

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 Haushaltskonsolidierungskonzeptes 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 Grundausrüstung (**2. Säule**).
- Die Gewährung von Stabilisierungshilfen setzt voraus, dass die Haushalte der letzten fünf vergangenen Jahre rechnungsgelegt sind und für das beantragende bzw. laufende Haushaltsjahr ein von der Kommune verabschiedeter Haushaltsplan mit der Finanzplanung für mindestens die drei Folgejahre vorliegt.

1. Zwei-Säulen-Modell:

- **1. Säule:** Stabilisierungshilfen zur Schuldentilgung
- **2. Säule:** Stabilisierungshilfen als Investitionshilfen.

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

- Folgende drei Voraussetzungen müssen **kumulativ** vorliegen:

1. Strukturelle Härte

und

2. Finanzielle Härte

und

3. Nachweis 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. in der Regel 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** in der Regel höchstens 25,0 % des entsprechenden Bayern-Durchschnitts

und/ oder

- **unterdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungskraft** (im Antragsformular können hierzu konkret vorliegende wirtschaftsstrukturelle Probleme, wie z. B. eine 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 2020 begründen, sind:

- **Saldo der freien Finanzspannen**¹ der letzten fünf Jahre vor Antragstellung (im Antragsjahr 2020: Saldo der Jahre 2015 bis 2019) ist **negativ**.

und/ oder

- Saldo der nivellierten² freien Finanzspannen der letzten fünf Jahre vor Antragstellung (im Antragsjahr 2020: Saldo der Jahre 2015 bis 2019) je Einwohner beträgt maximal 175 % des Medians aller Antragsteller des aktuellen Jahres (nachrichtlich: Median des Antragsjahres 2019: 466 €/EW).

und/ oder

- **Gesamtverschuldung** zum 31. Dezember des Jahres vor Antragstellung (für Antragsjahr 2020 = 31. Dezember 2019) beträgt **mindestens 175 %** des jeweiligen zuletzt veröffentlichten Größenklassendurchschnitts **und** das Verhältnis von **Kreditaufnahmen** des entsprechenden Jahres oder alternativ der fünf dem Antragsjahr vorangegangenen Jahre (für Antragsjahr 2020: 2020 oder Durchschnitt 2015 bis 2019) zur ordentlichen Tilgung **beträgt maximal 150 %**.

- **Zum nachhaltigen Konsolidierungswillen:**

- Grundsätzliches:

Die Stabilisierungshilfen sind eine Sonderform der Bedarfszuweisung. Daher sind auch hier sämtliche **Möglichkeiten zur Selbsthilfe auszuschöpfen**, nämlich u. a.

- Erhebung von **kostendeckenden Gebühren** bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (dabei zumindest Ausgleich im angegebenen Kalkulationszeitraum erforderlich) und sonstigen kostenrechnenden Einrichtungen,
- **mindestens** durchschnittliche **Hebesätze** bei Grund- und Gewerbesteuer (gem. aktuellstem Bericht des Bayerischen Landesamtes für Statistik „Gemeindefinanzen und Realsteuervergleich in Bayern“ („Kassenstatistik“)),
- **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,

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

Freie Finanzspanne (Doppik): Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich ordentliche Tilgung abzüglich im betroffenen Zeitraum erhaltener Konsolidierungs- bzw. 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)

- **keine überdurchschnittlich hohen freiwilligen Leistungen.** Hier sind auch die Defizite der 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).
 - Die **Erstellung bzw. jährliche Fortschreibung und Umsetzung** des **Haushaltskonsolidierungskonzepts** obliegt der antragstellenden **Kommune** und ist vom Gemeinde-/ bzw. Stadtrat zu beschließen.
 - 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, einzureichen.
 - Nur in **begründeten Ausnahmefällen** 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:
 - Negativer Saldo der freien Finanzspannen³ der fünf Vorjahre
oder
 - Nivellierte finanzielle Bewegungsfreiheit⁴ beträgt im Durchschnitt der fünf Vorjahre maximal 5,0 %
oder
 - Gesamtverschuldung der Kommune zum 31. Dezember des Jahres vor Antragstellung (im Antragsjahr 2020: 31. Dezember 2019) beträgt mindestens 150 % des zuletzt veröffentlichten Größenklassendurchschnitts und das Verhältnis von Kreditaufnahmen zur ordentlichen Tilgung für das Antragsjahr oder alternativ der fünf dem Antragsjahr vorangegangenen Jahre (für das Antragsjahr 2020: 2015 bis 2019) beträgt maximal 100 %.

³ Siehe Fußnote 1

⁴ 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

c) Verwendung der Stabilisierungshilfe der 1. Säule

Grundsätzlich nur für **Darlehen, die bereits mindestens im fünften Jahr vor der Antragstellung aufgenommen** oder prolongiert worden sind (für Antragsjahr 2020: Aufnahme/ Prolongierung spätestens bis zum 31. Dezember 2015),

- für **Sondertilgungs-** bzw. **Ablösemöglichkeiten** von Darlehen **ohne Vorfälligkeitsentgelt**,
- für **Sondertilgungs-** bzw. **Ablösemöglichkeiten** von 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.
- sowie nachrangig auch für die **Leistung der ordentlichen Tilgungen**.

1.2. Stabilisierungshilfen als Investitionshilfen (2. Säule)

a) Zugangsvoraussetzungen

- Der Kommune wurde bereits **mindestens dreimal eine Stabilisierungshilfe** bewilligt.
- Vorliegen und **Fortführung** des **stringenten und nachhaltigen Konsolidierungswillens** einschließlich Fortschreibung des Haushaltskonsolidierungskonzepts anhand des 10-Punkte-Katalogs.
- **Beschränkung der Kreditaufnahmen** im laufenden Haushaltsjahr grundsätzlich **auf einen Wert unterhalb der ordentlichen Tilgungen**.
Alternativ können auch die letzten beiden abgerechneten Haushaltsjahre und die beiden auf das laufende Haushaltsjahr nachfolgenden Jahre (im Antragsjahr 2020 = Zeitraum 2018 bis 2022) mit einbezogen oder die letzten fünf abgerechneten Haushaltsjahre (im Antragsjahr 2020 = Zeitraum 2015 bis 2019) herangezogen werden.
- **Vorlage des 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 Grundausrüstung für das Jahr 2021.

Berücksichtigt werden hierbei in einer bayernweiten Gesamtschau u. a. die im mittelfristigen Investitionsprogramm enthaltenen Investitionen, die im Jahr nach Antragstellung zur Realisierung anstehen und im Rahmen des Antrags angemeldet werden, 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 2020: für Investitionen ab dem Jahr 2021).
- **Verwendung für** investive Bedarfe in die **gemeindliche Grundausrüstung** (z. B. 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 maßnahmengengebunden, sondern als Unterstützung zur Finanzierung der anstehenden bzw. laufenden Investitionsmaßnahmen laut dem vorgelegten Investitionsprogramm (siehe Tz. 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 zweckentsprechend verwendet werden (Bewilligung in 2020: zweckentsprechende Verwendung bis Ende 2024).
- Sofern mindestens eine der folgenden Voraussetzungen der 1. Säule „Schuldentilgung“ – 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 auf max. drei weitere Jahre beginnt frühestens 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.
- Im Antragsformular (Tabellenblatt „StN Gemeinde“) besteht die Möglichkeit, Haushaltseinnahmereste aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen mitzuteilen und hinsichtlich der haushaltsrechtlich zulässig anstehenden und noch zu finanzierenden Investitionen zu begründen.

b) Beschränkung der Kreditaufnahmen

- Maßgebend für die Ermittlung des Verhältnisses von Kreditaufnahmen zur ordentlichen Tilgung sind zum einen die Gesamtverschuldung (siehe Tz. 2 a) 1. Spiegelpunkt) 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 Tz. 2 a) 1. Spiegelpunkt zu berücksichtigen.
- Bei der Ermittlung des Verhältnisses von Kreditaufnahmen zur ordentlichen Tilgung werden die Kreditaufnahmen für Investitionen in die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung als kostenrechnende Einrichtung gem. Art. 8 KAG aufgrund der Erhebung von kostendeckenden Beiträgen und Gebühren nicht berücksichtigt. Kreditaufnahmen zur Umschuldung von Kreditverbindlichkeiten werden ebenfalls nicht berücksichtigt. Sofern diese Einrichtung nicht innerhalb des Haushalts geführt wird, gilt dies nur, sofern für die Einrichtung eine Verlustausgleichs- bzw. Beitragsverpflichtung bzw. keine Haftungsbeschränkung vorliegt.
- Außerordentliche Tilgungen und Rückzahlungen von Darlehen bzw. Verbindlichkeiten können bei der Ermittlung des Verhältnisses von Kreditaufnahmen zu ordentlichen Tilgungen berücksichtigt werden. Dies erfolgt durch eine Erhöhung der ordentlichen Tilgung im betreffenden Jahr. Voraussetzung hierfür ist, dass die außerordentliche Tilgung bzw. Rückzahlung nicht aus den gewährten Stabilisierungshilfen finanziert worden ist.
- 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 2020 sind alle potentiell möglichen Kreditaufnahmen zu berücksichtigen. Das heißt neben den im **Haushaltsplan 2020** vorgesehenen **Kreditaufnahmen** sind auch die **nicht ausgeschöpften Kreditaufnahmen aus den Vorjahren** zu berücksichtigen, sofern diese die tatsächlichen Kreditaufnahmen (Valutierung) durch Bildung von Haushaltseinnahmeresten in das laufende Haushaltsjahr verschoben wurden.
 - Für die Finanzplanungsjahre (2021 und 2022) sind die laut Finanzplan erforderlichen Kreditaufnahmen maßgebend.

- Sofern sich für das Jahr 2020 **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 bereitgestellten Antragsformulare enthalten die relevanten Berechnungen und ermöglichen, sofern sie zutreffend ausgefüllt werden, eine erste Einschätzung der Erfolgsaussichten.
- Die Bewilligung der Stabilisierungshilfe erfolgt in Form einer verbleibenden Zuweisung oder in Form einer rückzahlbaren Überbrückungsbeihilfe (sofern z. B. noch Unterlagen vorzulegen sind oder der vorhandene Konsolidierungswille noch nicht ausreichend nachgewiesen wurde).
- Die Höhe der Stabilisierungshilfen der ersten und der zweiten Säule 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.