



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Dr. Gerd Landsberg

Geschäftsführendes Präsidialmitglied

Dr. Gesine Löttsch, MdB
Vorsitzende des Haushaltsausschusses
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-223
Telefax: 030-77307-222

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Datum
29.04.2015

Aktenzeichen

Bearbeiter/Durchwahl/E-Mail

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens
"Kommunalinvestitionsförderungsfonds" (KinFErrG)**
BT-Drs. 18/4653 (neu)

Sehr geehrte Frau Dr. Löttsch,
Sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für die Einladung zur Anhörung des Haushaltsausschusses am 04. Mai 2015 in Berlin. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund wird als Sachverständiger durch das Geschäftsführende Präsidialmitglied, Dr. Gerd Landsberg, vertreten.

Der vom Bundeskabinett am 18.03.2015 beschlossene Gesetzesentwurf zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern wird vom Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) als Schritt in die richtige Richtung begrüßt.

Die kommunalen Investitionen müssen gestärkt werden, um die Zukunftsfähigkeit Deutschlands zu gewährleisten. Zusätzliche kommunale Investitionen mindestens in Höhe des Werteverzehrs sind unerlässlich. Sicherung, Ausbau und Umbau der öffentlichen und insbesondere kommunalen Infrastruktur sind die zentralen Zukunftsherausforderungen Deutschlands. Alleine der akute kommunale Investitionsrückstand im Bereich der Kommunen summiert sich nach Untersuchungen der KfW im Jahr 2014 auf die Summe von 118 Milliarden Euro, nach eine aktuellen Hochrechnung des BMWi sogar auf 156 Milliarden Euro.

Der aktuelle Befund zur kommunalen Finanzlage zeigt aber auch: Die Neuordnung der öffentlichen Finanzbeziehungen muss genutzt werden, um zu einer dauerhaft

aufgabengerechten kommunalen Finanzausstattung der Kommunen zu kommen. Unverzichtbar ist zudem, dass die im Koalitionsvertrag vereinbarte große kommunale Finanzentlastung in Höhe von 5 Milliarden jährlich ab 2018 in geeigneter Weise gesetzgeberisch umgesetzt wird und das Geld tatsächlich bei den Städten und Gemeinden ankommt.

Die Unterbringung und Versorgung von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen stellt für die Städte und Gemeinden zurzeit eine der größten Herausforderungen dar. Die Städte und Gemeinden bekennen sich zu ihrer humanitären Verpflichtung, Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge aufzunehmen und ihnen zu helfen. Die Kommunen dürfen aber nicht überfordert werden, was aufgrund des derzeitigen Verfahrens und der unzureichenden Kostenerstattung durch Bund und Länder der Fall ist.

Unstreitig hat es in den letzten Monaten Maßnahmen von Bund und Ländern gegeben, die die Kommunen unterstützen. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir auch die Bereitschaft des Bundes, im Jahr 2015 500 Mio. Euro zur Entlastung von Ländern und Kommunen zur Verfügung zu stellen sowie 500 Mio. Euro im Jahr 2016, sofern die Belastung der Länder und Kommunen im bisherigen Umfang fortbesteht.

Bei den Investitionsbereichen in Kommunen handelt es sich in erster Linie um Baumaßnahmen. Dies gilt auch für den Bereich der Unterbringung von Flüchtlingen in Kommunen, insbesondere Neubau- oder Sanierung/Umnutzung von Flüchtlingsunterkünften. In diesem Bereich kommen zudem nicht-investive Maßnahmen hinzu, wie etwa die Beauftragung von Betreuungsleistungen und von Sicherheitsdienstleistungen.

Um eine zügige Umsetzung der Investitionsmaßnahmen sicherzustellen, sollte der Rückgriff auf Vergabeverfahren, die schnell greifen und weniger verwaltungs- und zeitaufwendig sind, erleichtert werden.

1. Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen

a. Förderfähige Bereiche

Die verfassungsrechtlich gebotene Bindung der förderfähigen Bereiche aus dem Sondervermögen an eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes engt den Fördermittelspielraum ein und wird den Abfluss der Fördermittel erschweren und kann auf Verständnis- und Akzeptanzprobleme in den Kommunen stoßen.

Praxisbeispiele:

1. Die energetische Sanierung eines Feuerwehrgerätehauses aus dem Sondervermögen des Bundes wäre wegen des Klimaschutzzusammenhangs möglich. Der Neubau eines Feuerwehrgerätehauses wäre aber nicht förderfähig. Obwohl die Feuerwehren Teil des Katastrophenschutzes sind und auch des Zivilschutzes, der Bundeszuständigkeit ist.

2. Ein erheblicher Investitionsbedarf besteht bei kommunalen Straßen und Brücken. Für diese besteht aber keine Bundesgesetzgebungskompetenz. Oberflächenanierungen kommunaler Straßen können als Lärmschutzmaßnahme förderfähig sein. Der sog. "Flüsterasphalt" wirkt aber erst bei Fahrgeschwindigkeiten von über 80 km/h, die aber innerorts regelmäßig unzulässig sind.

Dies sollte Anlass sein, die Trennung der Aufgaben- und Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen kritisch zu überprüfen. Die zulässigen Förderbereiche aus dem Sondervermögen sollten weitestmöglich interpretiert werden. Wenn bei einer kommunalen Investitionsmaßnahme Ausgaben nur teilweise im Rahmen einer Bundesgesetzgebungskompetenz erfolgen, muss es für die Förderfähigkeit ausreichend sein, dass die Ausgaben überwiegend dieser Bundeskompetenz zuzuordnen sind.

Praxisbeispiel

Eine kommunal getragene Grundschulfassade wird energetisch saniert, was aus dem Sondervermögen förderfähig wäre. Im Rahmen der dafür erforderlichen Baumaßnahmen erfolgt aber sinnvollerweise zugleich eine Ertüchtigung der Klassenräume. Hier muss insgesamt eine Förderfähigkeit aus dem Sondervermögen möglich sein, wenn die Ausgaben überwiegend der energetischen Fassadensanierung zuzuordnen sind.

Zudem fordert der DStGB, dass im KinFErrG oder in der zu schließenden Verwaltungsvereinbarung sichergestellt wird, dass alle im Gesetz eröffneten Förderbereiche für die Kommunen in allen Bundesländern eröffnet bleiben und nicht durch das Land eingeengt werden können.

b. Kofinanzierung

Der DStGB begrüßt grundsätzlich, dass der Bund eine Kofinanzierung von 90 Prozent aus dem Sondervermögen zur Verfügung stellen will. In begründeten Fällen sollte allerdings wie bei der Umsetzung des Konjunkturpakets auch eine Förderung in Höhe von 100 Prozent ermöglicht werden.

Wir fordern, dass in der zu schließenden Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern festgeschrieben wird, dass das Land eine nötige Kofinanzierung in Höhe 10 Prozent zu Gunsten der Kommunen sicherstellt. Gerade die angepeilten finanzschwachen Kommunen werden regelmäßig ein Problem haben, aus eigenen Mitteln die Kofinanzierung sicherzustellen.

Für den Fall kommunaler Investitionen im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften fordert der DStGB eine Ergänzung des § 6 Abs. 1 KinFErrG, die es ermöglicht, auch private Kofinanzierungsmittel zuzulassen.

c. Trägerneutralität

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Fördermittel trägerneutral zur Verfügung gestellt werden. Der DStGB fordert, im Gesetz oder in der zu schließenden Verwaltungsvereinbarung sicherzustellen, dass die Investitionsfördermittel für Investitionen der Kommunen eingesetzt werden. Soweit andere juristische Personen in

den Genuss der Fördermittel kommen sollen, muss sichergestellt werden, dass die jeweilige Kommune diese vertrags- oder gesellschaftsrechtlich beherrscht oder diese juristische Person der Erfüllung kommunaler Aufgaben dient.

d. Auswahl der förderfähigen Projekte

Bei der Auswahl der förderfähigen Projekte sollte in der Verwaltungsvereinbarung geregelt werden, dass Augenmerk darauf gerichtet wird, möglichst viele, kleinere Projekte in die Förderung zu nehmen. Zum einen kann die Förderung damit breiter wirksam werden. Zum anderen sind gerade kleinere Projekte schneller umzusetzen, werden nicht durch europaweite Ausschreibungspflichten behindert und tragen so maßgeblich zu einem optimalen Abfluss der Fördermittel bei.

Insgesamt wäre es praxisgerecht und effizient, wenn den förderfähigen Kommunen pauschale Fördermittel zur Verfügung gestellt würden, für die dann natürlich nach der Abwicklung jeweils eine projektbezogene Abrechnung mit Verwendungsnachweis vorgelegt wird. Dies sollte in der Verwaltungsvereinbarung festgeschrieben werden.

e. Kommunale Finanzentlastung im Jahr 2017

Die für das Jahr 2017 vorgesehene einmalig eine weitere Entlastung der Kommunen um 1,5 Milliarden Euro wird vom DStGB begrüßt, ebenso die Aufteilung dieser Entlastung in Höhe von 500 Millionen Euro durch einen höheren Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft und Heizung - dazu werden die Erstattungsquoten nach § 46 Absatz 5 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch gleichmäßig erhöht - und durch einen um 1 Milliarde Euro höheren Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zulasten des Bundesanteils an der Umsatzsteuer mittels einer Änderung des § 1 des Finanzausgleichsgesetzes. Hierdurch wird erreicht, dass alle Kommunen von der Finanzentlastung profitieren. Es muss sichergestellt werden, dass die Entlastungswirkung auch bei den Gemeinden verbleibt und nicht durch zusätzliche Umlageentscheidungen von dort wieder entzogen wird.

2. Entlastung von Ländern und Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund begrüßt die Bereitschaft des Bundes, im Jahr 2015 500 Mio. Euro zur Entlastung von Ländern und Kommunen zur Verfügung zu stellen sowie weitere 500 Mio. Euro im Jahr 2016, sofern die Belastung der Länder und Kommunen im bisherigen Umfang fortbesteht.

Allerdings muss auch sichergestellt sein, dass die Finanzmittel bei den Kommunen ankommen. Nach wie vor gibt es erhebliche Unterschiede der Kostenerstattung in den einzelnen Bundesländern. Während etwa in Bayern das Land den Kommunen die mit der Unterbringung und Versorgung verbundenen Kosten vollständig erstattet, sind dies in anderen Bundesländern nur 50 Prozent der Kosten. Von daher sollten die Länder verpflichtet werden, dazulegen, in welchem Umfang und wie die Finanzmittel an die Kommunen weiter geleitet werden.

Sollte es zu einer Zunahme der Zahlen von Asylbewerbern und Flüchtlingen (wie von den Bundesländern prognostiziert) kommen, so müssen die Bundesmittel auch entsprechend aufgestockt werden.

Aus Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sind zudem folgende weitere Maßnahmen erforderlich:

- Die bereits erfolgte Personalaufstockung beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist auszuweiten, so dass eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von drei Monaten tatsächlich erreicht wird.
- Es bedarf einer unbürokratischen Finanzierung des Gesundheitsschutzes von Asylbewerbern und Flüchtlingen durch Abwicklung der Gesundheitsleitungen über eine Gesundheitskarte und eine Erstattung dieser Kosten durch Bund und Länder.
- Die Kommunen brauchen dringend ein Bauprogramm zur Unterbringung der dauerhaft in Deutschland bleibenden Asylbewerber und Flüchtlinge
- Die Liste der sicheren Herkunftsländer ist um die Länder Albanien und Kosovo zu erweitern.
- Die Bundesregierung muss sich weiter für eine gerechtere Verteilung der Asylbewerber und Flüchtlinge in Europa einsetzen.

3. Investitionen durch flexibles Vergaberecht beschleunigen

Um eine zügige Umsetzung der Investitionsmaßnahmen sicherzustellen, sollte der Rückgriff auf Vergabeverfahren, die schnell greifen und weniger verwaltungs- und zeitaufwendig sind, erleichtert werden.

a. Flexible Verhandlungsverfahren stärken

Das flexible und investitionsfreundliche Verhandlungsverfahren wird nach den neuen EU-Vergaberichtlinien im Vergleich zu bisher erweiternd zugelassen. Dies gilt etwa dann, wenn "ein Auftrag aufgrund konkreter Umstände, die mit der Art, der Komplexität oder dem rechtlichen oder finanziellen Rahmen oder den damit einhergehenden Risiken zusammenhängen, nicht ohne vorherige Verhandlungen vergeben werden kann". Diese Stärkung des Verhandlungsverfahrens beschleunigt Investitionen und führt zu einem Mehr an Gestaltungsspielraum über die Inhalte und die Preise von Angeboten. Über 90 Prozent aller kommunalen Vergaben erreichen die sog. EU-Schwellenwerte (Baubereich: 5, 186 Mio. Euro; Liefer- und Dienstleistungsbereich: 207.000 Euro netto) nicht. Daher müssen die neuen Vorgaben zum Verhandlungsverfahren nicht nur für europaweite, sondern gerade auch für nationale Vergabeverfahren (Freihändige Vergaben) im deutschen Vergaberecht umgesetzt werden.

b. Dringlichkeit von Maßnahmen - Durchführung beschleunigter Verfahren ermöglichen

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat in einem Rundschreiben vom 09.01.2015 zur Anwendung des Verhandlungsverfahrens ohne vorherigen Teilnahmewettbewerb auf den "sehr engen Anwendungsbereich" der entsprechenden vergaberechtlichen Vorschriften hingewiesen. Diese Sichtweise geht insbesondere mit Blick auf die aktuellen Anforderungen im Bereich der

Vergabe von Aufträgen zur Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden an der Realität vorbei. Vielfach stehen die Städte und Gemeinden aufgrund der kurzfristigen Zuweisungen von Flüchtlingen zeitlich "mit dem Rücken zur Wand". Es ist daher erforderlich, dass sowohl bei europaweiten als auch bei nationalen Vergabeverfahren, die im Zusammenhang mit der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen stehen, beschleunigte Vergabeverfahren zur Anwendung kommen können. Mit Blick auf die Bewerbungs- und Angebotsfristen bei Vergabeverfahren muss daher grundsätzlich vom Vorliegen einer besonderen Dringlichkeit ausgegangen werden, so dass es keiner weiteren Einzelbegründung durch den kommunalen Auftraggeber bedarf. Die Rechtfertigung für eine besondere Dringlichkeit ergibt sich durch den außergewöhnlichen Charakter der gegenwärtigen Flüchtlingslage in Deutschland und Europa.

c. Eignung und Qualifikation von Dienstleistern stärker berücksichtigen

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Qualifikation von Dienstleistern stärker zu berücksichtigen. Gerade bei der Vergabe von Betreuungsleistungen für Asylsuchende darf nicht der niedrigste Preis die Hauptrolle bei der Vergabeentscheidung spielen. Neben dem Preis sind insbesondere ein überzeugendes Betriebs- und Personaleinsatzkonzept und die pädagogische und auch sprachliche Qualifikation des eingesetzten Personals sowie dessen Erfahrung mit vergleichbaren Leistungen (Referenzen) zu beachten. Das nationale Vergaberecht (§ 4 Abs. 2 Vergabeverordnung) "deckelt" derzeit aber die Möglichkeit, die Qualifikation des vom Dienstleister eingesetzten Personals angemessen bei der Zuschlagsentscheidung zu prüfen, auf 25 Prozent. Dies ist angesichts der Herausforderungen im Bildungsbereich und somit auch im Bereich der Betreuung von Asylsuchenden nicht mehr sachgerecht. Der Gesetzgeber ist daher gefordert, der Eignung und Qualifikation von Bietern bei der Wertung von Angeboten sowohl im Bereich von europaweiten wie auch im Bereich von nationalen Vergabeverfahren einen größeren Spielraum zu geben. Auf eine Begrenzung der Wertung von Eignungsaspekten bei der Zuschlagsentscheidung ist ganz zu verzichten.

d. Breitere Anwendungsmöglichkeit für Rahmenvereinbarungen

Gegenwärtig werden flexible und investitionsfreundliche Rahmenvereinbarungen nur bei Liefer- und Dienstleistungen (VOL), nicht aber bei Bauleistungen und der Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen für rechtlich zulässig angesehen. Das EU-Recht sieht aber eine Ausweitung der Anwendung der Rahmenvereinbarung auch auf Bauleistungen und freiberufliche Architekten- und Ingenieurleistungen vor. Diese Ausweitung ist auch bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte geboten und muss daher zügig in das nationale Vergaberecht übernommen werden.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Gerd Landsberg