

P/S/R INSTITUT Fachbeitrag

04/2013

Was bringt die Zukunft für das österreichische Wasser?

Welchen Stellenwert haben private Wasserunternehmen am Markt? Und: Wie steht es um die Debatte zur Ausnahme des Wasserbereichs aus der Konzessionsrichtlinie?

Herausgeber: P/S/R INSTITUT
Autor: Mag. Birgit Mitterlehner Bakk.phil. MA
Datum: 05. Juni 2013

Wasser ist es eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) – so der EU-Jargon zu jenen Leistungen der Daseinsvorsorge, welche zunehmend in den Wettbewerb gerückt werden. Die heterogene Ausdifferenzierung des Wettbewerbs in Europa zeigt ein komparativer Blick auf die europäische Landkarte: So ist der Anteil privater Trinkwasserversorger in Österreich sehr niedrig. In Frankreich und Großbritannien lag der Anteil privater Trinkwasserversorger vor einigen Jahren sogar bei 80%; Tschechiens Anteil war nur knapp darunter. Österreich gehört somit in Europa zu der Staatengruppe, die sich durch ein hohes Qualitätsniveau mit einem günstigen Preis/Leistungsverhältnis auszeichnet. Diese Gruppe charakterisiert sich durch ein besonders niedriges Privatisierungsniveau. Im Durchschnitt werden hier 8% der Bevölkerung von privaten Anbietern versorgt.¹

Nimmt man den Abwasserbereich dazu, so ist festzustellen, dass es schon vor der EU-Erweiterung 2004 und 2007 innerhalb der EU-15 mehr als 30.000 Anbieter im Trink- und Abwassersektor gab. Diese gliederten sich damals in rund 55% öffentliche Unternehmen, 35% private Unternehmen und 10% gemischte Unternehmen. Die Disparität im Wassermanagement ergibt sich anhand der unterschiedlichen nationalen Ansätze zur Daseinsvorsorge, die von der Vollprivatisierung in Großbritannien, hin zur „délégation“ bis zur vollständigen Erbringung dieser Leistungen durch die öffentliche Hand oder unter öffentlicher Kontrolle (z. B. Österreich) reichen.²

In den Debatten im Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments wurde kräftig diskutiert, den Bereich Wasser vom Entwurf der Konzessionsrichtlinie auszunehmen.³ Die Chancen für diese Ausnahme stehen allerdings schlecht. So wird argumentiert, dass eine Wasserdienstleistung vom Wettbewerb nicht ausgenommen werden kann, da diese Dienstleistung in zahlreichen Mitgliedsstaaten schon privatisiert oder teilprivatisiert ist. Betrachtet man Europa als Ganzes, stellt sich daher die Frage „Wettbewerb oder kein Wettbewerb?“ nicht mehr.

Gibt es die Sicherheit, dass jeder Bürger einen leistbaren Zugang zu Wasserressourcen erhält?

Sofern die öffentliche Hand die Wasserversorgung nicht selbst übernimmt, kann sie in Bereichen der Daseinsvorsorge einen Betreiber durch „gemeinwohlorientierte“ Ausgleichzahlungen dazu verpflichten.

¹ Vgl. Bauby Pierre, Working paper CIRIEC N° 2011/05 – *Water services: what are the main challenges?* (2011); Bauby Pierre, Working paper CIRIEC N° 2009/03 – *The French system of water services* (2009).

² Bauby Pierre, Working paper CIRIEC N° 2009/03 (2009).

³ DStGB, Positionen des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur EU-Konzessionsrichtlinie (2013); Web-Seite Sabine Verheyen, Pressemeldungen „Wasser darf keine Handelsware werden“ (2013), <http://www.sabine-verheyen.de/go/presse-presse-meldungen-details/109.html>; (28. Mai 2013).

ten, die Versorgung universal bzw. in bestimmten Bereichen bereitzustellen.⁴ Dies kann vor allem in „unrentablen“ Gebieten die Versorgung sichern. Die Berechnung dieser Ausgleichszahlungen ist jedoch komplex und oftmals intransparent. Auch besteht die Möglichkeit, Universaldienstverpflichtungen einzuführen, welchen der künftige Konzessionär nachkommen muss.⁵ Diese Universaldienstverpflichtungen wurden bisher jedoch lediglich in wenigen Bereichen (wie beispielsweise bei der Telekommunikation und der Post) implementiert.⁶

Abschließend sollte erwähnt werden, dass gerade in der Trinkwasserversorgung über das Leitungsnetz nur ein beschränkter Wettbewerb zu erwarten ist. Zum einen ist es aufgrund der Verlustmengen nicht sinnstiftend, Wasser über weite Strecken zu transportieren. Zum anderen ist es nicht möglich, Gewässer aufgrund der chemischen und bakteriellen Zusammensetzung im Leitungsnetz beliebig zu mischen. Somit bleibt die Ressource Wasser mit Ausnahme von gewissen Wartungsverträgen etc. ein natürliches Monopol.⁷

Fazit: Was konkret soll sich durch die neue EU-Konzessionsrichtlinie im Wassersektor ändern? Und: In welchem Ausmaß können Gemeinden autonom über die Wasserversorgung entscheiden?

Der gegenwärtig in Trilog-Verhandlungen diskutierte Konzessionsrichtlinienentwurf bedeutet keinen Privatisierungszwang.⁸ Die öffentliche Hand kann derzeit und künftig bei Trink- und Abwasserleistungen frei entscheiden, ob sie diese Leistungen der Daseinsvorsorge in den Wettbewerb stellt oder nicht. Sollte sie sich jedoch dafür entscheiden, Leistungen nicht selbst sondern mittels privater Unternehmen zu erbringen oder die Leistungserbringung an solche zu übergeben, dann gibt es ein

⁴ Vgl. Art 14 AEUV, Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vom 26. Oktober 2012, ABI C 326, 54; Art 106 AEUV vom 26. Oktober 2012, ABI C 326, 90; Art 107 AEUV vom 26. Oktober 2012, C 326, 91; EuGH, Rs C-280/00, *Altmark Trans u. Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark* (Altmark Trans), Slg 2003, I-7747.

⁵ *Europäische Kommission*, Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2003) 270 endg vom 21. Mai 2003; Dies ergibt sich aus: Zusatzprotokoll 26 AEUV vom 9. Mai 2008, ABI C 115, 308; Art 14 AEUV vom 26. Oktober 2012, ABI C 326, 54; Art 106 AEUV vom 26. Oktober 2012, ABI C 326, Art 107 AEUV vom 26. Oktober 2012, C 326, 91; EuGH, Rs C-280/00, *Altmark Trans*, Slg 2003, I-7747; Art 36, Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta) vom 18. Dezember 2000, ABI C 364, 1.

⁶ Vgl. Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABI 2002 L 108, 51; Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, ABI 1998 L 15, 14 (12ff).

⁷ *Schenner Elisa*, EU und Wasserliberalisierung – Eine Analyse auf internationaler und europäischer Ebene, Hrsg. Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (AK Österreich), i. d. Reihe Informationen zur Umweltpolitik Nr 167 (2006) 109 ff.

⁸ Dies gilt im Übrigen auch für die Novelle der beiden Vergaberichtlinien.

geltendes Regelwerk, das bindend Anwendung zu finden hat: Man könnte dieses „Spielregeln der Liberalisierung“ nennen.⁹

Bevor auf die Neuerungen durch die Konzessionsrichtlinie eingegangen wird, sollte erwähnt werden, dass im Sektor Wasser bereits ein Wettbewerb herrscht – wenngleich er in manchen Mitgliedstaaten mehr praktiziert wird als in anderen. So gibt es bereits ein Regelwerk für öffentliche Aufträge.¹⁰ Dieses implementiert Regeln für die Auslagerung der Abwasserentsorgungsleistung (*prioritäre Dienstleistung*) und sieht in milderem Maße auch die Auslagerung der Trinkwasserversorgungsleistung vor, sofern diese Auslagerung durch öffentliche Dienstleistungsaufträge erfolgt.¹¹ Einzig der Vorschlag der Kommission, Dienstleistungskonzessionen schon 1991 in das Vergaberecht aufzunehmen, wurde nicht umgesetzt. Wollte somit eine Kommune bisher Wasserleistungen auslagern, dann vergab sie entweder einen öffentlichen Auftrag nach Maßgabe des Vergaberechts oder eine Konzession. Die Privatisierung, Liberalisierung und Möglichkeiten zum Wettbewerb – sei es nun im Wasser- oder auch in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge – war, so erschreckend dies sein mag, schon immer möglich und wurde auch, wenn zwar in anderen Ländern stärker als in Österreich, bisher schon genutzt. Die Entscheidung dazu ist daher primär eine politische und keine rechtliche.

Zudem hat die ständige Rechtsprechung durch den EuGH auch in Bezug auf Konzessionen Leitlinien entwickelt: So gelten bei der Vergabe von Dienstleistungskonzessionen die primärrechtlichen Grundprinzipien (Nicht-Diskriminierung, Gleichbehandlung und Transparenz des Wettbewerbs) und eine interkommunale Zusammenarbeit ist nur unter gewissen Kriterien möglich (vgl. [Fachbeitrag 2 | Inhouse-Vergabe](#)). Auch gilt es immer nationales Recht zu beachten. Die durch die ständige Rechtsprechung entwickelten Leitlinien wurden in die Vergabe- und Konzessionsrichtlinienentwürfe aufgenommen.¹² Ungeachtet der Empörung über die strengeren Regelungen bringt der Konzessionsrichtlinienentwurf im Grunde sogar mehr Rechtssicherheit. Einzig für Mehrspartenunternehmen ist er problematisch, da hier eine Neuorganisation stattfinden müsste, sollten sie auch künftig im Inhouse-Bereich operieren wollen. Daneben gilt es wohl auch festzustellen, dass auf Grund der Vorgaben in Zukunft die Vergabeverfahren sicherlich kostspieliger und komplexer werden.¹³

⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe, KOM(2011) 897 vom 20. Dezember 2011.

¹⁰ Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, ABI 2004 L 134, 1; Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, ABI 2004 L 134, 114.

¹¹ RL 2004/17/EG, ABI 2004 L 134, 1; 2004/18/EG, ABI 2004 L 134, 114.

¹² KOM(2011) 897 vom 20. Dezember 2011; Zusätzlich wurde unabhängig von der ständigen Rechtsprechung noch die Zulässigkeit von Tochter-Mutter- und Schwester-Schwester-Vergaben als Inhouse-Vergabe festgestellt.

¹³ KOM(2011) 897 vom 20. Dezember 2011.

Schon heute hört man immer wieder von gescheiterten Dienstleistungskonzessionen und infolgedessen von Rekommunalisierungen. Wie alles, hat die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen eine Kehrseite: Was im Vergabeprozess an Qualitäts- und Sozialstandards im Wettbewerb nicht explizit, verbindlich und tangibel gefordert wird, könnte in der Folge verlorengehen. Gerade bei PPP stellen sich im Not- oder Störfall die Fragen: Wer gewährleistet und garantiert die Wasserversorgung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern? Wem gehört die Wasserversorgung? Wer kommt bei Wasserkonzessionen für langfristige, über die Vertragszeit hinausgehende Investitionen auf?

Bürgerinnen und Bürger profitieren nicht vom Wettbewerb, wenn die öffentliche Hand nach Auslaufen einer Konzession das gesamte Netz auf Grund mangelnder Vertragsvereinbarungen und langfristiger Investitionen sanieren muss. Jedoch muss dem nicht so sein, wenn die Verträge gut ausgestaltet und Rechte und Pflichten ausreichend formuliert sind. Nebst schwarzen Schafen gibt es jedoch auch hier gute Beispiele öffentlicher und privater Zusammenarbeit.