



■ **Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.**

Kommunal-Info 6/2016

29. Juni 2016

Inhalt

Seite

Neues Vergaberecht 2016 1-5

Mehr Geld für die Kommunen 6-9

Neues Vergaberecht 2016

Seit dem 18. April 2016 besteht in Deutschland ein neues Vergaberecht für öffentliche Auftraggeber zu allen Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte. D.h., liegen die Auftragswerte (ohne Umsatzsteuer)

- im Baubereich ab mind. 5,225 Millionen Euro,
 - bei Konzessionsverträgen ab mind. 5,225 Millionen Euro,
 - bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ab mind. 209 000 Euro,
 - und bei Dienst- und Lieferaufträgen von Sektorauftraggebern (Verkehr, Trinkwasserversorgung, Energieversorgung) ab mind. 418 000 Euro,
- dann sind diese Aufträge EU-weit nach dem neuen Vergaberecht auszuschreiben.

EU-Richtlinien und nationales Recht

Eine Neufassung des Vergaberechts war erforderlich durch drei von der Europäischen Union 2014 erlassene Vergaberichtlinien, die wie in den anderen EU-Mitgliedsländern auch in Deutschland in nationales Recht umzusetzen waren:

- die Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe 2014/24/EU (VRL),
- die Richtlinie 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe (KVR) und
- die Richtlinie über die Sektorenvergabe 2014/25/EU (SRL).

Die Reform des nationalen Vergaberechts und Umsetzung der EU-Richtlinien geschah durch:

- das Vergaberechtsmodernisierungsgesetz (VergRModG) und
- die Vergaberechtsmodernisierungsverordnung (VergRModVO).

Während das VergRModG die Überarbeitung des vierten Teils (§§ 97 bis 186) des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) enthält, wurden in der VergRModVO folgende neugefasste Verordnungen beschlossen:

- die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV),
- die Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung – SektVO),

- die Verordnung zur Vergabe von Konzessionen (Konzessionsvergabeverordnung – KonzVgV).

Neue Struktur des Vergaberechts

Dadurch hat das Vergaberecht eine völlig neue Struktur erhalten. Oberhalb der EU- Schwellenwerte werden die wesentlichen Aspekte für alle Vergaben auf einer ersten Stufe im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelt. Diese wesentlichen Aspekte betreffen insbesondere Neuregelungen zu den Grundsätzen der Vergabe (§ 97 GWB), zum Anwendungsbereich (98 ff GWB), zu den Verfahrensarten (§ 119 GWB), zur Leistungsbeschreibung (§ 121 GWB), zur Eignung von Unternehmen sowie zu den zwingenden und fakultativen Ausschlussgründen (§ 122 ff. GWB), zur Selbstreinigung von Unternehmen (§ 125 GWB), zum Zuschlag (§ 127 GWB), zur Auftragsausführung (§ 128 GWB), zu den Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit (§ 132 GWB) sowie zur Kündigung von öffentlichen Aufträgen in besonderen Fällen (§ 133 GWB).

Außerdem werden die Möglichkeiten für öffentliche Auftraggeber, strategische Ziele, z. B. umweltbezogene, soziale oder innovative Aspekte, im Rahmen von Vergabeverfahren vorzugeben, ausgeweitet (§ 97 Abs. 3 GWB). Die stärkere Nutzung elektronischer Mittel soll für effizientere Vergabeverfahren sorgen (§ 97 Abs. 5 GWB).

Kommunale Freiräume, etwa bei der Vergabe an kommunale Unternehmen (sog. Inhouse-Vergaben) oder bei der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen, werden erstmals im Gesetz ausdrücklich geregelt (§ 108 GWB).

Soziale und andere besondere Dienstleistungen werden in einem erleichterten Verfahren vergeben (§130 GWB).

Durch die Vielzahl von Neuregelungen wird das GWB / vierter Teil auf ca. 190 Normen ausgeweitet. Dafür fallen für EU-weite Vergabeverfahren aber künftig die VOL/A und die VOF weg, da die wesentlichen Regelungen für die Vergabeverfahren sich fortan im GWB finden und detaillierte Ausführungsvorschriften in der VgV geregelt werden. Nur die VOB/A-EU bleibt (zumindest vorerst) in einer deutlich überarbeiteten Fassung erhalten. Was beim Deutschen Städte- und Gemeindebund als auch Architekten- und Ingenieurkammern auf Kritik stößt, denn der Fortbestand der VOB/A-EU sprengt die von der Bundesregierung angestrebte einheitliche Struktur des neuen Vergaberechts und stellt einen Systembruch dar.

Aber eigentlich sollte ja mit der Vergaberechtsreform auch das Ziel verfolgt werden, das Vergaberecht zu vereinfachen, es anwenderfreundlicher zu gestalten und die Rechtssicherheit zu erhöhen. Ob diese Ziele erreicht werden, muss in der Praxis noch bewiesen werden.

Der Unterschwellenbereich

Eine Anpassung des Vergaberechts unterhalb der EU-Schwellenwerte soll zeitlich erst nach der Umsetzung der EU-Richtlinien vorgenommen werden. Das bedeutet aber, dass für die Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte (das sind ca. 95 Prozent aller Vergaben im kommunalen Bereich) weiterhin die VOL/A (1. Abschnitt) sowie die VOB/A (1. Abschnitt) gelten.

In einem Positions- und Bewertungspapier des Deutschen Städte- und Gemeindebundes wird das zurecht beanstandet: „Die damit vorgezeichnete Diskrepanz von Ober- und Unterschwellenrecht ist zu kritisieren. Es ist nicht einsehbar, dass seit dem 18.04.2016 im Oberschwellenbereich mit der freien Wahl des Auftraggebers zwischen Offenen und Nichtoffenen Verfahren (nach vorherigem Teilnahmewettbewerb) ein erleichtertes Vergaberecht gilt, dieses aber im Massengeschäft der Unterschwellenvergaben nicht nutzbar gemacht werden kann. Zur Vermeidung eines Flickenteppichs bleiben Bund und Länder... daher aufgefordert, ... auch die flexibleren Verfahrensmöglichkeiten des Oberschwellenrechts auf den Unterschwellenbereich zu übertragen.“¹

Jedoch hat das neue Vergaberecht für EU-Vergaben auch bereits jetzt Auswirkungen auf die Vergaben im unter-schwelligem Bereich. Hierzu gehören u.a. die Neuregelungen über die Freistellung vom Vergaberecht bei „Öffentlich- öffentlicher Zusammenarbeit“, zu den „Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit“, aber auch die Grundregeln zur Leistungsbeschreibung, zur Eignung einschließlich der Selbstreinigung von Unternehmen und zur Zuschlagserteilung.

Freistellungen vom Vergaberecht

Ausdrücklich durch neue Ausnahmeregelungen vom Vergaberecht freigestellt wurden bestimmte und für die Kommunen charakteristische Leistungen. So ist das Vergaberecht nach § 107 Abs. 1 Nr. 4 GWB nicht anzuwenden auf:

- „Dienstleistungen des Katastrophenschutzes, des Zivilschutzes und der Gefahrenabwehr, die von gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen erbracht werden... mit Ausnahme des Einsatzes von Krankenwagen zur Patientenbeförderung“;
- auch Rechtsdienstleistungen, die etwa die Vertretung eines Mandanten (Kommune) durch einen Rechtsanwalt in Gerichts- oder Verwaltungsverfahren vor nationalen oder internationalen Gerichten, Behörden oder Einrichtungen betreffen, fallen zukünftig nach § 116 Abs. 1 GWB ausdrücklich nicht unter das Vergaberecht. Ebenso werden notarielle Beurkundungen und die Tätigkeiten von gerichtlich bestellten Betreuern, Sachverständigen und auch Insolvenzverwaltern vom Vergaberecht freigestellt;
- Schließlich unterliegen nach § 149 Nr. 9 GWB auch Konzessionen im Bereich der Wasserversorgung nicht dem Vergaberecht.

Soziale und andere besondere Dienstleistungen

Nach § 130 GWB gelten für die Vergabe von sozialen und anderen besonderen Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung etc.) erleichterte Beschaffungsregeln. Diese greifen zudem erst ab einem eigenen Schwellenwert von 750 000 Euro. Weiter ist es zum Beispiel in den genannten Bereichen, also insbesondere bei Dienstleistungen des Gesundheits-, Sozialwesens sowie auch im kulturellen Bereich (z.B. Durchführung von Stadtfesten oder kommunaler Kulturveranstaltungen), nach § 130 Abs. 1 GWB möglich, dass die Auftraggeber die Vergabeart, vorausgesetzt es findet ein Teilnahmewettbewerb statt, frei wählen können.

Ebenso unterliegen aber auch Wach- und Sicherheitsdienste, wie sie oft für Flüchtlingsunterkünfte benötigt werden, oder auch soziale und Rechtsdienstleistungen gelockerten vergaberechtlichen Vorgaben, soweit diese nicht ohnehin gänzlich vom Vergaberecht freigestellt sind.

Öffentlich-öffentliche Kooperationen

In § 108 GWB werden in Ausführung der EU-Richtlinie erstmals Regelungen zu den Voraussetzungen und der Reichweite vergaberechtsfreier Aufträge zwischen öffentlichen Auftraggebern getroffen. Die Ausnahmetatbestände fußen im Wesentlichen auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), die nun gesetzlich kodifiziert und präzisiert wurden, um die bestehende Rechtsunsicherheit zu beseitigen und eine homogene Anwendung in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. In § 108 wird entsprechend der EU-Richtlinie grundsätzlich zwischen der Zusammenarbeit auf vertikaler und horizontaler Ebene unterschieden.

Inhouse-Vergabe

Bei der vertikalen Zusammenarbeit werden Aufträge zwischen Rechtssubjekten geschlossen, die in einem Über-Unterordnungs-Verhältnis zueinander stehen (sog. Inhouse-Vergabe) – wenn z.B. eine Kommune einen Auftrag an ihre Eigengesellschaft (die Stadt ist hier 100%iger Gesellschafter) erteilt. Für ein vergaberechtsfreies Inhouse-Geschäft werden im Gesetz drei Voraussetzungen bestimmt:

1. der öffentliche Auftraggeber muss über die zu beauftragende juristische Person eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigenen Dienststellen ausüben. Die Ausübung einer solchen Kontrolle wird nach § 108 Abs. 2 vermutet, wenn der öffentliche Auftraggeber einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen der kontrollierten juristischen Person besitzt (*Kontrollkriterium*).
2. die kontrollierte juristische Person muss mehr als 80 % ihrer Tätigkeiten in Ausführung der Aufgaben erbringen, mit denen sie vom öffentlichen Auftraggeber betraut worden ist; sie muss also im Wesentlichen für den öffentlichen Auftraggeber tätig werden (*Wesentlichkeitskriterium*).
3. an der kontrollierten juristischen Person darf grundsätzlich keine private Kapitalbeteiligung bestehen. Hierdurch sollen Wettbewerbsvorteile für private Teilhaber ausgeschlossen werden, die anderenfalls ohne Wettbewerb an einem öffentlichen Auftrag partizipieren würden (*Beteiligungskriterium*).

Frei vom Vergaberecht gestellt sind Beschaffungen zwischen mehreren von einer Kommune kontrollierten „Töchtern“ (z.B. eine Kommunale IT-GmbH erbringt als Tochter der Stadt IT-Leistungen für die ebenfalls von der Stadt kontrollierte Stadtwerke-GmbH) sowie die Auftragsvergabe einer „kommunalen Tochter“ an ihre „Mutter“ (z.B. Wohnungsbau-GmbH der Stadt lässt sich ihre Grünflächen vom städtischen Bauhof pflegen). Auch dient erstmalig die in § 108 Abs. 4 GWB aufgenommene und in Anknüpfung an die bisherige EuGH-Rechtsprechung eröffnete Möglichkeit eines „gemeinsamen Inhouse-Geschäfts mehrerer öffentlicher Auftraggeber“ der Rechtssicherheit.

Nach dem bereits o.g. Papier des Deutschen Städtetags sei aber nach wie vor nicht geklärt, ob die Ausführung von Aufgaben zugunsten eines privaten Dritten nur dann Inhouse-fähig ist, wenn diese zwar Tätigkeiten im Bereich der Daseinsvorsorge betreffen, für welche die juristische Person (z.B. Stadtwerke) von der Kommune gegründet wurde, aber in liberalisierten Märkten stattfinden (z.B. Strom und Gas). Dies betreffe insbesondere die Frage, ob die Umsätze mit den Bürgern einer Stadt in diesem Bereich für das Wesentlichkeitskriterium mit eingerechnet werden können, wenn die Bürger trotz ihrer Wahlfreiheit beim Stromanbieter von dem kommunaleigenen Stadtwerk mit Strom versorgt werden.²

Horizontale Zusammenarbeit

In § 108 Abs. 6 GWB ist die vergaberechtsfreie Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr öffentlichen Auftraggebern auf horizontaler Ebene geregelt, etwa die Zusammenarbeit zwischen mehreren kommunalen Gebietskörperschaften (z.B. Vertragliche Übernahme der Abfallentsorgung von einem Kreis für einen anderen Kreis). Anders als bei der Inhouse-Vergabe fehlt es hier an der Kontrolle des Auftraggebers über den Auftragnehmer. Für eine vergaberechtsfreie Zusammenarbeit auf horizontaler Ebene werden im Gesetz folgende Voraussetzungen gestellt:

1. der Vertrag begründet oder erfüllt eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten öffentlichen Auftraggebern, um sicherzustellen, dass die von ihnen zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen im Hinblick auf die Erreichung gemeinsamer Ziele ausgeführt werden. Die im Wege der Zusammenarbeit erbrachten Dienstleistungen müssen nach der Gesetzesbegründung dabei nicht identisch sein, sondern können sich auch ergänzen. Die Zusammenarbeit muss auf einem kooperativen Konzept beruhen.
2. die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Auftraggebern darf ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt werden.
3. die öffentlichen Auftraggeber dürfen auf dem offenen Markt weniger als 20 Prozent der Tätigkeiten erbringen, die durch die Zusammenarbeit nach Nr. 1 erfasst wird. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit nicht zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber privaten Unternehmen führt.

Ökologische und soziale Aspekte

In § 97 Abs. 3 GWB wird unter den Grundsätzen der Auftragsvergabe die Möglichkeit eröffnet, qualitative, soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte zu berücksichtigen. Die konkrete Ausgestaltung der Einbeziehung dieser Belange in jeder Phase des Vergabeverfahrens (von der Definition der Leistung über die Festlegung von Eignungs- und Zuschlagskriterien bis hin zur Vorgabe von Ausführungsbedingungen) erfolgt bei den jeweiligen Einzelvorschriften im 4. Teil des GWB sowie in den Rechtsverordnungen (z. B. die VgV), die auf der Grundlage dieses Teils erlassen werden.

Damit verlieren soziale und umweltbezogene Aspekte endgültig das ihnen zuweilen immer noch zugeschriebene Stigma „vergabefremd“ zu sein; sie stehen nun vielmehr auf Augenhöhe mit den anderen Zwecken einer Beschaffung.

Der Wortlaut des § 97 Abs.3 („werden...berücksichtigt“) könnte sogar nahelegen, dass eine durchgängige Verpflichtung besteht, strategische Belange einzubeziehen. Deren Berücksichtigung hat aber „nach Maßgabe dieses Teils“ zu geschehen und die dadurch in Bezug genommenen Einzelvorschriften (z. B. §§122,127, 128) eröffnen dem Auftraggeber zwar grundsätzlich die Option, strategische Belange in den Beschaffungsprozess einfließen zu lassen, verpflichten ihn aber nicht dazu. Dementsprechend wurde unter den lediglich „fakultativen“ Ausschlussgründen in § 124 GWB geregelt, „dass öffentliche Auftraggeber unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ein Unternehmen zu jedem Zeitpunkt des Vergabeverfahrens von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren ausschließen können, wenn das Unternehmen bei der Ausführung öffentlicher Aufträge nachweislich gegen umwelt-, sozial- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen verstoßen hat.“

Bei der Beschaffung energieverbrauchsrelevanter Waren oder bei der Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderung (§ 121 GWB) bestehen allerdings zwingende gesetzliche Vorgaben.

Der Gesetzgeber konnte der im Rahmen der Anhörung zum Regierungsentwurf vorgebrachten Forderung, § 97 Abs. 3 generell nur als Kann-Regelung auszugestalten, allerdings nicht nachkommen.

§ 97 Abs. 3 ist sehr offen ausgestaltet und enthält keinen Hinweis darauf, dass strategische Belange einen Auftragsbezug aufweisen müssen. Dies wird jedoch bei den jeweiligen Einzeltatbeständen (§§ 122, 127, 128) explizit klargestellt.

Einer ausufernden Berücksichtigung strategischer Belange wurde dadurch entgegengewirkt, dass nunmehr die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit (§ 97 Abs. 1 GWB) explizit in den Status von Vergabegrundsätzen erhoben wurden. Damit soll eine ausgewogene Balance zwischen den unterschiedlichen Grundsätzen gewährleistet werden.³

AG

¹ *Das neue Vergaberecht 2016: Eine Darstellung und Bewertung, Deutscher Städte- und Gemeindebund, www.dstgb-vis.de*

² *Vgl. ebenda.*

³ *Vgl. Ley/Wankmüller, Das neue Vergaberecht 2016. Lieferungen und Dienstleistungen nach GWB und VgV, 3. Aufl., Rehm 2016, S. 18f.*

Mehr Geld für die Kommunen

Nur eine grundlegende Erneuerung öffentlicher Infrastruktur sichert Integration geflüchteter Menschen

VON SUSANNA KARAWANSKIJ, MDB UND MITGLIED DES VORSTANDS
DES KOMMUNALPOLITISCHEN FORUMS SACHSEN E.V.

Menschen, die vor Krieg, politischer Verfolgung und Armut nach Deutschland geflüchtet sind, müssen in die Gesellschaft integriert werden. Asylrecht ist universelles Menschenrecht und kein Gnadenrecht. Auch wenn die Zahl der nach Deutschland geflüchteten Menschen in 2016 bislang nachließ, ist eines klar: Integration kostet Geld, und sie wird dann gelingen, wenn sie Bestandteil einer grundlegenden Erneuerung der öffentlichen Infrastruktur sowie der sozialen Dienstleistungen zugunsten aller hier lebenden Menschen ist. Woher dieses Geld kommen soll und welche Gebietskörperschaft wieviel erhält, bleibt ein strittiges Thema. Daher möchte ich im Weiteren insbesondere auf die Rolle der Kommunalfinanzen zur Bewältigung der Flüchtlingslage eingehen.

Im Jahr 2015 sind insgesamt 1,09 Millionen Flüchtlinge nach Deutschland gekommen. Aktuell befinden sich hier fast 1,6 Millionen Schutzsuchende (Stand April 2016).

Im Jahr 2015 nahm der Freistaat Sachsen 69.900 Asylbewerber*innen auf. Für Betreuung und Unterbringung von Schutzsuchenden wurden 2015 insgesamt 43 Millionen Euro bereitgestellt.¹

Die weitere Entwicklung und alle tatsächlich anfallenden Integrationskosten sind nicht exakt vorherzusehen. Klar ist nur, dass man bei einer solch bedeutenden Aufgabe wie der Integration geflüchteter Menschen nicht plötzlich stehen bleiben darf, um zum Beispiel die heilige Kuh der schwarzen Null nicht schlachten zu dürfen. Die Kosten für Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Integration der Menschen in die Stadtgesellschaften werden steigen. Deshalb sind die Anstrengungen zur Integration der Geflüchteten zu verstärken, auch indem mehr Geld in die Hand genommen wird.

Bund, Länder, Landkreise, Städte und Gemeinden müssen kooperieren und eine Verantwortungsgemeinschaft bilden. Integration findet vor Ort statt; Kommunen sind wichtige Akteure der Integration. Sie brauchen dafür die nötige finanzielle Unterstützung. Denn bereits heute fahren viele Kommunen auf Verschleiß, die Kassen sind vielerorts leer, immer mehr Infrastruktur verfällt.

Auf finanzieller Ebene muss zwischen den Kosten der Erstunterbringung (kurzfristig) und den Kosten von Versorgung, Wohnraumbeschaffung und Integration in Kindergärten, Schulen, Arbeitsmarkt (langfristig) unterschieden werden.

Wie bringen sich Bund und Länder ein?

Zwar haben im Jahr 2015 Bund, Länder, Gemeinden und ebenfalls die Sozialversicherungen mit Überschüssen abgeschlossen. Diese Überschüsse verteilen sich jedoch auf die einzelnen Ebenen recht unterschiedlich; einige Länder und viele Gemeinden weisen nach wie vor Defizite auf.

Vom Bund werden knapp 8 Milliarden Euro für die Integration im Haushalt eingeplant, wobei davon nur 4 Milliarden direkt an die Länder gehen: Der Bundestag hat zur Bewältigung der Flüchtlingslage zum Bundeshaushalt 2016 Mindereinnahmen und Mehrausgaben in Höhe von rund 7,9 Mrd. Euro (4 Mrd. Mindereinnahmen, 3,9 Mrd. Mehrausgaben) beschlossen. Mindereinnahmen von 3,637 Mrd. Euro ergeben sich aus einer mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz beschlossenen Änderung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder.

Über das Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderfonds“ stehen finanzschwachen Kommunen Finanzhilfen in Höhe von 3,5 Mrd. Euro zur Verfügung. Die Bundesländer können die jeweiligen Mittel abrufen, tun es aber oft nicht ausreichend.

Zur Bewältigung der Herausforderung des Flüchtlingszuzugs und zur Bekämpfung von Fluchtursachen sehen allein die Eckwerte im Bundeshaushalt für das Jahr 2017 rd. 10 Mrd. Euro mehr vor als der Finanzplan aus dem vergangenen Sommer.

Darin enthalten sind auch die zusätzlichen Mittel für den Wohnungsbau (+0,8 Mrd. Euro), für Arbeitsmarkt, Integration und Rente (+1,1 Mrd. Euro) sowie für familienpolitische Maßnahmen (0,45 Mrd. Euro).

Die Finanzlage der Länder insgesamt hat sich in den vergangenen Jahren verbessert. Dabei ist allerdings die Haushaltssituation zwischen den einzelnen Ländern – wie auch in den Kommunen – heterogen.

Die Bundesländer haben dieses Jahr für die Finanzierung von Flüchtlingsunterbringung und -integration ca. 16,7 Milliarden Euro vorgesehen. Die finanzielle Belastung liegt zwischen 3 und 8 Prozent pro Landeshaushalt.² Die Integration könnte nach Schätzungen Bund und Länder im Jahr 2016 zwischen 20 und 25 Milliarden Euro kosten.³

Wie können Landkreise, Städte und Gemeinden besser unterstützt werden?

Ganze Regionen – in Ost wie West – wurden durch Strukturwandel von wirtschaftlicher Prosperität abgekoppelt; ihre Wirtschaftsstärke, Erwerbslosenraten und Steuerkraft sind nun gleich niedrig. Bereits heute zeichnen sich aussterbende ländliche Regionen ab und eine erhöhte Binnenmigration in die Ballungszentren, welche mit ihrer Infrastruktur und Wohnungskapazität an ihre Grenzen stoßen. Und da sich diese Strukturschwäche auch in den jeweiligen Steuereinnahmen niederschlägt, können die grundgesetzlich garantierten gleichwertigen Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet kaum mehr aufrechterhalten werden. Hier gilt es, entschieden umzusteuern – auch weil aufgrund der geflüchteten Menschen zusätzliche Herausforderungen zu bewältigen sind.

Allein die Unterbringung anerkannter Asylbewerber werde auf Basis des Integrationskonzepts der Bundesregierung die Kommunen rund 500 Millionen Euro kosten. 15.000 Erzieher und 22.000 Lehrer zusätzlich werden wohl für die Integration von Flüchtlingen benötigt, nach einer vorsichtigen Schätzung. Insgesamt wird so die Integration einen zweistelligen Milliardenbetrag kosten.⁴

Der Deutsche Städtetag rechnet bei den kommunalen Integrations- und Sozialleistungen im Jahr 2016 mit bis zu 1,5 Milliarden Euro zusätzlichen Ausgaben der Kommunen für anerkannte Asylbewerber.

In den Städten sind weiterhin zusätzliche Plätze in Kitas (zusätzlicher Bedarf von gut 80.000 Plätzen) und Schulen nötig, ebenso mehr bezahlbare Wohnungen, ausreichende Angebote für Sprachunterricht, Nachhilfe und Integrationskurse, für Jugendhilfe, Leistungen für Familien sowie für Hilfen für den Einstieg ins Arbeitsleben.

Gleich, auf welche Zahl man fokussiert, wird deutlich, dass die finanzielle Unterstützung von Bund und Ländern auf mittlere Sicht nicht ausreichen wird.

Die Sozialausgaben der Kommunen sind zudem sehr massiv um 4,4 Milliarden Euro bzw. 9 Prozent auf 54 Milliarden Euro angestiegen.

Monatlich werden pro Kopf 670 Euro vom Bund für die Flüchtlingsintegration eingezahlt, wobei dieser Betrag je nach Bundesland größer oder kleiner sein kann. Manche Kommunen rechnen dabei mit einem Betrag von 1000 bis 1200 Euro im Monat. Die meisten Bundesländer zahlen jedoch mehr als den vorgesehenen Betrag von 670 Euro, nämlich bis zu 833 Euro im Monat.⁵

Wichtig ist, dass die Leistungen auch dort ankommen, wo sie benötigt werden. Ein Mittel dafür wären Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Die Länder müssen dabei ver-

pflichtet werden, die Bundesmittel gezielt an die betroffenen Kommunen weiterzuleiten. Die „klebrigen Finger“ der Länder müssen gewaschen werden und der Vergangenheit angehören. Sinnvoll erscheint ferner, dass die Länder ihre Beteiligung an laufenden Betriebskosten der Kitas erhöhen und die Ausgaben für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche vollständig finanzieren.

Die Länder sollten außerdem Sondermittel für den Bau und die Ausstattung von Schulräumen zur Verfügung stellen und Programme dafür auflegen. Sie sollten im Rahmen ihrer Verantwortung für Bildung auch die Mittel für das dringend benötigte zusätzliche schulische Ergänzungspersonal, wie Sozialpädagogen, Schulpsychologen und Dolmetscher sichern.

Grundsätzlich bleibt festzustellen: Bund und Länder müssen gemeinsam die ohnehin unterfinanzierte kommunale Infrastruktur sowie sozialen Wohnungsbau finanzieren.

Erfordernisse zur Stärkung der Kommunalfinanzen, insbesondere vor dem Hintergrund einer umfänglichen Integration geflüchteter Menschen

Kurzfristig muss der Bund die Kosten der Flüchtlingsaufnahme vorrangig übernehmen, um einen Mindeststandard bei der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Länder und Kommunen bleiben in der Verantwortung, indem sie die Mittel für die Betreuung und lokale Integration der Asylsuchenden und anerkannten Schutzberechtigten zur Verfügung stellen. Der Bund hat also die Kosten zu tragen, die Länder und Kommunen nicht beeinflussen können. In erster Linie kommen dafür die Sozialkosten infrage. Dies ist auch deshalb notwendig, um Kommunen handlungsfähig zu machen, um wichtige Zukunftsinvestitionen in Bildung und Infrastruktur zu tätigen.

Daran anknüpfend ist umgehend ein Sofortprogramm in Höhe von 25 Mrd. Euro aufzulegen, um die Handlungsfähigkeit des Staates in seinen originären Aufgabenbereichen wieder herzustellen und einen generellen Ausbau sozialer Dienstleistungen und öffentlicher Infrastruktur für alle zu gewährleisten. Angesichts der momentan niedrigen Zinsen ist die Finanzierung öffentlicher Investitionen für den Staat so günstig wie noch nie. Deshalb sollten folgende Maßnahmen in Angriff genommen werden:

- Aufstockung der Soforthilfe an die Kommunen und Länder zur Erstattung sämtlicher Kosten der Integration von Flüchtlingen;
- Bundessonderprogramm barrierefreier sozialer Wohnungsbau mit 500.000 Wohnungen (Neubau und Kauf von Sozialwohnungen, Ankauf von Belegungsbindungen und Ertüchtigung von Leerstand) in Mischnutzung für Menschen mit geringen Einkommen und Flüchtlinge;
- Ausbau arbeitsmarktpolitischer Qualifizierungs- und Integrationsprogramme; mindestens 300.000 Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose und Flüchtlinge in einem vernünftig organisierten und finanzierten ÖBS;
- Verbesserung der Gesundheitsversorgung;
- Sprachkurse anbieten;
- Bundeszuschuss für Bildung (Schulen, Kitas, aber auch Volkshochschulen und - insbesondere für Mädchen und junge Frauen - Bibliotheken);
- Ausbau sozialer Beratungsstellen;
- Bekämpfung von Fluchtursachen, u.a. mehr Geld für das UN-Flüchtlingshilfswerk und für das Welternährungsprogramm.

Damit sich jedoch die finanzielle Lage der Städte und Gemeinden nachhaltig und überall in gleichem Maße verbessert, sind eine grundlegende Neuordnung der Bund-Länder-Finanzen sowie eine Gemeindefinanzreform vonnöten.

Der Länderfinanzausgleich ist solidarisch, sozial gerecht und aufgabengerecht zu gestalten. Einnahmeschwache Bundesländer müssen über genügend Mittel verfügen, um föderale Aufgaben in gleicher und guter Qualität wie die finanziell gut gestellten Bundesländer ausführen zu können.

Mit einem Soli-gestützten dritten Solidarpakt müssen auch nach 2019 bundesweit gezielt strukturschwache Regionen unterstützt werden. Dabei könnte der Bund Teile dieser Gelder einsetzen, um die Länder und Kommunen bei den Kosten für die Flüchtlingsintegration zu entlasten.

Der Bund muss in seinen Haushalt dauerhaft eine hohe einstellige Milliardensumme als kommunale Investitionspauschale einstellen.

Um originäre Einnahmen der Kommunen zu steigern und zu verstetigen, ist die Gewerbesteuer zu einer Gemeindefortschrittsteuer mit breiterer Bemessungsgrundlage weiterzuentwickeln. Bündnispartner sind insbesondere bei Umsetzung eines ersten Schrittes dorthin leicht zu finden, wenn es um die Einbeziehung freier Berufe in die Gewerbesteuerpflicht geht.

Die Verteilung des Gesamtsteueraufkommens ist kritisch zu überprüfen, und die Kommunen sind stärker als bislang an den gemeinschaftlichen Steuern zu beteiligen.

Für die Handlungsfähigkeit des Staates ist es darüber hinaus notwendig, alle Steuerschlupflöcher zu schließen sowie Steuersparmodelle zu entlarven und zu verhindern. Eine gerechtere Besteuerung insbesondere von Kapitaleinkünften und großen Vermögen ist ebenso geboten wie eine gerechte Erbschaftsteuer, die vor allem nicht von einem Großteil der Unternehmen umgangen werden kann.

Eine Sonderabgabe der deutschen Rüstungsindustrie ist zu erheben, um die Kosten der Integration mitzufinanzieren.

¹ „Maßnahme-Paket der Sächsischen Staatsregierung“, Website:
www.asylinfo.sachsen.de/massnahmenpaket-der-staatsregierung.html, aufgerufen am 14.4.2016.

² „Die Rechnung“, in: Handelsblatt, v. 1.4.2016.

³ Ebd.

⁴ Vgl. <http://www.tagesspiegel.de/politik/betreuung-von-fluechtlingen-kommunen-integration-kostet-zweistelligen-milliardenbetrag/13464792.html>

⁵ Ebd.

Impressum:

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.
01127 Dresden
Großenhainer Straße 99
Tel.: 0351-4827944 oder 4827945
Fax: 0351-7952453
info@kommunalforum-sachsen.de
www.kommunalforum-sachsen.de
Redaktion: A. Grunke
V.i.S.d.P.: P. Pritscha