



Lokales und  
Regionales Europa

# Die Zukunft der Daseinsvorsorge in Europa

**Starke öffentliche Dienstleistungen durch  
kommunale Gebietskörperschaften**

Positionspapier des CEMR

Dezember 2018

## VORWORT

Kommunale und regionale Gebietskörperschaften sind mit der Bereitstellung einer Vielzahl öffentlicher Dienstleistungen betraut die viele Bereiche des täglichen Lebens berühren. Das Rahmenwerk für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ist auf EU-Ebene gesetzlich geregelt. Die EU-Verträge geben die Grundprinzipien vor, während die Vorschriften für den Binnenmarkt und das Wettbewerbsrecht genauer definieren, wie öffentliche Gelder ausgegeben werden können. EU-Vorschriften sind von großem Nutzen und sollten nicht zu komplex sein.

Mit diesem Positionspapier will der CEMR sicherstellen, dass der Beitrag der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften zur Erreichung der europäischen Ziele in den wichtigen Diskussionen der Zukunft voll und ganz berücksichtigt wird: wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion, Kreislaufwirtschaft und Klimawandel, nachhaltige Mobilität, Asyl und Migration, digitale Dienste und Infrastruktur besonders in ländlichen Gebieten sowie soziale Ziele wie z. B. der Kampf gegen Armut und Ausgrenzung und Beschäftigungspolitik. Kommunale und regionale Gebietskörperschaften tragen dazu bei, diese Ziele vor Ort umzusetzen. Sie sind daher zentral für die aktuelle Diskussion über die Wiederbelebung des EU-Projektes als Ganzes.

Die Fähigkeit kommunaler und regionaler Gebietskörperschaften, öffentliche Dienstleistungen Tag für Tag anzubieten und gleichzeitig Investitionen in zukünftige Dienstleistungen zu tätigen und das Wirtschaftswachstum zu sichern, sollte nicht als Problem oder Ausnahme, sondern als Teil der Lösung und wesentlicher Beitrag zum Europäischen Projekt betrachtet werden.

**Christoph Schnaudigel**  
Sprecher des CEMR für öffentliche Dienstleistungen  
Landrat des Landkreises Karlsruhe (DE)



## EINFÜHRUNG

1. Im Rahmen der Diskussionen über die Zukunft Europas möchte der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE/CEMR) seine Position zur Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen in einem modernen Europa darlegen.
2. Wir erinnern daran, dass Daseinsvorsorge im Allgemeinen und kommunale und regionale Dienstleistungen im Besonderen eine einzigartige Rolle auf kommunaler Ebene spielen und das tägliche Leben der Bürger verbessern.
3. Wir betonen, dass es aus Sicht der Kommunen und Regionen sehr wichtig ist, finanziell tragbare und allen zugängliche kommunale Dienstleistungen aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln. Öffentliche Dienstleistungen nehmen diese beiden Aspekte auf und befördern europäische Ziele: soziale Dienstleistungen (z. B. Kinderbetreuung und soziales Wohnungswesen), öffentlicher Personenverkehr, Breitbandinfrastruktur usw. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Verabschiedung des kommenden mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) und der verschiedenen Bereiche der EU-Politik wie z. B. der Kohäsionspolitik muss die Stärkung der kommunalen Dienstleistungen und der kommunalen Investitionen als Priorität angesehen werden.
4. Für Mitglieder der Europäischen Union (EU) und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) haben die Grundlagen und Vorschriften des Binnenmarkts und des EU-Wettbewerbsrechts einen zunehmenden Einfluss auf die Organisation und Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen, auch auf kommunaler und regionaler Ebene.
5. Wir betonen, wie wichtig die vollständige Einhaltung von Artikel 4 des Vertrages über die Europäische Union (EUV), der die Achtung der nationalen Identitäten, ihrer politischen und verfassungsmäßigen Strukturen, einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung, bestätigt, sowie der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 EUV ist.
6. In den meisten Ländern Europas wird das Recht auf kommunale Selbstverwaltung durch die Verfassung, durch Gesetz oder durch langjährige Praxis garantiert; die 1985 verabschiedete Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung wurde von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert. Daher sollten ihre Grundsätze auch im Rahmen des EU-Binnenmarktes angewendet werden.
7. Wir erinnern ebenso daran, dass die EU im Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse (DAI) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Auslegungsbestimmungen vorgelegt hat, in denen sie „die wichtige Rolle und den weiten Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind“, hervorhebt. Darüber hinaus erkennt die EU den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) in Artikel 36 der Charta der Grundrechte an.
8. Während wir anerkennen, dass fairer Wettbewerb grundlegend für das Funktionieren des Binnenmarktes ist, beobachten wir jedoch, dass gewisse Entwicklungen bei der Anwendung der Vorschriften bezüglich des Binnenmarkts und Wettbewerbs auf

kommunaler Ebene erbrachte öffentliche Dienstleistungen zu einem Ungleichgewicht zwischen dem Regelungsrahmen und dem Ermessensspielraum der öffentlichen Behörden geführt haben, zu Ungunsten des letzteren.

9. Die Notwendigkeit der Vereinfachung bezieht sich nicht nur auf die Verringerung des Verwaltungsaufwands für kommunale und regionale Gebietskörperschaften: die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit können auch durch Verdoppelung von Seiten der Aufsichtsbehörden verletzt werden. In der Praxis kann übermäßige Regulierung, ob nun auf EU-Ebene oder durch Mitgliedstaaten eingebracht, Innovation behindern und den Fortschritt in Richtung Nachhaltigkeit stören. In diesem Sinne sollte die Europäische Kommission den Wissensaustausch fördern anstatt die Anzahl der durch Binnenmarktvorschriften und Wettbewerbsrechts geregelten öffentlichen Dienstleistungen zu erhöhen.
10. Fünfundzwanzig Jahre europäischer Binnenmarkt und sechzig Jahre europäische Wettbewerbsvorschriften bedürfen der Reflexion vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen, auch mit Blick auf die Globalisierung. Wir möchten daher wichtige Themen aus verschiedenen Bereichen, wie zum Beispiel öffentliches Auftragswesen, staatliche Beihilfen und internationale Handelsabkommen, vorstellen. Wir wollen eine Diskussion über diese Themen anstoßen und Empfehlungen für das weitere Vorgehen aussprechen.

## ÖFFENTLICHES AUFTRAGSWESEN

### *Die Position des RGRE/CEMR*

1. Der RGRE befürwortet ein **EU- bzw. weltweites öffentliches Auftragswesen** auf der Grundlage folgender Grundsätze und Ziele.
2. Das öffentliche Auftragswesen sorgt für leistungsfähigen und **fairen Wettbewerb** zwischen Leistungserbringern auf der Grundlage von Ausschreibungen und **transparenten Vergabeverfahrenen**. Das Kernziel ist ein für die **öffentliche Hand günstiges Kosten-und-Nutzen-Verhältnis** sowie die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften in die Lage zu versetzen, ihre eigenen Entscheidungen in Bezug auf **kommunales Wirtschaftswachstum, sozialer Wert, Nutzen für die Umwelt und Innovation** zu treffen. Unter Berücksichtigung der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung ermutigt und unterstützt der CEMR seine Mitglieder bei der Nutzung **innovativer Beschaffungsstrategien** zur Verfolgung umweltrelevanter und gesellschaftlicher Ziele im Einklang mit dem **11. Ziel für nachhaltige Entwicklung**: „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten.“
3. Der RGRE ist daher besorgt über die unangemessene und zunehmende Anwendung **öffentlicher Beschaffungsvorschriften als obligatorisches politisches Instrument** durch die EU-Institutionen. Dadurch werden Entscheidungen über verschiedene politische Ziele zentralisiert anstatt vor Ort getroffen.
4. Kommunale und regionale Gebietskörperschaften befolgen **zeit- und kostenintensive EU-weite Ausschreibungs- und Vergabeverfahren** und halten ein Beschwerdemanagement sowie eine ganze Reihe anderer einzelner EU-Verfahren vor, ohne dass der EU-weite Wettbewerb tatsächlich gefördert würde. Ein verhältnismäßigeres und effizienteres System ausgerichtet nach Volumen und der Art des Auftrags sollte möglich sein.
5. Eine Vereinfachung des öffentlichen Beschaffungswesens ist dringend notwendig. Die Vereinfachung nutzt sowohl den Behörden als auch den Bietern und würde es auch KMUs eher ermöglichen, sich an Ausschreibungen zu beteiligen.
6. Der CEMR ist besorgt, dass eine weiterführende Gesetzgebung **Verwaltungsaufwand und Kosten** erhöhen und gleichzeitig die Gestaltungsfreiheit bei der Festlegung lokaler Beschaffungsprioritäten vermindern würde. Der CEMR begrüßt daher die neueste nichtlegislative Initiative der Kommission zum öffentlichen Auftragswesen, z. B. den „Praktischen Leitfaden für die öffentliche Auftragsvergabe“<sup>1</sup> in allen EU-Sprachen und die Mitteilung „Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa“<sup>2</sup>.
7. Der CEMR gibt seiner Besorgnis über das Ungleichgewicht zwischen der Komplexität der Vorschriften und der **extrem niedrigen Anzahl an grenzüberschreitenden Angeboten** Ausdruck. Im Zeitraum 2009-2015 betrug die grenzüberschreitende Auftragsvergabe lediglich 3,5 % des Gesamtauftragsvolumens, während die indirekte Auftragsvergabe durch ausländische Tochterunternehmen lediglich 20 % ausmachte.<sup>3</sup> Selbst an größeren grenzüberschreitenden Auftragsvergaben sind kommunale und regionale Gebietskörperschaften im Allgemeinen relativ selten beteiligt.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/information/publications/guidelines/2018/public-procurement-guidance-for-practitioners-2018](https://ec.europa.eu/regional_policy/de/information/publications/guidelines/2018/public-procurement-guidance-for-practitioners-2018)

<sup>2</sup> Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa COM (2017) 572 final

<sup>3</sup> Ebenda.

8. Darüber hinaus sind **Vergabekriterien, die den Nutzen für die Region oder Kommune im Blick haben („buy local“)**, nicht gut mit EU-Vorschriften zu vereinbaren. Behörden ist es ausdrücklich verboten, den Standort des Anbieters als Vergabekriterium oder bei der endgültigen Entscheidung zu berücksichtigen. Selbst wenn solche Vergabekriterien mit kommunalem Nutzen lediglich einen kleinen Teil des Gesamtauftrags oder der gesamten Beschaffungstätigkeit der Vergabebehörde ausmachen, besteht das Risiko, dass diese Kriterien im EU-Recht als diskriminierend gelten. Die Unterstützung der lokalen Wirtschaft und der Erhalt lokaler Arbeitsplätze durch öffentliche Ausgaben sind so unnötig schwer zu erreichen. Hier sollten die EU-Vorschriften ein gewisses Maß an Flexibilität erlauben.
9. Der CEMR begrüßt die Tatsache, dass **öffentlich-öffentliche Projekte (ÖÖP) und interkommunale Zusammenarbeit** nicht unter das Vergaberecht fallen (im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGHs z. B. in C-51/15 *Remondis*). Trotz Berücksichtigung dieses neuen Ansatzes zur **interkommunalen Zusammenarbeit** in der Richtlinie 2014/24/EU (Artikel 12 Absatz 4) verlassen sich viele Behörden jedoch ungern auf diese Ausnahme. Das liegt daran, dass sie sich grundsätzlich von der „In-House“-Ausnahme unterscheidet; zudem sind einige der verwendeten EU-Begriffe („Zusammenarbeit“ und „Erwägungen hinsichtlich des öffentlichen Interesses“) nicht leicht zu definieren. Dadurch wird eine Reihe von Fragen hinsichtlich der Anwendung aufgeworfen und der Umfang der Ausnahme ist bislang nicht hinreichend vor Gericht geprüft worden.

### *Was wir wollen*

1. **Politische Ziele und Vergabevorschriften sollten nicht in verpflichtender Weise auf EU-Ebene miteinander vermengt werden.** Sofern das öffentliche Auftragswesen als politisches Instrument gebraucht wird, muss es optional sein und diesbezügliche Entscheidungen müssen auf regionaler/kommunaler Ebene getroffen werden.
2. Kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften muss immer die Möglichkeit gegeben sein, das Angebot des niedrigsten Preises auswählen zu können.
3. Die **Europäische Kommission sollte die Rolle des „Wächters für den Binnenmarkt“** übernehmen und sich darauf konzentrieren, dass das Nichtdiskriminierungsverbot, insbesondere aufgrund der Nationalität, und die Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung nicht die vier Grundfreiheiten beeinträchtigen.
4. Kommunalen Gebietskörperschaften sollte es möglich sein, das Maß an lokaler Beschäftigung bzw. den Einsatz lokaler Anbieter bei öffentlichen Aufträgen („buy local“) zu bestimmen, sofern es eine ausreichende Anzahl an Wettbewerbern gibt. Das würde es den Vergabebehörden erleichtern, im Rahmen ihrer lokalen Wachstumsziele insgesamt **lokale KMUs und das Regionalitätsprinzip aus umwelt- und klimapolitischen Gründen zu fördern**, die Beschäftigung vor Ort zu steigern oder lokale Kompetenzen zu stärken.
5. **Der bürokratische Aufwand für Unternehmen jedweder Größe** muss unbedingt **reduziert** werden. Das derzeitige System bevorzugt größere Einheiten, die eher in der Lage sind, am Vergabeverfahren teilzunehmen. Beschaffung muss für alle Bieter, ungeachtet ihrer Größe, so unbürokratisch wie möglich ausgestaltet werden. Längerfristig sollten einheitliche Wettbewerbsbedingungen geschaffen und nicht einem Bietertyp Vorteile eingeräumt werden.

6. Die EU erkennt an, dass es unterhalb gewisser Schwellenwerte keine detaillierten Ausschreibungsverfahren für personenbezogene Sozial-, Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen geben sollte. Zum Beispiel stellt die EU-Richtlinie ein „Vergaberecht light“-System<sup>4</sup> u. a. für Gesundheits- und Sozialleistungen bereit. Die Behörden profitieren jedoch nicht immer von dieser Flexibilität. Die Kommission sollte die **Mitgliedstaaten zu mehr Flexibilität sowie dazu ermutigen, diese Regelungen nicht „zu vergolden“<sup>5</sup>**. Dies würde es den kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften erleichtern, diese speziellen Dienstleistungen zu vergeben.
7. Künftig besteht die Möglichkeit zu überlegen, ob es nicht vorteilhaft wäre, weitere, wenn nicht alle, Wirtschaftsbereiche von diesem „**Vergaberecht light**“-**System** profitieren zu lassen. Eine Regelung ähnlich wie bei der Konzessionsvergabe könnte ein guter Anfang sein und wäre gleichzeitig mit den Verpflichtungen der EU gegenüber der Welthandelsorganisation (WHO) kompatibel.
8. Die Europäische Kommission sollte den öffentlichen Sektor ermutigen, weiterhin die Ausnahme für die interkommunale Zusammenarbeit gemäß Artikel 12 Absatz 4 der Richtlinie 2014/24/EU zu nutzen.
9. Das **Rechtsmittelsystem** (durch Richtlinie 2007/66/EG geänderte Richtlinie 89/665/EWG) muss neu bewertet beziehungsweise ersetzt werden, so dass **das Risiko der juristischen Anfechtung für öffentliche Körperschaften reduziert** wird. Allem Anschein nach kann eine drohende juristische Anfechtung zu risikoscheuem Verhalten führen, z. B. Beschaffungsverfahren aufwändiger gestalten als streng genommen notwendig wäre oder die Entscheidung zur Fremdvergabe ganz überdenken.
10. Dieses Verfahren sollte überdacht, Neubewertet oder ganz ersetzt werden. Ein **neues, „sanfteres“ unabhängiges Schlichtungsverfahren** könnte sowohl den kommunalen Gebietskörperschaften als auch den Anbietern mehr nutzen als ein Rechtsstreit. Das könnte der EU in ihrem wichtigen und vordringlichen Bemühen um eine Verringerung der Streitkultur und den damit verbundenen Kosten helfen, die derzeit das Vergabewesen im öffentlichen Sektor bestimmen.

---

<sup>4</sup> Sog. Light touch regime (LTR)

<sup>5</sup> Sog. Gold-plating

## STAATLICHE BEIHILFEN

### *Die Position des CEMR*

1. Der CEMR spricht sich für **regulatorische Vorschriften für staatliche Beihilfen auf EU- und internationaler Ebene** aus, um willkürliche Praktiken und künstliche Wettbewerbshindernisse einzudämmen. Ziel der EU-Vorschriften ist aus gutem Grunde die Zusicherung, dass fairer Wettbewerb nicht übermäßig durch Organisationen oder Unternehmen verzerrt wird, die öffentliche Gelder zum Nachteil ihrer Wettbewerber erhalten.
2. Kommunale und regionale Gebietskörperschaften organisieren und stellen grundlegende Dienstleistungen für ihre Bürger und die Wirtschaft zur Verfügung. Sie sind um eine hohe Effizienz und Qualität der öffentlichen Dienstleistungen bemüht, die auf die verschiedensten Arten erbracht werden können. Dabei geht es primär nicht darum, Wettbewerbsregeln zu umgehen, sondern – je nach Angemessenheit und Eignung des Verfahrens – entweder ein öffentliches **Vergabeverfahren einzuleiten und/oder die Leistung durch ein staatliches Unternehmen zu erbringen anstatt staatliche Beihilfen** (als Zuschuss oder Subvention) **zu gewähren**.
3. Kommunale und regionale Gebietskörperschaften halten die Regeln für staatliche Beihilfen für **sehr komplex**, da sie je nach Wirtschaftsbereich, Zweck der Beihilfe und finanziellem Umfang Kenntnisse über verschiedene Teile der EU-Gesetzgebung erfordern. Diese Komplexität kann dazu führen, dass wichtige kommunale Vorhaben mitunter gar nicht erst vorangetrieben werden können. Die Prüfung, ob staatliche Beihilfen vorliegen, erfordert normalerweise externe Rechtsberatung. Die **Kosten hierfür stehen oft in keinem Verhältnis** zu den tatsächlichen Ausgleichssummen.
4. Der CEMR ist ebenso der Ansicht, dass sich die **Europäische Kommission auf große Beihilfeverfahren** konzentrieren sollte – um damit den Ansatz der aktuellen Kommission zu bestätigen, die Wirtschaftspraktiken betreffen, die den zwischenstaatlichen Handel verzerren. In ihrer Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe („Notion of Aid“<sup>6</sup>) und jüngeren Entscheidungen (Subventionen für lokale Kultur/Minderheitssprachen, Sanierung kommunaler Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen, Erneuerung von Sportstätten und kommunaler Infrastruktur) hat die Kommission einen weiteren logischen Schritt dahin unternommen anzuerkennen, dass die Gewährung finanzieller Hilfen ihrem Charakter nach „rein lokal“ sein können und daher überhaupt keine staatlichen Beihilfen darstellen. Die Kommission sollte Ausnahmen für eine Reihe weiterer kommunaler Aufgaben aufgrund ihres „lokalen Charakters“ ermöglichen.
5. Die Europäische Kommission neigt jedoch dazu, kommunale Dienstleistungen unnötig einzuschränken, indem sie selbst die Definitionshoheit für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse übernimmt, obwohl ihre Rolle darauf beschränkt ist, „**offensichtliche Fehler**“ in den von den Mitgliedstaaten festgelegten DAWI-Definitionen zu korrigieren<sup>7</sup>.

**Fast alle Fälle kommunaler DAWI haben keine Relevanz für den Binnenmarkt, und ihre Finanzierung gilt nicht als staatliche Beihilfe.**

<sup>6</sup> Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe (2016/C 262/01).

<sup>7</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SWD (2013) 53 final/2, *Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse*, vgl. Absatz 196.

6. Komplexität, Unsicherheit und Zweideutigkeit wirken sich schädlich auf ganze Politikfelder aus, z. B. das Wohnungswesen. Der alarmierende Rückgang öffentlicher Investitionen auf kommunaler Ebene steht in direktem Zusammenhang zu der Unsicherheit und Instabilität des Finanzierungsrahmens, und die zu erwartenden geringen Erlöse verhindern Investitionen, u. a. in sozialen und erschwinglichen Wohnraum. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, müssen kommunale und regionale Gebietskörperschaften in der Lage sein, geeignete Maßnahmen – auch der staatlichen Beihilfen – zu ergreifen, um Rahmenbedingungen und Unterstützung für Investitionen in sozialen und erschwinglichen Wohnraum zu schaffen.

### *Was wir wollen*

1. **Vereinfachung des eigentlichen Beihilfeverfahrens:** vereinfachte Notifizierungen und Berichtspflichten sowie Konzentration auf größere Beihilfeverfahren; rasche und transparente Begutachtung und Genehmigung der Beihilfen unter vollständiger Berücksichtigung der Bedeutung für das Gemeinwohl durch die Genehmigung der Beihilfe.
2. **Die weitere Entwicklung neuer flexibler Regelungen für Beihilfen mit „rein lokalem“ Charakter, die im öffentlichen Interesse liegen.**
3. Verstärkte Anwendung von **Gruppenfreistellungen** und **höhere De-minimis Schwellen**, die von Vorteil wären und dazu beitragen, unsere Forderung nach Vereinfachung zu erfüllen. Diese beiden Schritte würden es ermöglichen, den Schwerpunkt auf stärker wettbewerbsverzerrende Beihilfearten zu setzen, und die öffentlichen Körperschaften von der Pflicht entlasten, mehrere Beihilfeformen anzumelden.
4. Eine **Beweislastumkehr**, die bisher noch bei den öffentlichen Gebietskörperschaften liegt: kommunale öffentliche Dienstleistungen sollten von den Vorschriften für den Binnenmarkt und Wettbewerb ausgenommen werden, es sei denn, die Kommission ist in der Lage zu beweisen, dass eine kommunale Dienstleistung den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigt.
5. Kontrollen staatlicher Beihilfen für schwächelnde Branchen in der Privatwirtschaft, die nicht mehr wirtschaftlich arbeiten, aber auch **unterstützende Beihilfemaßnahmen zur Umschulung von Mitarbeitern** einschließlich Fonds, wie der Fonds für die Anpassung an die Globalisierung.
6. Die EU-Gesetzgebung zu staatlichen Beihilfen sollte **nicht missbraucht werden, um Politikbereiche zu regeln**, die die EU nicht mit den dafür vorgesehenen rechtlichen Mitteln regeln kann, z. B. im Energiesektor und im Wohnungswesen, wo die Europäische Kommission ein „Konzept des Restbestands“ beim Zugang zu sozialem Wohnungsbau fördert, der sich an benachteiligten Bürgern oder sozial schwachen Bevölkerungsgruppen orientiert.
7. Im staatlichen Beihilfenrecht gibt es ein echtes Demokratiedefizit, da die Europäische Kommission die alleinige Kompetenz zur Rechtsetzung und zur Kontrolle ihrer Anwendung hat. **Längerfristig sollte sämtliche Gesetzgebung in diesem Bereich durch ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren mit dem Europäischen Parlament und dem Rat erfolgen.** Dies erfordert eine Änderung des europäischen Primärrechts.

## INTERNATIONALE HANDELSABKOMMEN

### *Die Position des CEMR*

1. Der CEMR unterstützt die Öffnung der jeweiligen Märkte und die garantierte Gegenseitigkeit zwischen den internationalen Handelspartnern. Dies kann jedoch nicht zu jedem Preis, sondern muss zum **Wohle der Bürger** auf beiden Seiten geschehen, insbesondere durch die **Beibehaltung der höchstmöglichen Standards** und die **effizienteste Erbringung öffentlicher Dienstleistungen**.
2. Darüber hinaus sollen **kommunale und regionale Gebietskörperschaften auch innerhalb internationaler Handelsabkommen die Möglichkeit haben, dieselben Ausnahmeregelungen wie in den Vorschriften für den EU-Binnenmarkt und das Wettbewerbsrecht** im Sinne des Allgemeinwohls anwenden zu dürfen. Das bedeutet, dass öffentliche Dienstleistungen möglicherweise ganz aus bestimmten Handelsabkommen ausgenommen werden müssen.
3. Internationale Handelsabkommen müssen die Rechte und Interessen der Gebietskörperschaften beachten. Der CEMR betont ausdrücklich **den unantastbaren Grundsatz der Selbstverwaltung und der Freiheit der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften**, ihre öffentlich-rechtlichen Aufgaben im Einklang mit Protokoll Nr. 26 des AEUV zu verwalten, zu regeln und zu erfüllen. In diesem Protokoll wird „die wichtige Rolle und der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf eine den Bedürfnissen der Nutzer so gut wie möglich entsprechende Weise zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind,“ anerkannt.
4. Handelsverhandlungen sollten die Gelegenheit bieten, die Standards für Gemeingüter und Dienstleistungen zu erhöhen und gleichzeitig das fortwährende Recht kommunaler und regionaler Gebietskörperschaften zu bekräftigen, öffentliche Maßnahmen und Standards in allen Bereichen ihrer Kompetenz festzulegen und, sofern aus Gründen des **Allgemeinwohls** notwendig, höhere Standards zu setzen.

### *Was wir wollen*

1. Die erste Voraussetzung für ein faires internationales Handelsabkommen liegt in der **Verhandlungsmethode der Europäischen Kommission**. Hier gilt dem Gutachten C-2/15 des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) besondere Berücksichtigung, demzufolge das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Singapur nicht allein von der EU unterzeichnet werden kann.
2. Der CEMR fordert eine transparente Überwachung und eine **umfassende Beteiligung und Anhörung der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften** bei allen relevanten Themen während der internationalen Handelsverhandlungen.

3. Diesbezüglich unterstützen wir die **Erklärung von Namur**<sup>8</sup> in ihrer Bekräftigung, dass „die Verhandlungsmandate für gemischte Vereinbarungen (...) Gegenstand einer vorherigen parlamentarischen Debatte in den nationalen und europäischen Parlamenten sein (sowie in den regionalen Parlamenten mit gleichwertigen Befugnissen) und dabei möglichst viele Vertreter der Zivilgesellschaft mit einbeziehen sollten.“
4. Daher ist es in Anlehnung an die bewährten Verfahren in einigen Mitgliedstaaten (insbesondere Skandinavien, Niederlande, Österreich und Belgien), wo nationale Regierungen sich mit kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften oder ihren Vertretern beraten, sofern ihre Befugnisse durch die EU oder den Welthandel berührt werden, sinnvoll, dass die **Europäische Kommission die Meinung der europäischen Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften** bei der Festlegung der Bedingungen und des Umfangs der zukünftigen Handelsabkommen einholt, die subnationale Kompetenzen oder ihre Freiheit zur Bereitstellung oder Ausschreibungen öffentlicher Dienstleistungen betreffen.
5. Eine **Positivliste** sollte in die Abkommen aufgenommen werden, um sicherzustellen, dass ausschließlich in der Liste aufgeführte Dienstleistungen durch die Vorschriften abgedeckt sind. Das verhindert Mehrdeutigkeit und macht allen deutlich, welche Dienstleistungen genau unter das Abkommen fallen. Auch würden neue Dienstleistungen, die noch nicht im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) aufgeführt sind, nicht automatisch durch das Abkommen erfasst werden.
6. Der CEMR bekräftigt seine **Opposition zur Investor-Staat-Streitbeilegung (Investor-State Dispute Settlement; ISDS)** und begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, einen multilateralen Investitionsgerichtshof auf dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, mit transparenten Verfahren, unabhängigen und ausreichend qualifizierten Richtern und der Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen, einzurichten. Das „Recht auf Regulierung“ sollte für kommunale und regionale Gebietskörperschaften Vorrang haben.
7. Vor diesem Hintergrund soll regulative Zusammenarbeit nicht zur Schaffung formeller oder informeller Institutionen führen, welche die Vorrechte **der rechtmäßigen Gesetzgebungs- und Regelungsverfahren sowie der Parlamente umgehen oder schwächen** und die Souveränität der nationalen und subnationalen Gebietskörperschaften schädigen.
8. Im besten Falle sollten die Verhandlungen Gelegenheit geben, die Standards für Güter und Dienstleistungen von gemeinsamen Handelspartnern zu erhöhen; mindestens aber **sollten EU-Standards nicht abgesenkt werden.**

---

<sup>8</sup> <http://declarationdenamur.eu/en/>. Deutsche Übersetzung des *Berliner Wassertischs* über <https://www.konstanz-gegen-ttip.de/2016/12/07/die-erklaerung-von-namur/>

## SCHLUSSBEMERKUNGEN

25 Jahre nach Einführung des europäischen Binnenmarktes und nach 60 Jahren Wettbewerbsvorschriften ist es Zeit für eine Bestandsaufnahme. Viel wurde zum Vorteil der Bürger, Verbraucher und Unternehmen erreicht. Aber viel hat sich auch an den Rahmenbedingungen verändert: wesentlich mehr Länder mit unterschiedlichen Wirtschaftssystemen, Globalisierung, elektronische Dienste und E-Commerce und ihr Einfluss auf unser Leben und unsere Gemeinschaft.

Wir glauben, dass die Interessen der Bürger in Anbetracht dieser Vielfalt in Europa besser bedient und entsprechend die EU-Vorschriften mittels flexiblerer und dezentralisierter Verfahren angepasst werden müssen.

Der CEMR und seine Mitgliedsverbände hoffen, dass die hier vorgestellten Themen im Europäischen Parlament und in der Europäischen Kommission in der kommenden Legislaturperiode berücksichtigt werden, und freuen uns darauf, uns an zukünftigen Überlegungen zu beteiligen.



## Kontakt

### Leonardo Ebner

*Politischer Referent – Beschäftigung und Öffentliche Dienstleistungen*

Square de Meeûs 1, 1000 Brussels

+ 32 2 213 86 96

leonardo.ebner@ccre-cemr.org

## Über den CEMR

Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE/CEMR) ist die größte Organisation kommunaler und regionaler Verwaltungen in Europa. Zu ihren Mitgliedern zählen über 60 nationale Gemeinde- und Regionalverbände aus 41 Staaten Europas. Insgesamt vertreten diese Verbände etwa 130.000 kommunale und regionale Verwaltungen.

Der CEMR verfolgt zweierlei Ziele: Einfluss auf die europäische Gesetzgebung im Auftrag der Städte, Gemeinden und Regionen zu nehmen und ein Forum für den Austausch seiner Mitgliedsverbände und ihrer gewählten Vertreter und Experten zu bieten.

Darüber hinaus ist der CEMR die europäische Sektion der Weltorganisation "Vereinigte Städte und lokale Gebietskörperschaften" (UCLG).

[www.cemr.eu](http://www.cemr.eu)  
[twitter.com/ccrecemr](https://twitter.com/ccrecemr)