

Wasser im Spannungsfeld des Europäischen Binnenmarktes

Heide Rühle, MdEP

(Begrüßung...)

Zuallererst möchte ich mich ganz herzlich für die Einladung bedanken, sie gibt mir die Chance mich bei Ihnen vor dem Ende meiner Mandatszeit im Europäischen Parlament für die gute Zusammenarbeit zu bedanken: Ohne die Europäische Bürgerinitiative hätten wir es nicht geschafft Wasser aus der Konzessions-Richtlinie auszunehmen! Wasser wäre damit als Dienstleistung vom europäischen Vergaberecht erfasst und liberalisiert worden.

Im Gegensatz zu ihren früheren Versuchen den Wasserbereich zu liberalisieren hatte die EU-Kommission dieses Mal sowohl im Europäischen Parlament als auch im Rat (das heißt im Gremium der europäischen Regierungen) eine klare Mehrheit. Auch Deutschland unterstützte die Kommission lange Zeit im Rat: Noch Anfang 2013 bekräftigte Bundeskanzlerin Merkel auf eine Anfrage von VKU und ver.di schriftlich ihre Unterstützung des Kommissionsvorschlages.

Dies alles änderte sich erst durch den Erfolg und die wachsende mediale Aufmerksamkeit von „right2water“.

Man muss jedoch eines vorwegschicken: Der Vorschlag der Kommission war sehr komplex, auch im Europaparlament verstanden die wenigsten seine Ziele. Abgeordnete aus den südlichen Mitgliedstaaten beispielsweise hofften, die Richtlinie könnte die rasanten Privatisierungen im Wasserbereich in ihren Ländern abbremsen, mindestens aber transparenter gestalten. Sie verstanden nicht, dass die Transparenz des Vergaberichtes eine reine Markttransparenz ist – ausgelegt auf juristische Auseinandersetzungen zwischen Vergabestellen und Bietern, nicht jedoch für die breite Öffentlichkeit.

Zudem erweckte der zuständige Berichtstatter Juvin den Eindruck, wenn er nur in der Richtlinie bekräftige, dass sie keine Privatisierung des Wassers vorschreibe, seien alle Probleme gelöst. Doch es ging bei dem Vorschlag der Kommission nie um direkte Privatisierung, die Kommission kann eine Privatisierung nicht gesetzlich verordnen, auch wenn die Auflagen der Troika an Griechenland und Portugal einen anderen Eindruck erwecken, gemäß den Europäischen Verträgen (Artikel 345 AEUV) liegen Eigentumsfragen in der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten.

Die Kommission kann allerdings im Rahmen der Binnenmarktgesetzgebung eine Marktöffnung (das heißt eine Liberalisierung) zum Abbau zwischenstaatlicher Barrieren und der „Vervollständigung des Europäischen Binnenmarktes“ vorschlagen. Dies kann in Form von Sektorenregulierungen geschehen, wie beispielsweise bei Post, Telekommunikation, Bahn oder Energie, - aber auch über das Vergaberecht.

So hatte die vorgeschlagene Konzessionsrichtlinie das Ziel, die in dieser Richtlinie geregelten Bereiche „dem Markt zu öffnen“. Für eine Kommune, die die Wasserver- und -entsorgung direkt durch ihre eigenen Dienststellen erbringt, hätte sich durch

diese Richtlinie nichts geändert. Erst wenn sie einen Dritten beauftragt, hätte die Richtlinie gegriffen, unerheblich ob der Dritte ein rein öffentliches kommunales Stadtwerk, ein rein öffentlicher kommunaler Wasserzweckverband, oder aber eine Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP) bzw. ein rein privater Wasserkonzern wäre. Durch ihre restriktiven und komplexen Auflagen für öffentlich-öffentliche Kooperationen hätte sie die öffentliche Erbringung von Dienstleistungen erheblich erschwert und teilweise sogar unmöglich gemacht.

Die Auseinandersetzung um Dienstleistungskonzessionen in der EU

Dienstleistungskonzessionen waren bisher vom europäischen Vergaberegime ausgenommen, da ihr rechtlicher Rahmen und ihr Gebrauch in den Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweichen und demzufolge eine einheitliche Definition, die genügend Rechtssicherheit bietet, schwierig ist; Sie waren aber auch ausgenommen, da sie eng verbunden sind mit der Erbringung der Daseinsvorsorge in den Bereichen Wasser, Abfall, Energie, dem Gesundheitswesen und dem Sozialbereich.

Allerdings hat die Europäische Kommission dies nie akzeptiert. Schon bei der Verabschiedung der ersten europäischen Vergaberichtlinie im Jahr 1971 gab es heftige Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission über die Einbeziehung von Dienstleistungskonzessionen. Der Rat beschloss entgegen dem Kommissionsvorschlag, Konzessionen "wegen der höchst unterschiedlichen Praktiken der Mitgliedstaaten bei öffentlichen Dienstleistungskonzessionen" aus der Vergaberichtlinie auszuklammern.

Auch der Vorschlag für eine Sektorenrichtlinie, aus dem Jahr 1997, enthielt ursprünglich Bestimmungen zur Regelung öffentlicher Dienstleistungskonzessionen. Der Rat strich diese wiederum mit dem Argument, dass es solche Konzessionen nur in einem einzigen Mitgliedstaat gebe und zunächst eine eingehende Untersuchung erforderlich sei.

Der nächste Vorstoß der Kommission erfolgte 2004, bei der Revision der Vergaberichtlinien. Wiederum schlug die Kommission den Einbezug von Dienstleistungskonzessionen vor, scheiterte aber erneut an Rat und Parlament.

Parallel zu diesen Versuchen, Dienstleistungen über das europäische Vergaberecht dem Markt zu öffnen, bemühte sich die Europäische Kommission auch seit Ende der 1990er Jahre im Rahmen der internationalen Handelsvereinbarungen um die Öffnung der Dienstleistungsmärkte. Internationale Vereinbarungen geben der Europäischen Kommission mehr Spielräume, Vereinbarungen, die auf internationaler Ebene erzielt worden sind – wohlgemerkt ohne Einbeziehung und demokratische Kontrolle durch das Europaparlament – können als Druckmittel benutzt werden, um die europäischen Regulierungen entsprechend anzupassen. Dies gilt auch für bilaterale Verhandlungen. (Aber dazu gibt es ja heute noch einen eigenen Beitrag.)

Darüber hinaus bemühte sich die Europäische Kommission auch den Wassersektor durch eine Sektorenrichtlinie zu liberalisieren. Der frühere Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein (1999 – 2004) schlug die Liberalisierung des Wassersektors im Rahmen der 2003 vorgelegten neuen „Binnenmarktstrategie 2003 – 2006“ vor. Begründet wurde das damit, dass es sich um einen wichtigen, finanzkräftigen Wirtschaftszweig handelt, der aber in erster Linie durch lokale Monopole beherrscht würde. Während die Kommission in den Bereichen Telekommunikation, Energie, Post und Bahn mit dieser Strategie erfolgreich war, scheiterte sie bei der Liberalisierung des Wassersektors jedoch am Europäischen Parlament. Das Parlament sprach sich zwar für eine Modernisierung des Sektors aus, lehnte eine Marktöffnung jedoch ab.

Die Kommission musste akzeptieren, dass im Wassersektor aus ökologischen und ökonomischen Gründen eine Marktöffnung nicht funktioniert. Wasser ist ein lokales Monopol, der Bau paralleler Wasserleitungen ist nicht rentabel, andererseits kann aber auch nicht Wasser unterschiedlicher Qualitäten durch ein und dasselbe Netz befördert werden, ohne dass es zu Qualitätsverlusten kommt. Es gibt im Wassersektor keinen Wettbewerb im Markt, das schließt aber nicht aus, den Wettbewerb um den Markt zu forcieren, damit blieb der Kommission nur noch der erneute Weg über die Vergabe.

So begann die Vorbereitung einer eigenständigen Richtlinie für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen. Zunächst gegen große Widerstände: Das Europäische Parlament bezweifelte den Nutzen einer solchen Richtlinie und sprach sich in zwei Resolutionen gegen eine europäische Regelung von Dienstleistungskonzessionen aus. Auch in der Öffentlichkeit gab es fast nur warnende Stimmen: Die Ablehnung umfasste neben den kommunalen Verbänden und den Verbände der öffentlichen Unternehmen auch die meisten Unternehmensverbände sowie die Gewerkschaften.

Dennoch gelang es der Europäischen Kommission den Widerstand im Europäischen Parlament und im Rat zu brechen. Und ohne den Erfolg der Europäischen Bürgerinitiative hätten wir heute eine Konzessionsrichtlinie auch für den Wasserbereich.

Nachtrag

Eine Analyse muss auch die Schwachstellen beleuchten. Leider gelang es den Widerstand gegen die Richtlinie im Europaparlament als nationales (vor allem deutsches!) Eigeninteresse zu diffamieren. Geschickt verwies Kommissar Barnier auf ein „deutsches Stadtwerk“, das selbst zwar im nationalen Markt geschützt werden wolle, andererseits sich aber ungeniert in anderen Mitgliedstaaten, wie Frankreich, um Wasser-Konzessionen bewerbe. Und in der Tat, es war zwar kein Stadtwerk, jedenfalls nicht im üblichen Sinn, sondern Gelsenwasser, ein Konzern, der privatwirtschaftlich organisiert und an der Börse notiert ist, aber sich seit 2003 mehrheitlich in öffentlichem Besitz der Dortmunder und Bochumer Stadtwerke befindet und der sich um die Wasserkonzession in Nantes beworben und den Zuschlag bekommen hatte.

Das zeigt ein Problem auf: Wir haben es heute nicht nur mit Interessengegensätzen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten auf Grund der unterschiedlichen Strukturen des Wassersektors zu tun. Auch innerhalb des gleichen Landes verschärfen sich die Gegensätze. Die Liberalisierung des Energiebereiches hat den Druck auf die Stadtwerke verstärkt. Mehrspartenstadtwerke mit Energieanteil bekamen durch die Liberalisierung des Energiebereiches eine private Minderheitsbeteiligung ins Unternehmen. Finanzknappheit und Verschuldungen des öffentlichen Sektors trugen das ihre dazu bei. Privatisierungen und Teil-Privatisierungen waren die Folge. Häufig ohne die Bürger einzubeziehen, in geheim gehaltenen Verträgen, mit wenig Transparenz und am Rande der Legalität. Dagegen wehren sich Bürgerinnen und Bürger zu Recht. Rekommunalisierungen stehen vielerorts auf der Tagesordnung.

Die veränderten Strukturen verstärken die Interessengegensätze. Es sind ja nicht nur Veolia oder Suez, die sich von einer stärkeren Öffnung des Wassersektors Vorteile erhoffen. Auch einige Unternehmen in öffentlichem Besitz agieren europaweit und erhoffen sich davon finanzielle Vorteile. Ihnen sind interkommunale Zweckverbände ein Dorn im Auge, da sie ihre Geschäftsaussichten schmälern. Börsennotierte Unternehmen müssen im Interesse ihrer AktionärInnen eine andere Politik verfolgen als ein kommunaler Wasserverband.

Auf Dauer wird es, jedenfalls meiner Meinung nach, nicht möglich sein diese veränderten Strukturen bei der Rechtssetzung außen vor zu lassen. Es wäre an der Zeit dass die Verbände der öffentlichen Unternehmen diese Fragen aufgreifen und angehen. Falls nicht wird sich das spätestens beim nächsten Vorstoß der Kommission bitter rächen.