

Fakten und Argumente zur „Konzessionsrichtlinie“

Worum es geht ...

Die EU-Kommission hat im Rahmen der Revision des Vergaberechts 2011 erstmals eine europaweite Ausschreibungsverpflichtung für Dienstleistungskonzessionen vorgeschlagen. Von einer **Konzession** spricht man, wenn ein öffentlicher Auftraggeber externe Auftragnehmer mit seinen öffentlichen Aufgaben betrauen will. Bislang waren Dienstleistungskonzessionen vom europäischen Vergaberecht ausgenommen, da Definition und Gebrauch in den Mitgliedstaaten der EU erheblich voneinander abweichen. Dienstleistungskonzessionen werden vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge für Wasser, Abfall, Energie und Leistungen im Gesundheits- und Sozialbereich vergeben. **Öffentliche Auftraggeber** sollen künftig solche **Konzessionsvergaben ab einem gewissen Auftragswert** europaweit **ausschreiben** müssen. Und dem besten Angebot den Zuschlag geben müssen. Dieser Auftragswert wurde mit (Stand: 18.2.2013) **8 Mio. Euro pro Konzession** festgelegt. Da Konzessionen über längere Zeiträume (im Wasserbereich häufig über 20 Jahre) vergeben werden können bereits kleinere Gemeinden unter diese Bestimmung fallen.

Zukünftig wird die Vergabe neuer Konzessionen nach diesen Richtlinien erfolgen müssen. Auch die **Änderung bestehender Konzessionsverträge** (etwa eine Laufzeitverlängerung, um aufwändige Neuausschreibungen zu vermeiden) soll, wenn die Änderung 10% des Auftragsvolumens übersteigt, unter die Richtlinie fallen.

Begründung der EU: derzeit komme es zu „*schwerwiegenden Verzerrungen des Binnenmarktes*“ und „*Kosten und Nachteile für Wettbewerber ... und die Verbraucher*“.

Die Bestimmungen der Richtlinie sollen u.a. gelten: für die **Wasserversorgung**, die **Abwasser- und Abfallbeseitigung**, aber auch **Leistungen im Gesundheitswesen** und **soziale Dienste**, **Postdienste** u.a.m. Für Sozialdienstleistungen und andere personenbezogene Dienste sieht die Richtlinie ein „erleichtertes Regime“ vor, das nur die nachträgliche Veröffentlichungspflicht eines erteilten Zuschlags umfasst. Ausgenommen sind im Moment nur der Öffentliche Personennahverkehr, Leistungen im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich oder Rettungsnotdienste (aber nicht Krankentransporte), der Zivil- und Katastrophenschutz sowie Glücksspiel und Wetten. Gas-, Wärme- und Stromversorgung sind im Vorschlag ebenfalls angeführt, die Vergabe fällt in der Praxis jedoch unter die Ausschlusskriterien.

Sind Stadtwerke ausgenommen ?

Niemand werde zur Privatisierung öffentlicher Dienste gezwungen, beteuert die EU-Kommission. Gemeinden könnten weiter ihre eigenen Stadtunternehmen mit kommunalen Dienstleistungen beauftragen („in house Vergabe“). ABER: die Richtlinie bestimmt auch, was ein gemeindeeigenes Unternehmen ist:

- An einem Stadtwerk darf z.B. kein Privater beteiligt sein.
- Und mindestens 80 Prozent seines Gesamtumsatzes muss das Stadtwerk mit Arbeiten für die eigene Kommune erbringen, nur 20 Prozent darf es nebenher am freien Markt erwirtschaften. Das ist für jene Stadtwerke **ein Problem**, die **Mehrspartenunternehmen** sind: Weil nicht nur der Umsatz mit der Kommune im jeweiligen Dienstleistungssektor (z.B. Wasser) herangezogen wird, sondern der Gesamtumsatz des Unternehmens. Also etwa auch der Umsatz, der im Energiebereich gemacht wird. Da der Umsatz des Energiebereichs den des Wasserbereichs meist um ein Mehrfaches übersteigt, kann der Wasserbereich die geforderte Schwelle von 80% des Gesamtumsatzes nicht erreichen.¹ Deshalb fallen in der Praxis Mehrspartenunternehmen unter die Richtlinie.

Die Folge: Um die europaweite Ausschreibung der Wasserversorgung zu verhindern, müssen **Mehrspartenunternehmen organisatorisch getrennt** werden. Damit gehen Synergieeffekte und Effizienzgewinne verloren, der öffentliche Sektor wird gegenüber privaten Anbietern gezielt benachteiligt. Für die Neuorganisation ist eine **Übergangsfrist bis 2020** vorgesehen.

¹ Erschwert wird die Situation außerdem durch den Liberalisierten Energiesektor. Da die KundInnen ihren Energieanbieter frei wählen können, können Stadtwerke ihre Dienste in dieser Sparte nicht auf den Raum der Eigenkommune beschränken.

Seit den 1990er Jahre wurden viele kommunale Betriebe aus ihren Gemeinden **ausgliedert** und auf privatwirtschaftliche Weise neuorganisiert. In Folge **beteiligten sich auch Private** an Stadtwerken. Sie fallen unter die Richtlinie.

Oft betreiben **mehrere Städte zusammen** ein Stadtwerk. Wenn die Unternehmen groß sind, erbringen sie oft mehrere Dienstleistungen zugleich. Womit sie **Mehrspartenunternehmen** sind und unter die Richtlinie fallen.

Oder kommunale Unternehmen erbringen **Dienstleistungen für andere Kommunen** („**interkommunale Zusammenarbeit**“). Interkommunale Zusammenarbeit soll künftig nur noch dann vom Vergaberegime befreit sein, wenn es sich um „*echte Zusammenarbeit*“ handelt, mit „*wechselseitigen Rechten und Pflichten*“. Kleine Kommunen, die in einer Zweckgemeinschaft ausschließlich finanzielle Leistungen einbringen können, sind von der Zusammenarbeit dann von vornherein ausgeschlossen. Gleichzeitig entsteht eine neue Rechtsunsicherheit für alle Beteiligten. Und das, obwohl interkommunale Kooperationen das größte Einsparungspotenzial bieten.

Besonders bedauerlich: die Konzessionsvergabe sieht (bei der Ausschreibung) künftig **keine Bindung an bestimmte soziale, arbeitsrechtliche oder ökologische Zusatzkriterien** vor. Mit anderen Worten: es geht offensichtlich nur ums Geldverdienen - egal wie.

Die Richtlinie schafft **erschwerte Bedingungen für Stadtwerke und kommunale Zweckverbände**. Die komplexe und unsichere Rechtslage für den öffentlichen Sektor erhöht den Druck für Kommunen, Dienstleistungskonzessionen künftig auszuschreiben, um rechtlich auf der sicheren Seite zu stehen. ExpertInnen rechnen schon jetzt: sollte die Richtlinie so in Kraft treten, wird es eine Fülle von Gerichtsverfahren geben - von Kommunen, von Unternehmen.

Beispiel Wasserversorgung

1. Österreich

In Österreich ist die Wasserversorgung **zum größten Teil kommunal organisiert**. 90 Prozent der Bevölkerung werden durch kommunale Anbieter mit Trinkwasser versorgt, der Rest aus Hausbrunnen. Rein private Wasserversorger gibt es in Österreich bislang nicht. In den vergangenen Jahrzehnten kam es durch die Privatisierungseuphorie aber zu **privaten Beteiligungen an kommunalen Wasserversorgern**.

Die Tabelle zeigt die Organisation der Wasserversorgung in den Landeshauptstädten:

Wien	MA 31
St. Pölten	Wasserwerke St. Pölten
Klagenfurt	Stadtwerke Klagenfurt AG
Salzburg	Salzburg AG
Linz	Linz AG
Graz	Graz Holding
Innsbruck	Innsbrucker Kommunalbetriebe
Bregenz	Stadtwerke Bregenz
Eisenstadt	Abteilung 9, Landesverwaltung

- Gemeinden wie Wien, wo **Magistratsabteilungen** mit der Wasserversorgung betraut sind, dürften durch die neue Richtlinie **unbehelligt** bleiben. Es werden keine Konzessionen vergeben, die Wasserversorgung wird direkt von der Gemeinde erfüllt.

Schwieriger wird es bei den **Landeshauptstädten**, die ihre Stadtwerke oder ausgegliederte Unternehmen mit der Wasserversorgung beauftragt haben. Da es sich hier zumeist um **Mischkonzerne** handelt, die auch andere kommunale Dienste anbieten, könnten diese **gezwungen sein, die Wasserversorgung auszuschreiben**. Im Binnenmarktausschuss der EU konnte für die Wasserversorgung eine Übergangsfrist bis 2020 ausgehandelt werden: bis dahin müssen Mischkonzerne umstrukturiert - heißt zerschlagen - werden, damit ihre Gemeinden dann nicht gezwungen sind, auszuschreiben, wenn Konzessionen auslaufen.

- **Wasserversorgung in Niederösterreich**: Das Unternehmen „**EVN Wasser**“ ist ein Tochterunternehmen der EVN AG und betreut zahlreiche niederösterreichische Gemeinden. Es versorgt rund eine halbe Million KundInnen und ist der zweitgrößte Wasserversorger Österreichs. Die EVN AG ist aktuell zu 51 Prozent im Besitz der Niederösterreichischen Landesbeteiligungsholding GmbH. Über 32,5 Prozent verfügt die Energie Baden-Württemberg AG, die restlichen Anteile (16,5%) befinden sich im Streubesitz.² Die EVN AG ist damit **ein teilprivatisiertes Unternehmen**. Da der Schwellenwert von 8 Mio. Euro bei vielen Gemeinden schnell überschritten sein wird, werden sich Gemeinden künftig nicht einfach für die *EVN Wasser* entscheiden können, sondern müssen **europaweit ausschreiben**. Wasserriesen wie *VEOLIA*, *SUEZ* oder *RWE* warten darauf bereits in ihren Startlöchern. Und: aufgrund der starken Position von EVN Wasser könnten sie von der Ausschreibung unter

²

<http://gfx.quartallife.com/clients/%28S%28b3k4jq55svtdz145h1d5eged%29%29/at/evn/Factsheet/share.aspx?culture=de-DE>

Umständen ausgeschlossen sein. Sie könnten als angebotsverzerrender Marktteilnehmer gelten.

- **Salzburg AG:** Sie ist ein Mischkonzern für die Dienstleistungen Strom, Wärme, Wasser, Kommunikation und Öffentlicher Personennahverkehr in Salzburg. Rund 155.000 Menschen werden in Salzburg durch die Salzburg AG mit Wasser versorgt. Die Salzburg AG ist zu 42,56% im Eigentum des Landes Salzburg, 31,31% hält die Stadt Salzburg. Die verbleibenden 26,13% befinden sich im Besitz der Energie AG Oberösterreich, Service und Beteiligungsverwaltungs GmbH. Damit ist die Salzburg AG ein **ausgegliedertes Unternehmen mit privater Beteiligung und ein Mehrspartenunternehmen**. Nach 2020 müsste die Stadt Salzburg ihre Wasserversorgung europaweit ausschreiben, wenn die Konzession verändert wird. Und wenn umliegende Gemeinden die Dienstleistungen der Salzburg AG in Anspruch nehmen wollten, können sie das nicht ohne Ausschreibung: sie müssten ihre Konzessionsvergaben ebenfalls **europaweit ausschreiben**, wenn der Auftragswert die Schwelle von 8 Mio. Euro überschreitet. Die einzige Möglichkeit, dem zu entgehen, wäre die organisatorische Trennung des Wasserbereichs vom Rest der Mehrspartenunternehmen.
- **Linz AG:** Auch sie ist ein **Mischkonzern**. Ihr Angebot erstreckt sich von Abfall, Wasser, Abwasser, Gas/Wärme, Strom, ÖPNV, Bestattung bis Schwimmbäder. Die Linz AG befindet sich im Eigentum der Stadt Linz - ohne private Beteiligungen - und bedient neben der Stadt Linz auch 116 umliegende Gemeinden. Die Stadt müsste nach 2020 ihre Wasserversorgung **ausschreiben**, wenn es Konzessionsänderungen gibt. Gemeinden, die überlegen, ihre Wasserversorgung der Linz AG zu überlassen und den Schwellenwert von 8 Mio. Euro überschreiten, müssten künftig auch europaweit ausschreiben.

2. Europa

Welche Auswirkungen die Privatisierung der Wasserversorgung hat, zeigen **drei internationale Beispiele**. Neben diesen gibt es bereits viele weitere Städte, die negative Erfahrungen gemacht haben und re-kommunalisieren. Denn in der Regel bedeutet Privatisierung **steigende Preise** und **mangelnde Investitionen** in die Infrastruktur.

- **London privatisierte** in den 1980er die Wasserversorgung mit verheerenden Konsequenzen. Man hoffte, das marode Wassernetz durch private Gelder zu erneuern und die öffentliche Hand zu entlasten. Die Hoffnungen erfüllten sich nicht. Zwar konnten die immer wieder wechselnden Betreiber Gewinne verbuchen, sie

investierten jedoch nicht in das Wassernetz. Durch die ausbleibenden Investitionen gehen im Londoner Leitungssystem **täglich 3,3 Mrd. Liter Wasser verloren**. Das **entspricht etwa dem täglichen Wasserbedarf Londons!** Die Wasserverluste haben allein zwischen 1999 und 2005 um 43 Prozent zugenommen. Auch die Qualität des Trinkwassers leidet, teilweise kommt nur noch rostbraunes Wasser aus den Leitungen!

- **Paris** vergab 1984 die Wasserversorgung in Form eines 25-jährigen Konzessionsvertrages an ein **Privatunternehmen**. Auch in diesem Fall verabsäumte das Unternehmen die notwendigen Investitionen in die Modernisierung des Wassernetzes. Erst nach massivem politischen Druck wurden sie durchgeführt. Die Kosten dafür wurden allerdings an die KonsumentInnen weitergegeben. Der **Wasserpreis stieg** dadurch von 1985 bis 2009 **um 265 Prozent** pro m³ (die Inflation betrug im gleichen Zeitraum 70,5 Prozent). Mittlerweile wurde die Wasserversorgung **wieder von der Kommune übernommen**, jedoch liegt der Wasserpreis immer noch über 3 Euro/m³.
- **Grenoble**: Welche Auswirkungen die **Privatisierung** der Wasserversorgung auf Gemeinden mit einer ähnlichen Einwohnergröße wie etwa Salzburg oder Linz hat, zeigt sich in der französischen Stadt Grenoble. Dort sind die **Wasserpreise nach der Privatisierung** der Wasserversorgung **deutlich angestiegen**, auch hier wurden **Investitionen vernachlässigt**. Trotz mittlerweile erfolgter **Rekommunalisierung** liegt der aktuelle Wasserpreis in Grenoble bei 2,44€/m³, in Salzburg hingegen (noch!) bei 1,55€/m³ und in Linz bei gar nur 0,88€/m³.

Beispiel Abfallentsorgung

In Österreich sind die **Kommunen zur Haushaltssammlung verpflichtet**. Das bedeutet aber nicht, dass sie eine hoheitliche Aufgabe ist. Die tatsächliche Sammelleistung kann und wird in vielen Gemeinden **an private Unternehmen vergeben**.

Die Übersichtstabelle zeigt die Organisation der Abfallentsorgung in den Landeshauptstädten:

Wien	MA 48
St. Pölten	Magistratsabteilung
Klagenfurt	Magistratsabteilung
Salzburg	Magistrat

Linz	Linz AG
Graz	Holding Graz
Innsbruck	Innsbrucker Kommunalbetriebe IKB AG
Bregenz	Stadtwerke Bregenz GmbH
Eisenstadt	Burgenländischer Müllverband

Bei Gemeinden wie Wien, St. Pölten, Klagenfurt und Salzburg, wo eigene Magistratsabteilungen für die Abfallentsorgung verantwortlich sind, findet die Richtlinie keine Anwendung. Die Abfallentsorgung wird direkt von der Gemeinde erfüllt.

Gemeinden, welche die Abfallentsorgung ausgelagert haben, werden **zu einer europaweiten Ausschreibung gezwungen** sein, sobald der aktuelle Konzessionsvertrag ausläuft.

Wie geht's weiter ...

Am 21. Februar 2013 beschloss der Binnenmarktausschuss die Aufnahme von Verhandlungen zwischen Kommission, Parlament und Rat im Rahmen des offiziellen "Trilogs". Ziel ist eine gemeinsame Endfassung der Richtlinie. Trotz Widerstand wird es vor diesen Verhandlungen keine Abstimmung mehr im Plenum über die Richtlinie geben. Das Plenum des Europäischen Parlaments könnte die Richtlinie als Gesamtes noch ablehnen. Wichtig ist dafür der politische Druck von außerhalb, von der Bevölkerung.

Einige **Verbesserungen** konnten schon erreicht werden, etwa die Anhebung des Schwellenwerts von 5 auf 8 Millionen Euro oder die Ausnahme des öffentlichen Personennahverkehrs. Binnenmarktkommissar Michel Barnier hat mittlerweile **Zugeständnisse** an Mehrspartenunternehmen und gewachsene Strukturen in den Mitgliedstaaten versprochen. Eine explizite Ausnahme der Wasserversorgung fand bislang keine Mehrheit. Sollte die Richtlinie beschlossen werden, würde sie 18 Monate nach Verabschiedung in Kraft treten.

Es gibt schon mehrere Initiativen, die sich gegen die Richtlinie wenden. Die Größte davon ist die europäische Bürgerinitiative **www.right2water.eu**.

So nicht...

Negative Beispiele für Privatisierungen

Wasserversorgung in Griechenland und Portugal

In manchen EU-Ländern, wie Portugal und Griechenland, entsteht derzeit Privatisierungsdruck aufgrund von erhaltenen EU-Hilfsgeldern. Die Troika (EU-Kommission, Internationalem Währungsfonds und Europäischer Zentralbank) übt auf diesem Weg massiven Druck auf die Regierungen aus, die Wasserversorgung zu privatisieren. Dadurch sollen Einmal-Effekte für das Budget erzielt werden. Die Kosten dafür trägt letztendlich die Bevölkerung durch steigende Preise. Derzeit bereitet die portugiesische Regierung ein Gesetz vor, dass die Wasserkonzessionsvergabe an Private ermöglichen soll. In Griechenland stehen bereits zahlreiche staatliche Einrichtungen zum Verkauf, darunter die Wasserwerke der größten Städte, Thessaloniki und Athen. Aufgrund der Erfahrungen in andern Ländern ist mit massiven Preisanstiegen nach der Privatisierung zu rechnen.

Wasser Berlin

Im Jahr 1999 verkaufte die Stadt Berlin, aufgrund der budgetären Situation, Teile der kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung an RWE und Veolia. Diese übernahmen trotz Minderheit den operativen Betrieb. Die Verträge unterlagen einer Geheimhaltungsklausel und wurden erst 2007 durch massiven öffentlichen Druck veröffentlicht. Zum Vorschein kamen etwa „Gewinn Garantien“ der Stadt an die privaten Anteilseigentümer. Vor kurzem hat sich die Stadt Berlin für den Rückkauf der Anteile entschlossen.

Bahnverkehr Großbritannien

Privatisierung kann tödlich sein: in Großbritannien sind nach der Privatisierung der Bahn die Gleisanlagen so schlecht gewartet worden, dass es Ende der 1990er Jahre innerhalb kurzer Zeit 42 Menschen bei Zugsunglücken getötet und über 700 zum Teil schwer verletzt wurden. Das hat schließlich zur Re-Verstaatlichung der Bahnanlagen geführt. Die völlig privatisierte britische Bahn bekommt dagegen weiter hohe staatliche Subventionen, während sie Dividenden an ihre privaten Eigentümer ausschüttet.

U-Bahn London

London hat 2004 seine U-Bahn teilprivatisiert und an 2 private Bieter verkauft. Wenige Jahre später mussten die Stadt London und der britische Staat nach der Insolvenz privater Teilhaberfirmen massiv Gelder zuschießen (über 2,3 Mrd. Euro), um den operativen Betrieb der Metro zu gewährleisten. Auch wenn die Kosten für den Rückkauf eine Belastung für die

Finanzen der Stadt darstellen, ist der Londoner Bürgermeister der Meinung: „*This deal is excellent news for London.*“

Energieversorgung

Von der Liberalisierung und Privatisierung der Energieversorgung in der EU haben nur die Unternehmen profitiert. Der Wettbewerb um Kunden lässt nach, es bilden sich zunehmend Oligopole, die sich gegenseitig nicht das Geschäft nehmen wollen. Sie haben sich strategische Eigentumsanteile mittlerweile auch in Österreich gesichert. Problematisch sind vor allem die fehlenden Investitionen in Infrastruktur und Stromspeicherung: im November 2006 gab es in weiten Teilen Europas Stromausfälle. Verursacht durch Netzüberlastung des privaten Betreibers E.ON.

Im „Musterland“ der Privatisierung - Großbritannien - musste man die Versorger zu Sozialtarifen zwingen, weil die Preise emporschnossen und bei Zahlungsverzug unerbittlich Strom und Gas abgedreht wird.

Energie in Bulgarien

Die bulgarische Regierung hat Mitte Februar 2013 ihren Rücktritt verkündet. Zuvor war es im Land zu Massenprotesten gegen die hohen Lebenshaltungskosten gekommen. Seit private Firmen den Energiemarkt Bulgariens dominieren, sind die Strompreise enorm gestiegen. Eine durchschnittliche Stromrechnung nimmt gut ein Viertel des ohnehin niedrigen Einkommens in Anspruch. Um die Bevölkerung zu beruhigen, wurde versprochen, die multinationalen Konzerne finanziell zu bestrafen und die Strompreise staatlich zu regulieren. Ähnliche Entwicklungen zeigen sich aktuell auch in anderen osteuropäischen Ländern.

Müllentsorgung

In der Müllentsorgung hat die Liberalisierung und Privatisierung nur dazu geführt, dass sich Private die lukrative Sammlung wieder verwertbarer Altstoffe herausgepickt haben, während die teure und unlukrative Restmüllsammlung bei Kommunen verblieb und der öffentliche Zuschussbedarf zur Müllentsorgung noch höher wurde.

Dazu kommt, dass sich Private weniger um Umweltschutz und Entsorgungssicherheit kümmern.

Abfall Böblingen

Der deutsche Landkreis Böblingen hat sich für einen dualen Weg entschieden, um die Leistungen von privaten und öffentlichen Anbietern zu vergleichen. Mitte der 1990er Jahre wurden zwei Bezirke an private Anbieter vergeben, während ein Bezirk weiter öffentlich versorgt wurde. Einige Jahre später (1999) wurde ein Kostenvergleich erstellt, bei dem sich

die öffentliche Müllabfuhr als deutlich kosteneffizienter erwies. Die Einsparungen wurden nicht durch Personalabbau oder Lohnkürzungen erzielt, sondern durch Innovation und Effizienzsteigerung innerhalb des Unternehmens. Bald darauf wurde auch die Abfallentsorgung der beiden anderen Bezirke an die Kommunen rückgeführt.

Kommunaler Wohnbau

In Deutschland wurden in den letzten Jahren und Jahrzehnten in vielen Städten Wohnungen privatisiert. Allein zwischen 2001 und 2005 wurden in Berlin 136.000 Wohnungen privatisiert. Auch damals immer mit den Hinweis auf eine notwendige Haushaltskonsolidierung. Dennoch wurden die Wohnungen weit unter ihrem Wert verkauft. Schon wenig später erkannte man es als „Fehler, den wir nicht rückgängig machen können“. Heute gilt Wohnungsmangel für Klein- und Mittelverdiener als eine der größten Herausforderungen für die Städte Deutschlands.