



## Argumentarium gegen die Liberalisierung des Wassersektors



Magistratsabteilung 27  
Europäische Angelegenheiten

Stadt  Wien  
*Wien ist anders.*

**Impressum:**

*Magistratsabteilung 27  
Europäische Angelegenheiten  
Schlesinger-Platz 2, A-1082 Wien  
E-Mail: [post@ma27.wien.gv.at](mailto:post@ma27.wien.gv.at)*

*Coverfotos: Wiener Wasser (Houdek, Jakob, Knie, Lammerhuber)*

**Druck und Gestaltung:**

*AV+Astoria Druckzentrum, 1030 Wien*

# **Argumentarium gegen die Liberalisierung des Wassersektors**

Das vorliegende Dokument stellt den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe der Stadt Wien gegen die Wasserliberalisierung dar. Die Mitglieder waren: Mag. Gerald Kroneder, Dipl.-Ing. Andreas Römer (MA 22); Mag. Gerrit Thell (MA 23); Mag. Martin Pospischill, Dr.<sup>in</sup> Karin Mathé (MA 27); Dr. Wolfgang Zerobin, Ing.<sup>in</sup> Astrid Rompolt (MA 31); Dipl.-Ing. Andreas Romanek (MA 45); Dipl.-Ing.<sup>in</sup> Karin Fasching-Frauenfeld, Dipl.-Ing. Herbert Weidinger (MA 49); Mag.<sup>a</sup> Sonja Fiala, MMag.<sup>a</sup> Elisabeth Mayr (MA 58); Dr.<sup>in</sup> Andrea Schnattinger (Umweltanwältin); Dipl.-Ing. Felix Rupp (Wien Kanal). Darüber hinaus enthält das Argumentarium Beiträge von Mag. Oliver Prausmüller (Arbeiterkammer Wien) und MMag.<sup>a</sup> Barbara Hauenschild, Mag.<sup>a</sup> Susanne Halmer (Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung). Die Koordination der Arbeiten erfolgte durch die MA 27.

<b>Executive Summary</b> .....	4
<b>I. Rechtliche Rahmenbedingungen im Wassersektor</b> .....	6
A. EU-Rahmenbedingungen – ein Jahrzehnt europäischer Liberalisierungspolitik .....	6
1. Sektoraler Liberalisierungsansatz 2003/2004 .....	6
2. Horizontaler Liberalisierungsansatz 2004–2007 .....	7
3. Vergaberechtlicher Ansatz 2011 – Dienstleistungskonzessionsrichtlinie .....	8
4. Bürgerinitiative „Recht auf Wasser“ 2013 .....	9
B. EU-Rahmenbedingungen – Wasserrecht .....	11
1. EU-Primärrecht .....	11
2. EU-Sekundärrecht .....	13
C. Nationale Rahmenbedingungen – Wasserrecht .....	16
1. Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes .....	16
2. Gesetzgebung und Vollziehung der Länder .....	18
3. Vollziehung auf Gemeindeebene .....	19
<b>II. Liberalisierung</b> .....	20
A. Argumente Wiens gegen eine Liberalisierung des Wassersektors .....	20
1. Wasser als natürliches Monopol .....	20
2. Fehlende Effizienzsteigerung .....	21
3. Preissteigerungen .....	24
4. EU-Sekundärrecht .....	24
5. Fehlende Investitionstätigkeit .....	25
6. Negative Konsequenzen für Gebietskörperschaften .....	26
B. Aktuelle Entwicklungen .....	28
1. Die Wasserversorgung als Verhandlungsmasse von Freihandels- und Investitionsabkommen .....	28
2. Rekommunalisierungstrend in Europa .....	37
<b>III. Die Organisation der Wasserversorgung in Europa – ein Überblick</b> .....	44
A. Einleitung .....	44
B. Big Player .....	45
C. Wasserversorgung in den einzelnen Ländern und Städten .....	47

D. Wasserversorgung in den europäischen Hauptstädten .....	54
E. Wasserpreise .....	56
F. Qualitätskriterien der Wasserversorgung .....	57
<b>IV. Die Wasserver- und Abwasserentsorgung in Wien: Eine kommunale Erfolgsgeschichte .....</b>	<b>58</b>
A. Wasserversorgung in Wien .....	60
B. Innovatives Abwassermanagement .....	66

# Executive Summary

Wien hat eine lang bewährte Tradition in der Erbringung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Die hohe Qualität der Wiener Daseinsvorsorgeleistungen wurde in den letzten Jahren durch internationale Studien immer wieder bestätigt: Laut einer **Vergleichsstudie** zur Bewertung der Lebensqualität in 223 Großstädten der Beratergesellschaft **Mercer** ist **Wien** 2014 zum wiederholten Male **die Stadt mit der weltweit höchsten Lebensqualität**.

Auch kommt den öffentlichen Dienstleistungen innerhalb des Europäischen Gesellschaftsmodells ein ganz besonderer Stellenwert zu. Diese sind, da sie allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von deren sozialer und geografischer Herkunft zur Verfügung stehen, eine **wesentliche Voraussetzung für die soziale und territoriale Kohäsion** innerhalb der Europäischen Union.

Als lebensnotwendiges und gleichzeitig sensibles Gut hat Wasser im täglichen Leben eine essentielle Bedeutung. Die Stadt Wien setzt daher mit einem **ganzheitlichen Ansatz der qualitativen Leistungserbringung** alles daran, dieser Sonderstellung gerecht zu werden: Hochwertige und nachhaltige Wasserversorgung aus den Alpen, Quellenschutz, Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung für den Wert des Wassers und umfassende Forschungsprogramme zählen ebenso wie ein nachhaltiges Abwassermanagement zu den wesentlichen Aufgaben der Stadt Wien.

Dagegen haben mehrere Vorstöße der Europäischen Kommission in den letzten 10 Jahren deutlich gemacht, dass die **europäischen Liberalisierungsbestrebungen auch den sensiblen Wassersektor umfassen sollen**<sup>1</sup>. Der letzte Versuch, eine **Öffnung der Wassermärkte** für private Investoren **durch einen EU-Rechtsakt zu forcieren**, wurde mit der sogenannten **EU-Konzessionsrichtlinie** gestartet<sup>2</sup>. Mit dieser Richtlinie werden nun auch die bisher „vergabefreien“ Dienstleistungskonzessionen dem EU-Vergaberegime unterstellt. Zwar sah der ursprüngliche Entwurf keine direkte Liberalisierung des Wassersektors vor, doch wäre die kommunale Entscheidungsfreiheit insoweit erheblich eingeschränkt worden, als Dienstleistungskonzessionen im Wassersektor nicht mehr ausschreibungsfrei vergeben werden hätten können. **Die Richtlinie wurde schließlich nach langwierigen Verhandlungen mit einer Ausnahme des Wassersektors verabschiedet**.

Zurückzuführen ist dieses aus Sicht Wiens positive Verhandlungsergebnis auch auf die **erste erfolgreiche europäische Bürgerinitiative „right2water“** („Recht auf Wasser“), bei der sich **1,9 Millionen Bürgerinnen und Bürger aus 14 unterschiedlichen Mitgliedstaaten gegen eine Liberalisierung von Wasserdienstleistungen** ausgesprochen haben.

Der Wassersektor, insbesondere die Wasserversorgung, steht jedoch nicht nur auf EU-Ebene, sondern auch **international unter permanentem Liberalisierungsdruck**. Bei den Verhandlungen der Welthandelsorganisation zum **Allgemeinem Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)** erklärte die Europäische Kommission um die Jahr-

1) Siehe Punkt I.A.

2) Siehe Punkt I.A.3.

tausendwende ihre Absicht, „die Beteiligung des privaten Sektors bei der Erbringung von wasserbezogenen, und insbesondere bei Wasserversorgungsdienstleistungen, zu fördern“. Eine Absicht, die die EK stetig mit Nachdruck verfolgte. Nach dem Scheitern der Liberalisierung der Wasserver- und -entsorgung im Zuge der letzten Verhandlungsrunde zum GATS, steht die Befürchtung im Raum, den Wasserkomplex in dem geplanten EU-USA-Freihandelsabkommen (TTIP) bzw. im GATS-Folgeabkommen TiSA zu integrieren. Für ein besonderes Maß an Unsicherheit sorgt dabei die Intransparenz der entsprechenden Verhandlungen<sup>3</sup>.

In den laufenden Diskussionen argumentieren Liberalisierungs- und Privatisierungsbefürworter regelmäßig dahingehend, dass verstärkter Wettbewerb **zu einer größeren Wahlmöglichkeit für Konsumentinnen und Konsumenten, zu einer Effizienzsteigerung bei der Versorgung und zu niedrigeren Preisen** führt.

Diese Argumente greifen schon deshalb nicht, da es sich bei der **Wasserversorgung** einerseits um ein **natürliches Monopol** handelt<sup>4</sup> und andererseits eine Analyse bisher erfolgter Liberalisierungen deutlich zeigt, dass auch die **Ziele der Effizienzsteigerung und Preissenkungen durch Marktöffnungen nicht erreicht** werden konnten<sup>5</sup>.

Zudem versprechen Befürworter von Privatisierungen neben sinkenden Preisen oft auch **Qualitätssteigerungen**. Beispiele machen jedoch deutlich, dass auch in diesem Punkt die Erwartungen nicht erfüllt wurden. Ganz im Gegenteil: Qualitätseinbußen nach Privatisierungen sind vielfach auf fehlende Investitionen privater Unternehmen in die Erhaltung und den Ausbau der Infrastruktur zurückzuführen.<sup>6</sup>

Erfahrungen haben darüber hinaus gezeigt, dass große **Systemumstellungen auch sehr hohe Transaktions-, Übergangs- und Risikokosten für die öffentliche Hand verursachen**. Ein derart massiver Eingriff in bestehende Strukturen mit hohem ökonomischen und politischen Risiko ist gesellschaftspolitisch nur dann zu rechtfertigen, wenn die Dienstleistungserbringung objektiv gesehen nicht zufriedenstellend funktioniert, die vorgeschlagene Reform nachhaltige volkswirtschaftliche Vorteile erwarten lässt und die Bevölkerung der Systemumstellung mehrheitlich positiv gegenübersteht. **Diese Bedingungen für einen Systemumbruch treffen in Wien allesamt nicht zu.**

Außerdem bekennt sich die Europäische Union im Vertrag von Lissabon ausdrücklich zur wirtschaftlichen Wahlfreiheit öffentlicher Gebietskörperschaften, Dienste der Daseinsvorsorge zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren<sup>7</sup>. Daher sollte die EU sowohl das Primärrecht als auch den Willen der Bürgerinnen und Bürger (Europäische Bürgerinitiative „right2water“) respektieren und Abstand von einer Liberalisierung des Wassersektors nehmen.

3) Siehe Punkt II.B.1.

4) Siehe Punkt II.A.1.

5) Siehe Punkt II.A.2. und 3.

6) Siehe S. 40.

7) Artikel 14 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV); Protokoll 26 über die Dienste von allgemeinem Interesse.

# I. Rechtliche Rahmenbedingungen im Wassersektor

## A. EU-Rahmenbedingungen – ein Jahrzehnt europäischer Liberalisierungspolitik<sup>8</sup>

Nach den Marktöffnungen einzelner öffentlicher Dienstleistungen wie der Telekommunikation und Energie in den 1990er Jahren nahm die Europäische Kommission (EK) 2003 erstmals auch die Wasserversorgung ins Visier:

### 1. Sektoraler Liberalisierungsansatz 2003/2004

#### Europäische Kommission

Im Mai 2003 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung zur Binnenmarktstrategie<sup>9</sup>, in der sie ankündigte, die Wettbewerbssituation im Wassersektor überprüfen zu wollen. Damit stand die Möglichkeit eines sektoralen Rechtsaktes – einer EU-Verordnung oder EU-Richtlinie – mit dem Ziel einer verpflichtenden Ausschreibung der Wasserver- und -entsorgung im Raum.

#### Österreichische Bundesländer

Bei den österreichischen Bundesländern – allen voran Wien<sup>10</sup> – stieß das Vorhaben, den Wassersektor zu liberalisieren, auf vehemente Ablehnung. Sie sprachen sich gegen EU-weit verpflichtende, öffentliche Ausschreibungen der Wasserversorgung aus und plädierten für die Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Wahlfreiheit der Länder und Gemeinden.

#### INFOBOX: Wirtschaftliche Wahlfreiheit

**Länder und Gemeinden haben das Recht, selbst zu entscheiden, ob sie Leistungen der Daseinsvorsorge**

- in Eigenregie,
- durch eigene Unternehmen oder
- nach Durchführung eines Vergabeverfahrens durch private Unternehmen

**erbringen lassen.**

#### Europäisches Parlament

In dieser Phase erwies sich das Europäische Parlament als starker Verbündeter der Länder, Städte und Gemeinden. In seiner Entschließung vom 11. März 2004 zur Binnenmarktstrate-

<sup>8</sup>) Ziel der Liberalisierung ist es, staatliche Monopole zu beseitigen, um privaten Unternehmen freien Marktzugang zu verschaffen („Marktöffnung“).

<sup>9</sup>) Mitteilung zur Binnenmarktstrategie: Vorrangige Aufgaben 2003-2006, 7. Mai 2003, KOM(2003) 238 endgültig.

<sup>10</sup>) Argumentarium und Wasserfolder der Stadt Wien aus dem Jahr 2004.

gie 2003–2006 lehnte es das Parlament ab, die Wasserversorgung den Regeln des Binnenmarktes zu unterwerfen. Es erklärte Wasser zu einem „gemeinsamen Gut der Menschen“ und erteilte der verbindlichen EU-Marktöffnung eine Absage.

### **Eurobarometer-Umfrage**

In der 2004 von der Europäischen Kommission gestarteten Meinungsumfrage zum Wassersektor sprach sich die Bevölkerung der Europäischen Union ebenso gegen eine Liberalisierung des Wassersektors aus.

#### **INFOBOX: Eurobarometer**

**Das Eurobarometer ist eine in regelmäßigen Abständen von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene öffentliche Meinungsumfrage in den Mitgliedstaaten. Dabei werden sowohl Standardfragen als auch Fragen zu unterschiedlichen Themen von europäischem Interesse gestellt.**

Die vehemente Ablehnung der europäischen Bürgerinnen und Bürger, den Wasserbereich zwangsweise für den Wettbewerb zu öffnen, scheint schließlich dazu geführt zu haben, dass Vertreter der EK im Herbst 2004 bei einer Konferenz in Wien verkündeten, von einem sektoralen Rechtsakt im Wassersektor Abstand nehmen zu wollen.

**F A Z I T** Im Herbst 2004 nahm die Europäische Kommission auf Grund heftiger Ablehnung in den Mitgliedstaaten von einem sektoralen Rechtsakt im Wassersektor Abstand.

## **2. Horizontaler Liberalisierungsansatz 2004–2007**

### **Europäische Kommission**

Parallel zu den Plänen eines sektoralen EU-Rechtsaktes zur Marktöffnung des Wassersektors präsentierte die Europäische Kommission im Februar 2004 ihren Entwurf für eine EU-Dienstleistungsrichtlinie. Ziel der Richtlinie war und ist es, Barrieren bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten abzubauen. Der ursprüngliche Vorschlag umfasste nahezu alle Dienstleistungen inklusive öffentlicher Dienstleistungen (horizontaler Ansatz). Nach zähen Verhandlungen und abermals großem Widerstand in einigen Mitgliedstaaten, insbesondere in den österreichischen und deutschen Bundesländern, wurden bestimmte Leistungen der Daseinsvorsorge, wie z.B. die Gesundheitsdienstleistungen und ein Großteil sozialer Dienstleistungen, vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen. Für jene Bereiche der Daseinsvorsorge, die von der Richtlinie mitumfasst sind (wie z.B. die Wasserver- und -entsorgung bzw. die Abfallbeseitigung)

wurde erreicht, dass es weder zu einer Abschaffung bestehender Monopole noch zu einer Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen kommt.<sup>11</sup>

Darüber hinaus ermächtigt Artikel 1 Abs. 3 der Richtlinie die Mitgliedstaaten festzulegen, bestimmte Leistungen als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu qualifizieren (Definitionshoheit).

Laut Erwägungsgrund 70 der Richtlinie sind Mitgliedstaaten bei der Beauftragung des Dienstleistungserbringers an folgende Bedingungen gebunden:<sup>12</sup>

- ▶ Es muss sich um eine Dienstleistung von besonderem öffentlichem Interesse handeln.
- ▶ Die Beauftragung zur Erbringung der Dienstleistung muss formal erfolgen.
- ▶ Dieser sogenannte Betrauungsakt muss die Art des besonderen Auftrages genau definieren.
- ▶ Der Auftrag darf geltendem Gemeinschaftsrecht nicht entgegenstehen.

Für die Wasserver- und -entsorgung bedeutet dies, dass diese Leistungen prinzipiell in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse können sie jedoch von den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei Vorliegen eines formalen innerstaatlichen Betrauungsaktes selbst erbracht werden.

**FAZIT Die EU-Dienstleistungsrichtlinie sieht keine verpflichtenden Ausschreibungen von Wasserdienstleistungen vor.**

### 3. Vergaberechtlicher Ansatz 2011 – Dienstleistungskonzessionsrichtlinie

Nach einer Zeit relativer Ruhe rückte die Wasserliberalisierung Ende 2011 mit der Präsentation eines **Richtlinienentwurfs zur Regelung von Dienstleistungskonzessionen**<sup>13</sup> erneut in den Fokus europäischer Aufmerksamkeit. Dienstleistungskonzessionen unterlagen bis dahin nicht den europäischen Vergaberichtlinien (im Gegensatz zu den Dienstleistungsaufträgen), sondern nur den allgemeinen Grundsätzen des EU-Primärrechts (Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit). Mit diesem neuen Entwurf sollten nun auch Dienstleistungskonzessionen dem EU-Vergaberecht unterworfen werden. In einigen Mitgliedstaaten – vor allem in Österreich und Deutschland – machte sich von Beginn an heftiger Widerstand gegen die geplante Richtlinie breit.

11) Artikel 1 Abs. 3 erster Satz leg. cit.: „Diese Richtlinie betrifft weder die Abschaffung von Dienstleistungsmonopolen noch von den Mitgliedstaaten gewährte Beihilfen, die unter die gemeinschaftlichen Wettbewerbsvorschriften fallen.“

12) Erwägungsgrund 70 leg. cit. „Dienstleistungen können nur dann als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angesehen werden, wenn sie der Erfüllung eines besonderen Auftrags von öffentlichem Interesse dienen, mit dem der Dienstleistungserbringer vom betreffenden Mitgliedstaat beauftragt wurde. Diese Beauftragung sollte durch einen oder mehrere Akte erfolgen, deren Form vom betreffenden Mitgliedstaat selbst bestimmt wird. Darin sollte die genaue Art des besonderen Auftrags angegeben werden.“

13) Richtlinienvorschlag über die Konzessionsvergabe vom 20.12.2011, KOM(2011) 897 endgültig.

## INFOBOX: Dienstleistungskonzession

**Dienstleistungskonzessionen sind eine Form der Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Dritte. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass der Konzessionär als Gegenleistung für die Dienstleistungserbringung statt einer Vergütung (ggf. zuzüglich einer Ausgleichszahlung) das Recht zur kommerziellen Nutzung und/oder Verwertung erhält. Der Konzessionär trägt dabei das wirtschaftliche Nutzungs- und Verwertungsrisiko.**

Grundsätzlich umfasste der ursprüngliche Kommissionsvorschlag einen Großteil öffentlicher Dienstleistungen (z.B. auch Wasserver- und -entsorgung). Zwar sah der Entwurf keine direkte Liberalisierung des Wassersektors vor, doch blieb die Tendenz, diesen sensiblen Bereich für den Markt zu öffnen, unmissverständlich bestehen. Die kommunale Entscheidungsfreiheit wäre zudem erheblich eingeschränkt worden, da Dienstleistungskonzessionen im Wassersektor in Zukunft nicht mehr ausschreibungsfrei vergeben werden hätten können.

Die Verhandlungen im Rahmen des Trilogs<sup>14</sup> führten jedoch zum Ergebnis, dass in der am 26. Februar 2014 verabschiedeten Richtlinie zur Konzessionsvergabe<sup>15</sup> die Wasserver- und -entsorgung vom Anwendungsbereich ausgenommen wurden. Erwägungsgrund 40 der Richtlinie stellt in diesem Zusammenhang ausdrücklich fest, dass „Wasser als öffentliches Gut für alle Bürger der Union von grundlegendem Wert ist“ und bezieht sich an dieser Stelle auf **die erste erfolgreiche Bürgerinitiative „Recht auf Wasser“** (siehe unten Punkt 4.), die einen entscheidenden Beitrag zum Verhandlungsergebnis leistete. Einzig die **Evaluierungs-Klausel** gibt Anlass zu Bedenken: Drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie wird die Kommission die Auswirkungen der Ausnahme unter Berücksichtigung der besonderen Strukturen im Wasserbereich einer Prüfung unterziehen. Da für die Umsetzung der Richtlinie eine Frist von 24 Monaten vorgesehen ist, wird diese Klausel jedoch frühestens 2019 zur Anwendung kommen.

**FAZIT Die Wasserversorgung sowie die Abwasserentsorgung fallen derzeit nicht in den Anwendungsbereich der Konzessionsrichtlinie.**

## 4. Bürgerinitiative „Recht auf Wasser“ 2013

Auslöser der **Europäischen Bürgerinitiative (EBI) „right2water“** („Recht auf Wasser“) war der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission zur Verrechtlichung der Dienstleistungskonzessionen. Koordiniert wurde die Bürgerinitiative von den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes der einzelnen Mitgliedstaaten. Alle Bürgerinnen und Bürger, die in einem der EU-Mitgliedstaaten ein aktives Wahlrecht hatten, konnten diese EBI bis Septem-

14) Unter einem Trilog versteht man Treffen zwischen den drei im gesetzgebenden Prozess der EU involvierten Institutionen (Europäische Kommission, Rat und Europäisches Parlament), wobei die Kommission eine moderierende Funktion übernimmt.

15) Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.2.2014 über die Konzessionsvergabe, Amtsblatt der EU (L 94/1).

ber 2013 unterzeichnen. Um das Thema auf die europäische Tagesordnung zu bringen, mussten mindestens eine Million Unterschriften aus wenigstens sieben EU-Mitgliedstaaten gesammelt werden. Die Initiative verfolgte drei Ziele:

- ▶ Garantierte Wasser- und Sanitärversorgung für alle Menschen in der EU
- ▶ Keine Liberalisierung der Wasserdienstleistungen
- ▶ Universeller Zugang zu Wasser und sanitärer Grundversorgung

Am 10. September 2013 wurde die Unterschriftensammlung erfolgreich abgeschlossen. Fast **1,9 Millionen Bürgerinnen und Bürger aus 14 unterschiedlichen Mitgliedstaaten unterzeichneten die Unterstützungserklärung.**

In ihrer **Mitteilung vom 19.3.2014 zur Bürgerinitiative – COM(2014) 177 final** – bestätigte die Europäische Kommission die Bedeutung des Menschenrechts auf Wasser und der Abwasserentsorgung sowie den Charakter von Wasser als öffentliches Gut und nahm folgende Schritte in Aussicht:

- ▶ Einleitung einer EU-weiten öffentlichen Konsultation zur ohnehin anstehenden Revision der Trinkwasserrichtlinie
- ▶ Schnellere Umsetzung einschlägiger Rechtsvorschriften in Bezug auf die Wasserqualität basierend auf den Zusagen im 7. Umweltaktionsprogramm und im Blueprint-Water
- ▶ Universeller Zugang zu unbedenklichem Trinkwasser und zur Abwasserentsorgung als ein wichtiges Ziel zur Nachhaltigkeit

Die EK deutet in ihrer Mitteilung an, dass die Bereitstellung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung generell am besten in der Verantwortung der lokalen Ebene aufgehoben ist. Dennoch erfüllt die Mitteilung nicht die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, die sich an der Initiative beteiligt haben.

Insbesondere im Zusammenhang mit den derzeit laufenden Verhandlungen zu einem transatlantischen Freihandelsabkommen (TTIP) zwischen der EU und den USA (siehe dazu Punkt II.B.1.) wird sich zeigen, ob die Europäische Kommission die Bedenken zu Liberalisierungen im Bereich des Wassersektors ernst und von weiteren Liberalisierungsschritten Abstand nimmt.

## B. EU-Rahmenbedingungen – Wasserrecht

Das Wiener Wasser unterliegt als Teil der österreichischen Wasserwirtschaft vielfältigen Rahmenbedingungen und Regelungsmechanismen, die durch das Recht der Europäischen Union vorgegeben sind.

Im EU-Primärrecht wird der Sektor „Wasser“ von den Bereichen „Umwelt“ und „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ mitumfasst. Die wichtigsten europäischen Grundlagen im Zusammenhang mit der kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung finden sich im EU-Sekundärrecht (siehe Punkt 2.).

### 1. EU-Primärrecht

#### Umweltspezifische Bestimmungen

- ▶ Artikel 3 Abs. 3 EUV<sup>16</sup> – Umweltschutz als Ziel der EU  
Bei der Errichtung des Binnenmarktes ist es Aufgabe der Europäischen Union, auf ein hohes Maß an Umweltschutz und eine Verbesserung der Umweltqualität hinzuwirken.
- ▶ Artikel 5 Absatz 3 EUV – Subsidiaritätsprinzip  
Die Umweltpolitik fällt gemäß Artikel 5 Abs. 3 EUV nur dann in den Kompetenzbereich der Europäischen Union, wenn die angestrebten Ziele auf Mitgliedstaatenebene nicht besser geregelt werden können. Da im Umweltsektor gemäß Artikel 4 Abs. 2 lit e AEUV<sup>17</sup> eine geteilte Zuständigkeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten vorliegt, gelangt das Subsidiaritätsprinzip im vollen Umfang zur Anwendung.
- ▶ Artikel 11 AEUV – „umweltrechtliches Integrationsprinzip“  
Gemäß dieser Umweltquerschnittsklausel müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes (inkl. Gewässerschutz) bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen, insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, einbezogen werden.  
  
➔ **Explizite Verpflichtung** zur Einbeziehung des Umweltschutzes bei neuen europäischen Maßnahmen
- ▶ Artikel 191ff. AEUV – „Umwelt“

Gemäß Artikel 192 Abs. 2 lit. b wird **der Rat** ermächtigt, nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen **einstimmig** Maßnahmen zu beschließen, die die **„mengenmäßige Bewirtschaftung der**

16) Vertrag über die Europäische Union.

17) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

## **Wasserressourcen berühren oder die Verfügbarkeit dieser Ressourcen mittelbar oder unmittelbar betreffen“.**

Durch das Einstimmigkeitsprinzip im Rat ist damit gewährleistet, dass ein Verkauf des Wiener Wassers gegen den Willen Österreichs nicht möglich ist.

- ▶ Artikel 37 der Charta der Grundrechte – „Umweltschutz“  
„Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in den Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden.“

### **Wasserdienstleistungen als Teil der Daseinsvorsorge**

- ▶ Artikel 14 AEUV (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse)  
Der durch den Vertrag von Lissabon eingefügte Artikel 14 AEUV ermächtigt das Europäische Parlament und den Rat, Grundsätze und Bedingungen für **Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (inkl. Wasserver- und Abwasserentsorgung)** durch Verordnungen festzulegen. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, diese Dienste zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren, wird ausdrücklich anerkannt.
- ▶ Protokoll (Nr. 26) über Dienste von allgemeinem Interesse  
Dieses dem Vertrag von Lissabon beigefügte Protokoll bekräftigt den **weiten Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörde** bei der Bereitstellung und Organisation öffentlicher Dienstleistungen.
- ▶ Artikel 36 der Charta der Grundrechte – Zugang zu Dienstleistungen der Daseinsvorsorge  
Die Union verpflichtet sich, den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in der Weise anzuerkennen und zu achten, „wie er durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten im Einklang mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geregelt ist, um den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern“.

**FAZIT** Der Vertrag von Lissabon garantiert den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften einen weiten Ermessensspielraum sowie die wirtschaftliche Wahlfreiheit<sup>18</sup> im Bereich öffentlicher Dienstleistungen und somit auch im Hinblick auf die Wasserdienstleistungen.

Da eine geteilte Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten vorliegt, gelangt das für die kommunale und regionale Ebene wichtige Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung.

18) Siehe Infobox auf S. 6.

## 2. EU-Sekundärrecht

Zu den wichtigsten EU-Richtlinien im Wasserbereich, die durch Umsetzung Eingang in die österreichische Rechtsordnung gefunden haben, zählen:

- ▶ die Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG idgF, WRRL), die die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Qualitätsziel „guter Zustand“ in allen europäischen Gewässern zu etablieren;
- ▶ die Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG idgF) zur Erreichung eines europaweit wirksamen Hochwasserschutzes;
- ▶ die Richtlinie betreffend die Oberflächengewässerqualität (2008/105/EG) sowie die Richtlinie betreffend die Grundwasserqualität (2006/118/EG idgF, 80/68/EWG), die darauf abzielen, einen guten chemischen Zustand des Wassers zu erreichen und dieses vor Verschmutzung und Verschlechterung zu schützen;
- ▶ die Kommunale Abwasserrichtlinie (91/271/EWG idgF);
- ▶ die Nitratrichtlinie (91/676/EWG idgF), die die europäischen Gewässer insbesondere vor Verunreinigungen durch Nitrate aus der Landwirtschaft schützen soll;
- ▶ die Richtlinie über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG idgF).

Unter den oben genannten Richtlinien ist vor allem die **Wasserrahmenrichtlinie** hervorzuheben, die den größten Einfluss auf die österreichische Wasserwirtschaft ausübt:

### Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)

Die WRRL wurde mit einer Novelle zum Wasserrechtsgesetz 2003 in österreichisches Recht umgesetzt. Das Hauptaugenmerk der Richtlinie liegt auf der nachhaltigen Bewirtschaftung der europäischen Gewässer mit dem Ziel, einen „guten Zustand“, d.h. eine hohe Qualität des Nutzgutes Wasser wie auch des Lebensraums Wasser zu erreichen und aufrecht zu erhalten. Dies soll mittels konkret festgelegter – bzw. von den Mitgliedstaaten in Bewirtschaftungsplänen festzulegender – Maßnahmen schrittweise bis 2015 in ganz Europa realisiert werden.

Begleitet wird die schrittweise Umsetzung durch ein **Überwachungssystem (Monitoring)** zur Analyse des Ist-Zustandes und der Abweichung vom Soll-Zustand. Dieses System beinhaltet auch eine **periodische Berichtspflicht der Mitgliedstaaten an die Kommission**.

### Hervorzuheben sind insbesondere folgende Bestimmungen:

- ▶ Im **Erwägungsgrund 1** der Richtlinie wird ausdrücklich festgehalten, dass **Wasser keine übliche Handelsware** darstellt, sondern ein ererbtes Gut ist, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.
- ▶ **Artikel 9** der Richtlinie normiert die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Gebot der **Kostendeckung der Wasserdienstleistungen** bei der Berechnung der Preise und Gebühren auf der Grundlage von Analysen und unter Zugrundelegung des Verursacher-

prinzips zu beachten. Dieser Absatz räumt den Mitgliedstaaten die **Möglichkeit** ein, bei der Kostendeckung **soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen** sowie spezifische, geografische und klimatische Gegebenheiten **zu berücksichtigen**.

Das Prinzip der Kostendeckung der Wasserdienstleistungen wird nicht als Selbstzweck gesehen, sondern dient der Erreichung der Umweltziele, indem einerseits wirtschaftliche Anreize zum effizienten Umgang mit der Ressource Wasser geschaffen und andererseits durch die Wirtschaftlichkeitsanalyse die kosteneffizientesten Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Gewässer eruiert werden sollen.

### **Blueprint für den Schutz der europäischen Wasserressourcen**

Eine der aktuellsten Maßnahmen der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit der stetigen Entwicklung und Verbesserung des europäischen Wassermanagements ist der **Blueprint für den Schutz der europäischen Wasserressourcen** (COM(2012) 673 final). Dieses Dokument enthält eine Analyse der bisherigen Ergebnisse der umgesetzten Maßnahmen nach der WRRL und wurde gemeinsam mit einer diesbezüglichen Folgenabschätzung (SWD (2012) 381 und 382) veröffentlicht. Es wird aufgezeigt, welche Maßnahmen erfolgreich bzw. ungenügend umgesetzt wurden und wo Bedarf zur Korrektur des bis dato verfolgten Systems besteht, um die hohen Ziele der WRRL fristgerecht bis 2015 erreichen zu können.

**Kernpunkt des Blueprints ist insbesondere, die Strategien und Maßnahmen der WRRL stärker und konsequenter zu verfolgen.** Vor allem soll eine mit den Grundsätzen der WRRL im Einklang stehende Wasserpolitik gegenläufigen Kräften aus Bereichen der Landwirtschaft, Energiewirtschaft und Schifffahrt standhalten. In diesem Zusammenhang wird speziell auf eine „Grüne Infrastruktur“ gesetzt, die die Stabilisation und Verbesserung der Wasserkultur durch natürliche Maßnahmen zum Inhalt hat. Auch soll die Wasserwirtschaft nicht isoliert gesehen werden. Einflüsse sowie Wechselwirkungen von und mit anderen Wirtschaftsbereichen (insbesondere Land- und Energiewirtschaft) sind zu berücksichtigen.

**Der Blueprint richtet sich gegen die Ausbeutung der Ressource Wasser zu wirtschaftlichen Zwecken und betont die Erfordernisse der Natur, indem er das natürliche Gleichgewicht fördern will.** In der Relativierung wirtschaftlicher Komponenten im Rahmen der Wasserpolitik und der Betonung des unvergleichlichen Wertes hoher Wasserqualität verfolgen der Blueprint und die Österreichische Wasserpolitik eine gemeinsame Zielsetzung.

### **Die kommunale Abwasserrichtlinie**

Ziel der Richtlinie ist es, **die Umwelt vor den schädlichen Auswirkungen des kommunalen Abwassers zu schützen.**

Die wichtigsten durch diese Richtlinie geregelten Maßnahmen sind:

- ▶ der Ausbau von Abwasserkanälen und kommunalen Abwasserreinigungsanlagen,
- ▶ die Regelung der Anforderungen an biologisch abbaubares Industrieabwasser, das von

Betrieben bestimmter Branchen mit mehr als 4.000 EW602 direkt in Gewässer eingeleitet wird,

- ▶ die Regelung der Entsorgung von Klärschlämmen und
- ▶ die Überwachung des eingeleiteten behandelten kommunalen Abwassers.

Österreich erfüllt seit Jahren die Vorgaben der Richtlinie zu 100%, was auch von der Europäischen Kommission bestätigt wird. Heimische Unternehmen bieten eine Vielzahl innovativer Wassertechnologien an. Die hohen Exportquoten zeigen, dass österreichische Produkte international gefragt sind.<sup>19</sup> Somit hat Österreich im Bereich der Abwasserbehandlung Vorbildwirkung.

---

<sup>19)</sup> Kommunale Abwasserrichtlinie der EU, Österreichischer Bericht des Lebensmittelministeriums aus dem Jahr 2012.

## C. Nationale Rahmenbedingungen – Wasserrecht

Eines der vorrangigen Ziele der Wiener Stadtpolitik ist es, für die Bürgerinnen und Bürger dieser Stadt eine funktionierende und zufriedenstellende Daseinsvorsorge zu garantieren. In diesem Sinne trägt Wien auch Sorge und Verantwortung für die sichere Bereitstellung von sauberem und leistbarem Trinkwasser. Die Wasserversorgung wird in Wien von der Magistratsabteilung 31 – Wiener Wasser betrieben. Das qualitativ hochwertige Trinkwasser stammt aus Quellschutz- und Wasserschutzgebieten in den Regionen Schneeberg, Rax und Hochschwab, die im Eigentum der Stadt Wien stehen. **Die Wiener Wasserversorgung ist zu 100% in öffentlicher Hand.**

Zur Vorsorge für zukünftige Generationen und zur Aufrechterhaltung eines nachhaltigen Trinkwassermanagements hat die Stadt Wien mit rechtlichen Schutzmaßnahmen reagiert: Das Wiener Wasser wurde durch eine verfassungsrechtliche Bestimmung im **Wiener Wasserversorgungsgesetz vor Privatisierung und wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt**. Damit wurde ein deutliches Zeichen gesetzt, welches hohen Wert Wien auf seine Trinkwasserversorgung legt (siehe unten Punkt 2.).

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch auf Bundesebene. **2013 trat das Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung**, BGBl. I Nr. 111/2013, in Kraft. **In § 4 bekennt sich die Republik Österreich – und damit Bund, Länder und Gemeinden – zur Wasserversorgung als Teil der Daseinsvorsorge und zu ihrer Verantwortung für eine sichere, qualitativ hochwertige Bereitstellung.**

**ACHTUNG** Auf Grund des Vorranges des EU-Rechts vor nationalem Recht bietet eine verfassungsrechtliche Absicherung der Wasserversorgung im österreichischen Landes- und Bundesrecht keinen Schutz vor einer allfälligen Regelung auf EU-Ebene, die eine zwangsweise Marktöffnung im Wasserbereich zum Inhalt hätte.

### 1. Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes

► **Artikel 10 Abs. 1 Z 10 Bundesverfassungsgesetz (B-VG, BGBl. Nr. 1/1930, idgF):**

Nach dem B-VG liegt die **Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung** in den **Bereichen Wasserrecht** sowie Regulierung und Instandhaltung der Gewässer zum Zwecke der unschädlichen Ableitung der Hochfluten, zum Zwecke der Schifffahrt und Flößerei, die Wildbachverbauung sowie Bau und Instandhaltung von Wasserstraßen **beim Bund**. Auf dieser Grundlage wurde das Wasserrechtsgesetz (WRG) erlassen.

- ▶ **Art. 10 Abs. 2 B-VG** erklärt sämtliche in Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG genannten Bestimmungen zu delegationsfähigen Angelegenheiten und normiert, dass die Landesgesetzgebung ermächtigt werden kann, Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Auf dieser Grundlage wurden im Bereich des Wasserrechts zwei Bestimmungen verabschiedet:

- § 36 WRG (**Anschlusszwang** bei öffentlichen Wasserversorgungsanlagen)
- § 43 WRG (Vorsorgen gegen wiederkehrende Überschwemmungen).

**Alle nicht in Artikel 10 B-VG genannten, wasserbezogenen Bereiche fallen in den Zuständigkeitsbereich der Länder** (siehe unten).

- ▶ **Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung** (BGBl. I. Nr. 111/2013, idgF):

In § 4 dieses Verfassungsgesetzes bekennt sich die Republik Österreich – und damit Bund, Länder und Gemeinden – zur Wasserversorgung als Teil der Daseinsvorsorge und zu ihrer Verantwortung für die Sicherung deren Erbringung und Qualität.

- ▶ **Wasserrechtsgesetz (WRG, BGBl. Nr. 215/1959, idgF):**

Das WRG regelt unter anderem das Eigentum an Gewässern, enthält Schutzbestimmungen und Organisationsvorschriften und regelt die Bewilligungsvorschriften für die Wassernutzung. Mit der WRG-Novelle 2003 erfolgte die Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie in nationales Recht. Die Kernbereiche dieser Novelle liegen in der Festlegung von Umweltzielen und der Beschreibung von Maßnahmenprogrammen zu deren Erreichung. Ziel ist der gute ökologische und chemische Zustand der Oberflächengewässer und der gute chemische und mengenmäßige Zustand des Grundwassers. Das Wasserrechtsgesetz bildet auch die Grundlage für die Wassernutzungsverträge (Konsense), mit denen den Ländern die Ausnutzung der Wasserkräfte genehmigt wird.

- ▶ **Umweltförderungsgesetz (UFG, BGBl. Nr.185/1993, idgF):**

Das Umweltförderungsgesetz regelt Förderungen von Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, darunter auch Maßnahmen zur geordneten Abwasserentsorgung und ausreichenden Wasserversorgung.

- ▶ **Umweltkontrollgesetz** (BGBl. Nr. 152/1998, idgF):

„Der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie hat im Allgemeininteresse zum Schutz der Umwelt in ihrer Gesamtheit, insbesondere im Interesse der Erhaltung, der Verbesserung und Wiederherstellung der natürlichen, gesunden Lebensbedingungen für Menschen, Tiere und Pflanzen,

- a) den Zustand und die Entwicklung der Umwelt sowie der Umweltbelastungen zu beobachten und laufend zu erheben,
- b) im Rahmen seiner Zuständigkeit für die allgemeinen Angelegenheiten des Umweltschutzes und der Umweltpolitik zu bewerten sowie
- c) die Ergebnisse dieser Umweltkontrolle den zuständigen Behörden, dem Nationalrat, dem Bundesrat und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.“

Mit dem Bundesgesetz über die Umweltkontrolle wurde außerdem die Umweltbundesamts GmbH geschaffen.

▶ **Gewässerzustandsüberwachungsverordnung (GZÜV, BGBl. II Nr. 479/06, idgF):**

Kern dieser Verordnung ist die Aufstellung von Überwachungsprogrammen für die überblicksweise und operative Überwachung von Oberflächengewässern und Grundwasser. Festgelegt werden Kriterien für die Messstelleneinrichtung, die zu überwachenden Parameter, die Zeiträume und die Frequenz der Messungen, Methoden und Verfahren für die Probenahme und -analyse sowie für die Auswertung der Messdaten und Vorgaben für die Datenverarbeitung und -übermittlung.

▶ **Trinkwasserverordnung (TWV, BGBl. Nr. 304/2001, in der Fassung BGBl. II Nr. 359/2012):**

Diese Verordnung ist auf Grundlage des Lebensmittelgesetzes 1975, BGBl. Nr. 86, idF BGBl. Nr. 21/2001, erlassen und regelt die Anforderungen an die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch.

▶ **Abwasseremissionsverordnung (AAEV, BGBl. Nr. 186/1996 idgF):**

Die Allgemeine Abwasseremissionsverordnung basiert auf dem Wasserrechtsgesetz und legt die allgemeine Begrenzung von Abwasseremissionen und deren Einbringung in Fließgewässer oder die öffentliche Kanalisation fest.

▶ **Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser (QZV Chemie GW, BGBl. II Nr. 98/2010, idgF):**

Ziel dieser Verordnung ist die Beurteilung des chemischen Zustands von Grundwasser mittels festgelegter Werte für den gemäß § 30c Abs. 1 WRG zu erreichenden Zustand sowie die Festlegung von Kriterien und Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers vor Verschlechterung und Verschmutzung.

Auf Grundlage des WRG sind viele weitere Verordnungen erlassen. Als Beispiel sei hier die Verordnung über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe (Grundwasserschutzverordnung, BGBl. Nr. 398/2000) genannt.

## 2. Gesetzgebung und Vollziehung der Länder

Die Gesetzgebung und Vollziehung aller nicht in Artikel 10 B-VG genannten Wasserangelegenheiten liegt gemäß **Art. 15 Abs. 1 B-VG im selbstständigen Wirkungsbereich der Länder**. Dies bedeutet, dass insbesondere die Bereiche der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung in die Zuständigkeit der Länder fallen.

In **Wien** finden sich die **maßgeblichen Bestimmungen** in folgenden Regelwerken:

▶ **Wasserversorgungsgesetz (WVG, LGBL. Nr. 10/1960, idgF):**

Auf Grund dieses Landesgesetzes hat **jede Wienerin bzw. jeder Wiener**, deren/dessen Haushalt an die städtischen Wasserleitungen angeschlossen ist, **Anspruch auf die**

**Belieferung mit gesundheitlich einwandfreiem Wasser.** Zudem enthält **§ 3b WVG eine Verfassungsbestimmung, die das Wiener Wasser vor Privatisierung schützen soll.**<sup>20</sup>

▶ **Umweltabgabengesetz (UAG, LGBI 43/1989 idgF):**

Auf Grundlage dieser Bestimmung werden verschiedene Dienstleistungen des öffentlichen Sektors (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallentsorgung) mit einer Umweltabgabe belegt.

### **3. Vollziehung auf Gemeindeebene**

**Wasserver- und Abwasserentsorgung sind Aufgaben, die von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich** wahrzunehmen sind. Die Regelung der organisatorischen Umsetzung der Wasserver- und Abwasserentsorgung in Gesetzen und Verordnungen kommt somit dem Landesgesetzgeber zu.

---

20) Hinsichtlich der Bindungswirkung dieser Verfassungsbestimmung siehe S. 16.

# II. Liberalisierung

## A. Argumente Wiens gegen eine Liberalisierung des Wassersektors

### 1. Wasser als natürliches Monopol

Natürliche Monopole sind dadurch gekennzeichnet, dass die Bereitstellung eines Gutes auf dem Markt durch **ein Unternehmen** allein **kostengünstiger** ist **als** durch **mehrere Anbieter**. Da die Wasserver- und -entsorgung mit sehr großen Investitionen verbunden sind und die Fixkosten (Rohrnetze, Reservoirs, etc.) somit sehr hoch sind, spricht man in diesem Zusammenhang von natürlichen Monopolen.

Der **Aufbau mehrerer Netze** wäre **unwirtschaftlich** und die **Mischung und Leitung verschiedener Wässer mit erheblichen Problemen verbunden** (siehe Exkurs 1). Echter Wettbewerb benötigt zudem die Entscheidungsfreiheit der Kundinnen und Kunden über die gewünschte Qualität der Produkte oder der Leistung. Aufgrund der Leitungsgebundenheit der Ver- und Entsorgungsnetze ist diese Entscheidungsfreiheit im Wassersektor nicht gegeben.

#### *Exkurs 1: Mischungs- und Leitungsproblematik*

- ▶ Trinkwasser ist ein sensibles Lebensmittel und aus chemischen Gründen nicht beliebig mischbar. Sollen Wässer unterschiedlicher Zusammensetzung und Qualitäten von verschiedenen Anbietern in ein Versorgungsnetz eingespeist werden, sind vorab Qualitätsfragen zu klären.
- ▶ Maßnahmen zur Vermeidung des freien Mischens von Trinkwässern unterschiedlicher Beschaffenheit müssen ergriffen werden, da sonst wegen des Verlustes des Kalk-Kohlensäure-Gleichgewichts Korrosionen im Rohrnetz drohen.
- ▶ Netzeinspeisung und Abgabe an die Verbraucher bedürfen aufwendiger zeitlicher und hydraulischer Koordinierung. Andernfalls könnten Druckstöße zu vermehrten Rohrbrüchen führen und das Netz insgesamt gefährden. Bei Durchleitung und Wasservermischung müssen die Kunden eventuell mit zeitweiligen Qualitätseinbußen allgemeiner Art wie Eintrübungen oder Versorgungsdruckschwankungen rechnen.

#### *Exkurs 2: Überregionale und fachübergreifende Problematik*

Die Trinkwasserversorgung umfasst nicht nur die Fassung und Verteilung von Wasser, sondern auch den Schutz der Einzugsgebiete. Am Beispiel von Wien bestehen diese aus mehreren Gebirgsgruppen, welche die beiden Hochquellleitungen der Stadt speisen. Gesetzliche Schutzmaßnahmen für diese sehr weitläufigen Areale können nur einen Rahmen vorgeben. Die Stadt Wien hat daher über viele Jahrzehnte große Teile der Wassereinzugsgebiete aufgekauft und orientiert sowohl die forstwirtschaftliche als auch die touristische Nutzung

extensiv und ausschließlich an wasserressourcenschonenden und bewahrenden Zielen. Die Kosten all der darunter fallenden Maßnahmen fließen gemäß der Wasserrahmenrichtlinie in den Wasserpreis ein.

Kurz- und mittelfristig ließen sich einerseits durch eine gewinnorientierte Forstwirtschaft sowie eine Ausnutzung des touristischen Potentials (z.B. Pisten, Lifte) der Schutzgebiete erhebliche Gewinne erzielen. Langfristig und damit außerhalb des Betrachtungshorizontes gängiger privater Unternehmensmodelle wären die daraus resultierenden Schäden am „Produktionsstandort“ Wasser erheblich und fielen wieder der Kommune zur Last.

### **A**RGUMENT 1: Bei der Wasserversorgung handelt es sich um ein natürliches Monopol. Der Wettbewerb im Wassersektor

- wäre mit hohen Kosten verbunden und somit unwirtschaftlich (Aufbau von Parallelnetzen, Präventivmaßnahmen bei der Mischung und Leitung von Wässern),
- könnte die hohe Qualität des Wiener Wassers beeinträchtigen und
- widerspricht einer sinnvollen, nachhaltigen und ökologischen Bewirtschaftung der Wasserressourcen.

## **2. Fehlende Effizienzsteigerung**

Ein Hauptargument der Liberalisierungsbefürworter des Wassersektors ist, dass Private **effizienter** wirtschaften und damit mit Preisreduktionen für die Endabnehmerinnen und Endabnehmer verbunden sind.

### **Was versteht man unter dem Begriff Effizienz?**

Der unterstellte kausale Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Effizienz entspringt der Lehre der Mikroökonomie. Nach dieser Theorie soll unter den Bedingungen vollkommener Konkurrenz – also unter marktwirtschaftlichen Laborbedingungen – effiziente Produktion stattfinden. Die Begründung dafür ist, dass unter diesen Bedingungen ein Haushalt ein Gut immer beim günstigsten Anbieter oder der günstigsten Anbieterin erwerben würde, und somit Druck auf alle Anbieter entstehen würde, möglichst effizient zu produzieren. Das Angebot eines Gutes zum Marktpreis dient der Mikroökonomik folgend somit als Zeichen für effiziente Leistungserbringung.

**Während bei vollkommener Konkurrenz Marktpreise als Indikator für effiziente Produktion dienen, fallen Preise als Beurteilungsmöglichkeit bei öffentlichen Anbietern aus:** Einerseits haben öffentliche Anbieter in aller Regel eine natürliche Monopolstellung, andererseits setzen marktmäßige Preisvergleiche auch gleiche Produkte voraus – eine Voraussetzung, die bei öffentlichen Leistungen aufgrund lokaler Besonderheiten nicht erfüllt werden kann.

**Für kommunale Wasserversorgungen trifft die natürliche Monopolsituation in hohem Maße zu:** Einmal errichtete Wasserversorgungsnetze können nicht einfach durch ein zweites Netz ersetzt werden. Wasserleitungsnetze sind naturgemäß auch nicht teilbar. Kundinnen und Kunden der Wasserversorgung können deshalb – technisch bedingt – nicht zwischen konkurrierenden Anbietern von Leitungswassermarken wählen. **In dieser Struktur können Wettbewerb und effiziente Marktpreisbildung nicht stattfinden, und Marktpreise somit auch nicht als Indikator für Effizienz verwendet werden.**<sup>21</sup>

### Effizienz bei öffentlichen Dienstleistungen

Zur Effizienzmessung öffentlicher Dienstleistungen wie der Wasserversorgung muss die produzierte Leistung direkt dem dafür erforderlichen Ressourceneinsatz gegenüber gestellt und anhand von Vergleichen ähnlicher Leistungen (Benchmarkings) beurteilt werden.<sup>22</sup> Alle Methoden zur Effizienzmessung setzen jedoch voraus, dass die Leistungen von zumindest zwei Anbietern anhand mehrerer Kriterien in Qualität und Umfang klar messbar und damit vergleichbar sind. Aufgrund des Dienstleistungscharakters öffentlicher Leistungen und ihrer besonderen Komplexität (z.B. in Bezug auf Netzgebundenheit, flächendeckenden Anschlusszwang, soziale Kriterien der Preis- und Leistungsgestaltung, topografische Unterschiede von Versorgungsgebieten) sind umfassende Leistungsvergleiche von Daseinsvorsorgeleistungen jedoch schwierig.<sup>23</sup>

Zur **Messung der produzierten Leistung** kommt in der Wasserversorgung eine **Vielzahl an technischen, sozialen und subjektiven Kriterien** in Frage, zum Beispiel:

- Zahl der versorgten Einwohner und Einwohnerinnen oder Zahl der angeschlossenen Zähler,
- Gesamtvolumen der Wasserabgabe an Haushalte, Betriebe und Dritte,
- chemische Qualität des Wassers oder Wasserdruck bei Entnahme,
- Preis je verbrauchtem Kubikmeter Wasser, Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger,
- Sicherstellung des Grundrechts auf Wasser,
- Zahl und Dauer von Ausfällen der Wasserversorgung,
- die Dauer der Herstellung eines Neuanschlusses,
- Qualität der Integration des Verteilungssystems mit verbundenen Infrastruktursystemen, (etwa Straßenbau und Abwassersystem)
- Höhe der jährlichen Infrastrukturinvestitionen sowie Länge des Verteilungsnetzes.

21) Vgl. Zimmermann Horst: Kommunal финанzen. 2. Aufl. 2009, S. 10 f. sowie Zimmermann Horst, Henke Klaus-Dirk, Broer Michael: Finanzwissenschaft. 11. Auflage 2012, S. 6 f.

22) Dazu wurden in der Wirtschaftswissenschaft mehrere Methoden entwickelt: Die Data Envelopment Analysis (DEA) oder die Stochastic Frontier Analysis (SFA) seien hier beispielhaft für vergleichende Effizienzmessung angeführt.

23) Vgl. Puwein W., Kletzan D., Köppl A., Url T.: Nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen. Institutionelle und ökonomische Voraussetzungen. Studie des im Auftrag des Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank (2002).

Auch die **Messung des Ressourceneinsatzes** in der Wasserversorgung ist komplex, zumal eine einheitliche, etwa zwischen mehreren großen Städten vergleichbare Kostenrechnung fehlt. Studien berücksichtigen beispielsweise folgende **Indikatoren**:

- Zahl der Beschäftigten im Versorgungsbetrieb und den beauftragten Unternehmen
- Sachbezugskosten
- externe ökologische Kosten von Wasserentnahme, -aufbereitung und -verteilung
- Wasserverluste im Leitungsnetz
- Abschreibungs- und Betriebskosten von Zubringerleitungen und Verteilungsnetz
- Länge des Verteilungsnetzes
- Transaktionskosten von Auftragsvergaben und Überwachung von Leistungen.

Da in der Praxis Vergleichsdaten in der gesamten Breite nicht zur Verfügung stehen, beschränken sich Studien zur Effizienzmessung meist auf einzelne dieser Kriterien, wie den Preis, die Leitungsverluste, einzelne Kostenfaktoren, die Zahl der Ausschlüsse von der Wasserversorgung bei Zahlungsunfähigkeit von Haushalten oder die subjektive Einschätzung von Effizienz. Somit kommt der konkreten Auswahl dieser Kriterien eine wesentliche Rolle zu. Diese Auswahl variiert je nach Studie beträchtlich.<sup>24</sup>

Viele Studien gehen der Frage nach, inwieweit sich verschiedene Regime der kommunalen Wasserversorgung – d.h. öffentliche oder private Leistungserstellung, Regulierung oder Wettbewerb – auf die Effizienz auswirken. **Empirische quantitative Studien und Fallbeispiele zeigen hier mehrheitlich, dass private Wasserversorger – wenn überhaupt – nur kurzfristige Effizienzgewinne gegenüber öffentlichen Versorgern erzielen können.**<sup>25</sup> **Zudem wurden Rekommunalisierungen in den jüngsten Jahren vielfach mit fehlender Effizienz bei privaten Wasserversorgern begründet.**<sup>26</sup> Dieser Befund erscheint nach Jahren europaweiter Erfahrungen mit Privatisierungen vor allem deshalb plausibel, da nun der Blick wieder verstärkt auf den Primärzweck der kommunalen Wasserversorgung gerichtet wird – nämlich die flächendeckende Versorgung der Bürger und Bürgerinnen zu leistbaren Preisen.

---

24) Mitunter wird Effizienz fälschlicherweise sogar anhand von Gewinnen oder sogar Aktienkurssteigerungen gemessen. Dies ist für öffentliche Dienstleistungen deshalb irreführend, weil hier den der Leistung zugrunde gelegten Sachzielen gegenüber wirtschaftlichen Zielen klar Vorrang einzuräumen ist.

25) Vgl. Hall D., Lobina E.: The relative efficiency of public and private sector water, Oktober 2005.

26) Vgl. Hall D., Lobina E., Terhorst P.: Re-municipalisation in Europe, November 2012; Thaler T.: Siedlungswasserwirtschaft in öffentlicher oder privater Hand. England/Wales, die Niederlande und Porto Alegre (Brasilien) als Fallbeispiele. Wien, 2012; Halmer S., Hauenschild B.: Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU, Wien 2014.

**ARGUMENT 2:** Empirische Studien belegen, dass private Unternehmen im Gegensatz zu öffentlichen Dienstleistern nicht effizienter wirtschaften. Im Gegenteil: Rekommunalisierungen wurden aufgrund mangelnder Effizienz von Privaten bei der Wasserversorgung durchgeführt.

### 3. Preissteigerungen

Eines der Hauptargumente der Privatisierungsbefürworter ist oft, dass Private zu niedrigeren Preisen anbieten. Studien belegen allerdings, dass im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung öffentliche Anbieter nicht teurer sind als Private und darüber hinaus eine bessere Qualität gewährleisten.<sup>27</sup> Unbeachtet bleibt dabei, dass öffentliche Anbieter die bereits getätigten Investitionen sowie die Aufwendungen zur dauerhaften und zukunftsorientierten Trinkwasserversorgung bei der Preisgestaltung zu berücksichtigen haben.

„In den 15 Jahren der privaten Erbringung ist der Wasserpreis in Budapest um das Doppelte gestiegen, in Potsdam und Bordeaux hat er sich in Folge der Privatisierung innerhalb von nur drei Jahren um 30 Prozent erhöht und in London führten die hohen Wasserpreise gar dazu, dass einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen, die ihre Rechnung nicht bezahlen konnten, der Wasseranschluss gesperrt wurde.“<sup>28</sup>

**ARGUMENT 3:** Studien stellten fest, dass private Anbieter im Vergleich zu öffentlichen nicht billiger wirtschaften. Hinzu kommt, dass öffentliche Wasserdienstleistungen oft qualitativ hochwertiger sind als private.

### 4. EU-Sekundärrecht

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) hat u.a. den Schutz und die Verbesserung des Zustandes der aquatischen Ökosysteme sowie die Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung in der EU zum Ziel. Durch die **Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie soll der langfristige Schutz der vorhandenen Ressourcen erreicht werden.** Eine Wasserversorgung, die nach rein betriebswirtschaftlichen Maßstäben erfolgt und keine ökologischen, ressourcenschonenden Aspekte berücksichtigt, stände im Widerspruch zu den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie und hätte etwas größere Leitungsverluste zur Folge. Wien unterstützt den politischen Ansatz der WRRL und spricht sich deutlich gegen die Erlassung neuer Regelungen aus, die den Zielen dieser Richtlinie widersprechen.<sup>29</sup>

27) Siehe dazu auch S. 39.

28) Siehe Punkt II.B.2., Rekommunalisierungstrend in Europa.

29) Zu den Zielen der Wasserrahmenrichtlinie siehe oben Punkt I.B.2.

Beispiele in anderen Großstädten haben gezeigt, wie steigende Rohrnetzverluste infolge Vernachlässigung teurer Instandhaltung durch billigere Wassermehreinspeisungen zum Nachteil vorhandener Ressourcen ausgeglichen werden.

**ARGUMENT 4:** Eine primär nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten orientierte Bewirtschaftung der Wasserressourcen konfliktiert mit den Zielen eines nachhaltigen Gewässerschutzes und widerspricht somit der europäischen Wasserrahmenrichtlinie.

## 5. Fehlende Investitionstätigkeit

Als **Indiz für den Zustand der Netze** können die **Wasserleitungsverluste** herangezogen werden. Private sind zumeist nur an dem mit der Dienstleistung erzielten Gewinn interessiert. Diese kurzfristige Gewinnorientierung hat bei privaten Unternehmen insbesondere in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs eine Investitionszurückhaltung (laut Umweltbundesamt ist die Industrie mit rund 60% der größte Wasserverbraucher in Österreich) zur Folge. Gerade **in konjunkturellen Abschwungphasen dringend benötigte Wachstumsimpulse durch Investitionen in die Infrastruktur unterbleiben** daher. Dies führt mittel- und langfristig zu einer Verschlechterung des Netzzustandes (siehe dazu Punkt II.B.2.) und zu verminderter Nachhaltigkeit. Beispiele zeigen, dass an der Versorgungsinfrastruktur entstandene Schäden im Zuge von Rekommunalisierungen von der öffentlichen Hand getragen werden.

Beispielsweise besteht der Quellenschutz in den Wasserschongebieten der Stadt Wien in der besonderen Bewirtschaftung der Wälder mit deutlichen Einschränkungen gegenüber einem Forstbetrieb, der die Holzproduktion als primäres Betriebsziel hat. Es bestehen Einschränkungen in der Nutzungsart und -menge, in der Wahl der Arbeitsmethoden und dem Forststraßenbau. In Bezug auf die Baumartenwahl sind Aspekte des Bodenschutzes maßgeblich. Ein über Jahrzehnte vorausschauender Blick ist notwendig, **fehlende Investitionen in den Naturraum können sich erst nach Jahrzehnten bemerkbar machen**. Neben der Waldwirtschaft ist auch das Gebietsmanagement als Dienstleistung zum Quellenschutz zu sehen, wie z.B. die Lenkung des Tourismus, die Regulierung der Weidewirtschaft und die gezielte Öffentlichkeitsarbeit zur Bewusstseinsbildung. Die so entstehenden höheren Kosten können nur teilweise nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten bewertet werden. Diese geringeren Deckungsbeiträge sind im Sinne des Ressourcenschutzes zu sehen.

**ARGUMENT 5:** Internationale Beispiele zeigen, dass Private zu wenig in den Erhalt bzw. die Erneuerung von Infrastrukturen investieren. Überdurchschnittliche Wasserleitungsverluste sind die Folge.

## 6. Negative Konsequenzen für Gebietskörperschaften

### Kompetenzverlust

Erkenntnisse aus anderen Städten belegen, dass mit **Liberalisierungen regelmäßig auch der Verlust des vorhandenen „Wasser-Know-hows“ innerhalb der jeweiligen Behörde einhergeht**. Bei der Übernahme der Wasserversorgung durch Private, wird der „öffentliche“ Teil der Kompetenzen auf die Regulierungsbehörden übertragen. Dies führt bei Versagen des privaten Erbringers dazu, dass die „Rekommunalisierungen“ an der mangelnden fachlichen Kompetenz der Behörde scheitern könnten.

### Kontrollverlust

Die Möglichkeit der direkten **Einflussnahme auf Versorgungsqualität und -sicherheit geht verloren**. Ebenso die Flexibilität: Vom beauftragten Unternehmen können nur die vertraglich vereinbarten Leistungen verlangt werden. Stellt sich nach Vertragsabschluss heraus, dass (maßgebliche) Punkte nicht bedacht wurden, können diese für den Zeitraum der Vertragsdauer vom beauftragten Unternehmen nur unter (kostspieligen) Vertragsänderungen gefordert werden.

### Aufbau von Parallelstrukturen

Mit Liberalisierungen gingen bisher regelmäßig Ausschreibungsverpflichtungen und damit das Erfordernis der Einrichtung ausschreibender Behörden einher. Zwischen der ausschreibenden Behörde und der ebenfalls im Liberalisierungsprozess zu gründenden Regulierungsbehörde müsste (nach den Erfahrungsbeispielen in anderen liberalisierten Sektoren) eine rechtliche und organisatorische Trennung bestehen.

Darüber hinaus müssen ausschreibende Behörden mit umfangreichen und effektiven Kontrollkompetenzen ausgestattet werden, damit sie ihren Aufgaben wirkungsvoll nachkommen können. Die Kompetenzen ausschreibender Behörden werfen regelmäßig Fragen nach der örtlichen Zuständigkeit auf, die vor allem in föderalen Mitgliedstaaten wie Österreich oder Deutschland zu Problemen führen, wenn die Versorgungsnetze über das Gebiet der örtlichen Zuständigkeit der Behörde hinausreichen. Überdies entstehen durch eine umfangreiche Regulierungsstruktur erhebliche Mehrkosten.

### Hohe Transaktionskosten

Erfahrungen haben gezeigt, dass große **Systemumstellungen auch sehr hohe Transaktions-, Übergangs- und Risikokosten für die öffentliche Hand verursachen**. Ein derart massiver Eingriff in bestehende Strukturen mit hohem ökonomischen und politischen Risiko ist gesellschaftspolitisch nur dann zu rechtfertigen, wenn

- ▶ die Dienstleistungserbringung objektiv gesehen nicht zufriedenstellend funktioniert,
- ▶ die vorgeschlagene Reform nachhaltige volkswirtschaftliche Vorteile erwarten lässt und
- ▶ die Bevölkerung der Systemumstellung mehrheitlich positiv gegenübersteht.

Diese Bedingungen für einen Systemumbruch treffen in Wien allesamt nicht zu.<sup>30</sup>

**A**RGUMENT 6: Liberalisierungen sind für Gebietskörperschaften mit vielen negativen Begleiterscheinungen verbunden (Verlust von know-how, Aufbau von parallelen Behörden, Kosten,...).

---

30) Schönbäck, Oppolzer, Kraemer, Handsen, Herbke ua.: Internationaler Vergleich der Siedlungswasserwirtschaft, Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Österreich und des Österreichischen Städtebundes, S. 562.

## B. Aktuelle Entwicklungen

### 1. Die Wasserversorgung als Verhandlungsmasse von Freihandels- und Investitionsabkommen\*

Freihandels- und Investitionsschutzabkommen werden selten öffentlich debattiert. Eine wichtige Ausnahme bildet derzeit das EU-USA Abkommen „TTIP“ (Transatlantic Trade and Investment Partnership). Die offensiven kommerziellen Interessen, die mit derartigen Abkommen verbunden werden, betreffen auch die Wasserversorgung. Wie diese als Teil der Daseinsvorsorge betroffen ist und geschützt werden kann, geht diese Orientierungshilfe nach.

#### Einführung

Die Ursprünge der Kontroverse gehen auf das **General Agreement on Trade in Services (GATS)** zurück. Dieses 1995 in Kraft getretene **Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO)** hat die „**progressive**“, d.h. **fortschreitende Liberalisierung des globalen Dienstleistungshandels, zum Ziel**. Hier sind unter dem Stichwort „Handelshemmnis“ nicht – wie im konventionelleren Sinn bei Waren – etwa Zölle zu verstehen. Vielmehr liegt das Interesse darin, die Zugänge zu den Märkten anderer WTO-Mitglieder zu verbessern und nicht-tarifäre Handelshemmnisse „hinter der Grenze“ abzubauen. Damit rückt zum einen in den Fokus, in welchem Ausmaß Verpflichtungen zur Marktöffnung eingegangen werden (z.B. Abbau von Maßnahmen zur Beschränkung der Anzahl von Dienstleistungserbringern). Zum anderen stehen auch Regulierungskompetenzen in den liberalisierten Märkten zur Verhandlung (z.B. Qualifikationsanforderungen und erforderliche Standards zur Erfüllung einer Konzession). Die hohe Reichweite dieser fortschreitenden Liberalisierungsagenda führt zu **fortgesetzten Spannungsfeldern**: Wann beginnt und wo endet eine derart kommerzielle Betrachtungsweise? Handelt es sich im konkreten Fall um legitime Bestimmungen im öffentlichen Interesse oder ein bloßes Handelshemmnis? Welche Vorrang- und Vereinbarkeitsregeln gelten in international verpflichtenden Abkommen? Vor dem Hintergrund dieser Spannungsfelder lassen sich bis heute **Konflikte um die Behandlung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge** im GATS und in den darauf basierenden Folgeabkommen verstehen.

Ein wichtiger Teil der Vorgeschichte des GATS sind die Liberalisierung und Privatisierung zahlreicher Dienstleistungssektoren im Zuge der „**neoliberalen Transformation**“, für die die Reagan- und Thatcher-Regierungen in den USA und Großbritannien eine Vorreiterrolle einnahmen. Dadurch gewannen in vielen zuvor stark regulierten Bereichen (z.B. Telekommunikation, Post, Verkehr, Energie) privatwirtschaftliche Unternehmen an Bedeutung. Im Zuge des wettbewerbsstaatlichen Umbaus des keynesianisch geprägten Wohlfahrtsstaates **wurden somit Marktinteressen in Bereichen der Daseinsvorsorge geschaffen, die zuvor**

\* Beitrag von Prausmüller Oliver, Arbeiterkammer Wien.

**durch öffentliche Monopole organisiert waren.** Vor dem Hintergrund dieser polit-ökonomischen Umbrüche fächern sich zugleich die unmittelbaren Interessens- und Akteurskonstellationen hinter der Entstehung des GATS breiter auf:

Zu nennen sind u.a. globale Expansionsinteressen im Bereich Finanzdienstleistungen (als Folge der Kapitalverkehrsliberalisierungen in den 1970/80er-Jahren), unternehmensbezogene Dienstleistungen (z.B. Consulting, Wirtschaftsprüfung, Werbung) oder etwa Informations- und Kommunikationsdienste.

Für die Integration von Dienstleistungen in die multilateralen Handelsgespräche zur Uruguay-Runde (1986–94), die der Entstehung der WTO und des GATS vorausgegangen waren, hatten sich zunächst vor allem transnational orientierte US-amerikanische und britische Wirtschaftslobbyverbände eingesetzt. Ihnen folgte die schrittweise Formierung sog. „Coalitions of Services Industries“ in anderen Ländern. Es ist in diesem Zusammenhang auch hinreichend dokumentiert, wie die Europäische Kommission die Gründung des bis heute zentralen Lobbyverbands European Services Forum (ESF) unterstützt hat<sup>31</sup>.

### *Zentrale Verpflichtungen und Ausnahmestimmungen für die Daseinsvorsorge*

Im GATS und in den darauf aufbauenden Folgeabkommen sind in der Regel nur Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden, vom Anwendungsbereich ausgenommen. Darunter fallen jedoch nur solche Dienstleistungen, die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb erbracht werden (Art. I:3 (b), (c) GATS). Wiederholt wurde an dieser Bestimmung kritisiert, dass sie keine Rechtssicherheit für Leistungen der Daseinsvorsorge garantiert, die über einen engen Bereich hoheitlicher Aufgaben wie z.B. Polizei oder Justiz hinausgehen.

Aus dieser großen Reichweite des Anwendungsbereichs folgt ein fortgesetztes Konfliktpotenzial mit Regulierungen zur Finanzierung, Organisation sowie Erbringung öffentlicher Dienstleistungen und deren Abgrenzung zu privatwirtschaftlichen Aktivitäten. Folgende Punkte werden als besonders problematisch erachtet:

- 1) **Marktzugangsverpflichtungen** derartiger Abkommen enthalten eine Vielzahl von Verboten zur mengenmäßigen und qualitativen Einschränkung des Marktzugangs. Darunter fallen u.a. Beschränkungen zur Anzahl der Dienstleistungserbringer (z.B. in der Form von Monopolen, ausschließlichen Rechten oder wirtschaftlichen Bedarfsprüfungen); oder das Verbot, bestimmte rechtliche Unternehmensformen vorzuschreiben oder die Höhe ausländischer Kapitalbeteiligungen an inländischen Dienstleistungserbringern durch die Festlegung prozentualer Höchstgrenzen zu beschränken.
- 2) Verpflichtungen zur **Inländerbehandlung** ziehen nach sich, dass ausländische Dienstleistungen und Dienstleistungserbringer nicht schlechter als inländische behandelt

31) Detaillierte Darstellungen finden sich u.a. bei Deckwirth 2010: S. 180 ff., Raza 2014, Gould 2003.

werden dürfen. Z.B. sind Förderungen, die ausschließlich öffentlichen Dienstleistungsanbietern zukommen, oder Vorschriften, die „formal“ ident sind, aber gegebenenfalls als eine „de facto“ Veränderung der Wettbewerbsbedingungen zugunsten eines lokalen oder regionalen Anbieters gewertet werden, potentiell abkommenswidrig.

- 3) Darüber hinaus beinhaltet das GATS eine **erweiterte Verhandlungsagenda**, die beispielsweise die Behandlung von Dienstleistungen im öffentlichen Beschaffungswesen oder die Entwicklung von detaillierteren Disziplinen zur innerstaatlichen Regulierung umfasst. Damit sind Themen wie die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen, die Behandlung von Universaldienstverpflichtungen oder die Einführung von „Notwendigkeitstests“ für handelshemmende Maßnahmen (s.u.) verbunden. Diese Agenda konnte im GATS-Rahmen bislang nicht durchgesetzt werden, gewinnt jedoch mit jüngeren Verhandlungen wie z.B. für das EU-USA-Abkommen TTIP neuerlich an Relevanz.

Für die Verpflichtungsbereiche **Marktzugang und Inländerbehandlung** bestehen bis dato in den Verpflichtungslisten der EU auf Basis des GATS **zwei zentrale, spezifische Ausnahmebestimmungen:**

- a) Der **„horizontale Subventionsvorbehalt“** nimmt die **Subventionsvergabe im öffentlichen Sektor von den Verpflichtungen zur Inländergleichbehandlung aus.**
- b) Die **„public utilities“-Klausel** räumt zudem für Dienstleistungen, die auf lokaler oder nationaler Ebene als öffentliche Versorgungsleistungen angesehen werden, die Zulässigkeit von Monopolen und Ausschließlichkeitsrechten ein.

Es handelt sich aber um keine generelle Ausnahme für die öffentliche Daseinsvorsorge vom Anwendungsbereich des Abkommens. So erstreckt sich etwa die „public utilities“-Klausel nicht auf andere „Marktzugangsbeschränkungen“ wie z.B. wirtschaftliche Bedarfsprüfungen oder das Vorschreiben bestimmter rechtlicher Unternehmensformen. Solche Prüfungen würden jedoch im Falle nachteiligen Wettbewerbs ermöglichen, die Anzahl der Dienstleistungserbringer für die Sicherheit und Qualität der betroffenen Dienstleistung einzuschränken. Zudem könnte auch ein „Gesetz, das die Erbringung der Wasserver- und Abwasserentsorgung nur in der Form eines Kommunalunternehmens (...) vorsieht und z.B. Aktiengesellschaften ausschließt, (...) als Marktzugangsbeschränkung angesehen werden“<sup>32</sup>.

Trotz **bestehender Unsicherheiten für die öffentliche Daseinsvorsorge** waren zuletzt statt einer Ausweitung bestehender Ausnahmen wiederholte Versuche der EK zu verzeichnen, die bestehende „public utilities“-Klausel einzuschränken. Demnach sei diese in aktuellen Verhandlungen schwer beizubehalten und beschränke offensive Interessen. Daher sind bislang Reformvorschläge für ein höheres Schutzniveau für öffentliche Dienstleistungen und deren generelle Herausnahme aus dem Anwendungsbereich von Freihandelsabkommen unberücksichtigt geblieben<sup>33</sup>.

32) Krajewski 2014b: 2.

33) Krajewski 2011, 2009; EK 2011, Prausmüller/Ey 2011, Deckwirth 2004: 32ff.

## Erfahrungen & strategische Optionen zur Liberalisierung der Wasserversorgung

Was hat die Wasserversorgung mit Abkommen wie dem GATS zu tun? Dazu war beispielsweise 2003, im Zuge der „GATS 2000“-Verhandlungen, folgende Einschätzung der EK anzutreffen: **„Umweltdienstleistungen sind für die EU in der aktuellen Runde von Dienstleistungsverhandlungen von prioritärer Bedeutung.** Europäische Unternehmen sind in den meisten Bereichen (wasserbezogene Dienstleistungen, Abfallmanagement, Luftreinhaltung, etc) international führend (...) Es gibt allen Grund dazu, die Beteiligung des privaten Sektors bei der Erbringung von wasserbezogenen, und insbesondere bei Wasserversorgungsdienstleistungen, zu fördern“<sup>34</sup>.

Damit wird deutlich, dass die **Europäische Kommission wiederholt als eine vehemente Befürworterin der Aufnahme der Wasserversorgung in das GATS aufgetreten ist.** Dazu kommt ein starkes Interesse der europäischen Wasserindustrie – wie z.B. der global führenden Wasserkonzerne Veolia (damals: Vivendi) und Suez – am Abbau der „Handelshemmnisse“. Am Beispiel der EU in den letzten GATS-Verhandlungen lässt sich nicht nur die enge Verwobenheit zwischen der verhandlungsführenden EK und den europäischen transnationalen Konzernen in diesem Bereich verdeutlichen. Es zeigt sich auch, wie strategische Optionen zur Wasserliberalisierung ineinandergreifen und je nach Verhandlungsdynamik variieren können.

Letztlich scheiterten die offensiven Interessen der EK zur Liberalisierung der Wasserversorgung im Zuge der letzten Verhandlungsrunde der WTO zum GATS (diese begann im Jahr 2000, wurde 2001 formell in die Doha-Verhandlungsrunde der WTO integriert und ist bis heute nicht abgeschlossen). Zugleich ermöglicht die Differenzierung zwischen *a) Außenorientierter Liberalisierung*, *b) Top-down Liberalisierung* und *c) Lock-in Liberalisierung*<sup>35</sup> auch mit Blick auf Verhandlungen jüngerer Datums – wie z.B. für die „**TTIP**“ oder das **GATS-Folgeabkommen „TiSA“ (Trade in Services Agreement)** – einen geschärften Blick darauf, welche Wege diese offensiven Interessen potentiell gehen können:

### *a) Außenorientierte Liberalisierung*

Bei dieser Option liegt die Stoßrichtung auf einer *außengerichteten Liberalisierungsstrategie*, bei der das Interesse an der **Erschließung von Märkten in EU-Drittstaaten im Vordergrund** steht. So richtete beispielsweise die EU im Zuge der GATS 2000-Verhandlungen an 72 Staaten die Forderung, ihre Wasserversorgung für europäische Konzerne zu öffnen und auf jedwede Vorzugsbehandlung für lokale Anbieter zu verzichten. Damit war der Vorstoß verbunden, „Wasser für menschlichen Gebrauch“ überhaupt erst in die GATS-Klassifikation der verhandelten Dienstleistungssektoren aufzunehmen. Auch in Verhandlungen für Abkommen jüngerer Datums könnte solch ein Vorgehen ein „Bumerang- Szenario“ nach sich ziehen: Während die EU unmittelbar selbst keine Bereitschaft für Angebote signalisiert, ziehen ihre offensiven Forderungen zur Liberalisierung der Wasserversorgung in anderen

34) EK 2003: 3., eig. Übersetzung; vgl. Deckwirth 2010: 252 und Gould 2003.

35) Siehe S. 35 f.

Staaten Gegenforderungen nach sich. Dies kann in weiterer Folge den Druck erhöhen, die Wasserversorgung ihrerseits zu liberalisieren oder zu einem Abtausch in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge bereit zu sein. Zudem läuft solch eine Liberalisierungsstrategie Gefahr, einen Präzedenzfall für Folgeverhandlungen bzw. die Aufnahme der Wasserversorgung auch in andere Freihandelsabkommen zu schaffen. **Aktuell fordern bereits US-amerikanische Nichtregierungsorganisationen, dass im Zuge der Verhandlungen zur TTIP keine Übernahme öffentlicher Versorgungssysteme durch europäische Wasserkonzerne erleichtert werden darf**<sup>36</sup>.

### *b) Top-down-Liberalisierung*

Eine Strategie zur „*Top-down*“-Liberalisierung kann sich dazu eignen, marktschaffende und -vertiefende Maßnahmen gleichsam „von oben“ gegenüber der nationalen und/oder kommunalen Ebene voranzubringen und dort bestehende Widerstände zu umgehen. Hier stieß die verhandlungsführende EK in den GATS 2000-Verhandlungen aber bereits frühzeitig auf vehementeren Einspruch einzelner Mitgliedstaaten und öffentliche Kritik:

**Trotz der Liberalisierungsforderungen an 72 Staaten konnte die EK im Gegenzug schlussendlich kein Angebot für EU-Verpflichtungen in der Wasserversorgung im GATS legen.** Davon unbenommen besteht ein anhaltendes Spannungsverhältnis zu Liberalisierungsinteressen im Rahmen des EU-Binnenmarkts. Hier konnte zuletzt erst nach starkem öffentlichem Druck – u.a. angesichts des Erfolgs der europäischen Bürgerinitiative „right2water“ – eine Herausnahme der Wasserversorgung aus der Konzessionsrichtlinie erreicht werden.

Es ist auch für die Zukunft nicht auszuschließen, dass vor dem Hintergrund dieser latenten Liberalisierungsinteressen in Verhandlungen zu internationalen Freihandelsabkommen ein „Spiel über die Bande“<sup>37</sup> in Betracht gezogen wird. Die EK hat z.B. in einem handelspolitischen Hintergrundpapier aus dem Jahre 2011 die Wasserversorgung neben anderen „Netzwerkindustrien“ unter der Rubrik „wo privatisiert, von offensivem Interesse“ für aktuelle Freihandelsabkommens-Verhandlungen eingestuft<sup>38</sup>. Zugleich treffen diese fortgesetzten Liberalisierungsinteressen auf eine starke öffentliche Sensibilisierung. Vor dem Hintergrund der GATS-Erfahrungen ist auch denkbar, dass anders gewichtete Strategien gewählt werden. Zuletzt hat hier der Vorstoß der EK im Rahmen der **TTIP** hellhörig gemacht, auch über Dienstleistungskonzessionen sowie Regulierungen zu **Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) im Rahmen des Kapitels zu öffentlicher Beschaffung und Vergabe** verhandeln zu wollen<sup>39</sup>.

Dazu kommt der **anhaltende Privatisierungsdruck**, der durch die Sparauflagen der Troika (EK, IWF, EZB) auf Länder wie etwa Griechenland zur Liberalisierung und Privatisierung

36) Food & Water Watch 2013.

37) vgl. Rühle 2014: 93 in Zusammenhang mit den Schwellenwerten im Government Procurement Agreement (GPA) der WTO. Zur Behandlung der öffentlichen Beschaffung im TTIP vgl. zudem Beck/Scherrer 2014.

38) EK 2011.

39) AK 2014.

ihrer Wasserversorgung ausgeübt wird. Eine stärkere Etablierung von Wassermärkten innerhalb einzelner Mitgliedstaaten und des EU-Binnenmarkts macht auch eine verstärkte Verhandlungsdynamik im Rahmen internationaler Freihandelsabkommen wahrscheinlicher.

### *c) Lock-in-Liberalisierung*

Mit der „Lock-in“-Option **können bereits durchgesetzte Liberalisierungen auf kommunaler, nationaler oder europäischer Ebene, durch Verpflichtungen in internationalen Freihandelsabkommen gegen eine Rücknahme dieser Maßnahmen abgesichert werden.** Als völkerrechtliche Verträge sind Abkommen im Gefolge des GATS auf langfristige Bindung ausgerichtet. Streitfälle, die zulasten eines beklagten Staates ausgehen, sind mit der Forderung nach Rücknahme der abkommenswidrigen Bestimmung verbunden. Für die Verletzung von bestehenden Verpflichtungen wirken potentiell starke Sanktionsmechanismen (bis hin zu Kompensationszahlungen) im Rahmen des WTO- Streitbeilegungsverfahrens vorbeugend.

**Einmal eingegangene Verpflichtungen können nur in einem sehr aufwendigen Verfahren revidiert werden und erfordern Verhandlungen über Kompensationsleistungen** (z.B. „Ersatzverpflichtung“ in anderem Bereich). Vor diesem Hintergrund besteht ein hoher Anreiz für marktliberale Regierungen, bereits durchgesetzte Maßnahmen in derartigen Vertragswerken aufgrund ihrer langfristig disziplinierenden Wirkung festzuschreiben (Bindung des unmittelbar bestehenden Liberalisierungsbestands). Die erschwerte Reversibilität birgt gerade auch in sensiblen Bereichen wie der Daseinsvorsorge fortgesetzte Konfliktpotentiale. Diese resultieren aus eingeschränkten Handlungsoptionen, Konsequenzen aus negativen Liberalisierungserfahrungen zu ziehen. **Die Aufnahme der Wasserversorgung in allfällige Verpflichtungen ist auch eine Option dafür, gegenwärtige Entwicklungen zur Rekommunalisierung vormals öffentlich erbrachter Leistungen der Daseinsvorsorge zu erschweren.**

### **Neue Konfliktfelder und Ausblick**

Angesichts der stockenden Fortschritte im Rahmen der WTO ist in den letzten Jahren eine starke Zunahme von Folgeverhandlungen zum GATS zu verzeichnen („GATSplus“). Zu den prominentesten Fällen zählen:

**Die bilateralen Verhandlungen zur „TTIP“ (offiziell in Verhandlung seit 2013), zum EU-Kanada-Abkommen „CETA“ (Comprehensive Economic and Trade Agreement seit 2009) und im plurilateralen Zusammenhang die Verhandlungen zum Dienstleistungsabkommen „TiSA“<sup>40</sup> (seit 2013), das neben der EU und den USA eine Gruppe von 21 Mitgliedstaaten der WTO umfasst ( „Really Good Friends of Services“).**

40) An den TiSA-Verhandlungen ist neben der EU und den USA momentan diese Gruppe von Ländern beteiligt: Australien, Chile, Costa Rica, Hongkong, Island, Israel, Japan, Kanada, Kolumbien, Korea, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Pakistan, Panama, Peru, Schweiz, Taiwan, Türkei, Liechtenstein, Paraguay. Zum TiSA-Hintergrund: Sinclair/Mertins-Kirkwood 2014, Prausmüller 2013.

Damit haben nicht nur jene Herausforderungen, die für den Schutz der Wasserversorgung aus den Erfahrungen in den Auseinandersetzungen um das GATS bekannt sind, neuerliche Relevanz gewonnen, es sollen auch Liberalisierungsvorhaben und -techniken vorangebracht werden, die entweder im GATS bis dato nicht durchsetzbar waren oder neu hinzukommen. **Gemein ist diesen Verhandlungen, dass ein hoher Grad an Intransparenz (Verhandlungsdokumente sind nicht öffentlich zugänglich) und eine starke Exekutivlastigkeit in der Verhandlungsführung besteht** (diese liegt bei der EK und seitens der Mitgliedstaaten bei den zuständigen Wirtschafts- bzw. Handelsministerien). Diese Problematik wird dadurch verstärkt, dass die Verhandlungsergebnisse im Falle eines Abschlusses als geschlossenes Paket („fait accompli“) in die Ratifizierung gehen. Mit dem Lissabonner Vertrag verfügt das Europäische Parlament zwar über die Möglichkeit der Ablehnung – zugleich können keine Veränderungen am Verhandlungspaket selbst vorgenommen werden. Ob die nationalen Parlamente zusätzlich zustimmen müssen, ist Gegenstand offener juristischer Auseinandersetzungen. Unbeschadet dieser späten, potentiellen Einspruchspunkte hat die Vergangenheit gezeigt, dass mit einer derartigen Ratifikationslage ein hoher Sachzwang zur Zustimmung erzeugt wird.

Angesichts dieser erschwerten Bedingungen ist frühzeitige öffentliche Sensibilisierung und kritische Expertise umso wichtiger. Das ist auch eine unmittelbare Erfahrung aus dem Scheitern des Vorhabens, die Wasserversorgung im Zuge der letzten GATS-Verhandlungen zu liberalisieren. Zusätzlich zu den angesprochenen Problembereichen sind folgende aktuelle Konfliktfelder zu nennen:

**Wechsel von „Positivlisten-“ zu „Negativlistenansatz“:**

**Statt des bisherigen Standard-Verhandlungsansatzes „Positivliste“ im Rahmen des GATS ist eine verstärkte Orientierung an einem „Negativlistenansatz“ zu verzeichnen.** Für den Bereich der Wasserversorgung bedeutet dies Folgendes:

Im Falle eines Positivlistenansatzes ist diese nur dann von den Liberalisierungsverpflichtungen erfasst, wenn die Wasserversorgung in der Liste der Zugeständnisse angeführt wird. In den GATS-Verhandlungen sind entsprechende Vorstöße bis dato gescheitert<sup>41</sup>.

Bei einem **Negativlistenansatz** kommt es hingegen zu einer Umkehrung, die keine gesonderte Auflistung verpflichteter Bereiche mehr notwendig macht: **Alle Dienstleistungssektoren sind von den Verpflichtungen erfasst, wenn sie nicht explizit ausgenommen sind („list it or lose it“)**. Doch auch allfällige Ausnahmen können durch diese neuen Techniken einer verstärkten Liberalisierungsdynamik ausgesetzt werden: So können zwar mit einem Eintrag in den sog. „Annex 1“ bestehende Abweichungen von den Liberalisierungsverpflichtungen des Abkommens abgesichert werden, doch darf es zu keiner Unterschreitung des bestehenden Liberalisierungsniveaus kommen (**„standstill“ bzw. „Stillhalteverpflichtung“**). Darüber hinaus werden spätere Liberalisierungen automatisch in die Verpflichtungen des

41) Die Abwasserentsorgung wurde hingegen in die Verpflichtungslisten des GATS aufgenommen. Es wird jedoch zumindest von einer Anwendbarkeit der sektorenübergreifenden „public utilities“-Klausel (s.o.) ausgegangen, die u.a. die Zulässigkeit lokaler Monopole gewährleistet (Krajewski 2014b: 3).

Abkommens aufgenommen. In diesem Fall greift der sog. „ratchet“-Mechanismus (oder auch: „Sperrklinkenklausel“). Eine „Annex 1“-Ausnahme muss in der Regel als konkrete gesetzliche Maßnahme eingetragen werden („existing non-conforming measure“ zu den Verpflichtungen des Abkommens). Diese darf dann zwar beibehalten werden – aber im Falle einer späteren Gesetzesänderung wird nur eine weniger „restriktive“ Maßnahme berücksichtigt. So könnten beispielsweise zunächst noch bestehende Schutzbestimmungen für die öffentliche Daseinsvorsorge eingetragen werden, aber nach einer später erfolgten Liberalisierung kann keine neuerliche Ausnahme dazu aufgenommen werden. **Erst die Durchsetzung eines Eintrags im „Annex 2“, der sowohl bestehende als auch künftige Maßnahmen umfasst, ermöglicht eine bessere Absicherung der Regulierungsautonomie.** Dieser Negativlistenansatz kam bereits in den Verhandlungen zum EU-Kanada Freihandels- und Investitionsabkommen „CETA“ für Dienstleistungen zur Anwendung und ist zudem Bestandteil der Verhandlungen zu TTIP und TiSA.

*Erweiterte „regulatorische Disziplinen“ und Maßnahmen zur „regulatorischen Konvergenz“:*

Das GATS und dessen Folgeabkommen beinhalten **Bestimmungen über Disziplinen für innerstaatliche Regulierung. Diese haben zum Ziel, den Handel mit Dienstleistungen nicht über ein erforderliches Maß zu beschränken.** Darunter fallen innerstaatliche Regelungen wie z.B. Zulassungsvoraussetzungen, Lizenzierungsverfahren, Qualifikationsanforderungen oder etwa technische Standards. Die Weiterentwicklung dieser Disziplinen war für die weitere Entwicklung des GATS vorgesehen. Ihr Detaillierungsgrad und das Ausmaß ihres Anwendungsbereiches konnten aber bis dato nur bedingt geklärt werden. Besonders umstritten ist in diesem Zusammenhang, wie dadurch innerstaatliche Regulierungsautonomie empfindlich beschränkt werden kann. Dies kann z.B. durch die Verankerung von „Notwendigkeitstests“ geschehen, die prüfen, ob innerstaatliche Regulierungen den Dienstleistungshandel mehr beschränken als notwendig. Hier steht in Diskussion, ob in Bereichen der Daseinsvorsorge Universaldienstverpflichtungen oder andere gemeinwohlorientierte Auflagen unter Druck geraten können<sup>42</sup>.

Besonderer Aufmerksamkeit bedarf es umso mehr auch in **aktuellen Verhandlungen zu TiSA und TTIP, denn dort ist die Entwicklung erweiterter regulatorischer Disziplinen für den Dienstleistungshandel eine Priorität.** Darüber hinaus soll TTIP als „lebendes Abkommen“ institutionelle Mechanismen und Verfahren beinhalten, die auch nach dessen Inkrafttreten eine „effektive“ und „beschleunigte“ Bearbeitung bestehender sowie künftiger Regulierungsmaßnahmen ermöglichen sollen. Diese Vorhaben für eine „rollende“ TTIP-Agenda laufen Gefahr, die demokratischen Vorrechte der Parlamente bei der Bestimmung von Ausrichtung und Inhalt öffentlicher Regulierungen zusätzlich zu unterlaufen<sup>43</sup>.

42) Raza 2014a, Krajewski 2009, Deckwirth 2004: 34.

43) Soukup 2014, Raza 2014b.

### ***Sonderklagerechte von privaten Investoren gegenüber Staaten:***

In Zusammenhang mit dem EU-Kanada Vertrag **CETA** und dem **EU-USA Abkommen TTIP** besteht zudem mittlerweile eine **erhöhte öffentliche Sensibilisierung gegenüber der Verankerung von „investor-state-Streitbeilegungsverfahren“ (ISDS – Investor-State Dispute Settlement)**. Diese räumen Investoren eine **unmittelbare Klagemöglichkeit gegenüber Staaten vor privaten Schiedsgerichten** ein. Der innerstaatliche Rechtsweg muss zuvor nicht ausgeschöpft werden. Bestimmungen zum Investitionsschutz kommen erst dann zur Geltung, wenn die Investition im Gastland getätigt wurde (**„post establishment“**). Sie basieren auf unscharfen Standards wie z.B. „faire und gerechte Behandlung“ oder Verpflichtungen zur Entschädigung von indirekten Enteignungen und werden von Investoren für Verfahren genutzt, die vielfach hohe Schadenersatzzahlungen für die beklagten Staaten nach sich ziehen. Darüber hinaus beschränken bereits die potentiellen Schadenersatzerforderungen die Bereitschaft von Regierungen, Maßnahmen von öffentlichem Interesse zu tätigen (sog. **„regulatory chill-effect“**). Mit der Verankerung von ISDS kann es somit auch zu einer einschneidenden Beeinträchtigung von regulatorischen Spielräumen in der öffentlichen Daseinsvorsorge kommen. In der Vergangenheit betrafen Streitfälle z.B. die Rücknahme von Konzessionen in der Wasserversorgung. Zusätzlich können die Auferlegung von Gemeinwohlverpflichtungen oder das Festlegen von Preisobergrenzen Gefahr laufen, unter die Reichweite der Investitionsschutzbestimmungen zu fallen<sup>44</sup>. Auch in diesem Zusammenhang fehlt eine umfassende Ausnahme der öffentlichen Daseinsvorsorge vom Anwendungsbereich.

Diese jüngeren Entwicklungen verweisen auf eine offensive Liberalisierungsagenda, die gerade auch die Zukunftsaussichten für eine hochqualitative und universell zugängliche Wasserversorgung trüben kann. Den Kontrast dazu bilden die öffentliche Kritik und der Rechtfertigungsdruck, mit denen jüngere Projekte wie etwa TTIP oder TiSA mittlerweile konfrontiert sind. Umso wichtiger ist es, den Druck auf diese offensiven kommerziellen Interessen auch langfristig zu verstärken.

### **Literatur:**

- AK (2014): Behandlung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) und Konzessionen in der TTIP, [http://www.akeuropa.eu/de/publication-full.html?doc\\_id=333&vID=43](http://www.akeuropa.eu/de/publication-full.html?doc_id=333&vID=43) (z.a.: 23.8.2014)
- EK (2011): Reflections Paper on Services of General Interest in Bilateral FTAs (Applicable to both Positive and Negative Lists), Revised 28 February 2011, Brüssel.
- EK (2003): Note for the attention of M.P. Carl Director General DG Trade. EC position on environmental services – the question of water related services. Brüssel.
- Beck, Stefan/Scherrer, Christoph (2014): Das transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) zwischen der EU und den USA, [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_arbp\\_303.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_303.pdf) (z.a.: 23.8.2014)
- Beer, Elisabeth/Bellak, Christian (2013): Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft EU–USA: Wie transatlantische Eliten öffentliche Interessen untergraben, in: *infobrief eu & international*, 5/13, 7–9.

<sup>44</sup>) Krajewski 2014a, Rimmer 2014, Beer/Bellak 2013.

- Gould, Ellen (2003): Water in the Current Round of WTO Negotiations on Services, [https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National\\_Office\\_Publications/brief4\\_1.pdf](https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National_Office_Publications/brief4_1.pdf) (z.a.: 23.8.2014)
- Deckwirth, Christina (2010): Vom Binnenmarkt zum Weltmarkt. Die Liberalisierung und Globalisierung des europäischen Dienstleistungssektors, Westfälisches Dampfboot: Münster.
- Deckwirth, Christina (2004): Sprudelnde Gewinne? Transnationale Konzerne im Wassersektor und die Rolle des GATS, <http://www2.weed-online.org/uploads/Sprudelnde%20Gewinne.pdf> (z.a.: 23.8.2014)
- Food & Water Watch (2013): TAFTA: The European Union's Secret Raid on U.S. Public Water Utilities, [http://documents.foodandwaterwatch.org/doc/TAFTA\\_Water\\_Uilities.pdf#\\_ga=1.256447627.1851109478.1410347375](http://documents.foodandwaterwatch.org/doc/TAFTA_Water_Uilities.pdf#_ga=1.256447627.1851109478.1410347375) (z.a.: 23.8.2014)
- Krajewski, Markus (2014a): „GATS plus“: Öffentliche Dienstleistungen in Freihandels- und Investitionsabkommen der Europäischen Union, in: Prausmüller, Oliver/Wagner, Alice (Hg.): Reclaim Public Services, VSA: Hamburg, 132–155.
- Krajewski, Markus (2014b): Potentielle Auswirkungen des transatlantischen Freihandelsabkommens (TTIP) auf die kommunale Organisationsfreiheit im Bereich Wasserver- und Abwasserentsorgung, <http://bayrvt.de/2014/02/11/potentielle-auswirkungen-des-transatlantischen-freihandelsabkommens-ttip-auf-die-kommunale-organisationsfreiheit-im-bereich-wasserver-und-abwasserentsorgung/> (z.a.: 23.8.2014)
- Krajewski, Markus (2011): Public Services in Bilateral Free Trade Agreements of the EU, [http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Public\\_Services\\_Markus\\_Krajewski.pdf](http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Public_Services_Markus_Krajewski.pdf) (z.a.: 23.8.2014) Krajewski, Markus (2009): Dienstleistungshandel, in: ders.: Wirtschaftsvölkerrecht, C.F.Müller: Heidelberg, 134–153.
- Prausmüller, Oliver (2013): GATS reloaded, in: infobrief eu & international 2/2013, 25–27
- Prausmüller, Oliver/Ey, Frank (2011): Trading away Public Services?, in: infobrief eu & international, 5/11, 16–18.
- Raza, Werner (2014a): Öffentliche Dienstleistungen in internationalen Handelsabkommen: Erfahrungen aus der GATS-2000-Debatte, in: Prausmüller, Oliver/Wagner, Alice (Hg.): Reclaim Public Services, VSA: Hamburg, 65–85.
- Raza, Werner (2014b): TTIP: Geringe wirtschaftliche Vorteile auf Kosten von Demokratie und Allgemeinwohl, in: Kurswechsel 2/14, 76–81.
- Rimmer, Matthew (2014): Blue Future: Maude Barlow, Water Rights, Investor Clauses, and Trade Deals, <http://infojustice.org/archives/33100> (z.a.: 23.8.2014)
- Rühle, Heide (2014): EU-Richtlinie zu Dienstleistungskonzessionen: Liberalisierung des Wassers wurde verhindert, in: Prausmüller, Oliver/Wagner, Alice (Hg.): Reclaim Public Services, VSA: Hamburg, 89–109
- Sinclair, Scott/Mertins-Kirkwood, Hadrian (2014): TiSA versus Public Services, <http://www.world-psi.org/en/psi-special-report-tisa-versus-public-services> (z.a.: 23.8.2014) Soukup, Nikolai (2014): EU- USA-Handelsabkommen TTIP: Deregulierungsinteressen treffen auf ein „lebendes Abkommen“, <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/eu-usa-handelsabkommen-ttip-deregulierungsinteressen-treffen-auf-ein-lebendes-abkommen/> (z.a.: 23.8.2014).

## 2. Rekommunalisierungstrend in Europa\*

Der Wassersektor nimmt innerhalb der Daseinsvorsorge eine Sonderstellung ein. Als nicht substituierbare Ressource und lebensnotwendiges Gut hat die Versorgung mit Wasser einen besonders hohen Stellenwert. Dadurch ist die Wasserversorgung bis dato von einer breiten Liberalisierungs- und Privatisierungswelle verschont geblieben, auch wenn es immer wieder Versuche gab, den Wassermarkt stärker für private Investoren zu öffnen.

Die EU-Kommission postulierte bereits Mitte der 1990er Jahre die Liberalisierung des Wassersektors als Ziel. Seither wurde über verschiedene Wege versucht, diesem Ziel einen Schritt näher zu kommen. Zuletzt brachte die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Konzessions-

\* Beitrag von Hauenschild Barbara und Halmer Susanne, Österr. Gewerkschaft für Politikberatung und Politikentwicklung.

richtlinie ein, die auch die Wasserversorgung betraf.<sup>45</sup> Der Wassersektor wurde aufgrund massiver Proteste von Bürgerinnen und Bürgern zwar vorerst ausgenommen, die Übergangsfrist läuft jedoch 2020 aus. Danach könnte auch dieser Bereich wieder in den Fokus von Liberalisierungsbestrebungen rücken.

Neben den anhaltenden Liberalisierungstendenzen gibt es aber auch einen gegenteiligen Trend. Seit einigen Jahren häufen sich Fälle, in denen Städte und Kommunen in ganz Europa die Wasserversorgung wieder selbst übernehmen. Sie rekommunalisieren – und das durchaus mit Erfolg!

### **Rekommunalisierung – Kommunen übernehmen**

Mit dem etwas sperrigen Begriff der Rekommunalisierung bezeichnet man all jene Vorhaben, die die Rückübertragung von privatisierten Aufgaben in die öffentliche Hand zum Ziel haben. Rekommunalisierungstendenzen lassen sich nicht nur bei der Wasserversorgung nachweisen, sondern haben mittlerweile nahezu alle Bereiche der Daseinsvorsorge – von der Energieversorgung über die Abfallsammlung bis hin zum Öffentlichen Personennahverkehr – erfasst. Waren es zunächst nur einzelne Beispiele, lässt sich mittlerweile ein Umdenken in weiten Teilen Europas erkennen.

### **Ausgangslage**

Die Wasserversorgung ist ebenso wie die anderen Bereiche der Daseinsvorsorge stark von nationalen Traditionen geprägt. In den meisten europäischen Ländern hat bis jetzt der Eigencharakter der Ressource zu einer Konzentration der Wasserver- und Abwasserentsorgung in der Hand der Kommunen geführt. Während in Österreich private Akteure bei der Wasserversorgung kaum eine Rolle spielen, sind sie in anderen europäischen Ländern, wie etwa Großbritannien oder Frankreich, starke Mitbewerber. Hier hat die private Wasserversorgung eine lange Tradition. Nicht zufällig stammen zwei der größten privaten Wasserversorgungsunternehmen, Veolia und Suez, aus Frankreich.

Gerade im Vorreiterland der privaten Wasserversorgung, Frankreich, haben in den letzten Jahren viele Kommunen den eingeschlagenen Kurs korrigiert. Dies hat zusehends auch Kommunen in anderen Ländern Europas zum Umdenken bewegt und Rekommunalisierungen vorangetrieben.

### **Enttäuschende Privatisierungen**

Die Gründe für Kommunen, eine Dienstleistung wieder in Eigenregie durchzuführen, sind vielfältig. Einerseits wurden die Schwächen der Privaten in den letzten Jahrzehnten allzu deutlich, andererseits sind die Vorteile einer öffentlichen Leistungserbringung ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt.

---

45) Siehe auch Kapitel I.A.3 Vergaberechtlicher Ansatz – Dienstleistungskonzessionsrichtlinie 2011.

## Enorme Preissteigerungen

Die Befürworter der Marktöffnung haben bessere Qualität zu geringeren Preisen versprochen. Ein Mythos, der längst entlarvt ist. Zahlreiche Studien<sup>46</sup> belegen mittlerweile, dass öffentlich erbrachte Leistungen in der Wasserver- und Abwasserentsorgung nicht teurer sind als private, und das bei weitaus besserer Qualität. Privatisierungen führen hingegen in den meisten Fällen zu Preiserhöhungen, wie einige Beispiele veranschaulichen sollen: In den 15 Jahren der privaten Erbringung ist der Wasserpreis in Budapest um das Doppelte gestiegen, in Potsdam und Bordeaux hat er sich in Folge der Privatisierung innerhalb von nur drei Jahren um 30 Prozent erhöht und in London führten die hohen Wasserpreise gar dazu, dass einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen, die ihre Rechnung nicht bezahlen konnten, der Wasseranschluss gesperrt wurde.

Die Preissteigerungen sind vor allem darauf zurückzuführen, dass Wasser ein „natürliches Monopol“ ist. Es kann nur schwer über längere Strecken transportiert werden und die Konsumentinnen und Konsumenten können nicht zwischen verschiedenen Anbietern wählen. „Many public services are natural monopolies [...] and private production in these cases is unlikely to yield cost savings.“<sup>47</sup> Vormals öffentliche Monopole werden bei einer Privatisierung durch private Monopole ersetzt. Dies verhindert Wettbewerb und führt durch die Gewinnerorientierung privater Akteure häufig zu exorbitanten Preissteigerungen.

Bei der Preispolitik zeigt sich außerdem der grundsätzliche Unterschied zwischen kommunalen und privaten Anbietern. Die Gemeinwohlorientierung der Kommunen, sprich die Sicherstellung einer leistbaren Versorgung der Bevölkerung unter Einhaltung von Qualitäts-, Sozial- und Umweltstandards, sorgt für eine stabile Preisentwicklung.

## Privatisierungen als Finanzierungsmodell

Ein weiteres Motiv für Privatisierungen und Konzessionsvergaben sind oft finanzielle Überlegungen. Die Einnahmen durch Privatisierungen sollen den Kommunen häufig dazu dienen, vorhandene Budgetdefizite kurzfristig auszugleichen. In der Realität haben diese einmaligen Einnahmen die Haushaltssituation der Kommunen zwar kurzfristig entlastet, jedoch nur unter Verzicht auf dauerhafte Einnahmen. Langzeitstudien<sup>48</sup> belegen mittlerweile, dass Privatisierungen nur kurzfristig Budgetlöcher stopfen, langfristig aber ein Verlustgeschäft für die Kommunen sind. Dazu trägt auch bei, dass für die Kommunen oft zusätzliche Kosten anfallen, da sie in der politischen Verantwortung bleiben, selbst wenn sie die Leistung nicht mehr selbst erbringen. So erzeugen Regulierungsbehörden, wie sie etwa in England zur Kontrolle der Wasserpreise installiert wurden, einen zusätzlichen administrativen und finanziellen Aufwand.

46) Quelle ist der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft, der 2010 einen Vergleich Europäischer Wasser- und Abwasserpreise erstellt hat. Zu finden hier: [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE\\_VEWA-Studie\\_Kurzfassung\\_Vergleich\\_Europaeischer\\_Wasser-\\_und\\_Abwasserpreise/\\$file/12\\_seiter\\_vewa\\_studie\\_bdew\\_DEUTSCH\\_V1.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE_VEWA-Studie_Kurzfassung_Vergleich_Europaeischer_Wasser-_und_Abwasserpreise/$file/12_seiter_vewa_studie_bdew_DEUTSCH_V1.pdf)

47) Bel, Fageda, Warner, 2008.

48) Siehe bspw. AK, 2013: Was kosten Privatisierungen?

Darüber hinaus sind die Kaufsumme bzw. das Eintrittsgeld, das bei einer Konzessionsnahme von den Privaten an die Kommune bezahlt wurden, nichts anderes als ein Kredit, der im Endeffekt von den Kundinnen und Kunden über den Wasserpreis zurückbezahlt wird. Viele Erhöhungen der Wasserpreise nach Privatisierungen sind unter anderem dadurch erklärbar. Diese auch in Frankreich übliche Vorgehensweise führte etwa in Toulouse zu einem Skandal, als der private Versorger Veolia dies im Zuge eines Audits Anfang der 2000er Jahre auch offiziell bestätigte.

### Sinkende Qualität durch fehlende Investitionen

Die Befürworter von Privatisierungen versprachen neben sinkenden Preisen vielfach auch Qualitätssteigerungen. Die diesbezüglichen Erwartungen wurden jedoch nicht erfüllt. *„Selbst bei als Modellprojekten geplanten Privatisierungen sind die Ergebnisse hinsichtlich Produktivität und Qualität alles andere als überzeugend.“*<sup>49</sup>

Eine Vergleichsstudie hat ergeben, dass in Ländern mit hohem Anteil privater Versorger die Verluste des Trinkwassers um ein Vielfaches höher sind. So gingen in den öffentlichen Trinkwassernetzen, wie etwa jenem der Niederlande 7 Prozent, in Deutschland 6,5 Prozent und in Österreich nur 11 Prozent des Wassers verloren. In den privatwirtschaftlich dominierten Netzen Englands und Frankreichs lagen die Leitungsverluste mit 15,5 Prozent bzw. 20,9 Prozent weitaus höher.<sup>50</sup>

In einzelnen Kommunen sind die Verluste noch höher. So gehen in London täglich 3,3 Mrd. Liter Wasser verloren. Das entspricht etwa dem täglichen Wasserverbrauch der Bewohnerinnen und Bewohner Londons und Umgebung.



Abbildung 1: Wasserverluste im öffentlichen Trinkwassernetz, in % des Wasseraufkommens, 2007<sup>51</sup>

49) Schneider, 2013: 151.

50) vgl. BDEW, 2010: 10.

51) vgl. BDEW, 2010: 10.

Die Qualitätseinbußen sind eine unmittelbare Folge von fehlenden Investitionen privater Unternehmen in die Erhaltung und den Ausbau der Infrastruktur. Viele Privatisierungen erfolgten mit der Absicht, notwendige Infrastrukturinvestitionen auf Private abzuwälzen. Diese zeigten sich dabei aber allzu oft äußerst zurückhaltend. Im Wassersektor rentieren sich Investitionen frühestens nach dreißig Jahren, die Konzessionen laufen aber über einen Zeitraum von maximal dreißig Jahren. Für private Unternehmen, die in erster Linie an kurzfristigen Gewinnen orientiert sind, lohnen sich die Investitionskosten daher nicht. Öffentliche Träger sind hingegen daran interessiert, den Erhalt der Netzinfrastruktur langfristig zu gewährleisten. Viele Beispiele von Wasserprivatisierungen zeigen, dass der Plan der Kommunen, Infrastrukturinvestitionen an private Unternehmen weiterzugeben, in den meisten Fällen nicht funktioniert hat.

### **Rekommunalisierung in der Praxis**

Drei ausgewählte Fallbeispiele sollen unterschiedliche Wege zu einer Rückkehr zur öffentlichen Leistungserbringung zeigen. Auch wenn jedes davon für sich steht, lassen sich doch Gemeinsamkeiten festmachen, die schließlich zur Rekommunalisierung geführt haben.

#### ***Paris***

1984 wurde die Pariser Wasserversorgung per Konzession für einen Zeitraum von 25 Jahren an die beiden privaten Wasserriesen Veolia und Suez, vergeben. Eines der Motive für die Privatisierung war, dass unbedingt notwendige Investitionen in das Versorgungsnetz anstanden, die das kommunale Haushaltsbudget massiv belastet hätten. Die beiden Privaten investierten jedoch in den ersten Jahren kaum. Erst auf Druck der Stadt wurde saniert, im Gegenzug wurden die Wasserpreise allerdings enorm erhöht. Von 1985 bis 2009 stieg der Preis pro Kubikmeter Wasser um 265 Prozent. Die Inflation betrug im selben Zeitraum nur 70,5 Prozent.<sup>52</sup>

In Paris wurde deutlich, was sich auch in anderen Städten gezeigt hat: Die Behauptung, dass der private Sektor besser ausgerüstet sei, hat sich als falsch erwiesen. Dann die private Leistungserbringung ging auf Kosten der Konsumentinnen und Konsumenten.<sup>53</sup> Der im Jahr 2001 neu gewählte Bürgermeister Bertrand Delanoë brachte mit dem politischen Umschwung auch die Neuorganisation der Wasserversorgung. Das Bekenntnis der Stadt zur vollständigen Verantwortung für die Wasserversorgung führte 2007 zur Gründung einer kommunalen Betreibergesellschaft, die nach dem Auslaufen der Konzessionsverträge 2010 die Wasserversorgung übernahm. Diese Rekommunalisierung brachte eine Reihe an positiven Effekten für die Stadt (finanzielle Einsparungen, langfristige Planung ermöglicht höhere Qualität der Wasserversorgung) und die Bürgerinnen und Bürger (Senkung des Wasserpreises, Sozialtarif) mit sich.

52) vgl. <http://www.globalwaterintel.com/archive/12/6/general/bordeaux-vote-re-municipalisation.html>

53) „The simplistic idea that the private sector is naturally better equipped to manage urban water systems was proven wrong in Paris, where a private duopoly by powerful companies was operating at the expense of the residents of the city.“; Vgl. Pigeon et al. (2012), 38.

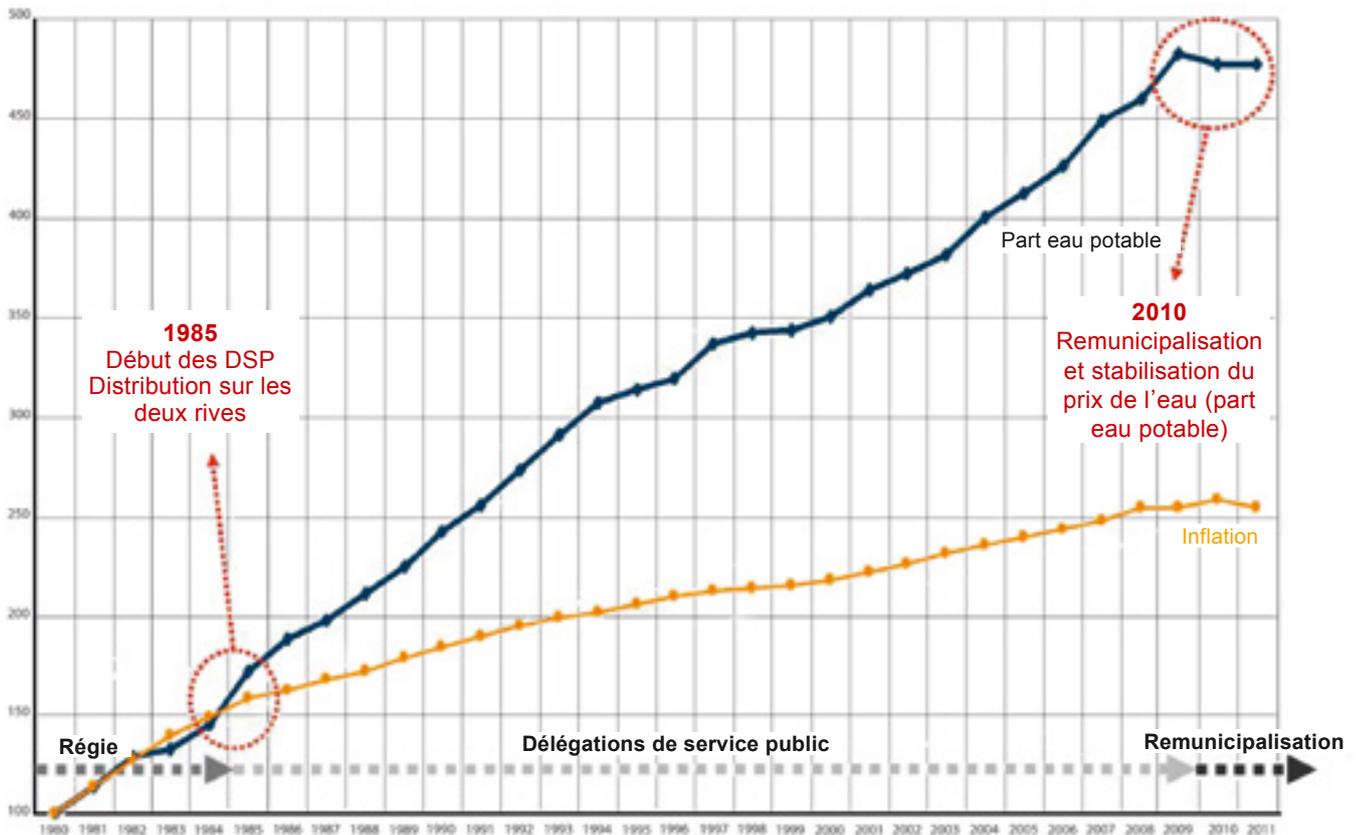


Abbildung 2: Entwicklung der Wasserpreise in Paris im Vergleich zur Inflation

### Berlin

Nach der Wiedervereinigung Deutschlands stand die Stadt Berlin vor großen finanziellen Herausforderungen und musste gleichzeitig die Wasserversorgung weiter ausbauen. In dieser Situation wurden 1999 die Berliner Wasserbetriebe teilprivatisiert und 49,9 Prozent der Anteile an ein Konsortium aus RWE und Veolia verkauft. Bald wurde Kritik laut, dass große Teile der Verträge geheim waren und der Öffentlichkeit Informationen vorenthalten wurden. Darunter fiel die sogenannte „Gewinnklausel“, die den Privaten den Ausgleich eines etwaigen Gewinnverlusts durch die Stadt zusicherte. Nachdem ab 2004 die Wasserpreise jedes Jahr gestiegen waren, forderte schließlich 2006 die neue Koalition zwischen SPD und Linken die Offenlegung der Verträge sowie letztlich eine Rekommunalisierung der Berliner Wasserversorgung. Unterstützt wurde dies durch die Bürgerinitiative „Berliner Wassertisch“. Der massive Druck bewegte auch die privaten Unternehmen, die ihre Anteile nicht wieder verkaufen wollten, zum Einlenken. Die Stadtregierung konnte sich nach längeren Verhandlungen im Juli 2012 mit RWE und im September 2013 mit Veolia einigen. Die Berliner Wasserbetriebe befinden sich seit 2013 wieder vollständig im öffentlichen Eigentum. Die Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe „zeigt beispielhaft, wie Kommunen unter dem Druck der Finanznot fatale Privatisierungsentscheidungen treffen, sich durch einen verengten Blick auf kurzfristig erzielbare hohe Privatisierungserlöse nachhaltiger und größerer Finanzierungsmöglichkeiten begeben [berauben] und wie Public-Private-Partner-

*ship-Modelle die Kommune des Einflusses und der Gestaltungsmöglichkeiten auf Unternehmen der Daseinsvorsorge berauben.“<sup>54</sup>*

### **Grenoble**

1989 vergab die Stadtregierung Grenobles unter dem Einfluss von Bürgermeister Alain Carignon die Wasserver- und Abwasserentsorgung an eine Tochterfirma von Suez für eine Laufzeit von 25 Jahren. Dies geschah gegen den Widerstand von Zivilgesellschaft, politischer Opposition und Gewerkschaften. Der Deal war für Suez äußerst rentabel, denn der Konzessionsvertrag enthielt für sie vorteilhafte Bedingungen und es wurden Aufträge an andere Teile des Suez-Konzerns vergeben. Der Schaden aus diesen Geschäftspraktiken wurde im Nachhinein mit ca. 150 Mio. Euro beziffert. Mitte der 1990er Jahre stellte sich außerdem heraus, dass Alain Carignon von Suez-Managern eine Reihe von „Geschenken“ erhalten hatte. Darunter finanzielle Wahlkampfunterstützung ebenso wie Freiflüge oder eine Wohnung. Die Akteure wurden wegen Korruption und Bestechung zu Haft- und Geldstrafen verurteilt. An den Verträgen änderte das jedoch nichts, sie blieben bestehen. 2000 kam die Kehrtwende: Der massive Druck der Bürgerinitiative „Eau secours“ und eine Reihe von Gerichtsurteilen führten schließlich zur Rekommunalisierung der Wasserversorgung.

**FAZIT** Wasser ist als lebensnotwendiges Gut nach wie vor im Fokus unterschiedlicher Interessensgruppen. Während die einen eine Liberalisierung der Wasserversorgung auf europäischer Ebene weiter vorantreiben wollen, versuchen andere, den kommunalen Einfluss in diesem Gebiet zu erhalten, auszuweiten oder wieder zurückzugewinnen. Die negativen Erfahrungen der vergangenen Jahre mit privater Wasserversorgung haben dazu geführt, dass sich weite Teile der Bevölkerung für die kommunale Erbringung der Wasserversorgung einsetzen, wie zuletzt auch die europäische Bürgerinitiative „right2water“ bewiesen hat. Die Liberalisierungen und Privatisierungen haben letztlich das Bewusstsein über die Bedeutung der kommunalen Daseinsvorsorge gestärkt.

Alleine in Frankreich haben in den letzten Jahren mehr als 40 Städte und Gemeinden ihre Wasserversorgung rekommunalisiert. Auch in Deutschland gibt es, neben einem starken Rekommunalisierungstrend im Energiesektor, immer häufiger Rekommunalisierungen im Wassersektor. Die Organisation der Wasserversorgung wird wohl weiterhin ein umstrittenes Feld sein. Ob sich private Versorger oder die öffentliche Hand durchsetzen werden, wird die Zukunft zeigen.

<sup>54</sup>) Wolf, 2013: Zähes Ringen um den Rückkauf der Berliner Wasserbetriebe, 95f.

# III. Die Organisation der Wasserversorgung in Europa – ein Überblick\*

## A. Einleitung

Die Erbringung der Wasserversorgung ist seit langem ein umstrittenes Feld zwischen privaten und öffentlichen Akteuren. Sie ist von unterschiedlichen Dienstleistern geprägt, die Einfluss zu nehmen versuchen, um ihre jeweiligen Interessen bestmöglich abzusichern. Zusätzlich wirken sich europäische und nationale Regelungen auf die tatsächliche Gestaltung der Wasserversorgung aus.

Die Wasserversorgung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zeichnet sich durch nationale Unterschiede aus. Wie groß diese sind, konnte man zuletzt durch die erste europäische Bürgerinitiative „Recht auf Wasser“ deutlich sehen<sup>55</sup>. Während in einigen Nationalstaaten die Anzahl der nötigen Unterschriften bei weitem überstiegen wurde, gab es in anderen Mitgliedstaaten wenig Verständnis für die Idee des Referendums.

Dieser Artikel setzt sich mit der Frage auseinander, wie es um die Organisation der Wasserversorgung in den einzelnen europäischen Ländern und deren Hauptstädten steht. Es wird geklärt, in welchen Ländern starke öffentliche Strukturen zur Leistungserbringung vorliegen, in welchen Ländern private Akteure ein fixer Bestandteil sind und wo in den letzten Jahren diesbezüglich starke Veränderungen stattgefunden haben.

Die Organisation der Wasserversorgung bewegt sich in Europa zwischen zwei Extrempolen: Einerseits treibt vor allem die Europäische Kommission über rechtliche Rahmenbedingungen die Liberalisierung und daraus häufig resultierende Privatisierungen des Wassersektors voran, andererseits wird in der Praxis immer häufiger rekommunalisiert. In diesem Abschnitt soll aufgezeigt werden, wie es tatsächlich um die Wasserversorgung in Europa bestellt ist und wie sich die momentane Marktaufteilung zwischen öffentlichen und privaten Versorgern darstellt.

---

\* Beitrag von Hauenschild Barbara und Halmer Susanne, Österr. Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung.

55) Siehe oben Punkt I.A.4.

## B. Big Player

Die Mehrheit der Wasserversorger in Europa befindet sich nach wie vor in öffentlicher Hand, konkret ist in fast allen Ländern die Wasserversorgung Aufgabe der Kommunen. Während einige Gemeinden diese Aufgabe selbst wahrnehmen, bedienen sich andere externer Partner oder übergeben sie zur Gänze an Dritte. Dazu beigetragen hat vor allem die Liberalisierungspolitik auf europäischer Ebene seit den 1990er Jahren. Die Liberalisierung hat dabei aber nicht zu einer größeren Vielfalt von Anbietern und zu mehr Wettbewerb geführt. Vielmehr haben sich einige wenige Unternehmen zu marktdominierenden „Big Playern“ der Wasserversorgung entwickelt.

Der private Teil des europäischen Wassersektors wird von zwei französischen Unternehmen beherrscht, Veolia und Suez. Durch den weitgehenden Rückzug des britischen Unternehmens United Utilities aus dem europäischen Geschäft, konnten diese beiden Unternehmen ihre Vormachtstellung im Jahr 2010 weiter festigen.

*Veolia Environnement S.A.*, früher *Compagnie Générale des Eaux (CGE)*, konnte 2013 einen Gewinn von 22,3 Milliarden Euro erwirtschaften, davon 10,2 Mrd. Euro im Wassersektor. Drei Viertel davon (7,4 Mrd. Euro) sind Gewinne aus der europäischen Wasserwirtschaft. Das Unternehmen ist neben Frankreich auch in Bulgarien, Tschechien, Estland, Deutschland, Ungarn, Italien, Rumänien, Slowenien und Großbritannien aktiv. Weltweit versorgt Veolia 94 Millionen Menschen mit Trinkwasser. Außerdem ist es noch in den Bereichen Abfallentsorgung und Energie tätig.

*Suez Environnement* ist weltweit das zweitgrößte Wasserversorgungsunternehmen und versorgt 92 Millionen Menschen mit Trinkwasser. Der Gewinn des Jahres 2013 lag bei 14,6 Milliarden Euro, wobei knapp ein Drittel davon Gewinne aus der europäischen Wasserwirtschaft sind. Am europäischen Wassermarkt ist Suez vor allem in Spanien aktiv, aber auch an Unternehmen in Tschechien, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien Rumänien,

Unternehmen	Land
Veolia	Frankreich
Suez	Frankreich
SAUR	Frankreich
FCC	Spanien
Gelsenwasser	Deutschland
RWE	Deutschland

Tabelle 1: Big Player der Wasserwirtschaft

Slowenien und Großbritannien beteiligt. Auch Suez ist ein Mehrspartenunternehmen und zählt neben der Wasserversorgung vor allem den Abfallsektor zu seinen Aufgaben.

SAUR ist – mit deutlichem Abstand zu Veolia und Suez – das drittgrößte französische Unternehmen in der Wasserwirtschaft. Die wesentlichen Anteilseigner sind Banken, nämlich die Banque Nationale de Paris, die Groupe BPCE und die Royal Bank of Scotland. Der Gewinn von SAUR belief sich zuletzt (2012) auf 1,7 Milliarden Euro. Alleine in Frankreich hat das weltweit agierende Unternehmen 7 Millionen Kundinnen und Kunden.

Neben diesen drei großen Unternehmen haben sich das spanische Unternehmen FCC und die deutschen Unternehmen Gelsenwasser und RWE am internationalen Wassermarkt etabliert.

## C. Wasserversorgung in den einzelnen Ländern und Städten

Die Zuständigkeit für die Wasserversorgung ist innerhalb Europas ähnlich organisiert. In fast allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist die Wasserversorgung Aufgabe der Kommunen oder Regionen. Nur in einigen wenigen Ländern wie Malta, Belgien oder Griechenland ist die Trinkwasserversorgung eine zentralstaatliche Angelegenheit. In den letzten Jahrzehnten gab es jedoch eine wesentliche Veränderung: die zunehmende Beteiligung privater Akteure. Mittlerweile ist die Wasserversorgung nur noch in wenigen Ländern, darunter etwa Belgien, Luxemburg, Zypern und die Niederlande, vollständig öffentlich organisiert. In fast allen anderen Staaten haben private Unternehmen – zumeist gemeinsam mit den Kommunen – über Konzessionen oder PPP-Modelle Fuß gefasst.

Die unterschiedlichen Traditionen der Wasserversorgung führen oft zu regionalen Gemeinsamkeiten über die nationalen Grenzen hinweg. So ist in den nordeuropäischen Staaten der öffentliche Sektor bei der Erbringung der Wasserversorgung besonders stark ausgeprägt, während Big Player hier gänzlich fehlen.

Besonders deutlich wird der historische Einfluss bei den osteuropäischen und baltischen Staaten, die während des Kalten Krieges durch den Eisernen Vorhang von Westeuropa getrennt waren. Nach dem Niedergang der Sowjetunion wurde die zuvor staatlich organisierte Wasserversorgung zu einer kommunalen Aufgabe und dabei häufig (teil)privatisiert.

Bei den südeuropäischen Ländern war bis dato kein einheitlicher Weg erkennbar, allerdings haben die Auswirkungen der Wirtschaftskrise die Bedeutung von privaten Versorgern in diesen Ländern erhöht.

Eine Besonderheit stellt die Wasserversorgung in Frankreich und England dar, wo private Unternehmen diesen Sektor dominieren.

Trotz mancher Gemeinsamkeiten geht jeder Mitgliedstaat bei der Wasserversorgung seinen eigenen Weg. Der folgende Länderüberblick zeigt die starke Differenzierung in diesem Bereich:

### Österreich

Die Wasserversorgung ist in Österreich Aufgabe der Kommunen. Bis auf einige wenige große Versorger ist die Wasserversorgung in Österreich mit rund 6.000 Anbietern sehr kleinteilig organisiert. Internationale Konzerne konnten bislang kaum Fuß fassen und sind lediglich als Anteilseigner über Mehrspartenunternehmen indirekt beteiligt. Etwa EVN Wasser, ein Tochterunternehmen der EVN, das große Teile Niederösterreichs mit Wasser versorgt. Die **Metropole Wien** wird vom stadteigenen Betrieb MA 31 – Wiener Wasser beliefert.

## Deutschland

Auch in Deutschland ist die Wasserversorgung primär in kommunaler Hand, private Akteure spielen hier aber eine größere Rolle als in Österreich. So konnten sich auch weltweit agierende Konzerne wie Gelsenwasser oder RWE etablieren. Ausschließlich private Betreiber sind in Deutschland allerdings die Ausnahme.

Den Weg der Beteiligung Privater hat Ende der 1990er Jahre auch **Berlin** eingeschlagen und Anteile des städtischen Wasserversorgers an ein Konsortium aus RWE und Veolia verkauft. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung und undurchsichtige, für die Stadt nachteilige Verträge haben letztlich dazu geführt, dass die Anteile 2013 wieder zurückgekauft wurden.<sup>56</sup>

## Niederlande

Die Niederlande sind hinsichtlich der Organisation der Wasserversorgung ein europäischer Ausnahmefall. Es wurde zwar in den 1990er Jahren mit der Privatisierung des Wassersektors experimentiert, doch als immer häufiger Verunreinigungen im Wasser festgestellt wurden, kehrte man zur öffentlichen Erbringung zurück. Im Jahr 2000 wurden Wasserprivatisierungen per Gesetz verboten. *„As a result, the privatisation of water companies in the Netherlands is not possible and all 10 drinking water companies in the country are owned by regional and local governments.“*<sup>57</sup> Mittlerweile wird die Wasserversorgung einheitlich vom staatlichen Unternehmen Rijkswaterstaat kontrolliert, wodurch die Wasserqualität stetig verbessert werden konnte.

## Dänemark

Das System der Wasserver- und Abwasserentsorgung in Dänemark ist hochgradig dezentralisiert. Zwar gibt die Regierung zentrale Regelungen vor, doch die Umsetzung und Verantwortung liegt in den Händen der Kommunen. Die Mehrheit der Wasserversorger ist in öffentlicher Hand. Genossenschaftliche Zusammenschlüsse zur Trinkwasserorganisation werden als private Versorger ausgewiesen. In der **Hauptstadt Kopenhagen** ist der städtische Wasserversorger HOFOR für die Versorgung der Einwohner zuständig.

## Belgien

In Belgien ist die Wasserversorgung kommunal organisiert. Die Anbieter sind zumeist interkommunale Zusammenschlüsse, deren Eigentümer die zu versorgenden Kommunen sind. Belgien ist insofern ein Sonderfall, als jedem Einwohner das Grundrecht auf Wasser zusteht. Um das zu gewährleisten, wurden in den Regionen Wallonie und Brüssel Sozialfonds eingerichtet, die finanziell Benachteiligte bei der Begleichung ihrer Wasserrechnung unterstützen. In Flandern hat jeder Einwohner das Recht auf eine kostenlose Mindestversorgung mit jährlich 15m<sup>3</sup> Wasser.

<sup>56</sup>) Siehe dazu oben Kapitel II.B.2.

<sup>57</sup>) Transnational Institute and Corporate Europe Observatory, 2009: Progressive Public Water Management in Europe, 7.

Die **Hauptstadt Brüssel** und die umliegende Region wird vom interkommunalen Betrieb Hydrobru mit Wasser versorgt.

## Irland

Irland zählt innerhalb Europas zu den wasserreichsten Ländern. Daher ist es auch wenig überraschend, dass rund ein Drittel der Bevölkerung Trinkwasser aus eigenen Hausbrunnen bezieht. Gleichzeitig kommt es durch den schlechten Zustand der Infrastruktur immer wieder zu Wassermangel, vor allem in der **Hauptstadt Dublin**. Aktuell ist deshalb eine tiefgreifende Umstrukturierung der irischen Wasserversorgung im Gange. Seit 1997 war diese Dienstleistung in Irland für alle Haushalte kostenlos, was sich mittlerweile durch massive Defizite in der Versorgung und Qualität bemerkbar macht. Das staatliche Unternehmen Irish Water soll zukünftig die Wasserversorgung übernehmen und ab Jahresanfang 2015 Gebühren einheben.

## England

Von der Privatisierungseuphorie unter Margaret Thatcher war auch die englische Wasserversorgung betroffen. Die zehn vormals regionalen Unternehmen wurden 1989 privatisiert. Dadurch hat England den höchsten Anteil an privater Wasserversorgung: rund 90 Prozent der Bevölkerung werden von privaten Unternehmen beliefert. **London** wird ebenfalls von einem privaten Unternehmen, Thames Water, mit Trinkwasser versorgt.

## Frankreich

In Frankreich ist der Wassersektor traditionell privat organisiert. Der Ursprung liegt *„in der fehlenden operativen Fähigkeit der für Frankreich typischen Vielzahl kleiner und kleinsten Gemeinden“*<sup>58</sup>. Die drei großen Unternehmen Veolia, Suez und SAUR versorgen mittlerweile 70 Prozent der französischen Haushalte. Die Unternehmen erhalten zeitlich befristete Konzessionen, die Kommunen bleiben jedoch weiterhin Eigentümer der Netze. Nach Ablauf der Konzession besteht die Möglichkeit, die Versorgung wieder in Eigenregie zu übernehmen, *„jedoch sehen sie sich hierbei [mit] der überlegenen Marktmacht“*<sup>59</sup> der international operierenden Großkonzerne konfrontiert. Der französische Staat hat sich mit dieser Situation mittlerweile arrangiert und ist (über Umwege) selbst an den Privaten beteiligt. So ist beispielsweise Suez Environnement zu 35,5 Prozent im Besitz von Gdf-Suez, was wiederum zu 35,7 Prozent im Besitz des französischen Staates ist. Auch bei SAUR und Veolia verhält es sich ähnlich.

Dennoch ist in Frankreich derzeit eine Trendwende zu beobachten. So hat etwa **Paris** die Wasserversorgung 2010 wieder rekommunalisiert.<sup>60</sup>

58) Wollmann, 2013: Rekommunalisierung in europäischen Nachbarländern, 42. In: Matecki, Schulten (Hrsg.): Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung.

59) Wollmann, 2013: Rekommunalisierung in europäischen Nachbarländern, 42. In: Matecki, Schulten (Hrsg.): Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung.

60) Siehe dazu Kapitel II.B.2.

Vor allem die osteuropäischen Staaten waren für die privaten Wasserversorger lange Zeit Wachstumsmärkte. Die Notwendigkeit zur Erfüllung europäischer Auflagen führte zu einer Aufgeschlossenheit gegenüber privaten Investoren.<sup>61</sup>

## Tschechien

In Tschechien sind private Unternehmen seit Mitte der 1990er Jahre stark vertreten. Mittlerweile werden 80 Prozent des tschechischen Wassermarktes von Privaten kontrolliert. Einer der etabliertesten Marktteilnehmer ist Veolia mit einem Marktanteil von 40 Prozent.<sup>62</sup>

Auch Suez ist über das Tochterunternehmen ONDEO am Wassermarkt aktiv. In der Regel handelt es sich um mehrjährige Konzessionsverträge zwischen den Kommunen und den Unternehmen, die als public private partnership organisiert sind. Viele der Konzessionen enthalten Profitgarantien für die Privaten. Die Eigentumsrechte an den Wasserversorgungsnetzen bleiben in der Hand der Kommunen.

Die tschechische **Hauptstadt Prag** wird vom größten Wasserversorgungsunternehmen Tschechiens Pražské Vodovody A Kanalizace (PVK) versorgt. Nachdem das Unternehmen im Jahr 2001 zunächst teilprivatisiert wurde, ist Veolia mittlerweile alleinige Eigentümerin des Unternehmens. Der Konzessionsvertrag mit der Stadt Prag läuft noch bis 2028.<sup>63</sup>

## Slowakei

Ähnlich wie in Tschechien stellt sich die Situation in der Slowakei dar. Die Kommunen sind für die Wasserversorgung zuständig, einige von ihnen haben jedoch Verträge mit privaten Anbietern, allen voran Veolia und Suez, geschlossen. **Bratislava** Water Company, der Wasserversorger der Hauptstadt, ist seit 2002 an der Börse. Die Stadt hält mit fast 60 Prozent aber noch immer eine Mehrheit am Unternehmen.

## Ungarn

Die ungarische Wasserversorgung wurde in den 1990er Jahren dezentralisiert und von den Kommunen übernommen. Das eröffnete privaten Unternehmen die Möglichkeit, sich am ungarischen Wassermarkt zu etablieren. Derzeit werden etwa 40% des Trinkwassers von privaten Anbietern geliefert, darunter Veolia, SUEZ, RWE und EON. Das war auch in der ungarischen Hauptstadt Budapest der Fall, wo sich RWE und SUEZ bereits 1997 eine Beteiligung von 25 Prozent +1 Aktie an den Budapester Wasserwerken sicherten. Nach enormen Preissteigerungen von knapp 36 Prozent und Kritik an Managementprämien und fehlenden Investitionen kaufte die Stadt die Anteile im Jahr 2012 wieder zurück. **Budapest** und die umliegenden Gemeinden sind nunmehr wieder alleinige Besitzer der Wasserwerke.

61) PSIRU, 2010: Water companies in Europe 2010.

62) <http://www.traide.de/tschechien-wasserwirtschaft>.

63) Vgl. <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=211054.html>.

## Polen

In Polen wurde die staatliche Wasserversorgung ebenfalls in den 1990er Jahren schrittweise an die Kommunen rückübertragen. Die Mehrzahl der Wasserdienstleister ist nach wie vor in kommunaler Hand, wenngleich es im Zuge der Umstrukturierung auch hier zu Privatisierungen und PPP-Modellen kam. In der **Hauptstadt Warschau** erfolgt die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser durch einen stadteigenen Betrieb.

## Bulgarien

Die Trinkwasserversorgung ist in Bulgarien kommunale Aufgabe. Es gibt 29 regionale Anbieter, die gemeinsam rund drei Viertel der Bevölkerung mit Wasser beliefern. Bei allen handelt es sich um öffentliche Unternehmen, die zur Gänze im Eigentum des Staates und/oder der Kommune stehen.

Die einzige Ausnahme ist die **Hauptstadt Sofia**: Hier erfolgt die Versorgung durch Sofiyska voda, an dem Veolia mit 77 Prozent Hauptanteilsnehmer ist. Die restlichen Anteile befinden sich im Besitz der Stadt. Die Konzession wurde über einen Zeitraum von insgesamt 25 Jahren abgeschlossen und läuft noch bis 2025.

## Estland

Die Wasserunternehmen Estlands waren bis 1990 im Eigentum des Staates. Danach wurden sie zunächst in kommunale Unternehmen und schließlich in Aktiengesellschaften umgewandelt. Die Kommunen sind nach wie vor für die Wasserversorgung zuständig, doch Eigentümer der Wasserversorger können Öffentliche und Private gleichermaßen sein. Rund die Hälfte der Wasserunternehmen in Estland hat eine gemischte Eigentümerstruktur.

In der **Hauptstadt Tallinn** hält die Stadt derzeit 34,7 Prozent am städtischen Wasserversorger Tallinna Vesi. Die restlichen Anteile halten der britische Wasserkonzern United Utilities (35,30 Prozent) und andere Shareholder.<sup>64</sup>

## Litauen

Der Wassersektor in Litauen wurde 1991 in die Hände der Kommunen gelegt. Private Unternehmen sind in Litauen kaum präsent. Mitte der 1990er Jahre hatte zwar SUEZ versucht, einen Konzessionsvertrag für die Wasserwerke in Vilnius zu erlangen, allerdings entschied sich die Regierung gegen den Investor. Private Unternehmen spielen daher hauptsächlich bei der Erneuerung der Infrastruktur und Ausrüstung eine Rolle. Bis heute ist der öffentliche Betreiber UAB Vilniaus Vandensys für die Wasserversorgung der **Hauptstadt Vilnius** und ihrer Umgebung zuständig.

<sup>64</sup>) Vgl. <http://www.tallinnavesi.ee/en/Investor/Share/Shareholders>.

## Italien

Die Wasserversorgung in Italien ist historisch eine Aufgabe der Kommunen. Die Verantwortung wurde in den 1990er Jahren jedoch an übergeordnete „Water Services Management Authorities“ ausgelagert. Einer der wesentlichen Wasserversorger Italiens ist Acea, seit 1999 teilprivatisiert. Die Stadt Rom ist aktuell mit 51 Prozent noch Mehrheitseigentümer, doch auch Private wie Suez (12,5%) und das italienische Bauunternehmen Caltagirone (15,9%) sind daran beteiligt. Insgesamt werden mehr als 8 Millionen Menschen in Italien durch Acea mit Wasser versorgt. Darunter die **Hauptstadt Rom**, die von einem Tochterunternehmen von Acea beliefert wird.

## Spanien

In der spanischen Wasserwirtschaft spielen private Unternehmen eine bedeutende Rolle. Große Städte wie etwa Barcelona haben die Wasserversorgung teilprivatisiert. Das größte spanische Wasserunternehmen ist die weltweit agierende Sociedad General de Aguas de Barcelona (Agbar). 99,49 Prozent des Unternehmens hält Hisusa Holding de Infraestructuras y Servicios Urbanos, das seit 2007 zu drei Viertel im Besitz von Suez ist. Die restlichen Anteile hält die Bank Criteria, doch die Kontrolle über das Unternehmen hat Suez übernommen. Über diesen Umweg hat Suez sich in großem Umfang in die spanische Wasserversorgung eingekauft. Aqualia, ein Tochterunternehmen des großen FCC Konzerns, ist der andere große Wasserversorger Spaniens, der nach eigenen Angaben mehr als ein Drittel Marktanteil hat.

## Portugal

Portugal ist ein EU-Mitgliedstaat, der zur Tilgung seiner Schulden auf europäische Hilfgelder angewiesen war. Im Gegenzug musste Portugal strukturelle Veränderungen in der Organisation vieler staatlicher Bereiche vornehmen, so auch bei der Wasserversorgung. Die Vergabe von Wasserkonzessionen an Private soll in Zukunft erleichtert werden, auch wenn die Erfahrungen mit den ersten Privatisierungen negativ waren. Die Wasserpreise sind mitunter in nur wenigen Jahren um 400 Prozent gestiegen.<sup>65</sup> Trotzdem soll der staatliche Wasserriese Águas de Portugal (AdP), der etwa 80 Prozent der Bevölkerung mit Wasser versorgt, (teil-)privatisiert werden, um die Schuldensituation des Landes zu verbessern. Das würde eine weitreichende Änderung der Wasserversorgungsstruktur bedeuten, ist AdP doch an allen größeren Versorgern mit zumindest 51 Prozent beteiligt.

Die Wasserversorgung der **Hauptstadt Lissabon** erfolgt durch das Unternehmen Empresa Portuguesa das Águas Livres (EPAL), einem der größten Wasserversorger Portugals. Es versorgt Lissabon und die umliegenden Gemeinden. EPAL befindet sich zur Gänze im Besitz von AdP.

---

65) Vgl. ÖGPP, 2014: Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU, 180.

## Griechenland

Ähnlich wie Portugal wurde auch Griechenland in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen gedrängt. Davon betroffen war unter anderem die Wasserversorgung, die bislang in öffentlicher Hand war. Die beiden größten Wasserunternehmen Griechenlands, jene in Athen und Thessaloniki, wurden gegen den Widerstand der Bevölkerung teilprivatisiert. Der **Athener** Wasserversorger EYDAP mit mehr als 4 Millionen Kunden befindet sich zur Zeit mit 61 Prozent zwar noch mehrheitlich in öffentlicher Hand, aber der Verkauf weiterer Anteile war bereits geplant. Dieser wurde nun vorerst gestoppt. Ein griechisches Gericht untersagte im Mai 2014 die weitere Privatisierung mit der Begründung, die Wasserqualität könnte dadurch sinken und ein Gesundheitsrisiko für die Bevölkerung entstehen.<sup>66</sup> Dadurch gerät wohl auch die Privatisierung von EYATH, dem Thessaloniker Wasserversorger, an dem Suez bereits Anteile hält, ins Stocken.

## Zypern

Die Wasserversorgung in Zypern stellt sich durch die kaum vorhandenen Ressourcen schwierig dar. Rund 80 Prozent des Bedarfs müssen über Entsalzungsanlagen abgedeckt werden. Die Städte sind teilweise auf Regenwasser angewiesen, um Trinkwasser zu gewinnen. Private Unternehmen spielen in Zypern eine untergeordnete Rolle. In der **Hauptstadt Nikosia** ist das teilstaatliche Unternehmen Nicosia Water Board für die Versorgung zuständig. *„The only Private Sector involvement in the water sector is the management of desalination plants in which private companies have given 10 years contracts. There is no further participation of domestic or foreign private companies.“*<sup>67</sup>

## Malta

In Malta stellt sich die Situation ähnlich schwierig dar. Die Qualität des nur unzureichend vorhandenen Grundwassers ist schlecht und die Entsalzung von Meerwasser damit unumgänglich. Der Staat ist für den gesamten Wasserzyklus, von der Aufbereitung über den Vertrieb bis zur Abwasserbeseitigung, verantwortlich. Die Wasserversorgung Maltas befindet sich daher auch zur Gänze in öffentlicher Hand.

66) <http://europeanwater.org/news/news-from-the-ground/448-critical-judgment-of-council-of-state-no-to-the-privatization-of-eydap-sa>.

67) <http://www.emwis.org/countries/fol135532/semide/PDF/Sogesid-cyprus>.

## D. Wasserversorgung in den europäischen Hauptstädten

Die Wasserversorgung in den europäischen Hauptstädten ist öffentlich dominiert. Von den 28 EU-Hauptstädten ist nur in Prag und London die Wasserversorgung vollständig privatisiert. In fünf weiteren Städten, nämlich Athen, Bukarest, Rom, Sofia und Tallinn, ist der kommunale Anbieter teilprivatisiert. In Berlin, Paris und Budapest war die Wasserversorgung zeitweilig (teil-)privatisiert, wurde in den letzten Jahren jedoch rekommunalisiert.

Land	Hauptstadt	Einwohnerzahl	Wasserversorger	Form der Versorgung	Private Beteiligung
Niederlande	Amsterdam	809.892	Waternet	öffentlich	–
Deutschland	Berlin	3,375.222	Berliner Wasserbetriebe	öffentlich, rekommunalisierung	vor Rekommunalisierung: RWE, Veolia
Griechenland	Athen	664.046	EYDAP	teilprivatisiert	61% Staat, 10% Piraeus Bank
Slowakei	Bratislava	417.389	Bratislava Water Company BVS	öffentlich	–
Belgien	Brüssel	1,154.635	Hydrobru	öffentlich	–
Ungarn	Budapest	1,729.040	Budapester Wasserwerke	öffentlich, rekommunalisiert	vor Rekommunalisierung: RWE, Suez
Rumänien	Bukarest	1,883.425	Apa Nova Bucuresti	teilprivatisiert	73,69% Veolia, 16,31% Stadt Bukarest, 10% Unternehmensmitarbeiter
Irland	Dublin	1,273.069	Irish Water	öffentlich	–
Finnland	Helsinki	1,585.473	HSY	öffentlich	–
Dänemark	Kopenhagen	731.187	HOFOR	öffentlich	–
Portugal	Lissabon	545.245	Empresa de Aguas Livres Portuguesa	öffentlich	–
Slowenien	Ljubljana	286.000	JP Vodovod Kanalizacija	öffentlich	–
England	London	8,308.369	Thames Water	privat	Kemble Water Holdings Limited
Luxemburg	Luxemburg	167.199	SEBES	öffentlich	–
Spanien	Madrid	3,233.527	Canal de Isabel II Gestión	öffentlich	–
Zypern	Nikosia	276.410	Nicosia Water Board	öffentlich	–
Frankreich	Paris	2,274.880	Eau de Paris	öffentlich, rekommunalisiert	vor Rekommunalisierung: Suez, Veolia
Tschechien	Prag	1.246.780	Pražské Vodovody A Kanalizace	privat	Veolia
Lettland	Riga	699.203	Rigas Udens	öffentlich	–
Italien	Rom	2,638.842	Acea	teilprivatisiert	49% der Anteile in Umlauf, 12,5% Suez
Bulgarien	Sofia	1,249.665	Sofiyska Voda AD	teilprivatisiert	77,11% Veolia Water, 22,9% Stadt Sofia
Schweden	Stockholm	881.235	Stockholm Vatten	öffentlich	–
Estland	Tallinn	429.899	Tallinna Vesi	teilprivatisiert	35,30% United Utilities, 34,7% Stadt Tallinn
Malta	Valetta	6.295	Water Services Corporation (WSC)	öffentlich	–
Litauen	Vilnius	810.403	Uab Vilniaus Vandensys	öffentlich	–
Polen	Warschau	1,721.248	MPWiK	öffentlich	–
Österreich	Wien	1,714.227	Wiener Wasser	öffentlich	–
Kroatien	Zagreb	318.235	Vodoopskrba i Odvodnja	öffentlich	–

Tabelle 2: Übersicht über die Wasserversorgung in europäischen Hauptstädten

Damit ist aktuell **die Wasserversorgung von 21 europäischen Hauptstädten in öffentlicher Hand**. Die beteiligten privaten Unternehmen sind wenig überraschend in erster Linie die Big Player der Wasserversorgung: Veolia in Prag, Bukarest und Sofia sowie Suez in Rom. Auch an den mittlerweile rekommunalisierten Unternehmen waren Veolia, Suez und RWE beteiligt.

**FAZIT** Die wichtigsten Akteure im europäischen Wassersektor sind nach wie vor die Kommunen. Sie sind in fast allen Mitgliedstaaten für die Wasserversorgung verantwortlich. In den letzten Jahrzehnten wurde die Erfüllung dieser Aufgabe jedoch auch auf private Firmen oder Öffentlich-Private-Partnerschaften übertragen (zu den regionalen Unterschieden siehe Punkt III.C.).

## E. Wasserpreise

Die Kosten für die Wasserversorgung variieren innerhalb Europas stark. Das ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. In den meisten Städten setzt sich der Wasserpreis aus einem Fixbetrag für den Anschluss oder einer Wasserzählergebühr und einem verbrauchsabhängigen Anteil zusammen. Während einige Versorger relativ hohe fixe Beiträge einheben, verrechnen andere hohe verbrauchsabhängige Gebühren.

Unterschiede gibt es aber auch bei der Verrechnung des tatsächlichen Verbrauchs. Vor allem in jenen Regionen Europas, wo Wasser (im Sommer) knapp ist, steigt der Preis je m<sup>3</sup> bei höherem Verbrauch an. Wo es viel Wasser gibt, werden häufig Flatrates bei hohem Verbrauch eingeführt. In der spanischen Hauptstadt Madrid gibt es höhere Wasserpreise in den Sommermonaten, da Wasser dann ein besonders knappes Gut ist.

In einigen Städten, wie beispielsweise London oder Amsterdam, können die Kundinnen und Kunden zwischen der Verrechnung nach Verbrauch oder einem Pauschalbetrag (abhängig von der Zahl der Bewohner) wählen.

Bei der Tarifstruktur gibt es ebenfalls unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten. Während es in manchen Ländern einheitliche Basistarife gibt, variieren die Tarife in anderen Ländern stark nach Nutzergruppe. So gibt es etwa in Malta 16 verschiedene Tarife für Haushalt, Industrie, Landwirtschaft, etc. In einigen Städten – wie etwa in Athen – gibt es neben den regulären Tarifen auch noch Sozialtarife, um sozial Schwache, etwa kinderreiche Familien oder Langzeitarbeitslose, zu unterstützen.

Die Wasserpreise werden häufig von den Eigentümern der Wasserversorger, meist den Kommunen, festgelegt. In einigen Ländern gibt es außerdem nationale Regulatoren für die Wasserpreise. Das ist etwa in Ungarn, Italien, Rumänien und England der Fall.

Die Höhe der Wasserpreise ist in den europäischen Hauptstädten sehr unterschiedlich. Während in Dublin bislang keine Gebühren eingehoben werden, liegt Kopenhagen mit 2,11 Euro/m<sup>3</sup> im Spitzenfeld. In Dänemark ist der Wasserpreis generell sehr hoch, da die Trinkwasserversorgung hoch besteuert ist. So gibt es etwa eine „green tax“ auf Trinkwasser, abhängig vom Verbrauch. Diese Steuer sollte als Anreiz für Unternehmen dienen, Wasserverluste zu reduzieren.<sup>68</sup> Luxemburg versucht ebenfalls über eine Besteuerung die Wasserressourcen des Landes zu schützen. Deshalb zählt auch Luxemburg zu den Städten mit den höchsten Wasserpreisen in Europa.

---

68) EUREAU, 2008: Statistics Overview on Water & Wastewater in Europe – 2008.

## F. Qualitätskriterien der Wasserversorgung

Wesentliche Qualitätskriterien für eine gesicherte Wasserversorgung sind der Schutz der Ressourcen, die ständige Verfügbarkeit ausreichender Wassermengen sowie die Sicherung der Wasserqualität. Diese Sicherung reicht von der Gewinnungsstelle bis zu den Konsumenten, inklusive aller dazwischen vorgenommenen Maßnahmen an Anlagen und Leitungen und den vorgenommenen ständigen Anpassungen an den Stand der Technik.

Ein Maß für die Qualität des Leitungsnetzes sind die Wasserverluste, die in den einzelnen Rohrnetzen stark divergieren können.

**Zu den Städten mit den niedrigsten Wasserverlusten zählen Berlin, Amsterdam, Wien und Paris.** Berlin konnte die Wasserverluste des Netzes nach eigenen Angaben auf aktuell lediglich 4,5 Prozent senken. Im Mittelfeld bewegen sich mit um die 25 Prozent Bratislava, Dublin, Nikosia und Prag. Die mit Abstand höchsten Wasserverluste am Transportweg haben die Städte Sofia und Bukarest mit jeweils rund 50 Prozent.

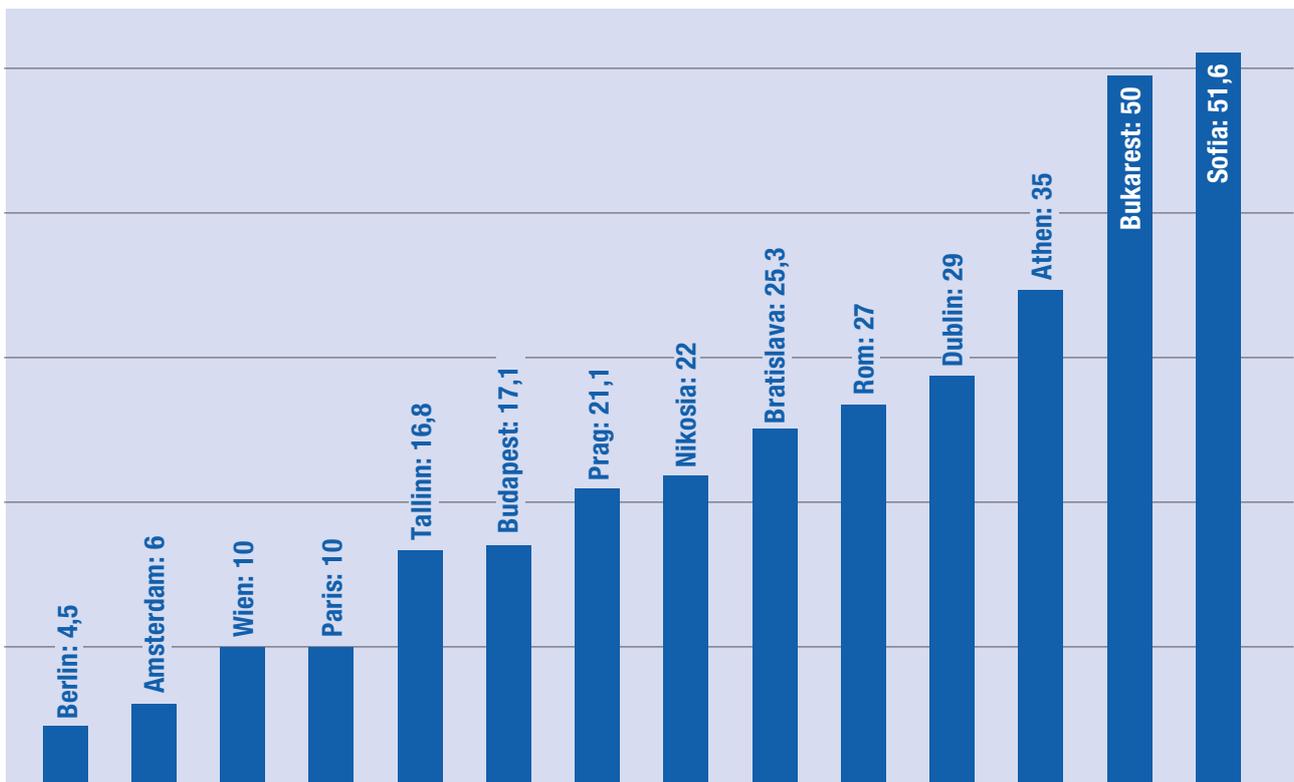


Abbildung 3: Wasserverlust in ausgewählten europäischen Hauptstädten in Prozent

# IV. Die Wasserver- und Abwasserentsorgung in Wien

## Eine kommunale Erfolgsgeschichte

### Wasser – ein besonderes Element

Es gibt kaum ein facettenreicheres Medium als Wasser. Dementsprechend vielfältig sind auch die Möglichkeiten des individuellen Zugangs und die Arten der Beschreibung. Einige Aspekte sollen hier zur Verdeutlichung der Komplexität angesprochen werden, die bei der Beschäftigung mit dem Thema von großer Bedeutung sind.

#### Wasser ist

- ▶ **die Grundlage und Ursprung allen Lebens auf der Erde.** Die Oberfläche unseres Planeten besteht – wie auch der Körper des Menschen – zu etwa zwei Dritteln aus Wasser. Dennoch sind nur etwa ein Prozent der vorhandenen Wasserressourcen für den Menschen genießbar. Ohne Wasser gibt es kein Leben auf der Erde!
- ▶ das wichtigste Lebensmittel auch für zukünftige Generationen,
- ▶ **eine begrenzte Ressource,**
- ▶ **qualitativen Beeinträchtigungen ausgesetzt.** Verunreinigtes Wasser ist ein ernst zu nehmendes Risiko für die menschliche Gesundheit und das sensible ökologische Gleichgewicht,
- ▶ zugleich auch die Basis für die meisten chemischen und biologischen Prozesse im menschlichen Körper. Qualitativ hochwertiges und natürliches Wasser ist von entscheidender Bedeutung für das Wohlbefinden des Menschen,
- ▶ wandelbar und tritt in unterschiedlichen Aggregatzuständen auf. Unabhängig von der Häufigkeit der Veränderung in andere Aggregatzustände ist es immer wieder in seinen ursprünglichen Zustand rückführbar.
- ▶ ein **Menschenrecht:** Im Juli 2010 hat die Vollversammlung der Vereinten Nationen den Zugang zu sauberem Wasser als Menschenrecht anerkannt. Das Menschenrecht auf Wasser ist die Voraussetzung für andere Rechte, wie etwa das Menschenrecht auf Leben, angemessene Ernährung und medizinische Versorgung.

Jedes gesellschaftliche Zusammenleben ist auf eine funktionierende Wasserwirtschaft angewiesen. An die Dienste der Wasserver- und Abwasserentsorgung werden vielfältige Anforderungen gestellt:

Demnach sollen diese

- ▶ qualitativ hochwertig,
- ▶ allgemein verfügbar, zugänglich und sozial verträglich sein,
- ▶ kontinuierlich zur Verfügung stehen (Versorgungssicherheit),

- ▶ im Sinne der Nachhaltigkeit geführt werden und
- ▶ einen Beitrag zum territorialen und sozialen Zusammenhalt leisten.

Wien richtet seine Arbeiten und Maßnahmen in der Wasserwirtschaft darauf aus, dem Lebenselement Wasser bestmöglich gerecht zu werden. In diesem Sinne bekennt sich die Stadt Wien zu einer ganzheitlichen Dienstleistungserbringung auf höchstem Niveau und sieht die Trinkwasserversorgung als einen wesentlichen Teil der Daseinsvorsorge.

# A. Wasserversorgung in Wien

## 1. 140 Jahre erfolgreiche Dienstleistungserbringung für eine Millionenmetropole

Im Jahr 1864 beschloss der Wiener Gemeinderat mit dem Bau der I. Hochquellenleitung, eine zentrale und kommunale Wasserversorgung für die Hauptstadt einzurichten. Der Hochstrahlbrunnen am Schwarzenbergplatz ist das Symbol für die feierliche Inbetriebnahme der **I. Hochquellenleitung am 24. Oktober 1873**. Im Jahr **1910 wurde die II. Hochquellenleitung** in Betrieb genommen, um den stark steigenden Wasserbedarf abzudecken. In den darauf folgenden Jahrzehnten wurde die Wasserversorgung schrittweise um weitere Wassergewinnungs- und Speichieranlagen in den Quellgebieten und in der Stadt Wien erweitert. Auf Grund der großen Bedeutung für die Wiener Bevölkerung hat Wien im Dezember 2001 die gesamte Wasserversorgung mit ihren Anlagen von den Quellgebieten bis zum Konsumenten durch eine **Verfassungsbestimmung vor Veräußerung durch nationale Entscheidungsträger geschützt**<sup>69</sup>.

## 2. Nachhaltige, kommunale Wasserversorgung aus den Alpen

Wien ist in der einmaligen Situation, sein Trinkwasser im Normalbetrieb zur Gänze aus alpinen Quellen zu beziehen. Das Quellgebiet der I. Wiener Hochquellenleitung umfasst den Schneeberg, die Rax und die Schneealpe, das Quellgebiet der II. Hochquellenleitung das Hochschwabmassiv. In unterirdischen Fernleitungen fließt **das Wasser im freien Gefälle ohne eine einzige Pumpe** in die Stadt. Die Hochquellenleitungen verlaufen mit einer Gesamtlänge von 330 Kilometer durch Berge hindurch und queren Täler mit Hilfe von 130 Aquädukten. Auf Grund des großflächigen und umfassenden Schutzes der Quellgebiete ist eine Aufbereitung des Quellwassers nicht notwendig.

Nachhaltige Wasserwirtschaft und ausgeklügelte Behälterwirtschaft sorgen dafür, dass auch zu Spitzenverbrauchszeiten immer ausreichend Trinkwasser von höchster Qualität zur Verfügung steht. Der durchschnittliche Tagesverbrauch beträgt 370.000 Kubikmeter. Die langjährige Schwankungsbreite bewegt sich zwischen 300.000 und 500.000 Kubikmeter. Die 31 Wasserbehälter, die als Puffer dienen, besitzen ein Speichervolumen von 1,6 Millionen Kubikmeter.

Die Stadt Wien investiert viele Millionen Euro jährlich in den nachhaltigen Schutz der Ressourcen und die Instandhaltung und Erneuerung der Wasserversorgungsanlagen, wobei ein wichtiger Schwerpunkt auf der Erneuerung des Wiener Rohrnetzes liegt.

<sup>69</sup>) S. <http://www.wien.gv.at/wienwasser/versorgung/charta.html> abgerufen am 16.07. 2013. Zu den rechtlichen Wirkungen dieser Absicherung siehe oben Kapitel I. B u. C.

Ein technisch besonders innovatives Beispiel ist die offensive Erneuerung der Transport- und Versorgungsleitungen am Wiener Gürtel. Viele Rohrleitungen werden dabei mittels grabenloser Technologie erneuert.

### **3. Wasserqualität**

#### *a. Online-Trinkwasserqualitätsmanagement*

Die Optimierung der Qualität des Wiener Wassers beginnt bereits mit dem Auftreffen des Niederschlags im Quellgebiet durch Messung und Auswertung der relevanten meteorologischen Daten. Wichtige Parameter werden direkt bei der Wasserfassung – also bereits in der Quelle – gemessen und online an die nächste Überwachungsstation übertragen. Dadurch ist es möglich, Änderungen in der Wasserqualität frühzeitig zu erkennen. Durch dieses Frühwarnsystem können die Wässer mit der besten Qualität ausgewählt und nach Wien geleitet werden. Auch auf dem Weg nach Wien wird die Wasserqualität online verfolgt.

#### *b. Die gesetzliche Basis*

Die gesetzliche Basis für die Trinkwasserqualität ist die Trinkwasserverordnung (TWV BGBl. II Nr. 304/2001 idgF) als Teil des Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetzes. (LMSVG BGBl. I Nr. 13/2006 idgF). In dieser Trinkwasserverordnung sind die Mindestanforderungen der Europäischen Union, die in der Trinkwasser-Richtlinie 98/83/EG vom 3. November 1998 beschrieben sind, in das nationale Recht übergeführt. Die Verordnung beinhaltet sowohl die Anforderungen an die chemischen, physikalischen und bakteriologischen Parameter als auch betriebliche Vorgaben betreffend die Sicherheit der Wasserversorgung und die Information der Konsumenten. Das österreichische Lebensmittelbuch (Codex Alimentarius Austriacus), Kapitel B1 – Trinkwasser, beinhaltet die Grundlagen für die Überprüfung und Beurteilung durch akkreditierte Prüfanstalten und definiert zusätzliche Qualitätskriterien.

Die Einhaltung dieser Auflagen garantiert nach dem derzeitigen Wissensstand, dass auch bei „lebenslangem täglichen Genuss des Wassers keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen zu erwarten sind“.

#### *c. Kontrolle*

Das Wiener Trinkwasser wird vom IFUM – Labors für Umweltmedizin der MA 39 – Prüf-, Überwachungs- und Zertifizierungsstelle überprüft. Die in das Wiener Leitungsnetz eingespeisten Wässer werden täglich kontrolliert. Auch an 24 Stellen verteilt im Stadtgebiet wird die Wasserqualität in vorgegebenen Intervallen überprüft. Pro Jahr werden rund 10.000 Wasserproben analysiert.

**Die Lebensmittelaufsicht** wird von der MA 59 – Marktamt als zuständige Behörde wahrgenommen. Die MA 59 nimmt unangekündigt mehrmals im Jahr Wasserproben bei Konsu-

menten und lässt diese von der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) – als unabhängige und akkreditierte Prüfanstalt – untersuchen. Trinkwasser gilt als das am strengsten kontrollierte Lebensmittel.

Auf Grund dieses durchgehenden und lückenlosen Systems von Online- Trinkwasserqualitätsmanagement und amtlichen Kontrollen ist die Sicherung der hohen Qualität des Wiener Trinkwassers stets gewährleistet.

## **4. Sicherung der Ressourcen**

### *a. Nachhaltigkeit*

Übergeordnetes Ziel ist die Sicherung der natürlichen Ressourcen für die Trinkwasserversorgung zum Wohle der Wiener Bevölkerung und zukünftiger Generationen.

### *b. Sicherung der Schutz- und Schongebiete*

Als Eigentümerin von Schutz- bzw. Schongebieten kann Wien diese sensiblen Zonen vorrangig im Sinne der nachhaltigen Trinkwasserversorgung bewirtschaften. Die Stadt Wien war und ist daher bestrebt, Grund und Boden in den wasserrechtlich geschützten Schongebieten zu erwerben. Sie besitzt heute rund **33.500 Hektar Grund in den Wasserschutz- und Schongebieten von Rax, Schneeberg und Hochschwab**. Darüber hinaus befinden sich die Wasserwerke Lobau und Moosbrunn sowie weitere Anlagen der Wasserversorgung auf Grundeigentum der Stadt Wien.

Damit ist die Grundlage zur Sicherung der Interessen der Stadt Wien zur Trinkwasserversorgung auf Basis natürlicher Quellwässer geschaffen.

### *c. Kommunalen Auftrag*

Innerhalb der Stadt Wien sind zwei Magistratsabteilungen mit der nachhaltigen Sicherung der kommunalen Wasserversorgung sowie dem Schutz der Wasserressourcen beauftragt. Die MA 31 – Wiener Wasser hat als Betrieb die Trinkwasserversorgung sicherzustellen. Die MA 49 – Forstamt und Landwirtschaftsbetrieb der Stadt Wien – bewirtschaftet die Schutz- und Schongebiete im Sinne einer nachhaltigen Trinkwasserversorgung. Die Zusammenarbeit dieser beiden Abteilungen führte zum **aktiven Quellschutz** als Wiener Instrument eines maßgeschneiderten Ressourcenschutzes.

### *d. Aktiver Quellschutz*

Die vorausschauende Zusammenarbeit der Akteure in den Schutz- und Schongebieten garantiert den Vorrang von Wasserqualität und -quantität gegenüber anderen Landnutzungsformen. Forstwirtschaft, Tourismus, Jagd sowie Alm- und Weidewirtschaft sind den Zielen der Wasserversorgung untergeordnet.

Jahrzehntelang herrschte die Meinung vor, ein unbewirtschafteter Wald wäre der beste Wald für den Quellschutz. Große Windwurfkatastrophen führten zur Erkenntnis, dass der Wald nach jahrhundertelangen Nutzungen durch Holzgewinnung, Waldweide, Streunutzung und Köhlerei nicht sich selbst überlassen werden kann und der gezielten Bewirtschaftung durch den Menschen bedarf. Von der MA 31 und der MA 49 erarbeitete, selbstbindende Grundsätze regeln heute **die Bewirtschaftung der Quellschutzwälder**, damit aus einförmigen Fichtenwäldern wieder naturnahe, anpassungsfähige, vitale Wälder werden.

Wichtigster Inhalt dieser Grundsätze ist die Ausrichtung aller Tätigkeiten auf das Strategieziel „aktiver Quellschutz“. **Damit wird ein umfassendes Gesamtkonzept der Landnutzung festgelegt.**

**Die Grundsätze umfassen folgende Bereiche:**

#### **Teil A: Bewirtschaftung der Wälder**

- ▶ **Aktiver Waldbau:** Um Wälder optimal für den Boden- und Wasserschutz zu gestalten und bestmöglich auf klimatische Veränderungen vorzubereiten, werden Maßnahmen zur Pflege und Verjüngung des Waldes durchgeführt.
- ▶ **Jagd:** Um im Ökosystem Wald ein ausgeglichenes Wald-Wild-Verhältnis herzustellen, werden die Wildtiere durch eigenes Fachpersonal reguliert.
- ▶ **Erschließung:** Um Boden, Waldbestand und damit die Hydrologie so gering wie möglich zu beeinflussen, werden Forststraßen nur im unbedingt notwendigen Ausmaß mit schonender Technologie errichtet und betrieben.
- ▶ **Bringung und Transport:** Um den Boden und den verbleibenden Waldbestand möglichst zu schonen, wird in steilen Lagen die Verwendung von Seilkränen für die Bringung bevorzugt.
- ▶ **Quellschutz:** Gut ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind der wesentlichste Erfolgsfaktor. Die Beschäftigten vor Ort zeichnen sich durch ihr Wissen und Können sowie durch ihre regionale Verbundenheit und durch die Vertrautheit mit den Betriebszielen aus.

#### **Teil B: Tourismus in den Quellschutzgebieten der Stadt Wien**

Dieser Teil befasst sich mit touristischen Aktivitäten in den sensiblen Karstregionen und beinhaltet die Lenkung der Touristenströme sowie die Bereitstellung von erforderlichen Infrastruktureinrichtungen. Für die nachhaltige Sicherung des Trinkwassers ist die ordnungsgemäße Entsorgung von Müll und Abwässern entscheidend. Maßnahmen dazu werden von der MA 31 initiiert und unterstützt.

#### **Teil C: Alm- und Weidewirtschaft in den Quellschutzgebieten**

Hier werden Maßnahmen zur Gewährleistung einer mit der Trinkwassergewinnung vereinbaren Alm- und Weidewirtschaft festgelegt.

Diese umfassende Kompetenz auf der gesamten Fläche der Quellschutzgebiete in allen Belangen bietet im Sinne des kommunalen Auftrages den besten Schutz der Quellen und gewährleistet, dass Konflikte hinsichtlich der unterschiedlichen Landnutzungen im Vorfeld aufgelöst werden.

## 5. Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung

Die Förderung der Wertschätzung für die sensible Ressource Wasser und naturnah betreute Schutz- bzw. Schongebiete als Lebensgrundlage und Lebensraum gewinnt in der von Technik dominierten Zeit immer mehr an Bedeutung.

- ▶ Die MA 31 – Wiener Wasser betreibt mit der Wasserschule und dem Wasserturm am Wienerberg, den beiden Wasserleitungsmuseen Kaiserbrunn und Wildalpen drei Standorte, um Kindern und Erwachsenen Einblick in das Thema Wasser und die Wasserversorgung der Stadt Wien zu geben. Etwa 20.000 Besucherinnen und Besucher werden an diesen Standorten jedes Jahr betreut. Darüber hinaus finden jährlich zahlreiche Führungen und Fachexkursionen in Wien, entlang der Hochquellenleitungen und in den Quellgebieten statt. Die enge Zusammenarbeit mit Schulen und die Einbindung von Pädagoginnen und Pädagogen bieten gute Ausgangspunkte zur Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung.

Eine wichtige Rolle bei der Öffentlichkeitsarbeit spielen die Filme und Dokumentationen über das Wiener Wasser. Die umfassende PR-Arbeit in diesem Bereich ist Teil der Umweltbildung EULE-Wien (EULE-Wien ist eine Sammlung von Umweltbildungsangeboten, die von den verschiedenen Dienststellen der Geschäftsgruppe Umwelt angeboten werden – siehe [www.eule-wien.at](http://www.eule-wien.at)).

- ▶ Die MA 49 bietet im Rahmen der Wiener Waldschulen pro Jahr ca. 5000 Kindern die Möglichkeit, einen Tag mit einem geschulten Waldpädagogen zu verbringen. In allen stadteigenen Waldgebieten werden darüber hinaus viele Fachexkursionen und -führungen angeboten und durchgeführt. In den Quellschutzgebieten der Stadt Wien, den Karstgebieten Hochschwab, Rax und Schneeberg, ist es Ziel der Umweltbildung, die Bedeutung eines intakten Waldbodens als Teil eines stabilen und gesunden Waldes für die Qualität des Quellwassers zu vermitteln. Über das Besucherzentrum Nationalpark Donauauen findet eine weitere Sensibilisierung für Belange des Wasserschutzes statt.

## 6. Forschung und Interessensvertretung

Um die hohen Anforderungen an die Qualität des natürlichen Quellwassers zu halten und genauere Kenntnisse der das Quellwasser beeinflussenden Faktoren zu gewinnen, werden von der Stadt Wien umfassende **Forschungsarbeiten** in den niederösterreichisch-steyerischen Kalkalpen durchgeführt.

Seit 1998 wurden zahlreiche **Projekte** (KATER, KATER II, CC-WaterS) im Rahmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) in Südosteuropa sowie von INTERREG-Programmen **von der EU gefördert**. Die genannten Projekte befassten sich vor allem mit der Beforschung von Karstwasserversorgungen. Über die Karstproblematik hinausgehend wurden auch Fragen der Landnutzung, der organisatorischen Optimierung der Wasserversorgung und des potentiellen Klimawandels untersucht. Die Zusammenarbeit mit EU-Bei-

trittskandidaten und Drittländern unterstützt diese Länder bei der Anpassung an die wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der EU. Die MA 31 – Wiener Wasser initiierte diese Projekte und gewährleistete als Leadpartner die ordnungsgemäße Durchführung und das Gelingen. Die Ergebnisse fließen auch in die EU-Donauraumstrategie ein<sup>70</sup>. Bis Ende 2014 ist die MA 31 – Wiener Wasser als Partner am EU-Projekt CC-WARE (www.ccware.eu) beteiligt. Alle Maßnahmen im Quellschutzwald werden durch laufende Forschungsprojekte evaluiert und weiterentwickelt. Wissenschaftliche Forschungen und themenspezifische Kartierungen sind daher ein wesentlicher Bestandteil des Tätigkeitsbereiches Quellschutzwaldbewirtschaftung.

Die MA 31 – Wiener Wasser ist in zahlreichen **nationalen und internationalen Interessensvertretungen** und Normungsinstituten im Wasserbereich vertreten. Von internationalen Expertinnen und Experten wird der Wiener Weg der Versorgung mit natürlichen Quellwässern aus den Alpen und dem umfassenden Schutz der Ressourcen als herausragendes und einzigartiges Beispiel für eine nachhaltige Wasserversorgung immer wieder bestätigt.

Durch die Initiierung der **„Internationalen Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Donaeinzugsgebiet (IAWD)“** vor mittlerweile 20 Jahren übernahmen die Wiener Wasserwerke Verantwortung für die positive Entwicklung der Wasserqualität der Donau im gesamten Einzugsgebiet. Die Stadt Wien nimmt ihre internationale Verantwortung wahr und beteiligt sich daher federführend am Schutz der Donau, die eine wichtige Basis der Trinkwasserversorgung vieler europäischer Staaten bildet. Dies gelang u.a. durch die Einbeziehung der Wasserversorgungsunternehmen der Staaten Südosteuropas in das Netzwerk der internationalen Interessensvertretungen und dem damit verbundenen Erfahrungsaustausch und Knowhow-Transfer.

Durch die **Zusammenarbeit mit Universitäten und anderen Forschungsinstitutionen** bleiben die erarbeiteten Forschungsergebnisse auch zukünftigen Generationen zugänglich.

## 7. Fairer Wasserpreis

Die Kosten für den Kubikmeter Trinkwasser betragen seit 1.1.2014 EUR 1,80. Im Vergleich mit anderen mitteleuropäischen Städten ist der aktuelle Wasserpreis moderat<sup>71</sup>.

Die Aufwände für das Wiener Wasser umfassen neben dem laufenden Betrieb die Erhaltung oder Erneuerung von Einrichtungen, die zum Teil denkmalgeschützt sind: Dazu zählen beispielsweise 330 km Hochquellenleitungen, 130 Aquädukte, 31 Wasserbehälter, 3.000 km Rohrnetz. Entsprechend Artikel 9 der EU-Wasserrahmenrichtlinie sind auch alle Maßnahmen im Quellschutzgebiet in der Wassergebühr beinhaltet.

---

70) Die EU-Donauraum-Strategie soll eine bessere Koordination der relevanten Akteure, Programme und Aktivitäten und damit einen Mehrwert für die Entwicklung dieses Raumes insgesamt erzielen. Die geplanten Maßnahmen lassen sich grob vier Themenbereichen zuordnen: Anbindung des Donauraumes (inkl. Mobilität, nachhaltige Energien, Kultur und Tourismus); Umweltschutz im Donauraum; Aufbau von Wohlstand im Donauraum, Stärkung des Donauraums.

71) Siehe Kapitel III.E.

## **B. Innovatives Abwassermanagement**

Wien Kanal hat eine richtungweisende Strategie zur Abwasserentsorgung entwickelt, die den gesamten Wasserkreislauf berücksichtigt. Diese Leitlinie, das sogenannte Gewässerschutz- und Abwasserkonzept für Wien, hat das Ziel, eine wirtschaftlich sinnvolle Ökologisierung der Abwasserwirtschaft mit Schwerpunkten auf das Vermeiden, Verwerten und Verbessern durch den Einsatz innovativer Technologien zu erreichen. Ein weiterer Schwerpunkt der Strategien zur Abwasserentsorgung liegt in den letzten Jahren in der Vermeidung von Schäden durch Überlastungen des Kanalnetzes im Zuge von den in letzter Zeit gehäuft auftretenden Starkregenereignissen.

Nur durch dieses Gesamtkonzept kann eine Verbesserung der ökologischen Funktionsfähigkeit der Gewässer erreicht werden. Eine Liberalisierung dieses Bereichs birgt die Gefahr, dass jene Unternehmen, die im Bereich Abwassermanagement tätig sind, sich ausschließlich an Wirtschaftlichkeit und Gewinnmaximierung orientieren. Das überzuordnende Ziel einer wirtschaftlich sinnvollen Ökologisierung des Abwassermanagements sowie der Schutz der Bevölkerung vor Überflutungen träten dabei in den Hintergrund.

### **1. Kanalnetz und Abwassermenge**

Wiens öffentliches Kanalnetz hat eine Länge von rund 2.400 Kilometern – das entspricht etwa der Entfernung Wien–Moskau.

Pro Jahr entstehen in Wien rund 220 Millionen m<sup>3</sup> Abwasser, wovon etwa 10 Prozent aus der Industrie, 50 Prozent aus dem Gewerbe und 40 Prozent aus den Haushalten stammen. 99 Prozent der Wiener Haushalte sind an das Kanalnetz angeschlossen, ein Spitzenwert im internationalen Vergleich. Seit Inbetriebnahme der Wiener Hauptkläranlage 1980 werden 100 Prozent der Wiener Abwässer gereinigt. In den Jahren 2000-2005 wurde die Hauptkläranlage Wien ausgebaut und damit zu einer der modernsten Anlagen Europas.

### **2. Abwasserstrategien für Wien**

Stetig steigende Abwassermengen verlangen nach kontinuierlicher Neuausrichtung und Innovation im Abwassermanagement. Daher entwickelt und realisiert Wien Kanal laufend neue Strategien und Technologien. Es werden jährlich ca. 10 Mio. EUR in den Ausbau und die Modernisierung der Wiener Abwasserentsorgung investiert: So wird zum Beispiel derzeit ein Maßnahmenpaket zur Erhöhung des Überflutungsschutzes für Simmering umgesetzt, das den Einbau von zusätzlichen Regelorganen, die Anpassung der Steuerung von Abflüssen, die Erhöhung der Kapazitäten des Hebewerkes Kaiserebersdorf sowie die Errichtung eines Speicherbeckens im Bereich Haidestraße beinhaltet. Das ist ein wesentlicher Beitrag zur kontinuierlichen Verbesserung der hohen Umweltqualität Wiens.

### 3. Ziele: Vermeiden, Verwerten, Verbessern

Folgende Ziele sollen erreicht werden, um ein leistungsstarkes und effizientes Abwassermanagement für das dritte Jahrtausend zu garantieren:

- a. *Regenwasserstrategien*
- b. *Trennung natürlicher Gewässer von der Kanalisation*
- c. *Erweiterung der Sammelkanäle*
- d. *Neue Technologien – Ausbau des Kanalnetzes*
- e. *Schließung/Förderung innerbetrieblicher Kreisläufe zur Reduktion des Wasserverbrauchs und des Abwasseranfalls*
- f. *Zusätzliche gesetzliche Maßnahmen (z.B. Bauvorschriften) zur Lenkung und Förderung ökonomisch-ökologischer Zielsetzungen*
- g. *Industrie: Vermeidung von nicht abbaubaren, giftigen Abwasserinhaltsstoffen, Reduktion der Schadstoffbelastung des Abwassers durch innerbetriebliche Vorreinigung*
- h. *Haushalt: Bewusstseinsbildung – „Kein Müll in die Kanalrohre“*

#### **Zu a. Regenwasserstrategien**

Im Zuge der in den letzten Jahren immer häufiger auftretenden Starkregenereignisse kommt es vermehrt zu Überlastungen des gesamten Regenwasserableitungssystems. In den nächsten Jahren werden daher über 30 Millionen EUR in den Ausbau zusätzlicher Speichervolumina im Kanalnetz investiert.

Parallel dazu laufen dienststellenübergreifende Bemühungen, eine Gesamtlösung für die Regenwasserproblematik zur nachhaltigen Verringerung des Abflusses zu finden. Dabei werden sowohl private als auch öffentliche Flächen berücksichtigt.

#### **Maßnahmen:**

- ▶ **Oberflächenentsiegelung:** Sie sorgt für eine lokale und breitflächige Regenwassersickerung und trägt zur Grundwasserneubildung bei. Zwischen den vollversiegelten Flächen (z.B. Asphalt) und den Grünflächen bietet sich eine Vielzahl von teilversiegelten Bodenbelägen an, wie zum Beispiel Pflaster mit Rasenfugen. Durch den Sickervorgang wird das Regenwasser zwischengespeichert und dadurch gereinigt.
- ▶ **Regenwasserversickerung:** Dafür wird das von den Dach- und Hofflächen abfließende Niederschlagswasser zur Versickerung gebracht, wobei in jedem Fall der Schutz des Grundwassers gewährleistet werden muss.
- ▶ **Sickermulden:** Diese sind offene, begrünte Mulden, in denen eine vorübergehende Speicherung des Regenwassers möglich ist. Wesentliche Voraussetzung dafür sind genügendes Fassungsvermögen, ein durchlässiger Untergrund und eine entsprechend vertikale Sickerstrecke. Der begrünte Boden sorgt für eine ausreichende Reinigung.
- ▶ **Sickerschacht:** In diesem Fall wird das Regenwasser einem Schacht zugeführt, dessen Boden durchlässig ist. Durch die geringe Fläche entsteht keine große Reinigungs-

wirkung, daher sind zusätzliche technische Reinigungseinrichtungen (z.B. spezielle Filtermatten) notwendig.

- ▶ Rigolenversickerung: Hier wird das Regenwasser oberirdisch in einen mit Kies gefüllten Graben (Rigol) oder unterirdisch in einen in Kies gebetteten, perforierten Rohrstrang geleitet. Dieses System wird vor allem bei undurchlässigen Bodenverhältnissen angewandt.

### **Vorteile dieser Maßnahmen:**

- ▶ Verhinderung von Schäden durch Überflutungen im Zuge von Starkregenereignissen im öffentlichen und im privaten Bereich.
- ▶ Reinhaltung der Gewässer: Bei starkem Regen muss das verschmutzte Mischwasser aus Entlastungsgründen des Kanalsystems in die Oberflächengewässer, wie zum Beispiel den Wienfluss, geleitet werden. Befindet sich aber durch natürliches Versickern weniger Regenwasser im Kanal, kann auf diese Maßnahme im Idealfall verzichtet werden.
- ▶ Regenwassersammlung und Nutzung: Das von den Dächern und von gering belasteten Oberflächen gesammelte und vorgereinigte Regenwasser wird als Nutzwasser verwendet.
- ▶ Transparenz und Erlebbarkeit von Wasser: Durch die gestalterische Integration von Bauelementen (z.B. Sickermulden) wird der Wasserkreislauf auch in der Stadt transparent und erlebbar.
- ▶ Verbesserung des Mikroklimas: Durch die lokale Versickerung von Regenwasser wird eine höhere Luftfeuchtigkeit und eine Durchfeuchtung des Bodens (Verringerung von Staubbildung) bewirkt.
- ▶ Flachdachbegrünung: Bewachsene Dächer sind nicht nur optisch eine Bereicherung im Stadtbild, sie können durch die „Schwammwirkung“ ihrer Boden- und Pflanzenschichten auch Regenwasser zurückhalten und so den üblichen und schnellen Oberflächenabfluss verringern.
- ▶ Reduzierung von Hochwasserabflüssen: Auch in diesem Fall gilt dasselbe Prinzip wie bei starkem Regen. Wenn die Abflussmenge reduziert werden kann, ist es nicht notwendig, schützende Baumaßnahmen bei Bächen und Flüssen zu setzen.
- ▶ Entlastung der Kläranlagen: Wird das Regenwasser nicht vor Ort gespeichert, genutzt oder versickert, gelangt es schlussendlich in die Kläranlage, wo es die Reinigungsleistung unnötig vermindert.

### ***Zu b. Trennung natürlicher Gewässer von der Kanalisation/Abkehr vom reinen Emissionsprinzip***

Emissionsnormen regeln im Wesentlichen die Qualität des eingeleiteten Abwassers (Konzentration von Schadstoffen) durch Grenzwerte. Die Einhaltung dieser Grenzwerte ist bei jeder Anpassung oder Erweiterung des Kanalnetzes nachzuweisen und Bestandteil des wasserrechtlichen Konsenses. Für die Ökologie von Gewässern mit geringer Wasserführung sind jedoch die Immissionen, also die Belastbarkeit, entscheidend. Die Konsequenz: Erste Priorität haben Sanierungsmaßnahmen für kleine Gewässer wie Wienfluss und Liesingbach.

## Maßnahmen am Wienfluss

Bei starken Regenfällen entlastet der Wienfluss heute das Kanalsystem, wobei durch Regen verdünntes Kanalwasser – das Mischwasser – in den Wienfluss geleitet werden muss. Durch den bereits fertig gestellten Wiental-Kanal wird gewährleistet, dass die Mischwässer stromab des Ernst-Arnold-Parks nicht mehr in den Wienfluss entlastet werden müssen.



Durch die Errichtung eines tiefliegenden Kanals soll in den nächsten Jahren die Einleitung der sauberen Bachwässer des Rosenbaches, der derzeit in den Mischwasserkanal einmündet, direkt in den Wienfluss ermöglicht werden. Dadurch können die Mischwasserentlastungen in den Wienfluss nachhaltig reduziert werden.

Eine weitere Verbesserung wird die derzeit durchgeführte Erhöhung der Wehrschwellen im Bereich Stadtgrenze bis Einmündung Lainzerbach bewirken.

## Maßnahmen am Liesingbach

Im Bereich Kläranlage Blumental bis Kledering wurde entlang des Liesingbaches ein Entlastungskanal (LSKE) errichtet, der eine Renaturierung des hart verbauten Baches in diesem Bereich ermöglicht hat.

In den nächsten Jahren sind weitere Maßnahmen geplant, die eine Renaturierung der verbleibenden Bachabschnitte auf Wiener Stadtgebiet ermöglichen sollen.

### ***Zu c. Erweiterung der Sammelkanäle***

Aufgrund von Erweiterungen des Stadtgebietes (z.B. Seestadt Aspern) ist die Erweiterung von Sammelkanälen erforderlich. Jüngstes Beispiel ist der im Jahr 2013 fertig gestellte Entlastungskanal für den Asperner Sammelkanal mit einer Länge von rd. 2 km.

### ***Zu d. Neue Technologien – Ausbau des Kanalnetzes***

Erweiterte Stadtgrenzen, eine dichtere Besiedlung und höhere ökologische Ansprüche erfordern weitreichende und dauerhafte Verbesserungen der Kanalisation.

Weniger als 1 Prozent der Wiener Haushalte, die überwiegend am Stadtrand liegen, sind noch nicht ans Kanalnetz angeschlossen. Auf Grund des forcierten Ausbaus des Kanalnetzes wird sich diese Zahl deutlich verringern.

Durch den Einsatz von innovativen Technologien, wie beispielsweise die vollautomatische Steuerung von Abflüssen im Kanalsystem (Kanalnetzsteuerung) oder grabenlose Baumethoden, setzt das Abwasser-Management in Wien neue Maßstäbe.

### ***Zu e. Schließung/Förderung innerbetrieblicher Kreisläufe zur Reduktion des Abwasseranfalls***

Ziel solcher Kreisläufe ist eine Verringerung des Wasserverbrauches und eine Reduktion der Abwasseremissionen durch innerbetriebliche Maßnahmen und Regelungsstrategien, wie z.B. Waschwasser-Rückführung in Waschstraßen/Waschboxen, Kühlwasserrückgewinnung in Kühlwasserkreisläufen und Verwendung von Regenwasser zur WC-Spülung.

### ***Zu f. Zusätzliche gesetzliche Maßnahmen (z.B. Bebauungsvorschriften) zur Lenkung und Förderung ökonomisch-ökologischer Zielsetzungen***

Durch Flächenwidmungen, die den Beschluss entsprechender Bauvorschriften ermöglichen, soll zu einem ausgewogenen Verhältnis von bebauten Flächen zu jenen Bereichen gefunden werden, die für Versickerung von Oberflächenwasser geeignet sind.

### ***Zu g. Industrie: Vermeidung von nicht abbaubaren, giftigen Abwasserinhaltsstoffen, Reduktion der Belastung durch innerbetriebliche Vorreinigung***

Seit zirka 20 Jahren verfügt Wien Kanal über ein chemisches Labor, dessen Mitarbeiter täglich unterwegs sind, um die Qualität der Wiener Industrie- und Gewerbeabwässer zu kontrollieren. Zu ihren Aufgaben gehören:

- ▶ Laufende Kontrollen der Abwässer und Gewerbebetriebe
- ▶ Schwerpunktmäßige Intensivkontrollen (Planquadrat)
- ▶ Einsätze bei Chemieunfällen und Bürgerbeschwerden

Das Referat Chemie verfügt über Laborfahrzeuge mit entsprechendem Personal und Geräten für die Vorortuntersuchung (z.B. pH-Meter, Gasspürgeräte und chemische Schnelltests).

Das Labor verfügt auch über Messgeräte, die Parameter wie Temperatur, pH-Wert oder Redoxpotenzial kontinuierlich messen und aufzeichnen können.

Im Labor wird die ganze Bandbreite der Abwasserinhaltsstoffe erfasst und bestimmt. Vor allem werden Untersuchungen auf abwasserspezifische Schadstoffe, wie Schwermetalle, Cyanide, organische Lösungsmittel, chlorierte Kohlenwasserstoffe sowie mineralische und natürliche Öle und Fette, durchgeführt.

Die Datenverwaltung der Indirekteinleiter, das sind alle Betriebe, deren Abwasser von der Menge oder Konsistenz wesentlich von den häuslichen Abwässern abweichen, erfolgt mittels EDV.

#### ***Zu h. Haushalt: Bewusstseinsbildung***

Instandhaltung, Reinigung und Räumung der Kanäle sowie die Kontrolle der eingeleiteten Abwässer zählen zu den wichtigsten Aufgaben des Kanalbetriebs. Das größte Problem bei der Reinigung und Räumung der Kanäle ist die zum Teil missbräuchliche Verwendung als „Müllschlucker“. So müssen jährlich mehrere tausend Tonnen Feststoffe größtenteils händisch entfernt werden – von der Zahnprothese über Injektionsspritzen bis zu Snerrmüll. Wien Kanal erarbeitet immer wieder Aufklärungsbroschüren und versucht, durch gezielte PR-Kampagnen eine Bewusstseinsbildung und somit eine Bewusstseinsveränderung bei der Bevölkerung zu erreichen.









Wiener Wasser  
ist für alle da

Wiener Wasser  
ist für alle da

Wiener W  
Beschwi