

23 Januar 2013

Warum benötigen wir eine Richtlinie über Konzessionen?

Der **Binnenmarkt** ist das Rückgrat der europäischen Wirtschaft. Trotz eines dringend notwendigen Wachstums und der nötigen Schaffung von Arbeitsplätzen bleibt er aber in vielerlei Hinsicht unvollständig. Konzessionen sind einer der wichtigsten Wirtschaftsbereiche, in denen der Binnenmarkt noch Realität werden muss.ⁱ

Der Vorschlag für eine Richtlinie über Konzessionen legt einige **einfache, aber grundlegende Regeln für die Gewährleistung der Transparenz bei der Vergabe von Konzessionen** fest, um sicher zu stellen, dass EU-Unternehmen Zugang zu Geschäftsmöglichkeiten haben und den öffentlichen Behörden ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis zugesichert wird.

1. Eine freie und weitreichende Transparenz bei der Veröffentlichung von Bekanntmachungen über die geplante Konzessionsvergabe im Amtsblatt der Europäischen Union bedeutet **mehr Geschäftsmöglichkeiten für alle EU-Unternehmen, insbesondere aber für KMU**, die in der Regel über weniger Human- und Finanzressourcen verfügen, um diese Möglichkeiten wahrnehmen zu können. Damit dürfte der EU-Markt für Konzessionen ausgeweitet und vertieft werden, was dem **Wirtschaftswachstum** zu Gute kommt.
2. Angesichts der aktuellen umfassenden nationalen Haushaltsdefizite in einer Vielzahl von Mitgliedstaaten wird generell der Ruf nach mehr **Transparenz und Wirksamkeit bei der Vergabe öffentlicher Gelder** laut. Die Konzessionsvergabe betrifft öffentliche Gelder, **die in einer beunruhigenden Reihe von Fällen ohne Transparenz oder Rechenschaftspflicht ausgegeben werden und somit die Risiken der Günstlingswirtschaft, des Betrugs und sogar der Korruptionⁱⁱ erhöhen**. Dieses Problem betrifft auch die Ausgabe von Mitteln des EU-Kohäsionsfonds, so wie dies eindeutig vom Europäischen Rechnungshof und durch Audits der Dienststellen der GD REGIO festgestellt wurde.
3. Zur **Förderung von Wachstum** und Beschäftigung sowie zur Gewährleistung qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen werden **neue Investitionen** dringend benötigt, vor allem auf dem Gebiet des Verkehrswesens sowie der Energie- und der Breitbandnetze, die auch für den Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft im internationalen Vergleich unabdingbar sindⁱⁱⁱ. **Ohne die Mobilisierung von Privatkapital, insbesondere im Rahmen Öffentlich-privater Partnerschaften (PPP) (bei denen es sich fast immer um Konzessionen handelt) werden diese Investitionen angesichts der Haushaltszwänge nicht erfolgen.**
4. Heutzutage ist der Rechtsrahmen nicht sicher, da er sich auf die umfassende, kasuistische, komplexe und unklare Rechtsprechung, divergierende und widersprüchliche nationale Rechtsvorschriften oder überhaupt keine Rechtsvorschriften stützt. **Die Risiken sind für die**

Wirtschaftsteilnehmer – und vor allem die Banken - derzeit einfach zu hoch, um hohe Beträge in langfristige Konzessionen zu investieren.

5. Die Rechtsprechung des EuGH reicht eindeutig nicht aus, um die Einhaltung des Transparenz- und des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes, die im Vertrag festgeschrieben sind, bei der Vergabe von Konzessionen zu gewährleisten. Die meisten Fälle des Verstoßes gegen die Vertragsgrundsätze werden nicht überprüft, da angemessene Regeln oder Rechtsschutzinstrumente für unterlegene Bieter fehlen, um sie vor nationale Gerichte zu bringen, was die existierenden Verzerrungen im Binnenmarkt weiter steigert.
6. **Der Vorschlag wird die Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Behörden erleichtern, indem ein klarer Rechtsrahmen geschaffen wird, der eine solche Kooperation von den Regeln für Wettbewerbsverfahren ausnimmt.**
7. Zudem werden **Änderungen bei der Konzessionsvergabe nach dem Zuschlag erleichtert, indem ein wesentlich flexiblerer Rahmen als der bisherige** (nach der Rechtsprechung des EuGH entstandene) geschaffen wird. Schließlich wird er klar zwischen Konzessionen und anderen Rechtsfällen wie Lizenzen, Genehmigungen und Pachtverträgen unterscheiden und somit die allgemeine Rechtssicherheit erhöhen.

Auf der anderen Seite wird mit **dem Vorschlag Folgendes nicht bewirkt:**

- a) Schaffung einer nicht gerechtfertigten und unverhältnismäßigen **Verwaltungslast**. Um dem EU-Recht zu genügen, müssen die Vergabestellen bereits heutzutage ein transparentes und nichtdiskriminierendes Verfahren für die Vergabe von Konzessionen mit grenzübergreifendem Interesse befolgen. Im Vorschlag wird klar gestellt, welche Regeln für eine derartige Vergabe gelten. Folglich wird er zu einer Verringerung der Kosten beitragen, die mit der Rechtsberatung und den sich aufgrund des unsicheren regulatorischen Umfelds ergebenden Herausforderungen einhergehen.
- b) Verstoß gegen den **Grundsatz der Subsidiarität** des Vertrags, da er die Mindestregeln zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den Wirtschaftsteilnehmern fest schreibt. **Die nationalen Gesetzgeber und öffentlichen Auftraggeber verfügen nach wie vor über einen breiten Ermessensspielraum**, was die Art und Weise der Konzessionsvergabe betrifft, insbesondere aber im Hinblick auf die bestmögliche Konzeption des konkreten Vergabeverfahrens.
- c) Forcierte Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen oder Beeinträchtigung der **Autonomie der öffentlichen Behörden** in irgendeiner Form, wenn es um die bestmögliche Art und Weise der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen geht (mittels direkter Erbringung oder mittels Outsourcing an private Unternehmen).
- d) Hinderung der öffentlichen Behörden, über die Organisation und Konfiguration der **Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse** zu befinden, oder die Qualität öffentlicher Dienstleistungen durch die Vorschrift des niedrigsten Preises als Zuschlagskriterium niedriger zu stufen. Die Mitgliedstaaten und die öffentlichen

Auftraggeber können frei über die zweckmäßigsten, nichtdiskriminierenden Zuschlagskriterien entscheiden, einschließlich des wirtschaftlich günstigsten Angebots.

- e) Unterminierung der Erbringung **sozialer Dienstleistungen**, die von den meisten vorgeschlagenen Regeln nicht einmal abgedeckt sind (grundsätzlich gelten nur die Verpflichtung der Veröffentlichung einer Vorabinformation und des Auftragschreibens zusammen mit den Bestimmungen über Rechtsbehelfe).

Erbringung von **Wasserversorgungsdienstleistungen**:

Wie oben bereits ausgeführt, wird die vorgeschlagene Richtlinie auf keinen Fall – wie oftmals behauptet - zu einer forcierten Privatisierung der Wasserversorgungsdienstleistungen führen. **Den Kommunen steht es nach wie vor frei**, diese Dienstleistungen selbst zu erbringen oder sie im Outsourcing zu betreiben:

- Bei einer direkten Erbringung durch die kommunalen Behörden, bei in-house-Vereinbarungen sowie im Falle der Ausnahme für „verbundene Unternehmen“ **wird die Richtlinie keine Anwendung finden.**
- Auf der anderen Seite wird die Richtlinie Anwendung finden, wenn derartige Dienstleistungen an Wirtschaftsteilnehmern, um sicherzustellen, dass die Aufträge unter Beachtung der **Mindesttransparenz- und Wettbewerbsregeln** vergeben werden, so wie dies in den Verträgen vorgeschrieben ist. Es ist von grundlegender Bedeutung, im Binnenmarkt Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit in Fällen sicherzustellen, in denen Anbieter von Wasserversorgungsdienstleistungen, wie die deutschen Stadtwerke, direkt oder indirekt auch in anderen Mitgliedstaaten tätig sind.
- In diesem Zusammenhang wird die Richtlinie keine aktuellen Situationen betreffen (keine Rückwirkung). Allerdings dürfte sie auf für bestimmte kommunale Unternehmen (Stadtwerke) zu erneuernde oder an sie zu vergebende Konzessionen Anwendung finden, sofern diese keinen vollständigen öffentlichen oder einen in-house-Charakter oder aber den Status eines verbundenen Unternehmens haben.
- Um den **Eigenheiten der deutschen Situation** Rechnung zu tragen, ließen sich bestimmte Übergangsbestimmungen finden, die insbesondere die Ausnahme der verbundenen Unternehmen betreffen, um eine progressive Erfassung der multiplen Tätigkeiten der Stadtwerke von den anwendbaren Regeln zu ermöglichen.

Aufteilung nach Mitgliedstaat: Bei den Informationstechnologien lag der zwischen 2006 bis 2009 veröffentlichte Gesamtwert der Konzessionen bei bis zu 30,4 Mrd. EUR. 20% der Bevölkerung erhielt Dienstleistungen im Rahmen von Konzessionen. Im Vereinigten Königreich wurden bis 2006 mehr als 700 PPP in Höhe von bis zu 60 Mrd. EUR unterzeichnet. In Frankreich existieren 10 000 konzessionsähnliche Aufträge im

Wert von rund 80 Mrd. EUR. 72% der Bevölkerung erhielt Dienstleistungen im Rahmen von Konzessionen. In Spanien wurden seit 2006 6169 Konzessionen veröffentlicht. Sie betrafen vor allem den Strassenverkehrssektor mit einem Gesamtwert von schätzungsweise 8 Mrd. EUR. 36% der Bevölkerung erhielt Dienstleistungen im Rahmen von Konzessionen. In Griechenland befanden sich 2009 insgesamt 52 PPP-Projekte in einem unterschiedlichen Stadium. Ihr geschätzter Gesamtwert lag bei 2,5 % des nationalen BIP. In Portugal existierten 11 Konzessionen im Wert von bis zu 32,5 Mrd. EUR. In Deutschland wurden die PPP-Projekte 2007 auf 3 Mrd. EUR geschätzt. Nach Sektoren: Autobahn und Strassen in der EU: 360 000 Beschäftigte bei einem Umsatz von 66 Mrd. EUR; Abfallbewirtschaftung: EU-Umsatz in Höhe von 50,7 Mrd. EUR (2007), Zahl der Unternehmen: 1,6 Mio. Beschäftigte: 17,4 Mio. (2007); Wasserversorgung und –bewirtschaftung: EU-Umsatz 50 Mrd. EUR, Zahl der Unternehmen: 3,7 Mio. Beschäftigte: 3,7 Mio.

ⁱⁱ 37% der in der öffentlichen Konsultation der Kommission Befragten erklärten, sie wüssten von der Vergabe von Konzessionen, die ohne Veröffentlichung oder Transparenz vergeben worden seien, insbesondere auf dem Gebiet der Wasserversorgung und des Abwassers sowie bei der Abfallbewirtschaftung und in den Energiesektoren. Eine ähnlich hohe Zahl der im Zusammenhang mit der auf die Unternehmenswelt ausgerichteten Konsultation befragten Unternehmen (44 % antworteten auf die einschlägige Frage) bestätigte, dass ihnen derlei Vergabemethoden bekannt seien und nannte bestimmte Beispiele. Siehe Seite 16, Punkt 4.2.2 der Folgenabschätzung für die Initiative auf dem Gebiet der Konzessionen.

ⁱⁱⁱ Ein Anstieg der Breitbandversorgung um 10 % kann z. B. zu einem jährlichen BIP-Wachstum von 1-1,5 % und zu Produktivitätssteigerungen von 1,5 % führen (siehe Binnenmarktakte II).