach mehreren multikausalen Faktoren, wie z.B. Sondertilgungsmöglichkeiten, Haushaltsgröße, notwendige Investitionen im Pflichtaufgabenbereich, Ausprägung des Konsolidierungswillens.
- Ob eine Stabilisierungshilfe gewährt werden kann und wie hoch diese ausfällt, wird jedes Jahr im Rahmen des Verteilerausschusses neu entschieden.