



Bericht über die großstädtische Trinkwasserversorgung in Deutschland

A. Executive Summary

Die Wasserentgelte (Wasserpreise und Wassergebühren) und die Wasserversorgung in Deutschland stehen seit einiger Zeit im Fokus des öffentlichen Interesses. Die Grundlage für die Berechnung der tatsächlichen Preise ist oft intransparent, und es ist nicht ohne Weiteres erkennbar, ob sie in ihrer Höhe sachlich gerechtfertigt sind. Der vorliegende Bericht basiert auf den vom Bundeskartellamt in einer Reihe von Missbrauchsverfahren gegen Wasserversorger für die Jahre 2007 bis 2013 gewonnenen Erkenntnissen und soll dazu beitragen, die Transparenz bezüglich der Preisbildung zu erhöhen sowie ein allgemeines Verständnis für die Trinkwasserpreise zu verbessern. Untersucht wurden die Preise für Trinkwasser (Leitungswasser) und die strukturellen Bedingungen der Trinkwasserversorgung in den (zu Beginn der Untersuchung) 38 größten Städten Deutschlands. Darauf aufbauend sollen die Maßstäbe der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht im Wassersektor beschrieben und abschließend Handlungsfelder aufgezeigt werden, wie die Angemessenheit der Wasserpreise kontrolliert werden kann, ohne dass dadurch Qualität und Nachhaltigkeit der Versorgung beeinträchtigt werden.

1. Rahmenbedingungen

Der Wasserverbrauch im wasserreichen Deutschland ist seit mehr als 20 Jahren durch technologischen Fortschritt und Bewusstseinswandel (Wassersparen) rückläufig. Verbrauchte im Jahre 1991 jede Person durchschnittlich noch 144 Liter pro Tag, so sind es aktuell nur noch etwa 121 Liter pro Tag.¹ Das Wassersparen hat teilweise bereits kontraproduktive Züge angenommen, wenn unterausgelastete Wasser- und Abwasserleitungen aus hygienischen Gründen mit Frischwasser gespült werden müssen.

In Deutschland gibt es mehr als 6.000 Wasserversorger. Neben einer Vielzahl von kleinen kommunalen Eigen- und Regiebetrieben stehen große, oft privatrechtlich organisierte Versorger, die sich aber ebenfalls fast immer direkt oder indirekt in kommunaler Hand befinden. Allein die hier befragten 38 Unternehmen erbringen mehr als ein Viertel der gesamten öffentlichen Wasserversorgung in Deutschland.

¹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 19, Reihe 2.1.1, 2013, S. 17 f., Zahlen basieren auf Wasserabgaben an Haushalte und (Klein-)Gewerbe, also ohne Industrie. Aktuell: BDEW, Pressemitteilung v. 12.02.2016.

Die Qualität der Trinkwasserversorgung hierzulande ist hoch – und zwar sowohl bezüglich der Qualität des Trinkwassers selbst, als auch hinsichtlich der Qualität der Versorgung wie zum Beispiel unter den Gesichtspunkten ausreichender Wasserdruck und minimale Versorgungsunterbrechungen.

Die betriebswirtschaftliche Effizienz der Wasserversorger wird im Rahmen von Benchmarking-Projekten der Bundesländer oder auch von freiwilligen Arbeitsgemeinschaften gefördert. Repräsentative Kundenerhebungen belegen, dass die Verbraucher sehr zufrieden mit der Wasser- und der Versorgungsqualität sind. Jedoch geben teilweise ca. 50 % der Verbraucher an, keine Kenntnisse über ihren Verbrauch und den zu zahlenden Wasserpreis zu haben.²

2. Tarife und Entgeltkalkulation

Die allgemeinen Tarifpreise sehen in der Regel einen einheitlichen Arbeitspreis und einen nach Größe des Hausanschlusses gestaffelten Grundpreis vor. Für jeden bezogenen Kubikmeter (m³) Wasser ist ein Arbeitspreis zu leisten, daneben ist der Grundpreis ein verbrauchsunabhängiger Wert, der pro Hausanschluss oder pro an den Hausanschluss angeschlossene Wohneinheit erhoben wird. Effektive Preisnachlässe für hohe Mengenabnahmen werden in der Regel allenfalls industriellen Großkunden gewährt (Sonderverträge). Denn Industriekunden haben ggf. die Möglichkeit zur Eigengewinnung³ oder Standortverlagerung. Die Haushaltskunden und auch andere Großkunden (z. B. Vermieter, öffentliche Einrichtungen) sind dagegen auf den örtlichen Versorger angewiesen. Ihre einzige Reaktionsmöglichkeit auf hohe Preise des Wasserversorgers ist die Einschränkung des Verbrauchs. Jedoch hat dieses Wassersparen in der Vergangenheit eher zu einer Erhöhung der Wasserentgelte geführt, da die weiterhin bestehenden Kosten auf geringere Absätze umgelegt wurden.

Versorger, die unter demografisch bedingten Absatzrückgängen leiden, tendieren eher zu einer Erhöhung der Grundpreise als der Arbeitspreise. Dies hilft ihnen zukünftig bei der Stabilisierung ihrer Einnahmen trotz Absatzverlusten. In jüngerer Zeit werden neben einem Grundpreis pro Hausanschluss vermehrt zusätzliche Grundpreise pro Wohnungseinheit erhoben, was zu erheblichen Zusatzbelastungen bei Mehrfamilienhäusern führen kann. Der Bundesgerichtshof erachtet dies unter Hinweis auf die Tarifgestaltungsautonomie der Versorger und vergleichbarer Spielräume im öffentlichen Gebührenrecht für zulässig.⁴

3. Entgeltniveau (Preise/Gebühren) der großstädtischen Wasserversorger

Obwohl die Tarife bzw. Gebührensatzungen aller Wasserversorger offen vorliegen, ist das effektive Niveau der Wasserentgelte nicht transparent. Denn es setzt sich aus Arbeits- und Grundpreisen bzw. Mengen- und Grundgebühren in unterschiedlichen Höhen und Kombinationen zusammen. Das Bundeskartellamt hat in seinen Missbrauchsverfahren deshalb die gesamten Erlöse aus Wasserlieferungen an Endkunden ermittelt

² Ergebnisse der Kundenerhebung im Rahmen des Benchmarking Wasserversorgung in Nordrhein-Westfalen, Neuss, April 2010, Folie 9 f: http://www.roedl-benchmarking.de/downloads/kundenerhebung_nrw2009.pdf .

³ Bei fehlendem Anschluss- und Benutzungszwang und Erlaubnis/Bewilligung der Wasserentnahme durch die Wasserbehörden (§ 8 Wasserhaushaltsgesetz - WHG).

⁴ Vgl. BGH, Urt. v. 20.05.2015, Az. VIII ZR 136/14, Rz. 25, und Urt. v. 08.07.2015, Az.: VIII ZR 106/14, Rz. 23.

und auf dieser Basis Erlös- bzw. Entgeltvergleiche erstellt.⁵ Im Jahr 2013 variierte das durchschnittliche Wasserentgelt für Endkunden zwischen den befragten 38 Unternehmen von (Spannenangabe) 1,40 – 1,60 bis (Spannenangabe) 2,40 – 2,60 €/m³ netto.⁶ Bei diesem Durchschnittsentgelt handelt es sich um ein Gesamtentgelt. Es enthält nicht nur die Arbeits-/Mengenentgelte pro m³, sondern auf m³ umgerechnet auch alle Grundentgelte (Grundpreis/Grundgebühr für Größe des Hausanschlusses, Anzahl Wohnungen etc.).⁷

Das Durchschnittsentgelt gibt das allgemeine Wasserpreisniveau des Unternehmens wieder, denn es wird über alle Kunden- und Tarifgruppen hinweg ermittelt. Das unternehmensweite Durchschnittsentgelt darf nicht ohne weiteres mit einem durchschnittlichen Entgelt für Haushaltskunden gleichgesetzt werden. Für Groß- und Industriekunden ist das durchschnittliche Kubikmeterentgelt meist günstiger, für Haushaltskunden und Kleinkunden liegt es etwas höher als die hier angegebenen unternehmensweiten Wasserentgelte.

Weiter ist zu beachten, dass verbrauchsunabhängige Grundpreise zu sehr unterschiedlichen Individualpreisen pro m³ führen können. Geringverbraucher zahlen dann einen hohen Durchschnittspreis umgerechnet auf m³ (z. B. bei Leerstand im Haus). Je nach konkretem Verbrauchsfall kann sich also bei einem einzigen Versorger im selben Tarif der Wasserpreis eines individuellen Abnehmers von weniger als 2 €/m³ bis über 100 €/m³ erstrecken.

Bei den o. g. Durchschnittsentgelten handelt es sich um die Nettowerte, also ohne Umsatzsteuer⁸, aber einschließlich öffentlich-rechtlicher Abgaben (hier: Wasserentnahmeentgelte der Länder und Konzessionsabgaben der Kommunen). Diese können unterschiedlich hoch sein. Sie verbleiben nicht bei dem Wasserversorger, sondern sind an Land bzw. Kommune abzuführen.

Im Jahr 2013 variierte das durchschnittliche abgabenbereinigte Netto-Wasserentgelt für Endkunden zwischen den befragten 38 Unternehmen von (Spannenangabe) 1,20 – 1,40 bis (Spannenangabe) 2,20 – 2,40 €/m³.⁹ Für die konkrete Missbrauchsaufsicht kommt es grds. nicht auf die branchenweiten Durchschnittswerte an. Dazu sind die Bedingungen der einzelnen Versorgungsunternehmen zu unterschiedlich. Maßgeblich sind stattdessen die abgabenbereinigten Nettoentgelte konkreter ausgewählter Vergleichsunternehmen über alle Kundengruppen, die in ihren Strukturmerkmalen dem betroffenen Unternehmen ähnlich bzw. gut vergleichbar sind. Die Wasserentgelte in den sieben betrachteten ostdeutschen Großstädten (ohne Berlin) waren im betrachteten Zeitraum von 2007 bis 2013 – trotz niedrigerer Wasserentnahmeentgelte und Konzessionsabgaben – tendenziell im oberen Bereich der genannten Spannen. Dies könnte an speziell ostdeutschen Gegebenheiten und Besonderheiten der Nachwendezeit liegen.

⁵ Dabei wird für jeden Wasserversorger individuell ein tarifübergreifendes Durchschnittsentgelt pro m³ an Endkunden verkaufte Leitungswasser errechnet, indem der gesamte Wassererlös durch den gesamten Wasserabsatz an Endkunden geteilt wird.

⁶ Bei kleineren Wasserversorgern als den hier befragten können die Spannen noch höher sein. Dort gibt es Wasserversorger mit durchschnittlichen Gesamtentgelten von unter 1 € bis über 3 € pro m³.

⁷ Nicht einberechnet sind lediglich Baukostenzuschüsse (BKZ) und Hausanschlusskostenbeiträge (HAKB), da es sich nicht um laufende Entgelte für die Versorgung handelt.

⁸ USt in Höhe von 7 % wie bei Lebensmitteln.

⁹ Bei Eliminierung reiner Industriekundenumsätze könnten die Werte etwas höher liegen. Denn die abgabenbereinigten Durchschnittspreise enthalten sowohl Erlöse mit Kleinabnehmern (Einfamilienhaus) als auch mit Großkunden (Wohnungswirtschaft, Industrie, Gewerbe, öffentliche Einrichtungen). Für Industriekunden, die große Mengen Wasser beziehen, ist der Wasserpreis oft günstiger.

4. Auswirkungen der verschiedenen Versorgungsbedingungen

Die erheblichen Preisunterschiede zwischen verschiedenen Wasserversorgern können zu einem Teil durch die teilweise sehr unterschiedlichen strukturellen Bedingungen der Wasserversorgung (z. B. im Hinblick auf die Größe des Wasserversorgers, der Dichte des Versorgungsgebiets, der Höhenunterschiede im Versorgungsgebiet etc.) erklärt werden. Sehr große Versorger haben in der Regel niedrigere Stückkosten und weisen auch vergleichsweise günstige Preise auf. Eine sehr hohe Versorgungsdichte macht die Wasserversorgung in der Regel rationeller und kostengünstiger. Versorger mit einer hohen Versorgungsdichte weisen tendenziell auch günstigere Preise auf. Höhenunterschiede im Versorgungsgebiet, die die Einrichtung zahlreicher Druckzonen erfordern, bedeuten dagegen Zusatzkosten. In solchen Gebieten sind die Preise tendenziell höher. Erschwerte Wasserbeschaffungsbedingungen wie z.B. schwer zugängliches Grundwasser oder aufwändig aufzubereitendes Oberflächenwasser (Flüsse, Seen, Talsperren) stellen in der Regel einen Kostennachteil für den Wasserversorger dar. Leicht zugängliches Grundwasser oder Uferfiltrat, das nicht intensiv aufbereitet werden muss, ist eine vergleichsweise kostengünstige Form der Wassergewinnung. Die Gewinnung von Talsperrenwasser kann kostspieliger sein. Die Kosten der Wasserversorgung sind zu großen Teilen „Anlagenkosten“ für Wassergewinnungsanlagen (Brunnen, Talsperren, Wasseraufbereitungsanlagen) und insb. Wasserverteilungsanlagen („Netz“ einschließlich Speicher, Pumpen etc.). Die vom Unternehmen kalkulierten Kosten der Wasserversorgung werden damit auch maßgeblich von der Anlagenbewertung, der Abschreibungsdauer und der (kalkulatorischen) Kapitalverzinsung beeinflusst.

Die Entgeltunterschiede zwischen den einzelnen Wasserversorgern (sowohl bei den privatrechtlichen Wasserpreisen als auch bei den öffentlich-rechtlichen Wassergebühren) können jedoch nicht ausschließlich mit ihren unterschiedlichen Strukturbedingungen erklärt werden. Strukturell benachteiligte Versorger haben nicht selten sogar günstigere Wasserentgelte. Unterschiedliche innerbetriebliche Effizienz mag eine Ursache sein. Die unterschiedliche Kalkulation von Abschreibungen und Eigenkapitalverzinsung könnte eine weitere Ursache sein. Insoweit bestehen erhebliche Ermessensspielräume hinsichtlich Bewertung und Abschreibungsdauer, Zinshöhe und Verzinsungsbasis.

5. Qualität der Wasserversorgung und Instandhaltung der Leitungsnetze

Die langfristige Sicherheit, Nachhaltigkeit und Preisgünstigkeit einer qualitativ hochwertigen Wasserversorgung hängt einerseits von der Art und Qualität der Rohwasserressourcen und andererseits von der Instandhaltung der Wassergewinnungs- sowie der Wasserverteilungsanlagen (Leitungsnetz) ab.

In Deutschland bilden sich die Trinkwasserressourcen in ausreichendem Maße immer wieder neu. Um die Reinheit des Bodens und des Grundwassers kümmern sich die Umweltbehörden, aber im eigenen Interesse auch die Wasserversorger, die ansonsten Qualitätsmängel des Rohwassers durch eine aufwändige Trinkwasseraufbereitung wieder ausgleichen müssen. Die Kosten für zusätzliche Maßnahmen der Wasserversorger zur Abwehr der Verschmutzung oder zur kostenintensiven Aufbereitung des Rohwassers in den Wasserwerken trägt letztlich die Gesamtheit der Wasserkunden.

Die Leitungsnetze aller befragten Versorger weisen in Relation zu vergleichbaren europäischen Ländern geringe Wasserverluste aus,¹⁰, was auf eine vergleichsweise hohe Qualität der Leitungsnetze hindeutet.¹¹ Zwischen den einzelnen Unternehmen schwanken die Netzverluste jedoch erheblich.

Qualität und Nachhaltigkeit der Versorgung sind bei einem Preisvergleich zu berücksichtigen. Das gilt in beide Richtungen. Einerseits kann ein hohes Investitionsniveau Rechtfertigungsgrund für höhere Preise sein. Andererseits könnte aber auch ein niedriges Investitionsniveau, das nicht mit entsprechend niedrigeren Preisen einher geht, zum Missbrauchsvorwurf führen.

6. Kartellrechtliche Preismissbrauchsaufsicht

Wasserversorger haben in der Regel ein natürliches Monopol. Ihre Entgeltbildung wird nicht durch den Wettbewerb kontrolliert oder begrenzt. Sie unterliegen daher, soweit sie privatrechtliche Preise erheben, der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht.

Das Bundeskartellamt hat in den vergangenen Jahren erfolgreich Missbrauchsverfahren gegen drei Wasserversorger geführt. Gegenüber den Berliner Wasserbetrieben verfügte das Bundeskartellamt eine Absenkung der Wasserpreise um rund 18 % für die Jahre 2012 bis 2015. Zudem verpflichteten sich die Berliner Wasserbetriebe im Zuge eines Vergleichs mit dem Bundeskartellamt, die Senkung der Wasserpreise um drei weitere Jahre bis 2018 zu verlängern. Die Stadtwerke Mainz verpflichteten sich im Rahmen einer Zusagenentscheidung, ihre Wasserpreise von 2013 bis 2019 um rund 15 % abzusenken. Mit den Wuppertaler Stadtwerken schloss das Bundeskartellamt einen Vergleich über die Rückerstattung von ca. 15 Mio. € zugunsten der Wuppertaler Wasserkunden.¹² Auch die Landeskartellbehörden haben bundesweit förmliche Preismissbrauchsverfahren eingeleitet sowie durch informelle Verfahren Preismoratorien bzw. Preissenkungen erwirkt.

Das Bundeskartellamt geht in seinen Verfahren grundsätzlich nach dem Vergleichsmarktkonzept vor, wie es in § 31 Abs. 4 Nr. 2 GWB angelegt ist (keine ungünstigeren Preise als gleichartige Wasserversorger – es sei denn dies beruht auf rechtfertigenden Gründen). Das Vergleichsmarktprinzip geht vom Preis anderer, gleichartiger Unternehmen als adäquaten Preis aus („Vergleichspreis“). Anschließend kann sich die Prüfung auf die Frage beschränken, ob und inwieweit die vom betroffenen Unternehmen geltend gemachten Rechtfertigungsgründe eine Überschreitung des Vergleichspreises erlauben. Eine solche Rechtfertigung besteht, wenn der Versorger strukturelle Nachteile gegenüber den Vergleichsunternehmen aufweist, und wenn diese Nachteile zu erhöhten Kosten geführt haben. Für eine in die Zukunft gerichtete Preissenkungsverfügung gilt die Beweislastumkehr des § 31 Abs. 4 Nr. 2, 2. Halbsatz GWB, so dass der Versorger seine Rechtfertigungsgründe darlegen und beweisen muss. Im Hinblick auf die nach § 19 i. V. m.

¹⁰ Lt. BDEW (Bundesverband der deutschen Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Berlin) liegen die Wasserverluste z. B. in England und Frankreich über 20 % (lt. VEWA-Studie des BDEW). Vgl. Pressemitteilung BDEW v. 12.02.2016, https://www.bdew.de/internet.nsf/id/659B1306AD78672BC1257F57003BBF8D?open&WT.mc_id=Pressemeldung-20160212 sowie VEWA-Studie (Vergleich Europäischer Wasser- und Abwasserpreise), April 2015, S 12, unter [https://www.bdew.de/internet.nsf/res/1EFCDAEE02466109C1257E2F004994C0/\\$file/WEB_12_seiter_vewa_studie_2015_bdew_DEUTSCH_31032015.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/res/1EFCDAEE02466109C1257E2F004994C0/$file/WEB_12_seiter_vewa_studie_2015_bdew_DEUTSCH_31032015.pdf).

¹¹ Lt. BDEW lag die Wasserverlustquote in Deutschland seit 2004 unter 7 % und in 2013 bei ca. 6.6 %, vgl. [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/C125783000558C9FC125766C00042C7E/\\$file/Wasserverluste%20ab%201991.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/C125783000558C9FC125766C00042C7E/$file/Wasserverluste%20ab%201991.pdf).

¹² Vgl. Pressemitteilungen Bundeskartellamt z.B. vom 7.5.2014, 5.6.2012 (Berlin), 9.5.2012 (Mainz), 19.10.2015 (Wuppertal), www.bundeskartellamt.de unter Presse.

§ 32 GWB ebenfalls möglichen Rückerstattungsanordnungen für in der Vergangenheit überzahlte Entgelte bleibt es jedoch bei dem Amtsermittlungsgrundsatz der Behörde.

Auch andere Prüfungsansätze wie die Kostenkontrolle bzw. das Gewinnbegrenzungskonzept kommen in Betracht. Ihre Anwendung kann unumgänglich sein, wenn keine geeigneten Vergleichsunternehmen für das Vergleichsmarktkonzept zur Verfügung stehen, führen aber in sehr aufwändige und höchst schwierige Bewertungsfragen.

Mit der 8. GWB-Novelle im Jahr 2013 hat der Gesetzgeber öffentlich-rechtliche Gebühren und Beiträge explizit von der Missbrauchskontrolle ausgenommen (§ 185 Abs. 1 S. 2 GWB, damals in § 130 Abs. 1 S. 2 GWB). Gebühren unterliegen damit ausschließlich der Kommunalaufsicht der Länder, die andere Maßstäbe als die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht zugrunde legt. Insbesondere Effizienzprüfungen spielen hier im Vergleich zur kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht allenfalls eine untergeordnete Rolle. Insgesamt zeigt sich, dass die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht grundsätzlich eine effektivere Kontrolle gewährleisten kann.

Die Zweiteilung der Entgeltaufsicht wird nicht ohne Auswirkungen auf die Intensität der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht in der Praxis bleiben, denn sie eröffnet Wasserversorgern die Möglichkeit einer „Flucht in die Gebühr“. Gerade Unternehmen, gegen die Kartellbehörden Verfahren eingeleitet hatten, sind in der Vergangenheit zu Gebühren gewechselt. Insgesamt sind die Verbraucher damit nur unzureichend vor möglichen monopolistischen Entgeltüberhöhungen geschützt.

7. Handlungsfelder

Aus Sicht des Bundeskartellamtes sollte überlegt werden, wie der Schutz der Bürger vor überhöhten Wasserentgelten verbessert werden kann. Hierfür kommen verschiedene Ansatzpunkte in Betracht. Naheliegend und am wirksamsten wäre es, bei der Aufsicht über Wasserentgelte anzusetzen und diese effektiver auszugestalten. Daneben ließe sich durch weitere Maßnahmen das Effizienzbewusstsein der Wasserversorger stärken, um überhöhten Entgelten im Vorhinein entgegenzuwirken.

Effektivierung der Aufsicht über Wasserentgelte

Der weitreichendste Schritt, Wasserpreise und -gebühren einer einheitlichen Kontrolle zu unterziehen, läge in einer Ex-ante-Regulierung der Endkundenentgelte sämtlicher in Deutschland tätigen Wasserversorger. Da – anders als beispielsweise bei der Strom- und Gasversorgung – ein Durchleitungswettbewerb aufgrund technischer Hürden kaum möglich ist, ginge es hier um die Regulierung nicht nur der Netze, sondern der Wasserversorgung insgesamt. Dies würde neben der Wasserverteilung auch den Wasservertrieb mit den jeweiligen Kosten einschließen. Zudem müsste im Rahmen einer Regulierung der Endkundenentgelte auch die Wassergewinnung erfasst werden – einschließlich Qualität und Nachhaltigkeit der Versorgung. Angesichts der über 6.000 in Deutschland tätigen Wasserversorger wäre dies nur mit einem enormen bürokratischen Aufwand umsetzbar. Eine sektorspezifische Ex-ante-Regulierung der Wasserversorgung hält das Bundeskartellamt deshalb für nicht empfehlenswert.

Eine effektive Ex-post-Missbrauchsaufsicht, die nur dort tätig wird, wo konkrete Anhaltspunkte für missbräuchliche Preisüberhöhungen vorliegen, erscheint wesentlich effizienter. Sinnvoll wäre es aus Sicht des Bundeskartellamtes daher, die kartellrechtliche Missbrauchskontrolle auf alle Wasserentgelte

anzuwenden. Mit der 8. GWB-Novelle hat der Gesetzgeber sich jedoch ausdrücklich gegen eine Anwendung der Missbrauchsvorschriften auf öffentlich-rechtliche Gebühren entschieden.

Eine Annäherung der Aufsichtsregime über Wasserpreise und -gebühren ließe sich grundsätzlich auch über eine Effektivierung der Gebührenaufsicht erreichen. Notwendig wäre insbesondere eine stärkere Effizienzkontrolle der Wasserversorger im Rahmen der Gebührenaufsicht. Damit würden Bürger nicht nur besser vor möglicherweise überhöhten Wassergebühren geschützt. Auch die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht könnte gestärkt werden, da so die Anreize der Wasserversorger zu einer „Flucht in die Gebühr“ verringert würden. Die praktische Durchführung solcher Effizienzprüfungen würde für die Kommunalaufsichtsbehörden allerdings eine erhebliche Herausforderung darstellen. Voraussetzung hierfür wäre, die Behörden so aufzustellen und auszustatten, dass sie eine Effizienzprüfung auch tatsächlich vornehmen können.

Stärkung des Effizienzbewusstseins der Wasserversorger

In jedem Fall erscheint es aus Sicht des Bundeskartellamtes sinnvoll, das Effizienzbewusstsein der Unternehmen selbst zu stärken. Überlegenswert könnte beispielsweise der Ausbau von Benchmarkingprojekten sein, die es bereits heute auf Länderebene gibt. Im Rahmen dieser Projekte erhalten Wasserversorger Erkenntnisse über ihr relatives Abschneiden im Vergleich mit anderen Wasserversorgern. So haben sie die Möglichkeit, Effizienzpotentiale im eigenen Unternehmen zu identifizieren und Verbesserungsprozesse anzustoßen. Eine effektive Entgeltkontrolle kann hierdurch jedoch nicht ersetzt werden. Die Teilnahme an den Benchmarkingprojekten ist freiwillig. Die Ergebnisse werden nicht veröffentlicht und es hängt von der Motivation der Wasserversorger ab, ob sie auf der Grundlage des Benchmarks ihre Kosten senken bzw. ihre Preissetzung ändern. Das Bundeskartellamt sieht angesichts der natürlichen Monopolsituation auf den Trinkwassermärkten in diesen Benchmarkingprojekten ausbaufähige Möglichkeiten zur Effizienzverbesserung. Zu denken ist dabei an Qualität und Tiefe der Untersuchungen, an bundeseinheitliche Maßstäbe, an Teilnahmepflichten oder an die verpflichtende Zurverfügungstellung der Ergebnisse an Aufsichtsbehörden und Gerichte.

Zudem können sich auch Maßnahmen zur Schaffung einer höheren Preis- und Gebührentransparenz förderlich auf das Effizienzbewusstsein der Wasserversorger auswirken. Bislang bieten sich Verbrauchern kaum Anhaltspunkte dafür, ob ihr Wasserversorger vergleichsweise hohe Entgelte verlangt und worauf dies zurückzuführen ist. Ein Entgeltvergleich mit anderen Wasserversorgern ist angesichts der großen Unterschiede in den tariflichen Strukturen nur schwer durchführbar. Eine Verpflichtung der Wasserversorger, durchschnittliche Wasserentgelte nach bestimmten Vorgaben (z. B. für Sonderkunden, für Tarifkunden bis zu Zähler Qn 2,5 etc.) zu berechnen, zu veröffentlichen und auch die öffentlich-rechtlichen Preisbestandteile (Steuern und Abgaben) auszuweisen, könnte die Informationsbasis der Verbraucher und auch der kommunalen Gremien erheblich verbessern. Damit dürften die Anreize der Wasserversorger steigen, ihre Wasserversorgung effizient zu gestalten. Eine erhöhte Preis- und Gebührentransparenz könnte den fehlenden Wettbewerbsdruck in der monopolistischen Wasserversorgung insoweit zumindest ein Stück weit kompensieren.