

Wettbewerbsbilanz für Österreich

Christian Schmelz

1. Themenabgrenzung

Das Thema „Wettbewerbsbilanz“ ist uferlos und erfordert in verschiedener Hinsicht eine Eingrenzung.

1.1 Rechtliche Sicht

Mein Beitrag wird sich primär mit Rechtsfragen befassen, weniger mit ökonomischen, politischen und sonstigen Fragen. Dennoch sind die ökonomischen, politischen und sonstigen Hintergründe im Auge zu behalten, weil die Rechtsordnung letztlich nur als Ausfluss politischer Entscheidungen und der dahinter stehenden – z. B. ökonomischen – Überlegungen ist.

1.2 Wettbewerb

Auch der Begriff des „Wettbewerbs“ und des diesen regelnden „Wettbewerbsrechts“ ist uferlos. Letztlich kann der größte Teil der Rechtsordnung als den Wettbewerb regelnd qualifiziert werden. Das „Wettbewerbsrecht“ in einem engeren Sinn zerfällt in das allgemeine Wettbewerbsrecht und in sektorspezifische Regelungen.

1.2.1 Allgemeines Wettbewerbsrecht

Hierunter fallen insbesondere die Regelungen betreffend unlauteren Wettbewerb, des Kartellrechts sowie des Zivilrechts (etwa Fragen der sittenwidrigen Ausnutzung einer Monopolstellung). Diese auf den Wettbewerb im Allgemeinen anzuwendenden Regelungen werden im Folgenden nicht weiter behandelt.

1.2.2 Sektorspezifische Regelungen

Hinzu treten meist verwaltungsrechtliche Regelungen für bestimmte Wirtschaftssektoren, wie etwa die Elektrizitätswirtschaft, die Gaswirtschaft, Telekommunikation, Rundfunk, Post, Eisenbahnwesen, öffentlicher Personennahverkehr, usw.

Im Regelfall bestehen das allgemeine Wettbewerbsrecht sowie die sektorspezifischen Regelungen nebeneinander. Ein gegen Wettbewerbsregeln verstoßendes Verhal-

ten kann daher Gegenstand sowohl des allgemeinen Kartellrechts als auch sektorspezifischer Regelungen sein.

1.3 Monopol/Oligopol

Als Gegenstück zum Wettbewerb werden Monopole bzw. Oligopole apostrophiert. Diese können staatlich oder nicht-staatlich sein.

1.3.1 Staatlich

Unter staatlichen Monopolen werden im Folgenden solche verstanden, die einer Gebietskörperschaft „gehören“, also dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden.

Der Staat kann sein Monopol auf verschiedene Arten ausüben: einerseits unmittelbar (wie seinerzeit z. B. die europaweit in die öffentliche Verwaltung integrierte Postverwaltung) oder durch staatlich beherrschte Unternehmen (etwa der österreichische Rundfunk). Schließlich kann der Staat sein Monopol auch durch Vergabe von Konzessionen ausüben (vgl. die Casinos Austria).

Das staatliche Monopol kann rechtlich (sei es verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich) oder faktisch bestehen. So sind beispielsweise die Mehrheitsverhältnisse in der österreichischen E-Wirtschaft bundesverfassungsrechtlich gesichert, während die Monopolstellung der Gemeinden im Bereich der Wasserwirtschaft überwiegend aus faktischen Gegebenheiten folgt.

1.3.2 Nicht-staatlich

Selbstverständlich gibt es auch außerhalb des staatlichen Bereiches Monopole und Oligopole (man denke z. B. an Microsoft in Bezug auf bestimmte Software-Bereiche oder an die Mobilfunkbetreiber, also einen ehemals staatlich-monopolistischen Bereich).

1.4 Daseinsvorsorge/Infrastruktur

Gegenstand der nachfolgenden Betrachtung ist insbesondere der Bereich der Daseinsvorsorge, insbesondere der infrastruktur-bezogenen Daseinsvorsorge. Ziel der Darstellung ist es, anhand von Beispielen generelle Strukturen und Entwicklungstendenzen aus rechtlicher Sicht zu beleuchten.

1.5 Privatisierung, Liberalisierung

Beim Aufbrechen von Monopolen und der Schaffung eines Marktes begegnen einem vielfach die Begriffe der Privatisierung und der Liberalisierung. Diese beiden Begriffe sind strikt voneinander zu unterscheiden.

1.5.1 Privatisierung

Unter Privatisierung versteht man, dass der Staat sein Eigentum aufgibt und auf einen Privaten überträgt. Dies ist nicht nur bei Monopolen und nicht nur im Bereich der Daseinsvorsorge möglich (vgl. z. B. die europaweit erfolgte Privatisierung der Stahlindustrie).

Von der Privatisierung zu unterscheiden ist die bloße „Ausgliederung“ Darunter versteht man, dass ein bislang unmittelbar dem Staat zugeordneter Bereich auf einen eigenen Rechtsträger übertragen wird, dessen Eigentümer jedoch nach wie vor ganz oder überwiegend der Staat ist (vgl. z. B. die Ausgliederung staatlicher Immobilien auf einen eigenen, weiterhin vom Staat beherrschten Rechtsträger).

1.5.2 Liberalisierung

Unter Liberalisierung versteht man das Schaffen von Wettbewerb und – im vorliegenden Zusammenhang – das Aufbrechen von staatlichen Monopolen bzw. Oligopolen.

Privatisierung und Liberalisierung gehen mitunter Hand in Hand (vgl. z. B. die Privatisierung staatlicher Telekom-Unternehmen bei gleichzeitiger Liberalisierung des Telekom-Sektors); sie müssen es aber nicht.

1.5.3 Ausmaß und Instrumente der Liberalisierung

Das Ausmaß der Liberalisierung kann höchst unterschiedlich sein. Am einen Ende der Skala steht ein System der „Erfüllungsverantwortung“ durch den Staat. In diesem System erbringt der Staat die Leistung und hat dafür sowohl die volle Verantwortung als auch die volle Ingerenz. Am anderen Ende der Skala steht die Leistungserbringung durch den Markt, ohne jede staatliche Verantwortung und Ingerenz. In einer absolut reinen Form ist dieses Extrem – zumal in Kontinentaleuropa – kaum anzutreffen, weil es meist ein Minimum an staatlicher Regulierung auch in einem funktionierenden Markt gibt. Zwischen den beiden genannten Polen liegt ein System, in dem den Staat lediglich eine „Gewährleistungsverantwortung“ trifft: Zwar wird die Leistung vom

Markt erbracht, jedoch behält sich der Staat eine gewisse Ingerenz vor, indem er den Markt – mehr oder weniger umfanglich – reguliert.

Die Instrumente der Liberalisierung sind vielfältig. In Betracht kommen vor allem nachstehende Instrumente:

Gesetze (und Verordnungen)

Verträge (z. B. die verschiedenen Ausformungen der Public Private Partnerships, etwa als Kooperationsmodell oder als Betreibermodell)

die Vergabe gemeinwirtschaftlicher Leistungen (sei es in Form privatrechtlicher Dienstleistungskonzessionen oder verwaltungsrechtlicher Konzessionen).

1.6 Regulierung, Deregulierung

Unter dem Begriff „Regulierung“ und „Deregulierung“ versteht man im Wesentlichen ein „Mehr“ oder ein „Weniger“ an staatlicher Regelung. In der Diskussion werden die Begriffe Liberalisierung und Deregulierung vielfach unzulässig miteinander vermengt. Die Erfahrung zeigt, dass Liberalisierung zumindest in einer Übergangsphase nichts mit Deregulierung zu tun hat, sondern – ganz im Gegenteil – ein mehr an Regulierung erfordert. Dazu weiter unten.

1.7 Ausgewählte rechtliche Rahmenbedingungen, Grundstrukturen

Wesentlicher Inhalt meines Beitrags zum Thema „Wettbewerbsbilanz“ wird es sein, einige der rechtlichen Rahmenbedingungen der Liberalisierung – insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge und der Infrastruktur – darzulegen sowie wesentliche rechtliche Grundstrukturen aufzuzeigen, die trotz der Verschiedenheit der einzelnen Sektoren und trotz historischer „Zufälligkeiten“ erkennbar sind.

Bevor ich mit dieser rechtlichen Darstellung beginne, möchte ich aber doch noch kurz auf die außer-rechtlichen Hintergründe der Liberalisierung eingehen.

2. Außer-rechtliche Hintergründe

Hintergründe und Motive rechtlicher Regelungen betreffend staatliche und marktwirtschaftliche Aufgabenbesorgung sind vielfältiger Natur. Wesentlich sind insb. politische (bzw. weltanschauliche, ökonomische, technische und naturwissenschaftliche, allenfalls sogar philosophische) Aspekte. Diese stehen zueinander in gewisser Wechselwirkung.

2.1 Politische

Es versteht sich von selbst, dass das rechtliche Regelwerk je nach dem ein anderes ist, ob die Politik vom Selbstverständnis des „sozialen Eigentums“ oder des „Privateigentums“ bestimmt ist, ob die staatliche Erfüllungsverantwortung im Vordergrund steht oder der Markt, inwieweit sich die Politik Möglichkeiten der Einflussnahme und Steuerung vorbehalten will, usw.

Auch historische Entwicklungen und „Zufälligkeiten“ können dabei eine Rolle spielen. So war beispielsweise die Verstaatlichung der Stahlindustrie durch Kriege bzw. Kriegsvorbereitungen determiniert. Heute kann durchaus die Frage gestellt werden, weshalb es gerade die Stahlindustrie ist, an der sich der Staat strategische Beteiligungen vorbehalten sollte, während andere – heute vielleicht viel wichtigere Bereich – von einer derartigen Diskussion verschont bleiben.

Vielfach scheint man historischen Reminiszenzen verhaftet zu sein. Aus gewisser Distanz könnte man sich durchaus fragen, weshalb die staatliche Leistungs- oder Gewährleistungsverantwortung gerade in bestimmten Bereichen diskutiert wird, in anderen – für die Daseinsvorsorge ebenso wichtigen – Bereichen hingegen nicht (vgl. z. B. Stahlproduktion oder Wasserversorgung im Gegensatz zur Versorgung mit Grundnahrungsmitteln wie z. B. Brot).

2.2 Ökonomische

Ökonomische Überlegungen sind ihrerseits wieder Hintergrund für politische Überlegungen.

So gibt es durchaus ökonomische Überlegungen, die für ein Monopol sprechen. So wird etwa das „natürliche Monopol“ damit begründet, dass die niedrigstmöglichen Kosten nur zu erreichen sind, wenn nur ein Anbieter den Markt bedient. Überlegungen der „Economy of Scale“, der Vermeidung sinnlosen Mehraufwands (etwa durch Aufbau parallel geführter Netze), usw. können aus ökonomischer Sicht für ein Monopol ins Treffen geführt werden.

Dagegen stehen die Argumente der Effizienzgewinne, der Preissenkungen und der Innovationen durch den freien Markt. Gegen Monopole sprechen auch Überlegungen der Entlastung öffentlicher Haushalte.

Weitere ökonomische Fakten, die die politische Diskussion und in der Folge die Rechtsordnung beeinflussen, ist etwa der Erfolg jener gesellschaftlichen Systeme, die den Markt forcieren. Faktum ist weiters, dass vielfach große multinationale Unternehmen auf nationale Märkte drängen und Leistungen anbieten, die bislang von staat-

lichen Monopolen erbracht wurden. Auch hier stellt sich die Frage der „Economy of Scale“, vielfach jedoch umgekehrt (einige der multinationalen Unternehmen besitzen eine größere Marktmacht als hierzulande staatliche, insbesondere kommunale Monopole).

2.3 Technische

Auch technische Gegebenheiten können politische und rechtliche Überlegungen beeinflussen, wenn nicht gar bestimmen. So kann etwa ein

- Post-Monopol in der Zeit von Fax und E-Mail, Rundfunk-Monopol in der Zeit des Satellitenempfangs sowie
- Telekom-Monopol in der Zeit des Mobilfunks anders zu beurteilen sein.

2.4 Naturwissenschaftliche

Auch naturwissenschaftliche bis hin zu philosophischen Fragen können eine Rolle spielen. So wird etwa die Evolution von manchen als Beweis für den Fortschritt durch Wettbewerb gesehen.

2.5 Recht als Abbild dieser Hintergründe

Alle genannten Hintergründe – insb. die politischen Hintergründe – bilden sich rechtlich ab, sie bestimmen die Rechtsordnung. Darüber hinaus hat sie der Rechtsanwender auch bei der Auslegung der Bestimmungen – insb. bei der teleologischen Interpretation – zu berücksichtigen. Je unbestimmter die rechtlichen Regelungen, desto größer die „Einfallspforte“ solcher – letztlich „wertender“ Überlegungen. Insb. bei unbestimmten Begriffen, wie sie zwangsläufig auf der Ebene der Bundesverfassung verwendet werden, spielen diese Hintergründe eine große Rolle. Nicht zuletzt aus diesem Grund waren es in den letzten Jahrzehnten in Kontinentaleuropa gerade auch die Verfassungsgerichte, die einen wesentlichen Beitrag zur Liberalisierung geleistet haben.

Weiters ist zu bedenken, dass ökonomische und technische Aspekte auch im konkreten Vollzug eine immer größere Rolle spielen. Auch hier schlagen die genannten Hintergründe durch.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen kann man in allgemeine Rahmenbedingungen und in sektorspezifische Regelungen unterteilen.

3.1 Allgemeine

Allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen findet man auf allen Ebenen der rechtlichen Regelung. Auf verfassungsrechtlicher Ebene sind beispielsweise Regelungen betreffend die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung, die Grundrechte (z. B. Gleichheitsgrundsatz und Sachlichkeitsgebot, Erwerbsfreiheit, Eigentumsrecht) oder Regelungen betreffend die Behördenorganisation zu erwähnen; auf einfach-gesetzlicher Ebene die bereits erwähnten Regelungen betreffend Kartellrecht, unlauteren Wettbewerb, allgemeines Zivilrecht, usw. Allgemeine Regelungen findet man auch auf der Ebene der Europäischen Union; diese Regelungen sind teils wiederum durch Regelungen auf internationaler Ebene determiniert (z. B. GATS).

Es würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, auf diese allgemeinen Rahmenbedingungen näher einzugehen.

Für das vorliegende Thema wesentlich ist, dass diese Regelungen – von Sonderfällen abgesehen – kein Verbot von Monopolen normieren bzw. sich – anderes gewendet – hinsichtlich der Eigentümerstruktur „neutral“ verhalten. Allerdings ist eine gewisse Tendenz zur Förderung der Marktwirtschaft zu erkennen, die sich in weiterer Folge auch in der Rechtsprechung durchsetzt. Auf europäischer Ebene sind in diesem Zusammenhang Regelungen des Kartellrechts (z. B. Quersubventionierungsverbote), des Beihilfenrechts und der wirtschaftlichen Freiheiten zu berücksichtigen, auf der Ebene des innerstaatlichen Verfassungsrechts sind es die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte wie z. B. Erwerbsfreiheit, Gleichheitssatz und allgemeines Sachlichkeitsgebot.

3.2 Sektorspezifische

Die Regelungen für die einzelnen Sektoren der (infrastruktur-bezogenen) Daseinsvorsorge sind sehr spezifisch und im Einzelnen ebenfalls nicht Gegenstand dieses Beitrags.

Wesentlich ist, dass es sowohl auf europäischer Ebene als auch – nachfolgend – auf innerstaatlicher Ebene gleichsam eine „Welle“ der Liberalisierung gegeben hat, die sich durch verschiedene Bereiche der Daseinsvorsorge und Infrastruktur gewälzt hat

bzw. wältzt. Zu nennen sind neuerlich die Bereiche Telekom, Post, Eisenbahn, öffentlicher Personennahverkehr, Strom, Gas und – mit Fragezeichen versehen – Wasser.

4. Rechtliche Grundstrukturen

Trotz der gravierenden – marktspezifischen – Unterschiede von Sektor zu Sektor lassen sich bei der Deregulierung im Bereich Daseinsvorsorge und Infrastruktur folgende Grundstrukturen erkennen:

4.1 Liberalisierung führt zu Regulierung, nicht Deregulierung

Das Aufbrechen von staatlichen Monopolen führt zur Regulierung und nicht zu Deregulierung. Die Gründe dafür sind ebenso vielfältig wie einleuchtend.

4.2 Gründe dafür

4.2.1 Bei staatlichem Monopol kaum Regelungsbedarf

Solange der Staat die Leistungen selbst erbringt, gibt es nur einen relativ eingeschränkten Regelungsbedarf, weil der Staat sein Verhalten (einschließlich Preis und Qualität der Produkte) selbst gestaltet und es niemand anderen gibt, der in diesem Bereich tätig ist.

4.2.2 Reservat staatlicher Steuerung

Sobald jedoch auch andere diese Leistungen erbringen dürfen, erblickt der Staat ein Bedürfnis, auf diesen neu entstehenden Markt durch Regelungen schon deshalb Einfluss zu nehmen, um sich eine staatliche „Rest-Ingenenz“ zu erhalten.

4.2.3 Vermeidung von Marktversagen und unerwünschten Nebenwirkungen

Der Hauptgrund dafür, dass das Aufbrechen von Monopolen zu Regulierung und nicht zu Deregulierung führt, ist jedoch darin zu sehen, dass Regelungen zur Vermeidung von Marktversagen und von unerwünschten Nebenwirkungen aufgestellt werden müssen. Diese Regelungen sind teils sehr sektorspezifisch, d.h. durch technische und/oder wirtschaftliche Besonderheiten des jeweiligen Sektors determiniert. Jedoch lassen sich allgemeine Grundmuster erkennen, die im Folgenden dargestellt werden sollen.

4.2.3.1 Schaffung von Wettbewerb gegen den Ex-Monopolisten

Der Ex-Monopolist hat einen natürlichen Schutz vor Wettbewerb. Eine der Ursachen dafür sind – insb. bei infrastrukturgebundenen Versorgungsleistungen – hohe Fixkosten (man denke etwa an die Kosten des Netzaufbaus für ein Mobilfunkunternehmen; vgl. z. B. auch die von Teilnehmerzahlen unabhängigen Kosten für die Errichtung einer Call Centers). Hinzu kommt, dass mitunter für den Konsumenten ein Nutzen erst ab einer bestimmten Größe des Netzes oder der Teilnehmerzahl besteht (wiederum anhand des Beispiels Telekom: Der Teilnehmer will zu erschwinglichen Kosten erreichbar sein bzw. andere Teilnehmer erreichen können).

Daraus entsteht ein regulatorischer Handlungsbedarf, um diesen natürlichen „Schutz“ des Ex-Monopolisten auszugleichen und den Wettbewerb zu fördern. Wiederum am Beispiel Telekom:

- Verpflichtung zum Netzzusammenschluss (bis hin zur „Allokation“)

- Verpflichtung zur Durchleitung (Wettbewerb *im* Netz statt Wettbewerb *der* Netze)

- Kompatibilität sicherstellen

- „Local Loop“

- Betreiber-(Vor-)Auswahl

- Preise für all diese Leistungen

Zumeist sind also Regelungen zu Lasten des Ex-Monopolisten erforderlich. Dies nennt man „asymmetrische“ Regulierung. Regelmäßig werden die erhöhten Anforderungen einem Betreiber mit erheblicher Marktmacht (Significant Market Power) auferlegt. Dies ermöglicht ein „Phasing Out“ aus der asymmetrischen Regulierung für den Fall, dass es auf dem jeweiligen Markt Wettbewerb gibt. Nur am Rande sei erwähnt, dass die Definition des jeweils relevanten Marktes natürlich in aller Regel heftig umstritten ist.

Darüber hinaus sind jedoch Regelungen ganz generell – über die Phase des gerade erst entstehenden Wettbewerbs hinaus – für bestimmte Fallgruppen des Marktmissbrauchs erforderlich, insb.:

4.2.3.2 Zutritt zu Netzinfrastruktur

Bei der infrastruktur-gebundenen Daseinsvorsorge bleibt in Bezug auf die Netzinfrastruktur vielfach auch nach der Liberalisierung eine monopolistische bzw. oligopolistische Situation bestehen. Es ist daher erforderlich, den Zutritt zur Netzinfrastruktur auf Dauer sicherzustellen. Dies erfordert aufwendige und detaillierte Regelungen, die

auf die jeweiligen technischen und wirtschaftlichen Besonderheiten des Sektors Bedacht nehmen.

4.2.3.3 Vertikale Integration

Die im Bereich der Daseinsvorsorge tätigen Ex-Monopolisten sind – wie die Beispiele Telekom und Energie zeigen – vielfach vertikal integriert. Von der Erzeugung über die Übertragung und die Verteilung bis zur Versorgung liegt alles in der Hand eines Unternehmens. Dies bietet dem Ex-Monopolisten zahlreiche Vorteile hinsichtlich Kundenbasis, Möglichkeit der Quersubventionierung, usw.

Die dagegen entwickelten Regulierungsmuster umfassen einerseits Regelungen zur Konditionenkontrolle für die Netznutzung, andererseits – und vor allem – auch Regelungen des „Unbundling“, d.h. der Trennung der verschiedenen Bereiche, und zwar entweder

- bloß rechnungsmäßig oder
- auch organisatorisch oder
- gar gesellschaftsrechtlich („Zerschlagung“).

4.2.3.4 Externalitäten (z. B. Umweltkosten)

In der Konkurrenzsituation werden vielfach externe Kosten wegen des Konkurrenzdrucks nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt.

Auch dies bewirkt einen Regulierungsdruck etwa dahin, dass bei der Preisregulierung solche externen Kosten (wie z. B. Umweltkosten) berücksichtigt werden müssen. Mitunter stehen solche Regelungen im Zielkonflikt mit der im Zuge der Liberalisierung selbstverständlich angestrebten Preisreduktion.

Bei der „Umweltbelastung“ durch das Aufstellen tausender von Mobilfunkmasten sah man sich genötigt, die gemeinsame Nutzung von Standorten anzuordnen („Site Sharing“). Dies kann als Beispiel dafür dienen, wie aufwendig sich eine Regulierung gestalten kann: Es genügt nicht bloß anzuordnen, dass Standorte zu teilen sind. Dazu bedarf es näherer Regelungen, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Konditionen dies zu geschehen hat, unter welchen Voraussetzungen dies verweigert werden darf, wie die technischen Spezifikationen auszusehen haben, wie es mit den Rahmenbedingungen (z. B. Energieversorgung, Zutritt, Wartung) aussieht, usw.

4.2.3.5 Sicherung der Grundversorgung („Universaldienst“)

Solange der staatliche Monopolist die Leistung der Daseinsvorsorge erbringt, ist man gewohnt, das gleiche Angebot zu gleichen Preisen überall im Land zu erhalten. Dies widerspricht jedoch den Kostenbedingungen, insbesondere bei infrastruktur-bezogenen Leistungen. In einer Marktsituation würde daher das gleiche Angebot nicht mehr zu gleichen Preisen überall verfügbar sein. Um die Grundversorgung zu sichern, sieht sich der Gesetzgeber daher veranlasst, Regelungen zur Sicherung dieses sog. „Universaldienstes“ zu schaffen. Ähnliches gilt auch für nicht kostendeckende Sozialtarife.

Gesetzlich zu regeln ist daher zunächst, welche Leistungen als „Universaldienst“ bzw. „Grundversorgung“ definiert werden. Weiters sind Regelungen erforderlich, wer diese Leistungen zu erbringen hat und wer für die Kostendifferenz aufkommt.

Im Wesentlichen finden sich für den „Universaldienst“ vier Regelungsmodelle:

Verpflichtung des Ex-Monopolisten zu dieser Leistung (Argument: die Kosten sind durch die „Monopolrente“ abgedeckt; z. B. hat nach dem PostG jener den „Universaldienst“ zu erbringen, der über den „reservierten Postdienst“ – somit das Monopol – verfügt).

Die öffentliche Hand tritt als Besteller und Zahler auf (z. B. Schülerfreifahrten im öffentlichen Personennahverkehr).

Universaldienstfonds (dies bedeutet eine Kostenteilung aller Betreiber).

Direkte Förderung des Konsumenten (z. B. Sozialbeihilfen).

4.2.3.6 Produktqualität

In aller Regel werden auch Regelungen zur Sicherung der Produktqualität für erforderlich gehalten. Als Beispiel können Regelungen über die Gasqualität oder Regelungen der Unterbrechungssicherheit genannt werden. Allenfalls lassen sich auch die österreich-spezifischen Regelungen über das Verbot von Atomstrom in diese Kategorie einordnen.

4.2.3.7 Sozial-, regional- und sonstige politische Aspekte

Das Thema Atomstrom führt zu sozial-, regional- und sonstigen politischen Aspekten, die ebenfalls einer Regulierung bedürfen.

Das Hauptbeispiel dafür sind Regelungen betreffend die Versorgungssicherheit. Eine allgemeine Erfahrung bei der Liberalisierung infrastruktur-bedingter Daseinsvorsorgeeinrichtungen ist, dass Investitionen in das Netz (bzw. in Erzeugungsanlagen usw.) bei Marktöffnung zurückgehen (es muss dazu nicht mehr nur das Beispiel der

zusammenbrechenden Stromversorgung in Kalifornien bemüht werden, es gibt auch europäische Beispiele).

Ein anderes Beispiel sind die Sonderregelungen über den Postzeitungsversand, der aus politischen Gründen möglichst kostenlos bzw. kostengünstig erfolgen soll.

Alle diese „Sonderwünsche“ erfordern ausgefeilte Regelungen.

4.3 Unabhängige Regulierungsbehörden

In vielen Fällen der Liberalisierung hat es sich als erforderlich bzw. zweckmäßig erwiesen, unabhängige Regulierungsbehörden einzurichten. Vielfach wurde – auch im europäischen Maßstab und Vergleich – beobachtet, dass solche unabhängige Regulierungsbehörden rascher und effizienter für Wettbewerb sorgen als traditionelle staatliche Behörden.

4.3.1 Beispiele und Gründe für ihre Einrichtung

Die wichtigsten Beispiele für unabhängige Regulierungsbehörden finden sich europaweit in den Bereichen Telekom und Energie: so etwa in Österreich die Telekom-Control und die (für den Bereich Strom und Gas zuständige) E-Control; eine vergleichbare Einrichtung gibt es auch im Bereich des Eisenbahnwesens. Zahlreiche vergleichbare Beispiele gibt es europaweit.

In aller Regel sind diese unabhängigen Regulierungsbehörden zweigliedrig eingerichtet; einerseits eine weisungsunabhängige Kommission (unter Beteiligung eines Richters), die für die wesentlichen Regulierungsfragen zuständig ist, andererseits eine GmbH (also eine Kapitalgesellschaft), die für die administrative Vorbereitung der Entscheidungen der Kommission zuständig ist, jedoch auch eigene Entscheidungsbefugnisse besitzt. Vielfach ist auch ein Instanzenzug von der GmbH an die Kommission vorgesehen. Der Einrichtung solcher unabhängiger Regulierungsbehörden sind in Österreich verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt, auf die im vorliegenden Zusammenhang nicht näher eingegangen wird.

Die Einrichtung dieser Behörden hatte verschiedene Gründe. Zunächst einmal sprachen budgetäre Gründe dafür, zumal sich diese Behörden teilweise über Beiträge der Marktteilnehmer selbst finanzieren. Abseits der staatlichen Verwaltungsorganisation war es möglich, besser qualifiziertes (und besser bezahltes) Personal in größerer Zahl anzustellen. Dies geht konform mit den neuen Anforderungen an rechtliche, technische und wirtschaftliche Expertisen. Hinzu kommen Anforderungen an die Teamarbeit der verschiedenen Fachdisziplinen, Motivation und neue Arbeitstechniken (z. B. Konsultationen über bevorstehende Bescheide via Internet).

4.3.2 Entscheidende Rolle im „unechten“ Markt

Die Regulierungsbehörde hat die entscheidende Rolle im „unechten“ Markt. Sie hat für verschiedenste Interessenausgleiche zu sorgen; beispielsweise zu erwähnen sind folgende Interessengegensätze:

- ehemaliger Monopolist – New Entrant
Shareholder Value Sicht – Langfristige Finanzierung der Infrastruktur
Preissenkung – Internalisierung externer Kosten (z. B. Umweltkosten)
Privatisierung – Liberalisierung (die Liberalisierung drückt den für den Staat erzielbaren Erlös im Rahmen der Privatisierung)
Politische Interventionen (z. B. Beschäftigungspolitik, Regionalpolitik, usw.)

4.3.3 Besonders wichtig: Unabhängigkeit, personelle Ausstattung und Gestaltung des Verfahrens

Erfolg oder Misserfolg der Liberalisierung eines Sektors hängt in hohem Maß von Stellung und Funktionsfähigkeit der Regulierungsbehörde ab. Entscheidend sind dabei insbesondere folgende Faktoren:

4.3.3.1 *Unabhängigkeit*

Nach der Erfahrung in den zuletzt liberalisierten Sektoren haben unabhängige Regulierungsbehörden einen ganz entscheidenden Beitrag zur raschen und effizienten Öffnung des Sektors und zum Funktionieren des Marktes gespielt. Der Unterschied zu den in die staatliche Verwaltung eingegliedert gebliebenen Regulierungsbehörden ist teils eklatant.

4.3.3.2 *Personelle Ausstattung*

Auch Quantität und Qualität des Personals der Regulierungsbehörde sind wesentliche Faktoren für das Gelingen einer Liberalisierung. Wird der Regulator personell „ausgehungert“, hat dies negative Auswirkungen auf den neu entstehenden Markt.

4.3.3.3 *Gestaltung des Verfahrens*

Vielfach unterschätzt wird die große Bedeutung, die der Ausgestaltung des Verfahrens, das zu den Entscheidungen des Regulators führt, zukommt. Wesentlich ist dabei insbesondere, wie rasch der Regulator zu verbindlichen und vollstreckbaren Entschei-

dungen gelangen kann. Beispielsweise hindert ein Instanzenzug – wegen der aufschiebenden Wirkung einer Berufung – die Umsetzungsgeschwindigkeit (dagegen stehen freilich Rechtsschutz-Überlegungen). Umstritten ist demgemäß auch vielfach die Frage, ob – und wenn ja: hinsichtlich welcher Fragen – der Regulator „einstweilige Verfügungen“ treffen kann und wie diese umgesetzt werden. Hingegen kommt der Rechtsschutz vor den nachgeschalteten Verwaltungs- und Verfassungsgerichten aufgrund der Verfahrensabläufe regelmäßig zu spät (Beispielsweise ergehen die ersten inhaltlichen Entscheidungen zur Telekom-Liberalisierung in Österreich erst jetzt, also Jahre nach faktisch vollzogener Liberalisierung). Bei einem neu zu schaffenden bzw. in Umwälzung befindlichen Markt sind rasche – und dennoch qualitativ hochwertige – Entscheidungen unabdingbar.

4.4 Rücknahme der sektorspezifischen Regulierung bei Funktionieren des Marktes

Mit zunehmendem Funktionieren des Marktes können sektorspezifische Regulierungen zurückgenommen werden. Bei vollständigem Funktionieren des Marktes sollte das allgemeine Wettbewerbsrecht (einschließlich Kartellrecht) genügen. Ob die sektorspezifische Regulierung im Bereich der Daseinsvorsorge/Infrastruktur aufgrund der Besonderheiten dieser Märkte je – oder gar in absehbarer Zeit – zurückgenommen wird, wage ich nicht vorherzusagen.

5. Resümee

Mein Resümee für die „Wettbewerbsbilanz“ lautet:

- Ohne Regulierung gibt es keine Liberalisierung. Sektor-Spezifika erfordern sektorspezifische Regelungen.
- Trotz aller Detail-Unterschiede sind Gemeinsamkeiten derartiger Regulierungen erkennbar.

Eine ganz entscheidende Bedeutung kommt der Regulierungsbehörde zu.

Derzeit ist im Bereich der Daseinsvorsorge/Infrastruktur wegen der fortschreitenden Liberalisierung eine regulatorische „Welle“ zu beobachten, deren weiterer Verlauf und deren Ende nicht abzusehen ist.

Unklar ist, was nach dieser „Welle“ folgt. Die Bandbreite reicht von der Aufhebung aller sektorspezifischen Regulierungen bis hin zu einer neuen Verstaatlichung wegen Marktversagens.

E-Wirtschaft zwischen Monopol und Markt

Hans Haider

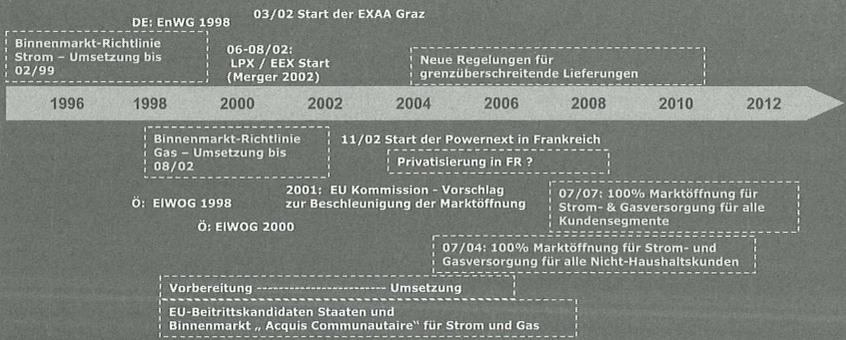
Inhalt



- Liberalisierung in Europa
- Auswirkungen der Liberalisierung
- Die Herausforderung
Nachhaltige Entwicklung

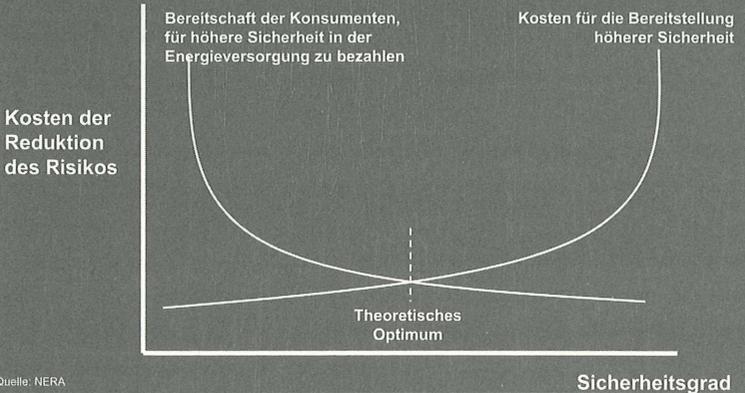


Die Liberalisierung des Europäischen Energiesektors ist noch lange nicht abgeschlossen



Theoretisches Optimum

Wünsche der Konsumenten und Kosten höherer Versorgungssicherheit



Liberalisierung – Status quo



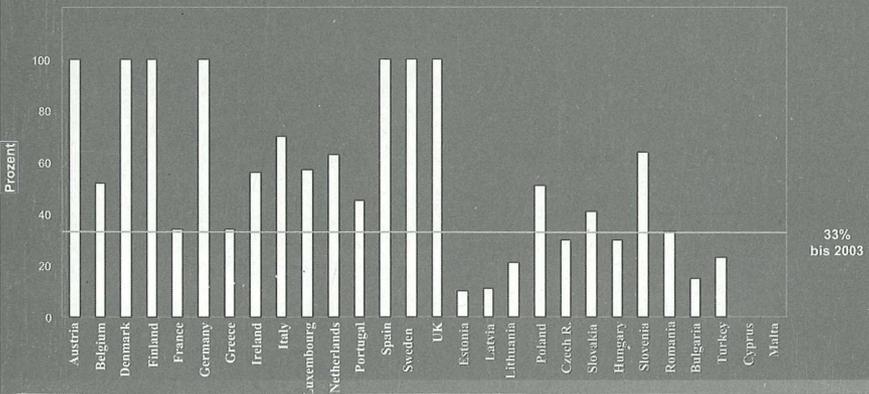
- **Gesetzliche Initiierung** der Liberalisierung durch die urspr. Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie 1996 mit dem Ziel einer **33% Marktöffnung im Jahr 2003**.
- **Status quo 2003:** bereits über **70%** des EU-Strombinnenmarktes für den Wettbewerb geöffnet.

ABER

- Vorwiegend nationale Märkte > „Binnenmarkt“ erst im Entstehen!
- Ungleiche Marktöffnungsgrade
- Begrenzte Kapazität der Verbindungsleitungen
- Zukünftige Gestaltung der Tarife für grenzüberschreitende Lieferungen noch zu etablieren



Erklärte Marktöffnungsgrade (per April 2003) EU-15 und Beitrittskandidaten



Gegenüberstellung StromRL alt - StromRL neu



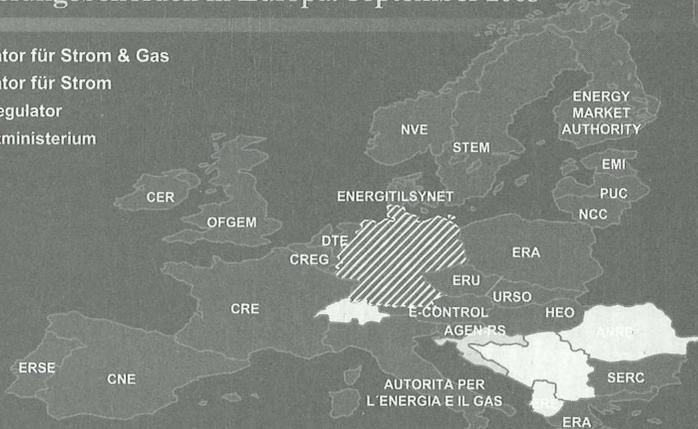
RL alt	Entwurf RL neu	Österreich
Marktöffnung 19.02.1999: 40 GWh 19.02.2000: 20 GWh 19.02.2003: 9 GWh	Marktöffnung 01.07.2004: alle Nicht-Haushaltskunden 01.07.2007: 100%	Marktöffnung 19.02.1999: 40 GWh 19.02.2000: 20 GWh 01.10.2001: 100%
TPA rTPA oder nTPA	TPA rTPA nicht ausdrücklich gefordert	TPA rTPA zwingend
Regulator nicht zwingend	Regulator muss nur Berechnungsmethoden für Tarife genehmigen können	Regulator zwingend
Unbundling Buchhalterisches Unbundling v. Erzeugung, Netz und Vertrieb	Unbundling Rechtliches Unbundling für TSO bis 1.7.2004, für Verteilnetzbetreiber bis 1.07.2007	Unbundling Buchhalterisches Unbundling v. Erzeugung, Netz und Vertrieb



Regulierungsbehörden in Europa: September 2003



- Regulator für Strom & Gas
- Regulator für Strom
- Kein Regulator
- Umweltministerium



Europäische Strombörsen



Börse	Land	Stadt	Gründung	Handels-Volumen in TWh	Anzahl Händler
Nordpool ASA	NO, S DK, FIN	Oslo	1993	1143 (124 Spot, 1019 Termin)	306
EEX	D	Leipzig	Juni 2000	159 (33 Spot, 117 Termin)	94
EXAA	A	Graz	März 2002	0,6	21
Powernext	F	Paris	Nov 2001	2,3	24
APX – Amsterdam Power Exchange	NL	Amsterdam	Mai 1999	14,1	53
Omel	E	Madrid	Jan 1998	185	84
APX – Automated Power Exchange	UK	London	März 2001	0,7	27
UKPX	UK	London	März 2001	5,2 (4,3 Spot, 0,9 Termin)	44
Gieda Energii SA	PL	Warschau	Juni 2000		55
Borzen d.o.o.	SLO	Ljubljana	März 2001		16
OPCOM SA	RUM	Bukarest	Jan 2002		92



Quelle: Prospec, Booz Allen Research



Marktöffnung in Österreich – Gesetzlicher Stufenbau



Elektrizitätsbinnenmarkt RL 96/92 EG

Bundes-
ebene

EIWOG 2000
Verfassungsrecht, unmittelbar anwendbare Bundesrecht- und Grundsatzbestimmungen

„EIWOG“ -
Elektrizitätswirtschafts-
und -organisationsgesetz
(Bundesgesetz)

Verordnungen des BMfWA

Länder-
ebene

Landes-EIWOGs
Ausführungsbestimmungen zu den Grundsatzbestimmungen des EIWOG

Verordnungen des Landes
(Landesregierung oder LH)



EIWOG 2000 – Kompetenzen



Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft
Landesregierungen
Oberste Elektrizitätsbehörde



Elektrizitäts-Control Kommission
Behörde richterlichen Einschlags

Berufungsbehörde (E-Control), Bestimmung der Systemnutzungstarife, Entscheidung über Netzzugangsverweigerung, Schlichtungsstelle bei Streitigkeiten



E-Control GmbH

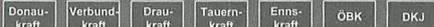
Regulierungsbehörde
Monitoring, Wettbewerbsaufsicht, Aufsicht über Abnahmeziel
Ökostrom, Tarif-Kalkulator



Organisationsstruktur der E-Wirtschaft in Österreich vor EIWOG



Sondergesellschaften (Erzeugung)



□ Unternehmen des Verbundkonzerns

Überregionaler Stromtransport



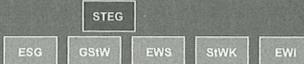
□ EVU außerhalb des Verbundkonzerns

□ A Ausländische Vertragspartner

Landesgesellschaften - (Erzeugung und Verteilung)



Städtische und sonstige EVU



Organisationsstruktur der E-Wirtschaft in Österreich 2003

VERBUND

51% Republik Österreich
 16% EVN
 10% Wr. Stdw. Holding
 7% TIWAG
 6,3% EnBW
 15,7% Streubesitz



Landesversorger

EVN	BEWAG	Wr. Stdw.	Energie AG	TIWAG	VKW	KELAG	Salzburg AG	STEWEAG-STEIG
51% Land NÖ > 10% ESTAG > 10% EnBW > 5% RLB OÖ < 1% Streubesitz	51% Land Bgld. 48% Bgld. Holding	100% Land Wien	75% Land OÖ 7,4% Wr. Städtwerke Holding 9,4% EVN 6,3% Linz AG	100% Land Tirol	95,75% VW 4,25% Streubesitz	85,85% Kfm. Energieholding (davon 40% RWE und 51% Land Ktn) 14,15% Verbund 1,0% Spreßberg	42,56 Land Sbg. 31,31% Stadt Sbg. 26,13% Energie AG	94,51% Verbund 5,49% ESTAG

Energie Allianz Austria

31,9% EVN
 31,9% Wien Energy
 17% Energie AG OÖ
 10% Linz Strom GmbH
 7% BEWAG
 3% BEGAS

Linz AG

100% Stadt Linz

die größten kommunalen EVU

Stw. Klagenfurt

100% Stadt Klagenfurt

Energie Graz

2% Stadt. Ortz
 43% ESTAG
 49% Grazer Stadtwerke

IKB

74,9% Stadt Innsbruck
 25,1% Tiweg

darüber hinaus

380 sonstige Elektrizitätsunternehmen

825 Unternehmen mit Eigenanlagen

Österreichische Bundesbahnen



VERBUND – Struktur 1. 1. 1997



GESCHÄFTSFELDER/GÜS

ERZEUGUNG	ÜBERTRAGUNG	STROMGESCHÄFT	NEUE GESCHÄFTE/ BETEILIGUNGEN
Betrieb	Betrieb	Marketing, Vertrieb	Beteiligungen
Instandhaltung	Instandhaltung	Kaufmännische Services	Neue Geschäfte
Automatisierungs- / Leittechnik (GÜS)		Energiwirtschaft (GÜS)	
Bauwerksüberwachung, Hydrografie und Vermessung (GÜS)			
Kaufmännische Services	Kaufmännische Services		

Quelle: Verbund - Geschäftsbericht 1996



VERBUND – Struktur 1. 1. 2003



Holding Österreichische Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (Verbundgesellschaft)			
Erzeugung	Handel/Vertrieb	Übertragung	Neue Geschäfte/Beteiligungen
AHP VERBUND-Austrian Hydro Power AG	APT VERBUND-Austrian Power Trading AG	APG VERBUND-Austrian Power Grid AG	VBG VERBUND BeteiligungsgmbH
ATP VERBUND-Austrian Thermal Power GmbH & Co KG	APC VERBUND-Austrian Power Vertriebs GmbH		
Dienstleistungen VERBUND Management Service GmbH			

Quelle: Verbund – Geschäftsbericht 2002



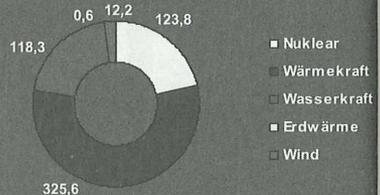
Energiepolitik – Optionen für die Erzeugung



Bis 2020/2030 benötigt Europa 600 GW neue Erzeugungskapazitäten*. 50% davon als Ersatz für Anlagen, die vom Netz genommen werden.

➤ Das ist mehr als die derzeitige Stromerzeugungskapazität in der EU!

Stromerzeugungskapazitäten in der EU (2000) in GW*



* Basierend auf EURELECTRIC und IEA Daten

* Europäische Kommission 2002



Energiepolitik: Perspektiven für die Erzeugung



Grundsätzlich: EU-Ziele für erneuerbare Energiequellen (von 14,9% im Jahr 2000 auf 22,1% bis 2010) und für **Kraftwärmekopplung** (von 9,8% im Jahr 2000 auf 18% für 2010).

- Auswirkungen der Wasserrahmenrichtlinie auf die **Wasserkraft**?
- Auswirkungen des **Kyotoprotokolls** auf die **thermische Erzeugung**?
- **Zukunft der Nuklearenergie**?
- **Verstärkte Stromerzeugung durch Gaskraftwerke**

- **Energiepolitik muß Versorgungssicherheit gewährleisten!**



Der Trend zum Konzept der nachhaltigen Entwicklung in Politik und Gesetzgebung



Nachhaltigkeit – Zukunftsfähige E-Wirtschaft

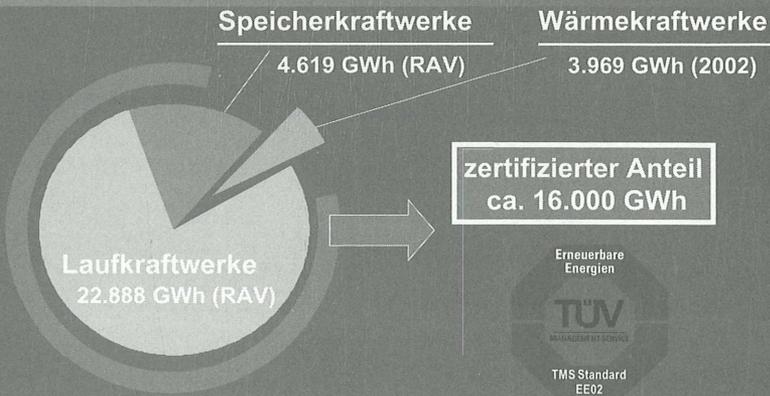


Zukünftige Herausforderung:

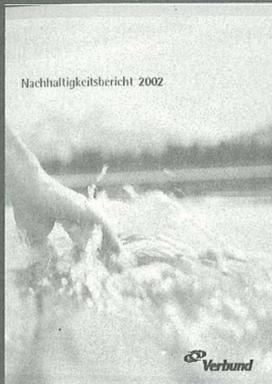
- Gewährleistung von „public service“ ohne Marktstörungen
- Sicherung der Investitionen in Erzeugung und Netze > Versorgungssicherheit
- CO₂-Reduktion, Verminderung von Umweltauswirkungen, ... > Marktorientierte Lösungen in der Umweltpolitik
- Ausreichend europaweit harmonisierte Politik um gleichberechtigte Marktchancen zu gewährleisten (Steuern, Förderung erneuerbarer Energieträger, Umweltpolitik ...)
- Gemeinsame Vision der Politik, der Regulatoren, der Industrie, ... betreffend einer zukunftsfähigen und damit nachhaltig wirtschaftenden E-Wirtschaft notwendig.



TÜV – Gütesiegel für Verbund-Wasserkraft Stand 2002



Verbund – Nachhaltigkeitsbericht



- **Erster Nachhaltigkeitsbericht 2002**
- **Ganzheitlicher Unternehmensbericht:** Kennzahlen aus dem Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialbereich
- **Darstellung ausgewählter Projekte im Bericht**, z.B.: Klimaschutz, 380kV-Leitung, Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit
- **Ziel: verstärkte Verankerung der Nachhaltigkeit im Verbund** >>> Implementierung eines Nachhaltigkeitsmanagementsystems im Verbund
- **EPCON Award:** 3. Platz für die Konzeption des Nachhaltigkeitsberichtes



Wasserwirtschaft zwischen Nachhaltigkeit und Verantwortlichkeit

Helmut Kroiß

23.06.04, T/irene/Kroiss/2003/Folien/ Jochenstein, Sept. 2003



Inhalt

Einleitung

Naturwissenschaftliche Grundlagen

Objektive Beschreibung des Gewässerzustandes

Von der objektiven Beschreibung zu Werten

Ethik und Umweltschutz

Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Wasserwirtschaft

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

23.06.04, T/irene/Kroiss/2003/Folien/ Jochenstein, Sept. 2003



Einführung

Nachhaltigkeit der Wassernutzung

Die Entwicklung der belebten Natur inkl. der Menschheit ist untrennbar mit Wasser verbunden. Wasser ist „primäres Lebensmittel“.

Daraus ergeben sich die folgenden Konsequenzen:

- ⇒ Recht auf Nutzung des Wassers für jedermann.
- ⇒ Dieses Recht muss an die Verantwortung gegenüber den anderen „Nutzern“ des Wassers gebunden werden (Schutz vor Beeinträchtigung der Nutzbarkeit des Wassers für Natur und die anderen Nutzer).



Nachhaltigkeit der Wassernutzung

Aus den vielfältigen Funktionen und Nutzungen von Wasser können sich Konflikte ergeben, daher:

- ⇒ Rahmenbedingungen und Verfahrensvorschriften
- ⇒ Berücksichtigung von Mengen- und Qualitätsaspekten

Historisch in Österreich:

Begriff „Wasserwirtschaft“ war zuerst mit Regelungen für Wasserkraftnutzung bzw. Schutz vor Hochwasser verknüpft, erst ab etwa 1960 entwickelt sich die Wassergütewirtschaft: zentrale Anliegen: Inhaltsstoffe von Wasser und Abwasser und deren Auswirkungen auf Nutzbarkeit und Güte der Gewässer.



Nachhaltige Wasserwirtschaft:

Rahmenbedingungen müssen

- Langfristig die Verfügbarkeit von Wasser in ausreichender Menge und Güte sichern.
- Veränderungen zulassen.

Veränderungen zufolge Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft sind erforderlich bzw. werden sie durch z.B. Klimaänderungen erzwungen. Die dauernd notwendige Anpassung an die örtlichen und historisch bedingten Gegebenheiten erfordert Flexibilität.

Vorrangiges Problem der globalen Wasserwirtschaft:

- Fehlen eines nachhaltigen, an die örtlichen Bedingungen angepassten Umganges mit Wasser, also Mangel an gutem Wassermanagement, nicht primär die mangelnde Verfügbarkeit (Kyoto 2003).



Naturwissenschaftliche Grundlagen der Wasser(güte)wirtschaft

Natürliche Ökosysteme sind geprägt von:

- ⊗ Lokal verfügbaren geologischen Ressourcen (Boden-zusammensetzung) und lokalen klimatischen Bedingungen.
- ⊗ Globale Vernetzung durch Wasser und Luft.

Die kulturelle und technische Entfaltung der Menschheit ist in dieses natürliche System eingebunden. Der natürliche globale Stoff- und Informationstransfer bewirkt einen dauernden wechselseitigen Anpassungsvorgang zwischen Mensch und Natur, der mit Chancen und Risiken verbunden ist. (Beispiel: Nachweis der Verwendung von Blei im antiken Römischen Reich anhand von erhöhten Bleikonzentrationen in gleich alten Eisschichten der Antarktis).



Naturwissenschaftliche Grundlagen der Wasser(güte)wirtschaft

Die Erde mit ihrer Biosphäre stellt ein so genanntes „**thermodynamisch offenes**“ **System** dar. Solche Systeme sind auf einen ununterbrochenen Strom durch das System von Energie (z.B. Sonne) und von Stoffen angewiesen.

Sie gehorchen besonderen naturwissenschaftlichen Gesetzen:

- ⊗ Ständig finden (notwendigerweise) irreversible Veränderungen statt.
- ⊗ Das zukünftige Verhalten lebendiger Systeme kann nur sehr beschränkt gesichert vorhergesagt werden, und es ist nirgendwo gänzlich reversibel.



Objektive Beschreibung des Gewässerzustandes

Gewässersystem erfüllt zwei überlebenswichtige Aufgaben:

- ✧ Ernährung (Trinkwasser, Nahrungsproduktion)
- ✧ Abtransport der Stoffwechselprodukte

Gliederungsmerkmal für die Gewässer sind die Flusseinzugsgebiete, die das gesamte hydrogeologische Einzugsgebiet der (großen) Flüsse sowie den vom Fluss beeinflussten Küstenbereich der Meere umfassen (EU-Wasserrahmenrichtlinie)

Objektive Beschreibung der Gewässer ist schwierig, weil sich die Zusammensetzung und der Durchfluss ununterbrochen ändern („panta rhei“).



Schwierigkeiten bei der objektiven Beschreibung eines Gewässerzustandes durch Messwerte.

- ✧ Häufiges Messen verursacht hohe Kosten.
- ✧ Messwerte können (meist nur) mit statistischen Methoden in aussagekräftige Kennwerte für die Beschreibung des Zustandes übergeführt werden.
- ✧ Die Veränderungsgeschwindigkeit in Raum und Zeit variiert stark je nach Parameter
- ✧ Die Zahl von aussagekräftigen chemischen, physikalischen und biologischen Parametern ist sehr groß. Die Messwerte können an einer Messstelle um mehrere Größenordnungen schwanken.



Der Gewässerzustand stellt ein komplexes Fließgleichgewicht von Stoffströmen und Lebensvorgängen dar, die in Raum und Zeit veränderlich sind.

Die Folge davon ist:

- ⇒ Messwerte können nur richtig interpretiert werden, wenn das Zusammenwirken der Stoff- und Wasserströme mit den Lebensvorgängen im Wasser verstanden wird.
Beispiel: Bei $10 \mu\text{g P/l}$: Algenwachstum ist durch Phosphor limitiert.
Bei $> 80 \mu\text{g P/l}$: Algenwachstum durch andere Stoffe limitiert.
- ⇒ Um das vorhandene Wissen quantitativ zur Beschreibung der Fließgleichgewichte nutzbar zu machen, muss man mathematische Modelle entwickeln. Sie enthalten notwendigerweise immer Vereinfachungen und Abstraktionsschritte.
- ⇒ Die Wirklichkeit kann daher auch mit komplexen Modellen nie vollständig und nie ganz richtig beschrieben werden.



Von der objektiven Beschreibung zur Bewertung der Gewässer(güte)

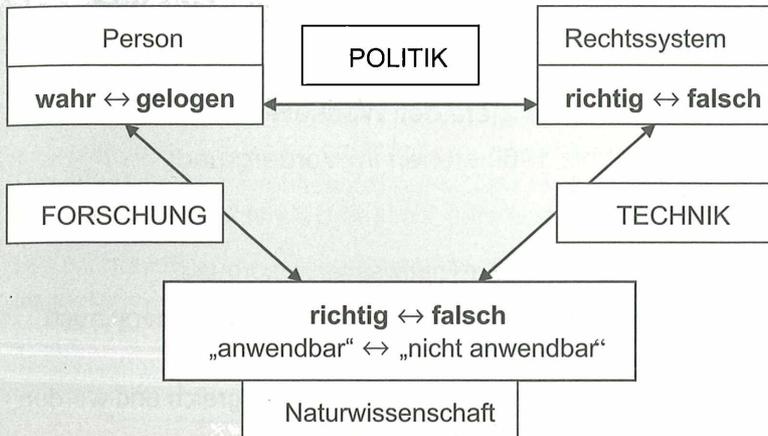
Um zu Handlungsmaximen für die Wasserwirtschaft zu kommen, ist es notwendig Wertmaßstäbe für den Sollzustand der Gewässer zu entwickeln.

Die Entscheidung über die anzustrebende Güte von Wasser und Gewässern, und für welche Nutzung das Wasser „gut“ oder „schlecht“ ist, muss auf politischer Ebene gefällt werden. Dabei geht es um die Abwägung von Nutzen, Kosten und Risiken bei unterschiedlichen Zielvorstellungen

Die wirtschaftlichen Folgen von Rahmenbedingungen und Maßnahmen zur Erhaltung und/oder Verbesserung des Gewässerzustandes sind immer zu berücksichtigen.



Vereinfachtes Schema für Wertentscheidungen auf drei unterschiedlichen Begriffsebenen



Vereinfachtes Schema für Wertentscheidungen auf drei unterschiedlichen Begriffsebenen

Zu den drei Begriffsebenen, die nicht weiter reduziert werden können, gehören die folgenden Kriterien:

bei der **Person**: die Wahrhaftigkeit,

beim **Rechtssystem**: die Logik und die Übereinstimmung mit der Verfassung und den jeweils gültigen Gesetzen,

bei der **Naturwissenschaft**: die Nachprüfbarkeit der Theorie an Hand von Experimenten.



Ethik und Umweltschutz

Eine Ethik ist (nur) dann erfolgreich, wenn die Handlungsmaximen Hoffnung auf eine Verbesserung der Lebensumstände der Menschen wecken.

Ethisch begründete Ziele der Wasserwirtschaft

Von etwa 1850 bis 1960 stehen im Vordergrund:

Hochwasserschutz,

hygienisch einwandfreie Trinkwasserversorgung,

hygienisch einwandfreie Abwasserentsorgung, zuerst auch zu Lasten der Gewässergüte.

Die eingesetzten Ingenieurmethoden sind erfolgreich und werden daher als „gut“ empfunden.



Ethisch begründete Ziele der Wasserwirtschaft

Seit etwa Mitte des 20. Jahrhunderts

- Gewässerschutz, also der Schutz der Gewässer vor den Menschen, wird als komplementär und notwendig erkannt, wachsender materieller Wohlstand schafft Freiraum für die Umsetzung in praktisches Handeln, das als „gut“ gilt.



Neue Werthaltungen (ökozentrische Ethik):

Nicht der Mensch ist durch eine feindliche Umwelt bedroht, sondern der ausbeutende („böse“) Mensch bedroht die „gute“ natürliche Umwelt.

Solche Werthaltungen äußern sich z.B. durch Anspruch auf „unveränderte“ Erhaltung bestimmter „gewordener“ Biotope ab einem willkürlich gewählten Zeitpunkt. Das ist ein musealer Standpunkt, der nicht als „natürlich“ darstellbar ist.

Die „Vermeidung von Veränderung“ kann kein taugliches allgemeines Prinzip des Naturschutzes sein.



Reversibilität, Minimierung - Werte?

Die aquatische Umwelt ist durch ständige Adaptierungsprozesse zwischen Mensch und Umwelt (z.B. Klima, Naturkatastrophen) geprägt, sie stellt ein thermodynamisch offenes System dar.

Das Risiko das von allen Stoffen (natürlichen und anthropogenen) ausgehen kann, ist von ihrer Konzentration und den jeweiligen Bedingungen in Raum und Zeit abhängig. Das „zulässige“ Risiko muss als Maß für zulässige Belastungen von Mensch und Umwelt dienen. Ohne Risiko gibt es kein Leben.

⇒ „Reversibilität“ von Handlungen und „Minimierung von Stoffströmen“ können daher keine allgemein gültigen Kriterien für „gutes“ Handeln sein.



Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Wasserwirtschaft

Wasserwirtschaft umfasst das Beziehungsgeflecht zwischen Wasser, Gewässern und den Menschen und ihren mitunter widerstreitenden Bedürfnissen.

Die Wirtschaft hat die Aufgabe, die Befriedigung der Bedürfnisse der Menschen auf effiziente Weise zu erreichen.

Die Bedürfnisse des Menschen waren und sind im Lauf der Geschichte entscheidenden Wandlungen unterworfen:

- ⇒ Zur Vermeidung und Lösung von Konflikten zwischen Nutzern sind rechtliche Rahmenbedingungen notwendig, die sich so wie die jeweiligen Handlungsmaximen in der Zeit ändern



Grundrechtskatalog für die nationale und internationale Wasserwirtschaft

Angestrebt wird ein international anerkannter Katalog von Rechten und Pflichten, der auch die Vermeidung und Lösung von Konflikten um Wasser zwischen Staaten regeln soll, die in einem Flusseinzugsgebiet liegen

So ein Grundrechtskatalog muss sich an folgenden Begriffen orientieren:

- ⇒ **notwendig**
- ⇒ **gerecht**
- ⇒ **nachhaltig.**

Darüber hinaus muss das Problem der Durchsetzung gelöst werden.



Notwendig:

- ⇒ **Überlebensnotwendiges Minimum an „Trinkwasser“** zur Vermeidung von Lebensbedrohung, muss auch im Krisen- und Kriegsfall **jederzeit** gesichert sein: **2 bis 8 l je Einwohner (E) und Tag also etwa 1 bis 3 m³ Wasser/E/Jahr**; kann ohne Rohrnetze verteilt werden. Qualitätskriterien wie für Lebensmittel!
- ⇒ **Hygiene (Reinigen, Waschen etc.): 20–50 m³ Wasser/E/Jahr**; Qualitätskriterien sind jenen für Trinkwasser ähnlich. Jede Verteilung über Rohrnetze stellt sehr hohe Anforderungen an die Wasserqualität, sonst treten Korrosion, Geruchsentwicklung und Hygieneprobleme auf.
- ⇒ **Transportfunktion des Wassers für Menschen lebenswichtig**: Jede Siedlung braucht einen minimalen einwohner-spezifischen „Durchfluss“ an Wasser im „Vorfluter“ um zumindest gewisse Stoffe der menschlichen Ausscheidungen (z.B. Kochsalz) abtransportieren zu können.

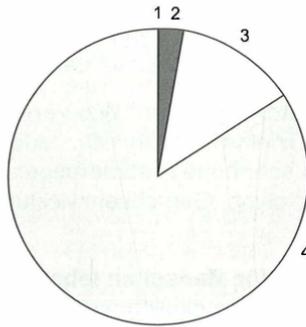


Notwendig:

- ⇒ **Gewerbe und Industrie brauchen Wasser als:**
 - ↘ Rohmaterial (z.B. Getränkeindustrie)
 - ↘ Transportmittel für Wärme und „Abfälle“ (reduzierbar)
- ⇒ **Landwirtschaft: 1000 bis 2000 m³ Wasser/E/Jahr**. Direkt aus Niederschlag („grünes“ Wasser). „Wasserbedarf“ kann durch Nahrungsmittelimporte („virtuelles“ Wasser) substituiert werden. Bei Bewässerung („blaues“ Wasser) sind wieder besondere Kriterien wichtig um die Qualität von Böden und landwirtschaftlichen Produkten zu sichern (z.B. Versalzung, Gesundheitsrisiko).
- ⇒ **Erzeugung von elektrischer Energie aus Wasserkraft**: Nicht nur in Österreich bedeutend. Wasserkraft ist die wirtschaftlich günstigste Nutzung von (erneuerbarer) Sonnenenergie.
- ⇒ **Weitere Nutzungen** der Gewässer sind Fischerei, Tourismus und Schiffstransport.



Wasserbedarf der Menschen (z.B. EU)



- 1 "Trink"-wasser
- 2 Trinkwasser
- 3 Industrie, Gewerbe
- 4 Landwirtschaft (Ernährung)



Gerecht:

- ⇒ Eine gerechte Aufteilung von Wasser auf verschiedene Nutzer zu erreichen, ist an zwei Bedingungen gebunden:
 - ⊗ Konsens über entscheidbare Kriterien (Menge, Güte, Verfügbarkeit in Zeit und Raum).
 - ⊗ implizit enthaltene Wertordnung (Nutzungshierarchie) muss als gerecht empfunden werden (Notwendend).

Je größer der Wassermangel (weniger als 1500 m³ Wasser/E/Jahr) in einer Region ist, desto schwieriger wird die gerechte Aufteilung des Mangels (z.B. Jemen hat nur 200 m³ Wasser/E/Jahr an erneuerbarem Wasser zur Verfügung).



Nachhaltig:

- ⇒ **Verfügbarkeit** in ausreichender Menge **und** Qualität muss für Mensch und Umwelt über Generationen hinweg **gesichert** sein. (z.B. Grundwasserentnahme nicht größer als die Grundwasserneubildung; Abwassereinleitung darf die Nutzbarkeit des Flusswassers unterhalb der Einleitung für Trinkwassergewinnung nicht beeinträchtigen).
- ⇒ **Rechtsanspruch** auf Wassernutzung **stellt eine entscheidende Rahmenbedingung einer nachhaltigen Wasserwirtschaft dar**.
- ⇒ Nutzung des Wassers verändert seine chem. und physikal. Eigenschaften, der Schutz des Menschen vor (Hoch)wasser verändert Gewässerausbildung (Morphologie) bzw. die Abflussverhältnisse.
- ⇒ Der Schutz der Umwelt und Erhaltung der Qualität für alle anderen Nutzer muss gewährleistet sein.
- ⇒ Nutzung und Schutz müssen als komplementäre Ziele verstanden werden, Interessensausgleich sollte primär auf der Grundlage von Konsens und nicht von Zwangsrechten erfolgen.



Nachhaltig:

- ⇒ **Rechtliche Rahmenbedingungen** müssen enthalten:
 - ⊋ Ziele und Rangordnung der Werte (Nutzungshierarchie).
 - ⊋ Verwaltungsverfahren (Wasserrechtsgesetz WRG 1959).
 - ⊋ Auf der Grundlage des Gesetzes müssen dann möglichst eindeutig definierte Kriterien für Qualität (Emissionen, Immission) durch Verordnungen festgelegt werden (Rechtssicherheit).
- ⇒ **Österreich und EU verwenden den sog. „kombinierten Ansatz“** bei Abwassereinleitungen in ein Gewässer für das wasserrechtliche Bewilligungsverfahren: er enthält zwei Kriterien für einen ausreichenden Gewässerschutz:
 - ⊋ **Vorsorgeprinzip**
 - ⊋ **Immissionsprinzip**



Vorsorgeprinzip:

Unabhängig von der Veränderung eines Gewässers durch anthropogene Emissionen muss ein Mindeststandard an Rückhalt der Verschmutzung erfolgen, der sich an der besten verfügbaren Technik zur Vermeidung und Reinigung orientiert. **Kosten-Nutzen-Verhältnis** ist zu berücksichtigen.

⇒ Immissionsprinzip

Durch Nutzung des Wassers darf es zu keiner Beeinträchtigung der angestrebten Gewässergüte kommen. Die angestrebte Gewässergüte orientiert sich an dem „natürlichen Zustand“ der Gewässer und an der Trinkwasserqualität für das Grundwasser.



⇒ §31 WRG 1959:

In Österreich hat jedermann die gesetzliche Verpflichtung jede Verunreinigung von Gewässern zu vermeiden, die den Zielen des Gesetzes widerspricht.

⇒ EU-WRRL (WRG Novelle 2003):

Schafft weltweit eine neue Qualität des Gewässerschutzes:

Neu für Österreich: Zwang, die Wasserwirtschaft auf der Ebene von Flusseinzugsgebieten zu organisieren.

Flusseinzugsgebiets-Bewirtschaftungspläne erfordern internationale Kooperation für Koordinierung dieser Pläne. Viele Güteprobleme werden eine enge Kooperation aller Staaten in einem Flusseinzugsgebiet erforderlich machen (z.B. Eutrophierung des Schwarzen Meeres durch die Donau).

Hohe Bedeutung der Morphologie und Ökologie d. Gewässer



Gesellschaftliche Rahmenbedingungen:

- ⇒ Bewusstsein der Gesellschaft ist eine wesentliche Rahmenbedingung für eine nachhaltige Wasserwirtschaft (sorgsamer Umgang mit Wasser, angepasst an örtliche Bedingungen; Lehrpläne an den Schulen).
- ⇒ Schaffung eines institutionellen und organisatorischen Grundgerüsts, in dem Fachleute der verschiedensten Disziplinen gemeinsam die Wasserwirtschaft verantwortlich gestalten und betreiben.
- ⇒ Angepasste Studienrichtungen an den Universitäten und Fachschulen (Neue Berufe).
- ⇒ Erfüllung von Teilaufgaben kann auch durch Privatunternehmen erfolgen.
- ⇒ Wasserwirtschaft stellt auch einen wichtigen Wirtschaftszweig dar (2-4 % des BIP).



Staatliche Aufgaben im Rahmen der Wasserwirtschaft

- ⊘ Schaffung und laufende Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen
- ⊘ Schaffung und Anpassung von Lenkungsinstrumenten wie z.B. die Förderinstrumente
- ⊘ Schaffung und Pflege einer (allgemein verfügbaren) Datenbasis als Grundlage für Planungsaufgaben.
- ⊘ Schaffung und Anpassung der Verwaltungskapazität zur Umsetzung der wasserrechtlichen Vorgaben und zur Kontrolle ihrer Einhaltung



Die Rolle der Fachvereine (Beispiele): Österr. Wasser- und Abfallwirtschaftsverband (ÖWAV) Österr. Vereinigung für das Gas- und Wasserfach (ÖVGW).

- ✧ Bestehen seit ca. 100 Jahren.
- ✧ Plattformen des Interessensausgleiches, der Vermittlung von Wissen und Erfahrung und des Zusammenwirkens von Fachexperten zur Gestaltung der Wasserwirtschaft.
- ✧ Organisation der laufenden Weiterbildung der Fachleute sowie der Aus- und Fortbildung des Betriebspersonals für Wasserversorgung, Abwasserreinigung, Kanalbetrieb und Gewässerbetreuung.
- ✧ Erarbeitung von Regelwerken (in Fachausschüssen), die für die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen in praktisches Handeln entscheidend sind.
- ✧ Entwicklung einer gemeinsamen Fachsprache, die den Gedankenaustausch zwischen allen Partnern der Wasserwirtschaft erst ermöglicht.



Präambel der EU-Wasserrahmenrichtlinie

*„Wasser ist keine übliche
Handelsware, sondern ein ererbtes Gut,
das verteidigt, geschützt und
entsprechend behandelt werden muss.“*



Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

- ⇒ In den letzten 4 Jahrzehnten wurden in der Wasserwirtschaft epochale Veränderungen durchgeführt, ohne offene Auseinandersetzungen. Mit WRRL kommen viele neue Aufgaben und Konfliktpotentiale auf uns zu.
- ⇒ Konfliktarme Bewältigung eines komplexen Interessensausgleichs braucht Konsens- und Kooperationsbereitschaft und langfristige Planung.
- ⇒ Liberale Wirtschaftsstruktur braucht private Unternehmen mit Wettbewerb und kurze Planungszeiträume (hohe Flexibilität).

Die wirtschaftlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen müssen daher so gestaltet werden, dass der Wettbewerb die Konsensfähigkeit und die Entwicklung einer nachhaltigen Wasserwirtschaft nicht behindert.



Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

- ⇒ Die Führung der Betriebe der Siedlungswasserwirtschaft nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten bzw. durch private Unternehmen ist bereits in vielen Gemeinden durchgeführt und erleichtert häufig die wirtschaftliche Optimierung des Betriebes und entlastet politische Entscheidungsträger.
- ⇒ Solange die Infrastruktur im Eigentum der Gemeinden bleibt, ergeben sich aus der Privatisierung keine schwerwiegenden Eingriffe in die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden. Viel schwieriger ist die Sicherung dieser politischen Einflussmöglichkeiten bei einer materiellen Privatisierung, die auch schwer wieder rückgängig gemacht werden kann.
- ⇒ Verantwortlichkeit, fachl. Kompetenz und Entscheidungsbefugnis sollen übereinstimmen – unabhängig ob öffentlich oder privat.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Umwelt - Schriftenreihe für Ökologie und Ethologie](#)

Jahr/Year: 2004

Band/Volume: [30](#)

Autor(en)/Author(s): Schmelz Christian

Artikel/Article: [Wettbewerbsbilanz für Österreich. 9-49](#)