



Bundeskartellamt

# **Bericht über die großstädtische Trinkwasserversorgung in Deutschland**

Juni 2016

**Bericht über die großstädtische Trinkwasserversorgung in Deutschland**  
Juni 2016

**Kontakt**

Bundeskartellamt

8. Beschlussabteilung

Kaiser-Friedrich-Straße 16

53113 Bonn

[poststelle@bundeskartellamt.bund.de](mailto:poststelle@bundeskartellamt.bund.de)

[www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)

## Inhaltsverzeichnis

<b>A.</b>	<b>Executive Summary</b> .....	<b>1</b>
1.	Rahmenbedingungen .....	1
2.	Tarife und Entgeltkalkulation .....	2
3.	Entgeltniveau (Preise/Gebühren) der großstädtischen Wasserversorger .....	2
4.	Auswirkungen der verschiedenen Versorgungsbedingungen .....	4
5.	Qualität der Wasserversorgung und Instandhaltung der Leitungsnetze .....	4
6.	Kartellrechtliche Preismissbrauchsaufsicht .....	5
7.	Handlungsfelder .....	6
<b>B.</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>8</b>
1.	Zweck und Umfang des Berichts .....	8
2.	Rahmendaten .....	9
a)	Wasserressourcen und ihre Verwendung .....	10
b)	Entwicklung des Wasserbedarfs in Deutschland (Pro-Kopf-Verbrauch) .....	10
3.	Rahmenbedingungen .....	12
a)	Qualität der Wasserversorgung und vorsorgender Gewässerschutz .....	12
b)	Monopolstellung der Trinkwasserversorger .....	13
4.	Eigentümer / Privatisierung .....	14
a)	Möglichkeiten einer (Teil-)Privatisierung .....	15
b)	Die Eigentümer der 38 befragten Wasserversorger .....	16
c)	Vorbehalte gegen Privatisierung in der Wasserwirtschaft .....	18
5.	Kosten .....	19
a)	Kostenstrukturen .....	19
b)	Entwicklung der Kosten in der Wasserwirtschaft .....	19
c)	Effizienz der Wasserversorgung .....	20
d)	Demografische Veränderungen und ihre Kosten .....	21
6.	Wasserentgelte: Preise und Gebühren .....	21
a)	Rechtlicher Rahmen .....	22
b)	Wasserpreise und Wassergebühren bei den 38 befragten Versorgern .....	22
c)	Internationale Preisvergleiche .....	23
7.	Tarifstrukturen .....	23
a)	Funktion der Grundpreise .....	25
b)	Empfehlungen der Verbände .....	26
c)	Pro und contra .....	28
d)	Tarifgestaltungsautonomie .....	31
<b>C.</b>	<b>Datenteil: Zahlen und Fakten zur großstädtischen Wasserversorgung</b> .....	<b>33</b>
I.	Erlöse bzw. Durchschnittspreise .....	33
1.	Preisniveau und Preisentwicklung .....	33
a)	Übersicht: Absatz an Endkunden und damit verbundene Erlöse .....	34

b)	Absatzentwicklung der einzelnen Wasserversorger.....	35
c)	Umsatzentwicklung der einzelnen Wasserversorger .....	37
d)	Preisentwicklung der einzelnen Wasserversorger.....	37
e)	Nettopreisniveau der einzelnen Wasserversorger im Jahr 2013.....	38
2.	Abgaben: Konzessionsabgaben und Wasserentnahmeentgelte .....	39
a)	Zurechnung der WEE zum Endkundengeschäft.....	40
b)	Abgabenbelastung der einzelnen Wasserversorger .....	41
c)	Anteil der Abgabenbelastung der einzelnen Wasserversorger .....	43
3.	Abgabenbereinigte Nettoerlöse .....	44
a)	Abgabenbereinigte Nettoerlöse der einzelnen Wasserversorger .....	44
b)	Entwicklungen bei einzelnen Wasserversorgern.....	45
4.	Zusammensetzung und Struktur der Wassererlöse mit Endkunden.....	46
a)	Anteil der Grundentgelte an den Gesamtentgelten .....	46
b)	Arbeitspreis und Grundpreis für Tarifkunden.....	47
c)	Grundpreis für Tarifkunden und Anzahl der Wohneinheiten.....	48
5.	Vergleich der Wasserpreise für Endkunden mit jenen für Weiterverteiler .....	50
II.	Wesentliche Strukturbedingungen und Preise .....	52
1.	Größe des Wasserversorgers bzw. des Wasserversorgungsgebiets .....	53
a)	Vorteil .....	53
b)	Kriterien und Unterschiede zwischen den einzelnen Wasserversorgern.....	53
c)	Größe und abgabenbereinigte Nettopreise .....	54
2.	Dichte des Versorgungsgebiets .....	55
a)	Vorteil .....	55
b)	Kriterien und Unterschiede zwischen den einzelnen Wasserversorgern.....	56
c)	Versorgungsdichte und abgabenbereinigte Nettopreise .....	58
3.	Geographische Bedingungen im Versorgungsgebiet .....	60
a)	Höhenunterschiede .....	60
b)	Grabungsbedingungen (Bodenklassen) .....	63
4.	Wasserbeschaffung .....	64
a)	Vorlieferanten von Wasserversorgern .....	64
b)	Anteil der Eigenförderung und Fremdbezug .....	65
c)	Anteil der Eigenförderung und abgabenbereinigte Nettopreise.....	66
d)	Bezugspreise und abgabenbereinigte Nettopreise .....	67
III.	Instandhaltung .....	69
1.	Netzqualität .....	70
2.	Netzerneuerung.....	74
3.	Investitionen und Ersatz- und Erhaltungsaufwand in Summe .....	76
a)	Zusammensetzung .....	77
b)	Investitionsniveau pro m <sup>3</sup> Wasserabsatz.....	78
c)	Verhältnis von Investitionen und Erlösen.....	78
IV.	Besonderheiten der Wasserversorgung in den ostdeutschen Großstädten .....	79
1.	Strukturbedingungen.....	80
a)	Pro-Kopf-Verbrauch (in Liter pro Einwohner und Tag).....	80

b)	Versorgungsdichte .....	81
c)	Wasserbeschaffung (Eigengewinnung / Fremdbezug) .....	81
2.	Preise und öffentliche Abgaben .....	82
3.	Investitionen .....	82
4.	Entwicklung und Ausblick .....	82
<b>D.</b>	<b>Kartellrechtliche Kontrolle von Wasserentgelten .....</b>	<b>84</b>
I.	Wasserpreismissbrauchsaufsicht .....	84
1.	„Öffentliche Wasserversorgung“ (leitungsgebundenes Trinkwasser) .....	84
a)	Sachliche Marktabgrenzung .....	84
b)	Räumliche Marktabgrenzung .....	85
c)	Vorgelagerter Markt für Belieferung von Weiterverteilern mit Roh-/Trinkwasser .....	85
2.	Wasserpreise nach allgemeinen Tarifen und Sonderverträgen .....	85
3.	Tarifgestaltungsautonomie der Versorger (auch: BGH zu § 315 BGB) .....	86
4.	Rechtsgrundlagen der Preismissbrauchsaufsicht .....	87
a)	Spezielle Wasserpreismissbrauchsaufsicht .....	87
b)	Allgemeine (Preis-)Missbrauchsaufsicht .....	88
c)	Darlegungs- und Beweislast .....	88
d)	Sicherheits- und Erheblichkeitszuschläge .....	89
e)	Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen .....	90
5.	Preismissbrauchsverfahren der Landeskartellbehörden .....	91
6.	Preismissbrauchsverfahren des Bundeskartellamts .....	93
7.	Methodik des Bundeskartellamtes .....	94
a)	Vergleichsmarktkonzept .....	94
b)	Erlösvergleich (Durchschnittspreisvergleich) .....	94
c)	Abgabenbereinigung .....	96
8.	Rechtfertigungsgründe .....	96
a)	Strukturell, nicht individuell .....	97
b)	Qualitäts-, Umwelt- und Gesundheitsaspekte als Rechtfertigungsgründe .....	99
c)	Betrachtung von kalkulatorischen Kosten im Rahmen der Rechtfertigung .....	99
aa)	Rechtsprechung .....	100
bb)	Herausforderungen in der kartellbehördlichen Praxis .....	101
cc)	Kalkulationen in Analogie zur Netzentgeltregulierung? .....	101
II.	Kontrolle von Wasserentgelten nach der 8. GWB-Novelle .....	102
1.	Zweiteilung der Entgeltaufischt im Wasserbereich .....	102
2.	Unterschiede in der Aufsicht über Preise und Gebühren .....	102
a)	Spielräume bei der Entgeltkalkulation .....	103
b)	Unterschiedliche Ansatzpunkte der Aufsichtsregime .....	103
aa)	Kartellrechtliches Vergleichsmarktkonzept .....	103
bb)	Aufsicht über Gebühren .....	104
c)	Zwischenfazit: kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht effektiver .....	105
3.	„Flucht in die Gebühren“ .....	106

<b>E. Handlungsfelder.....</b>	<b>108</b>
1. Effektivierung der Aufsicht über Wasserentgelte .....	108
a) Ex-ante-Regulierung von Wasserentgelten nicht empfehlenswert.....	108
b) Einführung einer kartellrechtlichen Kontrolle von Gebühren würde Aufsicht effektivieren	109
c) Annäherung der Aufsichtsregime? .....	110
2. Stärkung des Effizienzbewusstseins der Wasserversorger.....	110
a) Flankierender Ausbau des vorhandenen Benchmarking empfehlenswert .....	110
b) Schaffung von Preis- und Gebührentransparenz sinnvoll .....	111
<b>Anhang 1: Tarif- und Entgeltvergleich .....</b>	<b>113</b>
<b>Anhang 2: Liste der 38 Großstädte und ihrer Wasserversorger .....</b>	<b>122</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anteil des Endkundenabsatzes am Gesamtabsatz 2013.....	34
Abbildung 2: Entwicklung von Absatz an Endkunden und Nettoerlös mit Endkunden von 2007 bis 2013 ....	35
Abbildung 3: Veränderung des Absatzes an Endkunden von 2007 bis 2013 .....	36
Abbildung 4: Veränderung der Nettoerlöse mit Endkunden von 2007 bis 2013 .....	37
Abbildung 5: Veränderung der durchschnittlichen Nettoerlöse mit Endkunden von 2007 bis 2013 .....	38
Abbildung 6: Durchschnittliche Nettoerlöse pro m <sup>3</sup> mit Endkunden 2013.....	39
Abbildung 7: Abgabenbelastung des Endkundengeschäfts pro m <sup>3</sup> Absatz an Endkunden 2013 .....	42
Abbildung 8: Veränderung der Abgabenbelastung des Endkundengeschäfts pro m <sup>3</sup> Absatz an Endkunden von 2007 bis 2013 .....	43
Abbildung 9: Anteil der Abgabenbelastung an den Nettoerlösen mit Endkunden 2013 .....	44
Abbildung 10: Abgabenbereinigte Nettodurchschnittserlöse pro m <sup>3</sup> mit Endkunden 2013 .....	45
Abbildung 11: Veränderung der abgabenbereinigten Nettodurchschnittserlöse mit Endkunden von 2007 bis 2013.....	46
Abbildung 12: Netto-Arbeitspreis und Summe der jährlichen Netto-Grundpreise der 38 Wasserversorger für einen Hausanschluss Qn 2,5 und eine Wohneinheit mit Jahresverbrauch 100 m <sup>3</sup> .....	48
Abbildung 13: Einfluss der Anzahl der Wohneinheiten auf den jährlichen Netto-Grundpreis der 38 Wasserversorger .....	49
Abbildung 14: Nettodurchschnittserlöse mit Weiterverteilern 2013 .....	51
Abbildung 15: Nettodurchschnittserlöse mit Weiterverteilern vs. Nettodurchschnittserlöse mit Endkunden .....	52
Abbildung 16: Verteilung der Größe der 38 Wasserversorger anhand verschiedener Größenkriterien .....	54
Abbildung 17: Größe und abgabenbereinigtes Preisniveau der 38 Wasserversorger .....	55
Abbildung 18: Verteilung der Versorgungsdichte der 38 Wasserversorger anhand des MMW.....	56
Abbildung 19: Verteilung der Versorgungsdichte der 38 Wasserversorger anhand verschiedener Dichtekriterien .....	58
Abbildung 20: MMW und abgabenbereinigtes Preisniveau der 38 Wasserversorger .....	59
Abbildung 21: Verschiedene Dichtekriterien und abgabenbereinigtes Preisniveau der 38 Wasserversorger .....	60
Abbildung 22: Verteilung der Höhendifferenz und der Anzahl der Druckzonen der 38 Wasserversorger .....	61
Abbildung 23: Höhendifferenz und Anzahl der Druckzonen der 38 Wasserversorger .....	62
Abbildung 24: Höhendifferenz bzw. Anzahl der Druckzonen und abgabenbereinigtes Preisniveau .....	63
Abbildung 25: Anteil von Eigenförderung und Fremdbezug .....	66
Abbildung 26: Anteil der Eigenförderung und abgabenbereinigtes Preisniveau .....	67
Abbildung 27: Bezugspreise und abgabenbereinigtes Preisniveau .....	68
Abbildung 28: Bezugspreise und Bezugsmengen bzw. Anteil Eigenförderung der 38 Wasserversorger.....	69
Abbildung 29: Verteilung der Netzverlustquote, Gesamtverlustquote sowie der Schadensquote und Zusammenhang zum abgabenbereinigtem Preisniveau der 38 Wasserversorger .....	72
Abbildung 30: Anzahl der Druckzonen und Netzqualität der 38 Wasserversorger.....	74
Abbildung 31: Verteilung der Netzerneuerungsquoten der 38 Wasserversorger .....	75
Abbildung 32: Netzerneuerungsquote und abgabenbereinigtes Preisniveau .....	76
Abbildung 33: Prozentuale Zusammensetzung von Investitionen, EEA und Zuschüssen von 2007 bis 2013.....	77
Abbildung 34: Investitionen und EEA pro m <sup>3</sup> Gesamtabsatz von 2007 bis 2013 .....	78
Abbildung 35: Investitionen und EEA pro m <sup>3</sup> Gesamtabsatz in % der abgabenbereinigten Nettoendkundenerlöse pro m <sup>3</sup> Endkundenabsatz von 2007 bis 2013 .....	79

Abbildung 36 : Durchschnittliche Nettoerlöse mit Endkunden und Tarifpreise der 38 großstädtischen Wasserversorger .....	113
---	-----



**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Beispielrechnung zu den Auswirkungen einer Tarifumstellung mit Grundpreiserhöhung .....	27
--	----

## Abkürzungsverzeichnis

Begriff	Definition
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AVBWasserV	Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser
BDEW	Bundesverband der deutschen Energie- und Wasserwirtschaft e.V.
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BKartA	Bundeskartellamt
BKZ	Baukostenzuschuss
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWB	Berliner Wasserbetriebe
EEA	Ersatz- und Erhaltungsaufwand
EuG	Gericht der Europäischen Union
Euwid	Europäischer Wirtschaftsdienst (Wasser und Abwasser)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HAKB	Hausanschlusskostenbeiträge
HuK	Haushalts- und Kleingewerbekunden
IFG	Informationsfreiheitsgesetz des Bundes
KA	Konzessionsabgaben
KAEAnO	Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände v. 04.03.1941 (aufgehoben für Strom und Gas ab 1.1.1992)
l	Liter
LG	Landgericht
m <sup>3</sup>	Kubikmeter (= 1.000 l)
MMW	Metermengenwert
OLG	Oberlandesgericht
SNGeb	Sondernutzungsgebühr
UBA	Umweltbundesamt
VG	Verwaltungsgericht
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e.V.
WEE	Wasserentnahmeentgelt
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WVU	Wasserversorgungsunternehmen

## Glossar

Begriff	Definition
abgabenbereinigte Nettoentgelte / abgabenbereinigte Nettoerlöse	Bruttoerlöse/Bruttoentgelte abzüglich Umsatzsteuer (7 %) und öffentlich-rechtlicher Abgaben (KA und WEE). Sie sind für die Missbrauchsaufsicht des Bundeskartellamts der maßgebliche Anknüpfungspunkt.
Anschluss- und Benutzungszwang	Verpflichtender Anschluss eines Grundstücks an ein Versorgungsnetz – in diesem Zusammenhang die örtliche Wasserversorgung – per kommunaler Satzung.
Arbeitsentgelt (Mengenentgelt)	Entgelt, dass für jeden bezogenen m <sup>3</sup> Wasser (als Arbeitspreis/-gebühr) zu leisten ist [in €/m <sup>3</sup> ]. Es ist im Gegensatz zum Grundentgelt daher verbrauchsabhängig.
Brauchwasser	Wasser ohne Trinkwasserqualität, das in gesonderten Leitungsnetzen transportiert werden muss.
Druckzone	Druckzonen müssen im Verteilnetz aufgebaut werden, wenn aufgrund von Höhenunterschieden im Versorgungsgebiet eine Trennung der Zonen erforderlich ist, damit die verschieden hoch gelegenen Teile einer Kommune dennoch mit einem weder zu niedrigen noch zu hohen Wasserdruck versorgt werden können. Ihre Anzahl bestimmt sich insbesondere nach den zu überwindenden Höhenunterschieden.
Entgelte	Oberbegriff für Preise und Gebühren
(Wasser-)Erlöse	Einnahmen des Wasserversorgers (aus Wasserentgelten der Kunden)
(Wasser-)Gebühren	(Wasser-)Entgelte, die von öffentlich-rechtlich organisierten Versorgern (als Gebühren) erhoben werden können. Sie unterliegen nicht der Missbrauchsaufsicht durch die Kartellbehörden, sondern der Kommunalaufsicht der Länder. Für Gebühren gilt der Verwaltungsrechtsweg.
Gesamtentgelt	Setzt sich zusammen aus Arbeits-/Mengenentgelt [in €/m <sup>3</sup> ] und Grundentgelt [z. B. in € pro Hausanschluss oder pro Wohneinheit].
Gesamtverlustquote	Gibt den Teil der dem Versorger zur Verfügung stehenden Wassermenge an, welche nicht entgeltlich an Kunden abgegeben, also nicht kaufmännisch nutzbar gemacht wurde. Dabei können Netzverluste nur ein Teil der Gesamtverluste sein. Soweit ein Versorger nicht entsprechend differenziert, sind Gesamtverlust- und Netzverlustquoten identisch.
Großstädte im Sinne des Berichts	Städte, die im Jahr der erstmaligen Befragung des Bundeskartellamts 2010 eine Bevölkerung von mehr als 200.000 Einwohnern aufwiesen.
Grundentgelt	Entgelt, dass (als Grundpreis oder Grundgebühr) pro Hausanschluss [in € pro Jahr, Monat oder Tag] oder pro an den Hausanschluss angeschlossene Wohneinheit erhoben wird. Im Gegensatz zum Arbeitsentgelt ist es somit verbrauchsunabhängig. Es wird auch als Systempreis, Bereitstellungspreis, Grundgebühr o. ä. bezeichnet.
Leitungsgebundenes Trinkwasser	Kurz auch als „Trinkwasser“ oder „Leitungswasser“ bezeichnet; wird sowohl in Abgrenzung zu Brauchwasser und Rohwasser verwendet, als auch in Abgrenzung zu Flaschenwasser / Tafelwasser / Mineralwasser.
Leitungswasser	siehe „leitungsgebundenes Trinkwasser“
Mengenentgelt (Arbeitsentgelt)	siehe „Arbeitsentgelt“
Metermengenwert „MMW“	Der MMW setzt die nutzbare Wasserabgabe [in Tsd. m <sup>3</sup> ] in Relation zur Gesamtlänge des Netzes [in km]. Er ist eine zentrale Kennzahl für die Versorgungsdichte.
Mischpreis (Mischentgelt)	Durchschnittliches (Gesamt-)Entgelt pro verbrauchte Einheit [in €/m <sup>3</sup> ], welches sich für ausgewählte Tariffälle aus dem Gesamtentgelt (Mengenentgelt und Grundentgelt) pro Kalenderjahr dividiert durch den Jahresverbrauch ergibt (s. Tarif- und Entgeltvergleich in Anhang 1).
Netzerneuerungsquote	Verhältnis von Länge der in einem Jahr sanierten und erneuerten Transport- und Verteilungsleitungen zur Gesamtlänge der Transport- und Verteilungsleitungen des Wasserversorgers.

Begriff	Definition
Netzverlustquote	Anteil der im Netz verlorenen Wassermenge (z. B. durch Rohrbrüche, Undichtheiten, unkontrollierte Entnahmen) an der ins Netz eingespeisten Wassermenge [in %].
Oberflächenwasser	Umfasst das Rohwasser aus Flüssen, Seen und Talsperren.
(Wasser-)Preise	(Wasser-)Entgelte, die von privatrechtlich oder auch öffentlich-rechtlich organisierten Ver-sorgern als privatrechtliche Entgelte erhoben werden. Sie unterliegen der kartellrechtlich-en Missbrauchsaufsicht. Für Wasserpreise gelten die AVBWasserV und der Zivilrechtsweg.
Qn	Gibt die Kapazität (Belastung = Durchflussmenge pro Stunde) eines Wasserzählers [in m <sup>3</sup> /h] an.
Rohwasser	Wasser, das für eine Verwendung als Trinkwasser erst noch aufbereitet werden muss.
Schadensquote	Misst die Anzahl der entdeckten und registrierten Schäden, die auf 100 km Leitungsnetz in einem Jahr anfallen.
Sonderverträge	Im Gegensatz zu allgemeingültigen Tarifen individuell ausgehandelte Verträge, die typischerweise mit industriellen Großkunden oder auch sonstigen Großabnehmern von Leitungswasser abgeschlossen werden.
Verteilnetz	Leitungsnetz im Versorgungsgebiet (ohne Zubringer- /Transportleitungen)
Wasserentnahmeentgelt „WEE“ (auch z. B: „Wassercent“)	Von den meisten Bundesländern erhobene öffentliche Abgabe, die für die Entnahme von Rohwasser in €/m <sup>3</sup> bezahlt werden muss.
Wassergewinnungsanlagen	Insb. Wasserbrunnen, Talsperren, Wasserwerke einschließlich der dafür erforderlichen Pumpen und Wasseraufbereitungsanlagen
(Wasser-)Versorger	Unternehmen oder Kommunen, die in ihrem jeweiligen Versorgungsgebiet für die öffentliche Trinkwasserversorgung verantwortlich sind.
Weiterverteiler	Unternehmen, die Wasser nicht für den eigenen Verbrauch, sondern zum Weiterverkauf (z. B. an ihre eigenen Endkunden) erwerben. Weiterverteiler sind oft kommunale Wasserversorger, für die eine eigene Wassergewinnung zu aufwändig wäre.
Wasserverteilungsanlagen	Umfassen das „Netz“ einschließlich Rohre, Speicher, Pumpen (für Wassertransport), Druckregulierungsanlagen, Armaturen, Hydranten etc.
Wasser-Vorlieferanten	Beliefern Weiterverteiler mit Roh- oder Trinkwasser und können sowohl Unternehmen oder öffentliche Einrichtungen sein, als auch Wasserversorger, die über ihren eigenen Bedarf hinaus Wasser gewinnen und an andere Versorger liefern.
(Wasser- und/oder Abwasser-) Zweckverband	Zusammenschluss von typischerweise kommunalen Gebietskörperschaften, der mit der (Ab-)Wasserversorgung im Gebiet der Kommunen betraut wird. Daneben gibt es Zweckverbände, die sich z. B. auf die Aufgabe der Wassergewinnung spezialisiert haben.



## 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. Verbraachte im Jahre 1991 jede Person durchschnittlich noch 144 Liter pro Tag, so sind es aktuell nur noch etwa 121 Liter pro Tag.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

## **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 (m<sup>3</sup>) 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 Eigengewinnung<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

## **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

---

<sup>2</sup> 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](http://www.roedl-benchmarking.de/downloads/kundenerhebung_nrw2009.pdf) .

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

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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 €/m<sup>3</sup> netto.<sup>6</sup> Bei diesem Durchschnittsentgelt handelt es sich um ein Gesamtentgelt. Es enthält nicht nur die Arbeits-/Mengenentgelte pro m<sup>3</sup>, sondern auf m<sup>3</sup> umgerechnet auch alle Grundentgelte (Grundpreis/Grundgebühr für Größe des Hausanschlusses, Anzahl Wohnungen etc.).<sup>7</sup>

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 m<sup>3</sup> führen können. Geringverbraucher zahlen dann einen hohen Durchschnittspreis umgerechnet auf m<sup>3</sup> (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 €/m<sup>3</sup> bis über 100 €/m<sup>3</sup> erstrecken.

Bei den o. g. Durchschnittsentgelten handelt es sich um die Nettowerte, also ohne Umsatzsteuer<sup>8</sup>, 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 €/m<sup>3</sup>.<sup>9</sup> 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.

---

<sup>5</sup> Dabei wird für jeden Wasserversorger individuell ein tarifübergreifendes Durchschnittsentgelt pro m<sup>3</sup> an Endkunden verkaufte Leitungswasser errechnet, indem der gesamte Wassererlös durch den gesamten Wasserabsatz an Endkunden geteilt wird.

<sup>6</sup> 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 m<sup>3</sup>.

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

<sup>8</sup> USt in Höhe von 7 % wie bei Lebensmitteln.

<sup>9</sup> 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,<sup>10</sup>, was auf eine vergleichsweise hohe Qualität der Leitungsnetze hindeutet.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.

<sup>10</sup> 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](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).

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> Vgl. Pressemitteilungen Bundeskartellamt z.B. vom 7.5.2014, 5.6.2012 (Berlin), 9.5.2012 (Mainz), 19.10.2015 (Wuppertal), [www.bundeskartellamt.de](http://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.

## B. Einleitung

### 1. Zweck und Umfang des Berichts

Die Wasserpreise 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 oder nicht.

Der vorliegende Bericht dient dazu, die Transparenz über die Preisbildung und das allgemeine Verständnis für die Trinkwasserpreise zu verbessern. Da die Höhe eines Preises immer nur in Zusammenhang mit der erbrachten Leistung beurteilt werden kann, ist es erforderlich, neben den Erlösen auch die konkreten Bedingungen, die Qualität der Leistungserbringung sowie die Rahmenbedingungen der großstädtischen Wasserversorgung in Deutschland zu beleuchten. Analysiert werden soll, welche Einflussfaktoren Auswirkungen auf die Wasserpreise haben können. Abschließend sollen ein Überblick über Grundlagen und Praxis der kartellrechtlichen Kontrolle gegeben und Handlungsfelder aufgezeigt werden, wie die Kontrolle der Wasserentgelte effektiviert werden könnte, ohne dass dadurch Qualität und Nachhaltigkeit der Versorgung beeinträchtigt werden.

Die für den Bericht verwendeten Daten wurden vom Bundeskartellamt im Rahmen von konkreten Preismissbrauchsverfahren für die Jahre 2007 bis 2013 erhoben. Begonnen wurde die Datenerhebung für das im Jahr 2010 eingeleitete Verfahren zu den Wasserpreisen in Berlin, das mit einer nachhaltigen Wasserpreissenkung für alle Wasserkunden, also direkt oder indirekt für alle 3,4 Mio. Einwohner dieses Bundeslandes endete (B8-40/10, s.u. D.I.6.). In diesem Verfahren hatte das Bundeskartellamt begonnen, systematisch wasserspezifische Daten bei den Wasserversorgern der 38 größten Städte Deutschlands abzufragen. Es handelt sich um diejenigen Großstädte<sup>13</sup>, die im Jahr der erstmaligen Befragung 2010 eine Bevölkerung von mehr als 200.000 Einwohnern aufwiesen.<sup>14</sup> Für die Jahre 2007 bis 2009 wurden von diesen Wasserversorgern umfangreiche Grunddaten erhoben. Spätere Datenaktualisierungen, die für das Verfahren zu den Wasserpreisen in Wuppertal (Az. B8-104/12, s.u. D.I.6) erhoben wurden, bezogen sich im Wesentlichen auf wichtige Daten mit unmittelbarer Preis- und Qualitätsrelevanz. Soweit ein Teil der Strukturdaten lediglich für die Jahre 2007 bis 2009 vorliegt, ist dies unschädlich, denn es handelt es sich um Daten, die entweder kaum Veränderungen unterliegen oder die für die Vergleichsprüfung nicht unmittelbar relevant werden.

Allein die hier befragten Wasserversorger der 38 größten Städte Deutschlands verteilen jährlich eine Trinkwassermenge von knapp 1,3 Mrd. m<sup>3</sup>, also ca. 25 % der für die öffentliche Trinkwasserversorgung bundesweit genutzten Wassermenge<sup>15</sup> bzw. fast 30 % der bundesweit an Letztverbraucher verteilten

---

<sup>13</sup> Jede Stadt bildet ein einheitliches Versorgungsgebiet. Nur in Ausnahmefällen versorgt ein Unternehmen mehrere Großstädte oder größere Versorgungsgebiete gleichzeitig (z. B. versorgt die Rheinisch-Westfälische Wassergesellschaft mbH „RWW“ die Städte Oberhausen und Mülheim an der Ruhr oder die Gelsenwasser AG versorgt mehrere Städte im Ruhrgebiet).

<sup>14</sup> Die Stadt Mainz ist nicht im vorliegenden Bericht enthalten. Die Stadt hat einen starken Bevölkerungszuwachs auf nun deutlich mehr als 200.000 Einwohner zu verzeichnen. Im Jahr 2010, also bei Erhebung der Daten für die Jahre 2007-2009 erfüllte die Stadt das genannte Kriterium aber noch nicht.

<sup>15</sup> Die für die öffentliche Wasserversorgung gewonnene Wassermenge betrug bundesweit für das Jahr 2010 ca. 5,1 Mrd. m<sup>3</sup>, vgl. Stat. Bundesamt, Stat. Jahrbuch 2015, S. 448 unter Umwelt / Wasser und Abwasser / Wassergewinnung, s.a. [www.bdew.de](http://www.bdew.de) unter Kennzahlen Trinkwasser.

Wassermenge.<sup>16</sup> Dieses Verhältnis entspricht in etwa auch dem Anteil der durch die befragten Unternehmen im Bericht direkt versorgten Einwohner. Der vorliegende Bericht umfasst den Wasserverbrauch von ca. 22 Mio. Einwohnern und damit ca. 27 % der Bevölkerung. Ansonsten liegen dem Bundeskartellamt nur vereinzelte Daten aus dem Bereich der ländlichen oder der (klein)städtischen Versorgung vor. Sie sind nicht Gegenstand dieses Berichts.

Sämtliche Wasserdaten beziehen sich auf leitungsgebundenes Trinkwasser (im folgenden „Trinkwasser“ oder „Leitungswasser“) in Abgrenzung zu Brauchwasser und Rohwasser. Nur am Rande erfasst sind Trinkwassermengen, die nicht an Endkunden, sondern an (andere) Weiterverteiler geliefert werden (Großhandelsebene). Diese werden als Trinkwassererlöse mit Weiterverteilern (unter C.I.5.) erfasst. Umgekehrt können sie aus der Bezugsperspektive teilweise in die Daten zum Wasserbezug von Vorlieferanten (unter C.II.4.) eingegangen sein, wo die durchschnittlichen Wasser-Bezugspreise der befragten Unternehmen dargestellt werden (C.II.4.d).

## 2. Rahmendaten

Die öffentliche Trinkwasserversorgung erfolgt durch regionale und lokale Wasserversorgungsunternehmen (WVU) – insgesamt gibt es in Deutschland mehr als 6.000 WVU.<sup>17</sup> Die Hälfte des Leitungswassers wird von weniger als 2 % der Unternehmen geliefert.<sup>18</sup>

Das bundesweite Marktvolumen Trinkwasser kann nur geschätzt werden. Der BDEW<sup>19</sup> gibt die jährlichen Trinkwasserkosten pro Person mit 87 €/a an, was bei einem angegebenen jährlichen Pro-Kopf-Verbrauch von ca. 44,5 m<sup>3</sup> (= Abnahme Haushaltskunden ca. 3,6 Mrd. m<sup>3</sup>) einen Durchschnittserlös von ca. 1,96 €/m<sup>3</sup> und ein jährliches Marktvolumen (nur Haushalt und Kleingewerbe, aber ohne Industrie) von ca. 7 Mrd. € ausmachen würde. Der restliche Absatz an andere Letztverbraucher (insb. Industriekunden) in Höhe von weniger als 1 Mrd. m<sup>3</sup> ist mit geringeren, aber im Einzelnen unbekanntem Erlösen verbunden und müsste zu dem Haushaltskunden-Marktvolumen hinzugerechnet werden.

Typischerweise unterscheidet sich die großstädtische von der ländlichen Wasserversorgung. Die großstädtische Versorgung ist konzentriert, erfordert großvolumige Anlagen und Netze (Rohre, Speicher) und wird in der Regel von einem kommunalen Stadtwerk erbracht. Die ländliche Wasserversorgung ist geprägt von langen Rohrleitungsnetzen mit eher kleinen Leitungsdurchmessern. Sie wird oftmals über kommunale Zweckverbände erbracht.

---

<sup>16</sup> Die an Letztverbraucher abgegebene Wassermenge betrug bundesweit für das Jahr 2010 ca. 4,5 Mrd. m<sup>3</sup> (darunter ca. 80 % Abgabe an Haushalte und Kleingewerbe), vgl. Stat. Bundesamt, Stat. Jahrbuch 2015, S. 448 unter Umwelt / Wasser und Abwasser / Öffentliche Wasserabgabe.

<sup>17</sup> Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015 (hrsg. von den Verbänden ATT, BDEW, DBVW, DVGW, DWA und VKU, abrufbar z. B. bei [www.bdew.de](http://www.bdew.de) unter Wasser/Abwasser), S. 31. Das Statistische Bundesamt spricht von mehr als 4.600 Betrieben der öffentlichen Wasserversorgung (Stat. Bundesamt, Stat. Jahrbuch 2015, S. 448 unter Umwelt / Wasser und Abwasser / Wassergewinnung). Übersicht nach Bundesländern in ZfK Juni 2016, S. 10.

<sup>18</sup> Diese großen Versorger haben ein Trinkwasseraufkommen von jeweils über 10 Mio. m<sup>3</sup> pro Jahr. Vgl. Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015, a.a.O., S. 33.

<sup>19</sup> BDEW, Marktdaten Wasser (Stand 10.06.2015) u.a. zu Pro-Kopf-Verbräuchen, Abgaben an Letztverbraucher, [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/B386126ACF05E5FAC1257F02004DC6BF/\\$file/Marktdaten%20Wasser\\_o\\_Hk\\_online\\_quartal\\_10062015.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/B386126ACF05E5FAC1257F02004DC6BF/$file/Marktdaten%20Wasser_o_Hk_online_quartal_10062015.pdf).

## a) Wasserressourcen und ihre Verwendung

Deutschland verfügt über eine sich jährlich erneuernde Wassermenge von 188 Mrd. m<sup>3</sup>. Davon werden nur 33,1 Mrd. m<sup>3</sup> bzw. ca. 17,6 % entnommen und genutzt.<sup>20</sup> Diese verteilen sich auf die folgenden vier Bereiche, wobei das meiste Wasser für industrielle Zwecke verwendet wird (insb. in der Energieversorgung als Kühlwasser für Kraftwerke)<sup>21</sup>:

- Energieversorgung mit 11,0 % (20,7 Mrd. m<sup>3</sup>),
- Bergbau und verarbeitendes Gewerbe mit 3,6 % (6,8 Mrd. m<sup>3</sup>),
- übrige Wirtschaftsbereiche z. B. Landwirtschaft mit 0,3 % (0,5 Mrd. m<sup>3</sup>)
- öffentliche Wasserversorgung mit 2,7 % (5,1 Mrd. m<sup>3</sup>)

Die öffentliche Trinkwasserversorgung („Leitungswasser“), die in Deutschland weniger als 3 % des vorhandenen Wasserdargebots nutzt, liegt damit deutlich unter dem europäischen Durchschnitt von 11 %.<sup>22</sup> Nach Angaben des Umweltbundesamtes werden 90 % der Bevölkerung Deutschlands mit Wasser aus großen zentralen Anlagen versorgt. Das dazu verwendete und aufbereitete Rohwasser besteht zu 68 % aus Grundwasser, 15 % aus Oberflächenwasser (insb. Talsperren), zu 8 % aus Uferfiltrat und zu 8 % aus angereichertem Grundwasser.<sup>23</sup>

Wasserintensive Industrieunternehmen haben oftmals eine eigene Wasserversorgung über selbst gebohrte Brunnen. Nach der BDEW-Wasserstatistik ist die Wasserabgabe der öffentlichen Wasserversorger von 1990 bis 2013 von insgesamt 5,99 Mrd. m<sup>3</sup> auf 4,48 Mrd. m<sup>3</sup> bzw. um 25 % gesunken. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil des an Haushalte und Kleingewerbekunden („HuK“) abgegebenen Wassers an der gesamten Wasserabgabe von knapp 70 % auf gut 79 % gestiegen.<sup>24</sup> Die industrielle Abnahme ist somit insgesamt noch deutlich stärker gesunken als die private.<sup>25</sup>

## b) Entwicklung des Wasserbedarfs in Deutschland (Pro-Kopf-Verbrauch)

Der durchschnittliche Wassergebrauch pro Einwohner und Tag liegt seit 2013 bei ca. 121 Liter Trinkwasser bzw. bei Berücksichtigung der Bevölkerungsdaten lt. Zensus 2011 (und deren Fortschreibung) nach BDEW-Angaben bei ca. 122 Liter.<sup>26</sup> Davon fallen allein ca. 40 % für die Körperpflege und 30 % für die

<sup>20</sup> Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015, S. 68 sowie ausführlicher: Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2011, Langfassung S. 67.

<sup>21</sup> Umweltbundesamt, Hintergrundpapier „Wassersparen in Privathaushalten: sinnvoll, ausgereizt, übertrieben?“, September 2014, S. 13. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts, Fachserie 19, Reihe 2.1 Von der jährlichen verfügbaren Wassermenge von 188 Mrd. m<sup>3</sup> bleiben demnach 154,9 Mrd. m<sup>3</sup> bzw. 82,4 % ungenutzt.

<sup>22</sup> Vgl. Euwid Wasser und Abwasser 5.2014 v. 28.01.2014, S. 3 unter Hinweis auf [www.vku.de/europapapier](http://www.vku.de/europapapier).

<sup>23</sup> Umweltbundesamt, Bericht über die Qualität von Trinkwasser 2011 – 2013, S. 2, hrsg. am 12.02.2015, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/deutsches-trinkwasser-erhaelt-wieder-die-note-sehr>.

<sup>24</sup> BDEW, Wasserfakten im Überblick, Stand Mai 2015, S. 2 (Homepage BDEW, öffentlicher Bereich), [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/C125783000558C9FC125766C0003CBAF/\\$file/Wasserfakten%20-%20C3%96ffentlicher%20Bereich%20Mai%202015.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/C125783000558C9FC125766C0003CBAF/$file/Wasserfakten%20-%20C3%96ffentlicher%20Bereich%20Mai%202015.pdf).

<sup>25</sup> Laut BDEW, Pressemitteilung vom 8.5.2013 betrug der Wassergebrauch pro Bundesbürger und Tag 121 Liter. Gegenüber 1990 ist er damit um 26 Liter bzw. knapp 20 % gesunken.

<sup>26</sup> BDEW, Wasserfakten im Überblick, Stand Mai 2015, S. 2 (Homepage BDEW, öffentlicher Bereich), [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/C125783000558C9FC125766C0003CBAF/\\$file/Wasserfakten%20-%20C3%96ffentlicher%20Bereich%20Mai%202015.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/C125783000558C9FC125766C0003CBAF/$file/Wasserfakten%20-%20C3%96ffentlicher%20Bereich%20Mai%202015.pdf).

Toilettenspülung an. Ca. 25 % entfallen auf Haushaltshygiene/Garten und weniger als 5 % auf Essen und Trinken.<sup>27</sup> Nach Angaben des Statistischen Bundesamts<sup>28</sup> ist der Pro-Kopf-Verbrauch seit Jahrzehnten bundesweit kontinuierlich gesunken. Nachdem in Zeiten des wirtschaftlichen Wiederaufbaus nach dem 2. Weltkrieg der Wasserverbrauch stark angestiegen war, ist er seit den 1980er Jahren und insbesondere seit der Wiedervereinigung kontinuierlich gesunken. Der durchschnittliche Pro-Kopf-Verbrauch je Einwohner und Tag (gemessen am Verbrauch von Haushalten und Kleingewerbe) sank von 1991 bis 2010 von 144 Liter auf 121 Liter bzw. bei Berücksichtigung der Bevölkerungsdaten lt. Zensus 2011 auf 123 Liter.<sup>29</sup> In Ostdeutschland ist der Pro-Kopf-Verbrauch besonders niedrig und liegt in einigen Regionen unter 100 Liter.<sup>30</sup> Der Rückgang des Wasserbedarfs hat zwei Hauptursachen:

- „Wassersparen“:  
Haushaltsgeräte und Armaturen sind wasser- und energiesparend geworden, was im Hinblick auf die Leitungen teilweise bereits zu Problemen führt. Wenn zu wenig Trinkwasser abgenommen wird, müssen die Trinkwasser- und insb. die Abwasserleitungen (Kanäle) aus hygienischen Gründen – mit Trinkwasser – gespült werden („flushings“). Unter diesen Umständen wird echtes, also effektives Wassersparen als nicht sinnvoll möglich<sup>31</sup> bezeichnet und die zusätzlichen Kosten werden auf alle Kunden umgelegt.<sup>32</sup>
- Demografischer Wandel:  
Zwar sind die Bevölkerungszahlen in Deutschland insgesamt gesehen seit langer Zeit eher stabil<sup>33</sup>. Durch den demografischen Wandel und einen verstärkten Zuzug in große Städte verschiebt sich aber ihre geografische Verteilung, was die Demografie-Verlierer unter den Wasserversorgern sehr belastet. Viele große Städte und Universitätsstädte verzeichnen ein starkes Bevölkerungswachstum, während andere Kommunen und große Teile des ländlichen Raums erhebliche Bevölkerungsabgänge zu verkraften haben<sup>34</sup>. Des Weiteren sinkt die durchschnittliche

<sup>27</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA), Hintergrundpapier: „Wassersparen in Privathaushalten: sinnvoll, ausgereizt, übertrieben? – Fakten, Hintergründe, Empfehlungen“, September 2014 (Stand August 2014), S. 17, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/wassersparen\\_in\\_privathaushalten.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/wassersparen_in_privathaushalten.pdf).

<sup>28</sup> Statistisches Bundesamt, Umwelt, Öffentliche Wasserversorgung = Fachserie 19, Reihe 2.1.1., 2013, (erschienen am 29.7.2015, korrigiert am 5.11.2015), S. 18 (weitere Aufschlüsselungen S. 38 ff), [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Wasserwirtschaft/WasserOeffentlich2190211139004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Wasserwirtschaft/WasserOeffentlich2190211139004.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>29</sup> Statistisches Bundesamt, Umwelt, Öffentliche Wasserversorgung = Fachserie 19, Reihe 2.1.1., 2013, (erschienen am 29.7.2015, korrigiert am 5.11.2015), a. a. O., S. 18, 38 ff (Wasserabgabe zum Letztgebrauch 2013).

<sup>30</sup> Statistisches Bundesamt, Umwelt, Öffentliche Wasserversorgung = Fachserie 19, Reihe 2.1.1., 2013, (erschienen am 29.7.2015, korrigiert am 5.11.2015), a. a. O., S. 19.

<sup>31</sup> UBA, „Wassersparen in Privathaushalten: sinnvoll, ausgereizt, übertrieben?“, September 2014, S. 23, a. a. O..

<sup>32</sup> Vgl. BDEW Pressemitteilung zur wasserwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland 2012: „Wassergebrauch in Deutschland verharrt auf niedrigem Niveau – konstant hohes Investitionsvolumen“, vom 8.5.2013.

<sup>33</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2014, erschienen am 24.9.2014, Übersicht „7. Bevölkerung seit 1950“ auf S. 18: Die Bevölkerung war bis Mitte der 1970iger Jahre auf 79 Mio. stark angestiegen, nahm in den 1980iger Jahren leicht ab, stieg nach der Wiedervereinigung wieder an und erreichte 2002 ihren vorläufigen Höhepunkt mit 82,5 Mio. Einwohnern. Anschließend sank sie leicht und der Zensus 2011 ergab eine Bevölkerungszahl von 80,3 Mio. Seither sind die Zahlen wieder gestiegen bis auf 81,8 Mio. in 2015.

<sup>34</sup> Bundesministerium des Inneren, Demografiebericht – Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, Oktober 2011, S. 12, 37 ff.



Anzahl der im Haushalt lebenden Personen. Die Trinkwasserversorger müssen Anpassungsmaßnahmen bei der Dimensionierung der Wassergewinnungsanlagen und insbesondere der Wasserverteilungsanlagen (Netze) vornehmen.

Zwar verzeichnen auch Wasserversorger in Wachstumsregionen vorübergehend höhere Kosten wegen städtebaulicher Aktivitäten. Dies kann aber oft kompensiert werden durch eine bessere Auslastung von bisher (wegen früherer Verbrauchsrückgänge) unterausgelasteten Anlagen. Dagegen leiden die Wasserversorger der demografischen Verlierer nachhaltig unter den zusätzlichen Verbrauchsrückgängen. Sie können ihre hohen Fixkosten und die Dimensionierung der einmal errichteten Anlagen allenfalls verzögert zurückfahren und an die geringeren Verbräuche anpassen.

Insgesamt gesehen ist allerdings bereits seit dem Jahr 2007 die Wasserförderung in Deutschland stabil und auch der Pro-Kopf-Wasserverbrauch ist seit 2007 gerade einmal um 1 Liter pro Einwohner und Tag zurückgegangen (laut Statistischem Bundesamt<sup>35</sup> von 122 auf 121 Liter, lt. BDEW-Wasserstatistik<sup>36</sup> von 123 auf 122 Liter).

### 3. Rahmenbedingungen

Zur Bereitstellung der öffentlichen Trinkwasserversorgung sind nach § 50 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) letztlich die Kommunen im Rahmen der Daseinsvorsorge verpflichtet. Die Qualität des Trinkwassers als wichtigsten Lebensmittels hat eine große Bedeutung. Sie wird engmaschig überprüft. Trinkwasser ist insofern ein homogenes Massengut, als es innerhalb eines lokalen Leitungsnetzes die gleichen Eigenschaften aufweist. Zudem gibt es hohe, allgemein gültige Mindestanforderungen an die Wasserqualität. Die Wasserversorger messen den Verbrauch des Trinkwassers an den Wasserzählern der jeweiligen Hausanschlüsse ihrer Kunden in m<sup>3</sup> (1 m<sup>3</sup> = 1000 Liter). Für eventuelle Wohnungswasserzähler sind die Wasserversorger in der Regel nicht verantwortlich, sondern die Eigentümer bzw. Vermieter/Hausverwalter.<sup>37</sup>

#### a) Qualität der Wasserversorgung und vorsorgender Gewässerschutz

Die Qualität des aufbereiteten Trinkwassers und die Verfügbarkeit und Sicherheit<sup>38</sup> der Wasserversorgung gelten in Deutschland auch im Vergleich zum inländischen Grundwasser durchweg als gut bis sehr gut.<sup>39</sup> Die Trinkwasserqualität wird von den Gesundheitsämtern überwacht. Die EU-Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG

<sup>35</sup> Statistisches Bundesamt, Umwelt, Öffentliche Wasserversorgung = Fachserie 19, Reihe 2.1.1., 2013, (erschieden am 29.7.2015, korrigiert am 5.11.2015), S. 18, 38 ff (Wasserabgabe zum Letztgebrauch 2013), [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Wasserwirtschaft/WasserOeffentlich2190211139004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Wasserwirtschaft/WasserOeffentlich2190211139004.pdf?__blob=publicationFile) .

<sup>36</sup> BDEW, „Wasserfakten im Überblick“ (Stand Mai 2015), S. 3, öffentl. Bereich der BDEW-homepage [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/C125783000558C9FC125766C0003CBAF/\\$file/Wasserfakten%20-%20C3%96ffentlicher%20Bereich%20Mai%202015.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/C125783000558C9FC125766C0003CBAF/$file/Wasserfakten%20-%20C3%96ffentlicher%20Bereich%20Mai%202015.pdf) .

<sup>37</sup> Besonderheiten gelten z. B. in Hamburg, wo für Bestandsbauten eine Nachrüstungspflicht mit Wohnungswasserzählern gilt. In Hamburg gehören die meisten Wohnungswasserzähler dem Wasserversorger.

<sup>38</sup> Aktuell zu IT-Sicherheit vgl. Wasserversorgung in Nordrhein-Westfalen, Benchmarking-Projekt, Ergebnisbericht 2015/2016, S. 6 f; <http://www.roedl-benchmarking.de/download/abschlussberichte/BerichtNRW2015-16.pdf> .

<sup>39</sup> Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015 (Hrsg. Verbände der deutschen Wasserwirtschaft), S. 50 ff, [https://www.bdew.de/internet.nsf/res/1EF08743E7477878C1257E1200438C17/\\$file/Branchenbild\\_Wasserwirtschaft\\_2015.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/res/1EF08743E7477878C1257E1200438C17/$file/Branchenbild_Wasserwirtschaft_2015.pdf) .



fordert zudem von den Mitgliedstaaten alle drei Jahre die Veröffentlichung eines Berichts über die Trinkwasserqualität. Diese ist nach dem aktuellen Bericht des Umweltbundesamtes sehr gut.<sup>40</sup> Die Wasserversorger sind zu umfangreichen Kontrollen verpflichtet. Sie müssen die Probenahme und Untersuchung durch Gesundheitsämter und/oder unabhängige zugelassene und akkreditierte Laboratorien durchführen lassen. Die Vorgaben der Trinkwasserverordnung (TrinkwV) sind höher und strenger als diejenigen der Lebensmittelverordnung. Bei Blindverkostungen erreicht lokales Leitungswasser häufig bessere Geschmacksbewertungen als Mineralwasser.<sup>41</sup> Wesentliche Unterschiede gibt es allerdings im Hinblick auf den Härtegrad des Trinkwassers. Hartes Wasser enthält viel Calcium und Magnesium („Kalk“), was bei Mineralwässern ein Qualitätsmerkmal ist. Weiches Wasser ist dagegen als Leitungswasser beliebt, weil Haushaltsgeräte und Armaturen kaum „verkalken“ und erhebliche Mengen an Reinigungsmitteln (insb. Enthärter) und auch Energie eingespart werden können.

Die Ansprüche der deutschen Verbraucher sind hoch. Das Leitungswasser muss immer eine gute Trinkwasserqualität haben und es muss immer mit ausreichendem Druck fließen. Die Netzverlustquoten sind mit durchschnittlich weniger als 7 % im internationalen Vergleich sehr niedrig.<sup>42</sup> Versorgungsunterbrechungen sind selten und insbesondere werden sie in aller Regel nach kurzer Zeit behoben.<sup>43</sup>

In Deutschland bilden sich die Trinkwasserressourcen in ausreichendem Maße immer wieder neu. Entscheidend für die Reinheit des mit Abstand wichtigsten Trinkwasserreservoirs, des Grundwassers, ist die Qualität des Bodens mit seiner natürlichen Filterfunktion. Für Oberflächenwasser (Flüsse, Seen, Talsperren) ist entscheidend, dass keine Abwässer eingeleitet werden und dass entweder keine oder nur ökologisch bewusste Landwirtschaft im Einzugsbereich betrieben wird. 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. Es sind deshalb die Wasserversorger, die z. B. Abstandszahlungen an Landwirte leisten, damit diese im Bereich der Wassergewinnungsgebiete keine Landwirtschaft betreiben oder dort weitgehend ökologisch arbeiten. Für die durch Industrie, Landwirtschaft, ggfs. undichte Abwasserkanäle, aber auch durch die verkehrsbedingte Luftverschmutzung verursachte, oft schleichende Verschmutzung von Böden und Grundwasser wird in aller Regel kein Schadensersatz geleistet. 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.

## **b) Monopolstellung der Trinkwasserversorger**

Die Trinkwasserversorger haben beim Absatz von Trinkwasser im Gebiet ihres Leitungsnetzes ein natürliches Monopol, denn eine Duplizierung von Trinkwassernetzen durch Dritte wäre wirtschaftlich nicht darstellbar. Im Fall eines kommunalen Anschluss- und Benutzungszwangs hat der Wasserversorger sogar ein rechtliches Monopol. Dies schränkt in erster Linie große Industriekunden ein, die dadurch gehindert werden, ihren betrieblichen Bedarf über eigene Brunnen abzudecken.

<sup>40</sup> UBA, Bericht über die Qualität von Trinkwasser 2011-2013, hrsg. am 12.02.2015, S. 2: „von sehr guter Qualität“; [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/umwelt\\_und\\_gesundheit\\_02\\_2015\\_trinkwasserbericht\\_des\\_bmg.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/umwelt_und_gesundheit_02_2015_trinkwasserbericht_des_bmg.pdf).

<sup>41</sup> Pöhls in ZfK, März 2015, S. 18 „Und der Sieger ist: Leitungswasser“.

<sup>42</sup> Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015 (Hrsg. Verbände der deutschen Wasserwirtschaft), S. 56; ausführlicher: Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2011, S. 55 f.

<sup>43</sup> Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015, a. a. O., S. 51.

Die Nachfrageelastizität bei Trinkwasser ist gering. Verschiedene Untersuchungen zur Preiselastizität der Nachfrage bei Haushaltskunden haben Werte zwischen -0,21 bis -0,35 ermittelt, d. h. bei einem Anstieg der Wasserentgelte um 1 % geht die Nachfrage nach Trinkwasser nur um 0,21 % bis 0,35 % zurück.<sup>44</sup> Angesichts der hohen Abhängigkeit der Verbraucher und der geringen Substituierbarkeit des Trinkwassers verwundern diese Ergebnisse nicht. Trinkwasserpreise werden hingenommen. Zudem geben 50 % der Verbraucher an, keine Kenntnisse über die Höhe ihres Verbrauchs und der zu zahlenden Wasserpreise zu haben.<sup>45</sup>

Die langfristigen Auswirkungen von Trinkwasserpreisen auf den Verbrauch sollten aber dennoch nicht unterschätzt werden. In den „neuen“ Bundesländern, die zu DDR-Zeiten extrem hohe Verbräuche aufwiesen (die Wasserentgelte waren sehr niedrig und der wohnungsbezogene Verbrauch wurde oft gar nicht gemessen), ist nach der Wende angesichts hoher Wasser- und Abwasserentgelte außerordentlich viel Wasser gespart worden. Hohe Preise setzen für Privathaushalte und Gewerbe/Industrie tendenziell Anreize zum Einbau wassersparender Technologien, deren Effekte auch bei späteren Preissenkungen nicht mehr rückgängig gemacht werden.

Anders als in der Strom- und Gaswirtschaft ist eine Durchleitung von „Fremd“-Wasser bei der Trinkwasserversorgung allenfalls bedingt möglich. Denn die Vermischung verschiedener und einzeln unbedenklicher Trinkwässer kann zu unerwünschten chemischen Reaktionen führen. Der Gesetzgeber hat deshalb einen etwaigen Anspruch auf Durchleitung im Wasserbereich von dem Einverständnis des Netzbetreibers abhängig gemacht (§ 31 Abs. 5 GWB). Zudem ist es wegen des erforderlichen Pumpaufwands in der Regel nicht wirtschaftlich, Wasser über weite Strecken zu transportieren – jedenfalls soweit kein natürliches Gefälle genutzt werden kann. Das in § 50 Abs. 2 WHG statuierte Prinzip der ortsnahen Versorgung<sup>46</sup> verhindert aber nicht die Fernwasserversorgung. So wird beispielsweise München mit Alpenwasser versorgt, Bremen u. a. mit Wasser aus dem Harz und Stuttgart zu großen Teilen mit Wasser aus dem Bodensee.

#### **4. Eigentümer / Privatisierung**

Unter den Stichworten „Privatisierung“, „Rekommunalisierung“ sowie „ÖPP“/„PPP“<sup>47</sup> wird eine öffentliche Diskussion über die Verantwortung für die Wasserversorgung und insbesondere über die Inhaberschaft an den Wasserversorgern geführt. Hier soll ein kurzer Blick auf die Historie, die Rechtslage und den tatsächlichen Umfang der Privatisierung geworfen werden.

Die Geschichte der modernen zentralen Wasserversorgung in den deutschen Großstädten wurde ursprünglich von privaten Investoren geprägt. Die Berliner Wasserversorgung war zunächst von zwei englischen Unternehmern betrieben worden, die Mitte des 19. Jahrhunderts begonnen hatten, ein zentrales Wassernetz zu errichten, und in den ersten Jahrzehnten die Konzession für einen Betrieb hatten. Später sorgten ganz überwiegend die Kommunen für die Wasserversorgung als öffentliche Daseinsvorsorge. Ende des 20. Jahrhunderts war es dagegen die Beteiligung privater Unternehmen an kommunalen Stadtwerken,

---

<sup>44</sup> BDEW-Praxisleitfaden Wasserpreismodelle, Berlin 2015, S. 21-24.

<sup>45</sup> BDEW-Praxisleitfaden Wasserpreismodelle, Berlin 2015, S. 21.

<sup>46</sup> Durch die ortsnahe Versorgung soll erreicht werden, dass die Kommunen im eigenen Interesse die Trinkwasserressourcen in ihrem Gebiet vor Verschmutzung schützen.

<sup>47</sup> Öffentlich-private Partnerschaft / Public Private Partnership.

die zu (Teil-)Privatisierungen auch von Wasser-Versorgungsbetrieben führte. Allerdings handelte es sich bei den Investoren oft um Unternehmen, die sich gleichfalls in öffentlichem Besitz befinden.

#### a) Möglichkeiten einer (Teil-)Privatisierung

Die Kommunen können einerseits die Wasserversorgung als Aufgabe privatisieren (d.h. auf Dritte übertragen) und andererseits den kommunalen Wasserversorger als Unternehmen formell und materiell privatisieren oder auch über bloße Dienstleistungsaufträge Dritte an der Wasserversorgung beteiligen. Diese in der Öffentlichkeit oft einheitlich als Privatisierung bezeichneten Vorgänge sind zu unterscheiden:

*Aufgabenprivatisierung (Konzessionserteilung an Dritte):* Auch wenn die Kommunen als Träger der Daseinsvorsorge die Letztverantwortung für die Wasserversorgung in ihrem jeweiligen Gebiet tragen<sup>48</sup>, haben sie die Möglichkeit, die Aufgabe der Wasserversorgung qua Konzession an das eigene Stadtwerksunternehmen oder auch an öffentliche oder private Dritte zu übertragen. Letzteres wird eher von kleineren Kommunen genutzt, die kein eigenes Stadtwerk haben und oftmals einen Wasser/Abwasser-Zweckverband mit der Wasserversorgung in ihrem Gebiet betrauen. Die Vergabe von Wasser Konzessionen unterfällt nicht dem förmlichen europäischen und deutschen Vergaberecht.<sup>49</sup>

*Formelle Privatisierung:* Kommunen mit eigenem Wasserversorger können diesen verselbständigen und die Wasserversorgung in privater Rechtsform erbringen. Die Wasserversorgung ist dann häufig eine Sparte der kommunalen Stadtwerks-GmbH. Im Hinblick auf das europäische Recht ist zu beachten, dass die EU-Kommission eine formale Betrachtungsweise einnimmt. Für die EU-Kommission ist auch eine bloße Rechtsformumwandlung in eine vollständig im kommunalen Besitz befindliche Stadtwerks-GmbH/AG (d. h. 100 % der Anteile bleiben in kommunaler Hand) bereits eine „Privatisierung“.

*Materielle (Teil-)Privatisierung:* Zusätzlich kann die Kommune ihren formell privatisierten Wasserversorger auch materiell privatisieren, indem sie alle oder einen Teil der Anteile an diesem Versorger auf öffentliche oder private Dritte überträgt. Wird ein Stadtwerk (teil)privatisiert, ist damit grundsätzlich auch die dort enthaltene Wassersparte mit (teil)privatisiert. Allerdings gibt es vereinzelt Vertragskonstruktionen, in denen die Wassersparte von der (Teil)Privatisierung des Stadtwerks im Innenverhältnis der Gesellschafter untereinander ausgenommen wird (z. B. über sog. tracking stocks).

*„Faktische“ Privatisierung durch langfristige Dienstleistungsverträge:* Daneben besteht für jeden öffentlich-rechtlichen oder privaten Wasserversorger die Möglichkeit, mit dem tatsächlichen Betrieb der Wasserversorgung private oder öffentliche Dritte zu beauftragen, und zwar z. B. als Betreiber, technische/kaufmännische Betriebsführer, Manager, Dienstleister, Abrechnungshelfen o. ä. Da diese Vertragsverhältnisse zumindest im Fall von Betreiberverträgen oft sehr langfristig abgeschlossen werden und auch Investitionsverpflichtungen der Dritten enthalten können, werden sie in der Öffentlichkeit häufig ebenfalls als Privatisierung angesehen, selbst wenn sie es rechtlich gesehen nicht sind. Faktisch können aber die Wirkungen ähnlich sein und je nach Ausgestaltung und Laufzeit des Vertrages sogar über eine rechtliche Teilprivatisierung hinausgehen. Die Bedeutung solcher Dienstleistungsverträge (insb. Betreiberverträge) dürfte in der deutschen Wasserwirtschaft – anders als möglicherweise in der Abwasserwirtschaft – eher

<sup>48</sup> Gemäß § 50 Abs. 1 WHG ist die öffentliche Wasserversorgung eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.

<sup>49</sup> Art. 12 der Europäischen Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen (2014/23/EU) schließt den Trinkwasserbereich vom Anwendungsbereich der Richtlinie aus. Für das deutsche Recht ist nunmehr eine entsprechende Regelung in § 149 Nr. 9 GWB geschaffen worden.

gering sein.<sup>50</sup> Allerdings sind die langfristigen Auswirkungen von Betreiberverträgen in der Wasser- und Abwasserwirtschaft schwer zu überblicken. Anbieter solcher Dienstleistungen für die kommunale Wasserwirtschaft sind z. B. Veolia (über OTWA, OEWA u. a.), Gelsenwasser, Remondis (über Eurawasser), EnBW (Energie Baden-Württemberg Regional AG), EWE etc. Aber auch zahlreiche kommunale Wasserversorger (Berliner Wasserbetriebe, HamburgWasser, RheinEnergie, OVAG-Gruppe etc.) werden ebenfalls als Dienstleister für andere kommunale Wasserversorger tätig.

„Faktische“ Privatisierung durch Leasingverträge (Cross-Boarder-Leasing „CBL“): Nach deutschem Eigentumsrecht handelt es sich bei Leasingverträgen um Miete und nicht um eine Eigentumsübertragung. Leasingverträge über Anlagen der öffentlichen Infrastruktur (hier: Wassernetz) können aber dennoch so weitreichende Einflussnahmemöglichkeiten des Leasingnehmers vorsehen, dass sie faktisch einer wirtschaftlichen Teilprivatisierung gleichkommen. Immerhin beruhte der „Vorteil“ von CBL-Verträgen darauf, dass das US-Steuerrecht nicht mehr den rechtlichen Eigentümer der Infrastruktureinrichtung, sondern den Leasingnehmer als wirtschaftlichen Eigentümer ansah, so dass beide Parteien – die eine nach US-Steuerrecht und die andere nach deutschem Steuerrecht – jeweils als „Eigentümer“ steuermindernde Abschreibungen vornehmen durften. Allerdings werden CBL-Verträge, mit denen deutsche Wasserversorgungsanlagen langjährig an amerikanische Investoren verleast worden waren, häufig wieder rückgängig gemacht – wenn auch teilweise unter Inkaufnahme erheblicher Verluste.<sup>51</sup>

## b) Die Eigentümer der 38 befragten Wasserversorger

Die hier untersuchten großstädtischen Wasserversorger Deutschlands sind meist formal privatisierte Tochtergesellschaften (GmbH, AG) der versorgten Kommunen, nämlich ihre Stadtwerke. Typischerweise befinden sie sich entweder im Alleineigentum der versorgten Kommune oder sie sind zu einem Teil an öffentliche oder private Dritte veräußert worden (Teilprivatisierung).<sup>52</sup> Allerdings handelt es sich auch bei den privatrechtlichen Anteilseignern der Stadtwerke häufig wiederum um Unternehmen, die (anderen) öffentlich-rechtlichen Körperschaften gehören, so dass eine (Teil-)Privatisierung nur in Ausnahmefällen dazu geführt hat, dass die Wasserversorgung tatsächlich in den privaten Sektor überführt wurde. Insbesondere die Beteiligungen der Thüga an zahlreichen Versorgungsunternehmen wie z. B. von Frankfurt (Mainova), Hannover (enercity), Nürnberg (N-ERGY), Wiesbaden (ESWE), Chemnitz (einsEnergie), Freiburg (badenova), Essen, Dresden (drewag) u. a. sind materiellrechtlich keine Beteiligungen von Privatinvestoren, da die Thüga AG ihrerseits über wechselseitige Beteiligungen eine Organisation dieser und anderer Stadtwerke ist.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Betreiberverträge spielen eine große Rolle in der französischen Wasser- und Abwasserwirtschaft, wo Veolia und Suez Environnement Betreiber vieler kommunaler Wasser-/Abwasserbetriebe sind. Nach teilweise für die Kommunen negativen Erfahrungen mit langfristigen Verträgen ist dort die Dauer neuer Verträge stark rückläufig.

<sup>51</sup> KWL Leipzig, euwid Wasser und Abwasser 10/2016 v. 8.3.2016, S. 13; Zweckverband Landeswasserversorgung und Zweckverband Bodensee-Wasserversorgung, euwid Wasser und Abwasser 2009 (v. 24.2.2009), S. 24.

<sup>52</sup> Ein schwer zuordenbarer Sonderfall ist Rostock. Träger der Wasserversorgung ist der Warnow-Wasser- und Abwasserverband (WWAV). Betreiber der Wasserversorgung ist Eurawasser Nord GmbH, die die Wasserversorgung im eigenem Namen und auf eigene Rechnung durchführt. Rechtlicher Eigentümer der wasserwirtschaftlichen Anlagen ist der WWAV, allerdings gilt Eurawasser als wirtschaftlicher Eigentümer ihrer selbst finanzierten Neuanlagen. Der WWAV hat den Betreibervertrag mit Eurawasser zum 30.06.2018 gekündigt und für den anschließenden Zeitraum die Nordwasser GmbH, Rostock (eine Tochter des WWAV und der Rostocker Versorgungs- und Verkehrs GmbH) beauftragt.

<sup>53</sup> Thüga ist eine Gruppe von mehr als 100 Stadtwerken, die selber zahlreiche Stadtwerkebeteiligungen hält. Insb. sind die drei „Stadtwerke“ von Frankfurt (Mainova AG), Nürnberg (N-ERGY), Hannover (enercity) zu je ca. 20 % an der Thüga AG beteiligt.

Insgesamt zeigt sich die Tendenz, dass die Kommunen, wenn sie Dritte an ihrem Wasserversorger beteiligen, öffentlich-rechtliche Partner bevorzugen.<sup>54</sup>

Zusammengefasst sind bei ca. drei Viertel der 38 befragten Versorger die jeweils versorgten Kommunen zumindest mehrheitlich an ihrem Wasserversorger beteiligt, oft sogar zu 100 %. Sind fremde Investoren beteiligt<sup>55</sup>, handelt es sich oft ebenfalls um Unternehmen, die sich ganz (z. B. Thüga, EnBW) oder überwiegend im Besitz der öffentlichen Hand befinden<sup>56</sup>, oder die auch indirekt Beteiligungen von öffentlichen Trägern aufweisen können<sup>57</sup>.

Nur bei ca. einem Viertel der 38 befragten Versorger hat die versorgte Kommune nicht eine Mehrheitsbeteiligung an ihrem Wasserversorger. Dabei können allerdings auch Fälle enthalten sein, in denen die Kommune sich auf andere Weise Einflussmöglichkeiten auf den Wasserversorgung gesichert hat.<sup>58</sup> Zudem bedeutet eine Beschränkung der Kommune auf eine bloße Minderheitsbeteiligung nicht, dass sich der Wasserversorger dann materiellrechtlich in privater Hand befände. Denn auch Versorgungsunternehmen, die in der Öffentlichkeit als „privat“ verstanden werden, können eigentumsrechtlich dem öffentlichen Bereich zuzuordnen sein. Meistens sind diese „fremden“ Mehrheitseigentümer ganz oder nahezu ausschließlich im Besitz der öffentlichen Hand (z. B. EnBW<sup>59</sup>, Gelsenwasser<sup>60</sup>, EWE<sup>61</sup>, MVV<sup>62</sup>). Lediglich bei zwei Kommunen sind die Mehrheitseigentümer des jeweiligen Wasserversorgers Unternehmen des privaten Sektors, nämlich der französische Veolia-Konzern bei BS Energy in Braunschweig<sup>63</sup> und der RWE-Konzern bei RWW in Oberhausen/Mülheim. Nur in zwei Fällen sind die versorgten Kommunen nicht Gesellschafter des Wasserversorgers. Dort sind die Eigentümer allerdings öffentliche Investoren. Gelsenwasser<sup>64</sup> gehört nicht

<sup>54</sup> So ist z. B. die 25 %-Beteiligung an den Stadtwerken Lübeck, die der (mehrheitlich in dänischem Staatsbesitz befindliche) Dong-Konzern inne hatte, auf die Stawag (100 % Stadt Aachen) übergegangen.

<sup>55</sup> So hat allein der RWE-Konzern Gesellschaftsanteile an den NEW AG, Versorger von Mönchengladbach/Umgebung (RWE-Anteil 44 %), an DEW 21, Versorger von Dortmund (RWE-Anteil ca. 40 %), an Stadtwerke Essen (RWE-Anteil ca. 29 %), an Stadtwerke Duisburg (RWE-Anteil ca. 20 %) sowie an der Kölner RheinEnergie AG (RWE-Anteil 20 %).

<sup>56</sup> Im Fall der mehrheitlich in Händen der Stadt Mannheim befindlichen MVV Energie AG gibt es mehrere öffentliche und private Minderheitsaktionäre, nämlich EnWB, RheinEnergie und ENGIE (früher GDF SUEZ).

<sup>57</sup> An RWW als dem Wasserversorger von Oberhausen, Mülheim, Bottrop usw. ist die Stadt Mülheim mit 10 % beteiligt und andere, ebenfalls versorgte Städte halten zusammengenommen eine Beteiligung von 10,2 %, so dass der unmittelbare kommunale Anteil an RWW 20,2 % beträgt. Die restlichen 79,8 % an RWW hält RWE Aqua bzw. der RWE-Konzern, an dem aber wiederum der kommunale Anteil knapp 25% beträgt.

<sup>58</sup> So hat z. B. das Land Bremen (Hansestadt Bremen und Bremerhaven), das sich bis auf lediglich eine Aktie von seinem Wasserversorger (swb AG, Bremen) getrennt hatte, zwischenzeitlich unternehmerische Rechte an den Netzgesellschaften der swb-Gruppe (wesernetz Bremen bzw. Bremerhaven) erworben (BKartA, Az. B8-54/14). Vgl. PM Senatspressestelle Bremen v. 13.05.2014: „qualifizierter Minderheitsgesellschafter“ <http://senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.87218.de&asl=bremen146.c.25714.de>

;

<sup>59</sup> Baden-Württemberg und Zweckverband Oberschwäbische Elektrizitätswerke (Landkreise in BW).

<sup>60</sup> Letztlich die Stadtwerke von Bochum und Dortmund.

<sup>61</sup> Städte und Landkreise in Niedersachsen sowie EnBW.

<sup>62</sup> Stadt Mannheim, EnBW, RheinEnergie (Köln) u. a.

<sup>63</sup> Die Stadt Braunschweig hält eine qualifizierte Minderheit von 25,1 % der Anteile.

<sup>64</sup> Seine mittelbaren Eigentümer, die Städte bzw. Stadtwerke von Dortmund und Bochum, versorgt Gelsenwasser nicht direkt.

der von ihr versorgten Stadt Gelsenkirchen<sup>65</sup> und die Stadt Stuttgart bemüht sich um einen Rückwerb der Wasserversorgung von EnBW, wobei aber die Höhe des Kaufpreises anscheinend noch offen ist.<sup>66</sup>

### c) Vorbehalte gegen Privatisierung in der Wasserwirtschaft

Gegen die Privatisierung der Wasserversorgung bestehen in der Bevölkerung teilweise Vorbehalte. Dies zeigt sich besonders am Erfolg der Europäischen Bürgerinitiative „Right2Water“, der es erstmals überhaupt gelang, das Quorum von einer Million Unterschriften aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten zu erfüllen, und die damit erreicht hat, dass die Wasserversorgung aus dem Geltungsbereich der Konzessionsrichtlinie ausdrücklich ausgenommen wurde.<sup>67</sup> Demzufolge dürfen die Kommunen Konzessionen zur Wasserversorgung weiterhin ohne förmliches Ausschreibungsverfahren vergeben, so dass die Stellung der kommunalen Wasserversorger (i. d. R. sind die Stadtwerke bisherige Konzessionsinhaber) von außen nicht angefochten werden kann. Den Kommunen steht es gleichwohl nach wie vor frei, ihre Wasserversorger oder ihre Stadtwerke ganz oder teilweise zu veräußern und damit zu privatisieren.<sup>68</sup> Die „bloße“ Veräußerung von öffentlichem Vermögen unterliegt – anders als die Auftragsvergabe von öffentlichen Stellen – keiner Kontrolle durch das öffentliche Vergaberecht.

Teilweise besteht die Sorge, dass eine privatisierte Wasserversorgung zu höheren Wasserentgelten führt. Es wird berichtet, dass in einigen Kommunen in der Vergangenheit die (Teil-)Privatisierungen sowie umfassende Dienstleistungsverträge langfristig deutlich preiserhöhende Wirkungen gehabt hätten und deshalb vorzeitig – mit mehr oder weniger hohen Abstandszahlungen – aufgelöst<sup>69</sup> oder auf anderem Wege rückgängig gemacht<sup>70</sup> worden seien. In jüngerer Zeit ist verstärkt (re-)kommunalisiert worden.<sup>71</sup> Da insbesondere das technische Personal grundsätzlich von dem neuen Eigentümer bzw. Betreiber/Betriebsführer übernommen wird, sind sowohl (Teil-)Privatisierungen als auch (Re-)Kommunalisierungen in der Regel ohne besonders hohen Zusatzaufwand realisierbar.

<sup>65</sup> Insoweit bestehen historische Gründe. In Teilen des Ruhrgebiets gab es zunächst keine kommunale Wasserversorgung. Die (Bergwerks-)Industrie gründete Arbeitersiedlungen, aus denen sich später Städte entwickelten. Der ursprünglich für die Bedürfnisse der Industrie tätige Wasserversorger, die Aktiengesellschaft "Wasserwerk für das nördliche westfälische Kohlenrevier" (heute Gelsenwasser AG) versorgte diese gleich mit.

<sup>66</sup> Vgl. Stuttgarter Zeitung, Stadtausgabe, v. 30.07.2015, S. 17 „Rückkauf des Wassernetzes wird wohl teuer“.

<sup>67</sup> Vgl. z. B. SZ v. 09.05.2014, S. 2.

<sup>68</sup> Dagegen hat die Bremer Bürgerschaft, allerdings erst nachdem umfangreiche Privatisierungen erfolgt waren, am 29.08.2013 eine Privatisierungsbremse (hier: vorgeschaltete Volksbefragung) in die Landesverfassung aufgenommen (Weserkurier, online v. 30.08.2013).

<sup>69</sup> So z. B. in Potsdam (Privatisierung 1998, Rekommunalisierung 2000): Bauer, Zukunftsthema „Rekommunalisierung“, DÖV 2012, S. 329, 330 ff; ders. „Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung“, in Bauer/Büchner/Hajasch, Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge, KWI-Schriften, Potsdam 2012; S. 11 ff; s.a. Prantl in Süddeutsche Zeitung v. 26.01.2013, S. 4, „Die Privatisierung der Wasserversorgung – ein Waterloo“.

<sup>70</sup> So z. B. in Berlin. Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss v. 24.02.2014 - VI-2 Kart 4/12 (V) – „Berliner Wasser“, insb. Rn. 53 f, 173 ff. (unter Bezugnahme auf *Bundeskartellamt*, Beschl. v. 4.6.2012, Az. B8-40/10 – *Berliner Wasserpreise*).

<sup>71</sup> Zuletzt Rostock und Umgebung, wo der bisherige Betriebsführer des Warnow Wasser- und Abwasserverbandes (WWAV), die zum Remondis-Konzern gehörige Eurawasser Nord GmbH von der letztlich kommunalen Nordwasser GmbH, Rostock (gegründet von WWAV und Stadt Rostock), abgelöst werden soll. (Vgl. Euwid, Wasser und Abwasser 6/2016 v. 9.2.2016, S. 12; Ostsee-Zeitung v. 25.03.2015, <http://www.ostsee-zeitung.de/Region-Rostock/Rostock/Nordwasser-bereitet-Uebernahme-vor> ).

## 5. Kosten

Ein großer Teil der Kosten eines Wasserversorgers entfällt auf Kosten, die durch die Errichtung, die Instandhaltung und den Betrieb der für die Wasserversorgung benötigten Infrastruktur entstehen. Großstädtische Wasserversorger erheben typischerweise Wasserpreise, während die kleineren Versorger eher öffentlich-rechtlich strukturiert sind und dann auch Wassergebühren erheben können.

### a) Kostenstrukturen

Die Trinkwasserversorgung ist durch eine aufwändige Infrastruktur gekennzeichnet. Zu den Anlagen, die für die Wassergewinnung und -verteilung benötigt werden, gehören unter anderem Wasserwerke (Trinkwasserbrunnen, Pumpanlagen, Aufbereitungsanlagen), Talsperren, Wasserbehälter und -speicher, Rohrleitungssysteme, Pump- und Netzdruckanlagen oder auch Informations- und Kommunikationsinfrastruktur. Ein großer Teil der Kosten eines Wasserversorgers kann deshalb auf Kosten entfallen, die durch die Errichtung und die Instandhaltung dieser Anlagen entstanden sind. Bei der Trinkwasserversorgung kann folglich ein hohes Investitionsniveau erforderlich sein, das zu einem relativ hohen Kapitalbedarf führt.

Während sich Personal- oder Materialkosten i. d. R. in Aufwendungen der gleichen Höhe manifestieren und dadurch relativ einfach zu bestimmen sind, erfordert ein erhöhter Kapitalbedarf zum Teil nicht unbedingt höhere Aufwendungen. Kosten bestehen aber dennoch, z. B. durch entgangene Gewinne, die bei alternativem Einsatz des Eigenkapitals hätten erzielt werden können. Die Wasserversorger verwenden bei der Bestimmung der Kosten des Kapitalbedarfs in aller Regel eine Vielzahl an subjektiven Wertungen und Einschätzungen. Dazu gehört beispielsweise die Bewertung des Anlagevermögens oder der Nutzungsdauer einer Anlage. Die Bewertungsmethoden und -ansätze können sich von Unternehmen zu Unternehmen unterscheiden. Insofern können selbst zwei völlig identische Unternehmen voneinander abweichende Kosten kalkulieren.

### b) Entwicklung der Kosten in der Wasserwirtschaft

Die Entwicklung der Kosten in der Wasserwirtschaft ist differenziert zu betrachten. Weder darf unterstellt werden, dass sich die Kosten im Zeitverlauf automatisch oder der Inflation entsprechend erhöhen, noch darf übersehen werden, dass neue Kosten zu den herkömmlichen Kosten hinzutreten können.

In einigen Bereichen dürfte die Wasserbranche durch technologischen Fortschritt (z. B. grabenlose Bauverfahren für Sanierung, Erneuerung und Neubau von Leitungsrohren, Energieeinsparung u.v.m.) durchaus von Kostensenkungen profitiert haben.<sup>72</sup> Durch den Betrieb abgeschriebener Anlagen verringern sich für die betroffenen Versorger die buchhalterischen Kosten deutlich. Auch ist zu berücksichtigen, dass jedenfalls in Westdeutschland die funktionstüchtigen Wassergewinnungsanlagen oftmals alt sind und auch im Bereich der Leitungsnetze die letzten großen Ausbaumaßnahmen in den 1960er bis 1980er Jahren, also teilweise vor über 40 Jahren durchgeführt worden waren. In späteren Jahren war der Umfang der Investition

---

<sup>72</sup> Instrukтив die Broschüre des Bayerischen Landesamts für Umwelt: „Einsparung von Kosten und Energie in der Trinkwasserversorgung“ (Stand Nov. 2015, Forschungsprojekt Universität der Bundeswehr München), [http://www.bestellen.bayern.de/application/stmug\\_app000017?SID=1183522895&ACTIONxSESSxSHOWPIC%28BILDxKEY:lfu\\_was\\_00117,BILDxCLASS:Artikel,BILDxTYPE:PDF%29](http://www.bestellen.bayern.de/application/stmug_app000017?SID=1183522895&ACTIONxSESSxSHOWPIC%28BILDxKEY:lfu_was_00117,BILDxCLASS:Artikel,BILDxTYPE:PDF%29) .

meist wesentlich geringer.<sup>73</sup> Manche Anlagen und Netze werden seit vielen Jahren eher „nur“ instand gehalten, müssen aber nicht wesentlich aus- oder umgebaut werden. Die maßgeblichen Wasser-Investitionen liegen deshalb oftmals schon weit zurück.

Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass die Anforderungen an die Wasserbranche und insbesondere an die Wasseraufbereitung und den Schutz des Rohwassers höher werden. Feinere Analyseverfahren führen zum Nachweis auch von Spurenstoffen (z. B. Human- und Tierarzneimittel) und die zunehmende Belastung des Rohwassers insb. mit Nitrat und Phosphat verursacht zusätzliche Kosten.<sup>74</sup> Gleiches gilt für jede Aufrüstung von Wasserwerken gegen besondere Verschmutzungsgefahren (z. B. wegen illegaler Ausbringung PFT-haltiger Klärschlämme)<sup>75</sup> oder Belastungen des Rohwassers mit Pflanzenschutzmitteln<sup>76</sup>, die bei den betroffenen Wasserversorgern zu deutlichen Kostenerhöhungen<sup>77</sup> führen können.

### c) Effizienz der Wasserversorgung

Beschwerden über eine fehlende Effizienz der deutschen Wasserversorger sind eher selten. Allerdings ist die Messung der Effizienz bei der Wasserversorgung – wie bei anderen Unternehmen auch – relativ aufwändig und komplex. Als Beweis für ihre Effizienz wird zugunsten der deutschen Wasserbranche angeführt, dass ihre Preise seit vielen Jahren nur unterhalb der Inflationsrate angestiegen seien.<sup>78</sup> Diese Betrachtungsweise trifft jedoch nicht den Kern der Fragestellung. Denn in einem natürlichen Monopol oder in aus anderen Gründen wettbewerbsarmen Märkten sagt der Preis einer Ware oder Dienstleistung allein nichts über die Effizienz oder Ineffizienz des Anbieters aus. Auch internationale Vergleiche, die sich meist auf bloße Preisvergleiche beschränken, sind insoweit nur sehr begrenzt aussagekräftig.

Um Aussagen über die Effizienz eines Wasserversorgers treffen zu können, ist insbesondere ein Blick auf die Kostenseite eines Unternehmens erforderlich. Konkret ist zu überprüfen, ob der Wasserversorger (bei gegebenem Output) zu minimalen Kosten produziert. Denn in einem Monopolunternehmen kann der fehlende Wettbewerbsdruck innerbetriebliche Ineffizienzen hervorrufen, die mit überhöhten Kosten einhergehen und sich beispielsweise in einer überdimensionierten Bürokratisierung oder in einer

<sup>73</sup> Das gilt nicht für Ostdeutschland, weil dort große (Erneuerungs-)Investitionen nach der Wiedervereinigung stattgefunden haben, die sich weitgehend noch in der Abschreibung befinden.

<sup>74</sup> VKU, Pressemitteilung 86/2015 v. 07.10.2015 unter Verweis auf Berechnungen des Bundesumweltamtes, das Zusatzkosten von bis zu 1€ pro m<sup>3</sup> Wasser befürchte.

<sup>75</sup> Entweder müssen an anderer Stelle neue Brunnen oder gezielte Abwehrbrunnen errichtet werden, oder es werden Maßnahmen in der Wasseraufbereitung erforderlich. Allein für die Aufrüstung von Wasserwerken an der Ruhr um Flockungs-, Adsorptions-, Ozonungs- und UV-Desinfektionsstufen stünden 180 Mio. € zur Verfügung (Euwid Wasser und Abwasser 11/2012, S. 3).

<sup>76</sup> Die wasserwirtschaftlichen Verbände betreiben seit 2012 eine Rohwasserdatenbank für Pflanzenschutzmittel, in die von über 1.700 Wasserversorgern auf freiwilliger Basis Analysedaten eingestellt werden, um eine systematische Erkennung und frühzeitige Problembehandlung zu erleichtern. Vgl. Bericht in ZfK 1/2016, S. 6.

<sup>77</sup> Vgl. z. B. Euwid Wasser und Abwasser 18/2014, S. 4 zu geplanten Aufbereitungsanlagen in Niederbayern wegen der Belastung von Rohwasser mit Pflanzenschutzmitteln oder Euwid Wasser und Abwasser 15/2015, S. 11 zu Gelsenwasser und Wasserwerken in Essen und Westfalen.

<sup>78</sup> Vgl. „BDEW zur Preisentwicklung beim Trinkwasser“, Flyer Februar 2015“, S. 2. [https://www.bdew.de/internet.nsf/res/AA7F32063E298D11C1257E66003B0A81/\\$file/140224\\_BDEW\\_4-Seiter\\_Preisentwicklung\\_Trinkwasser\\_und\\_Tarifmodelle.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/res/AA7F32063E298D11C1257E66003B0A81/$file/140224_BDEW_4-Seiter_Preisentwicklung_Trinkwasser_und_Tarifmodelle.pdf): Danach lag lt. Statistischem Bundesamt die allgemeine Preissteigerung von 2005 bis 2014 bei insgesamt 15,3 %, während die Wasserpreise im selben Zeitraum nur um 13,8 % anstiegen.



mangelnden Motivation der Mitarbeiter manifestieren (sog. X-Ineffizienz). Um belastbare Aussagen über die Effizienz oder Wirtschaftlichkeit eines Wasserversorgers tätigen zu können, ist daher entweder eine Kostenprüfung notwendig, die auf die Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung abstellt, oder es müssen Vergleiche zu ähnlichen (effizient produzierenden) Unternehmen gezogen werden (s. dazu Vergleichsmarktkonzept im Rahmen der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht, Kap. D.I.7.a), bzw. Benchmarkingprojekte der Verbände herangezogen werden (Kap. E.2.a). Letztlich kann die Angemessenheit des Preisniveaus auch bei gleichbleibenden Preisen verloren gehen, wenn sinkende Kosten mangels Wettbewerbs nicht entsprechend weitergegeben werden, also nicht zu sinkenden Preisen führen.

#### **d) Demografische Veränderungen und ihre Kosten**

Es ist eine zunehmende Konzentration von Arbeitsplätzen in städtischen Räumen zu beobachten. In jüngerer Zeit konzentriert sich nachfolgend auch die Wohnbevölkerung in städtischen Räumen. Besonders die Metropolen und Universitätsstädte, aber auch sonstige attraktive Städte ziehen Arbeitsplätze und junge Bevölkerungsschichten an. Dagegen schrumpfen demografisch gesehen große Teile des ländlichen und kleinstädtischen Raums sowie einzelne strukturschwache Großstädte. Diese demografischen Veränderung bringen Zusatzkosten für die Wasserversorger mit sich, die ihre Anlagen und insbesondere die Netzstrukturen an veränderte Abnahmemengen anpassen. Allerdings brauchen „Demografiegewinner“ nur teilweise in Ausbaumaßnahmen investieren. Oft sind zusätzliche Mengen leicht durch vorhandene Überkapazitäten (aufgrund in der Vergangenheit gesunkener Pro-Kopf-Verbräuche) abzudecken, Neubaumaßnahmen werden teilweise durch die Grundstückseigentümer refinanziert<sup>79</sup> und im Übrigen erhöhen zusätzliche Absätze und Umsätze die Profitabilität der Versorger in der Zukunft. „Demografieverlierer“ hingegen stehen dauerhaft vor einer finanziellen Herausforderung. Überalterung in der Gegenwart bedeutet Minderauslastung und Leerstand in der Zukunft. Die Absätze und Umsätze gehen zurück, obwohl gleichzeitig investiert werden müsste. Denn auch die Verringerung von Kapazitäten und Leitungsnetz „kostet“, soweit (Rückbau)Investitionen überhaupt langfristig sinnvoll sind. Die Entscheidung, wer diese Kosten letztendlich zu tragen hat (die Kunden, die Inhaber/Träger der Wasserversorger, die Bundesländer oder der Bund), bleibt den politischen Ebenen und der Umlage von Kosten durch die Wasserversorger vorbehalten.

### **6. Wasserentgelte: Preise und Gebühren**

Während die Mehrzahl der deutschen Wasserversorger öffentlich-rechtlich organisiert ist (als kommunale Eigen-/Regiebetriebe, Wasserzweckverbände, Anstalten öffentlichen Rechts) und Wassergebühren erhebt,<sup>80</sup> werden die Wasserabnehmer gemessen an der Menge des abgegebenen Wassers oder der versorgten Einwohner mehrheitlich von privatrechtlich strukturierten Wasserunternehmen (GmbH, AG) versorgt und zahlen Wasserpreise.<sup>81</sup> Denn Wasserpreise sind typisch für die großen und großstädtischen Wasserversorger,

<sup>79</sup> Hausanschlusskostenbeiträge und Baukostenzuschüsse (HAKB/BKZ) gem. §§ 9 f AVBWasserV (Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser v. 20.6.1980, zuletzt geändert 11.12.2014).

<sup>80</sup> Auf Basis der BDEW-Wasserstatistik, die 1558 Unternehmen mit 78 % des deutschen Wasseraufkommens umfasst, waren im Jahr 2012 ca. 65 % der Wasserversorger öffentlich-rechtlich und 35 % privatrechtlich organisiert (Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015, S. 31).

<sup>81</sup> Auf Basis der BDEW-Wasserstatistik (s. vorige FN) werden 60 % des Wassers von privatrechtlich organisierten Versorgern geliefert und 40 % von öffentlich-rechtlichen Versorgern. In 2008 lag das privatrechtlich gelieferte Wasseraufkommen aber noch höher als 2012 (vgl. BDEW, Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2011, S. 34 f). Inzwischen wird sich sein Anteil wegen zusätzlicher Wechsel in die Gebühren weiter verringert haben.

während die kleineren Versorger eher öffentlich-rechtlich strukturiert sind und dann auch Gebühren erheben können.

Die Höhe der Wasserentgelte wird letztendlich durch die Kommunen bestimmt. Über Wassergebührensatzungen entscheiden die Kommunalvertretungen unmittelbar und über Wasserpreise entscheiden die Kommunen indirekt aufgrund ihrer unternehmerischen Beteiligung am Wasserversorger. Bei integrierten Stadtwerken werden Überschüsse der Energie- und Wassersparten nicht selten dazu genutzt, den oftmals defizitären Bereich des öffentlichen Nahverkehrs zu unterstützen. Gerade in Zeiten wegbrechender Energieerlöse sehen sich viele Kommunen auf die Überschüsse ihrer Wasserversorger finanziell angewiesen.

#### **a) Rechtlicher Rahmen**

Jeder Wasserversorger darf Wasserpreise erheben. Dagegen dürfen Wassergebühren nur von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, also Kommunen und Kommunalverbänden erhoben werden. Es handelt sich dann um Eigen-/Regiebetriebe der Kommune bzw. Anstalten des öffentlichen Rechts oder um öffentlich-rechtliche (Zweck-)Verbände. Die Kommunen bestimmen also letztlich autonom über die Art der Entgelterhebung (Preise oder Gebühren), wodurch aber auch Aufsicht und Rechtsweg festgelegt werden. Denn der rechtliche Rahmen für die Wasserentgelte ist zweigeteilt: Für Wasserpreise gelten die AVBWasserV<sup>82</sup>, das Kartellrecht und der Zivilrechtsweg. Für Wassergebühren gibt es die jeweilige Gebührensatzung, die Kommunalaufsicht und den Verwaltungsrechtsweg.

#### **b) Wasserpreise und Wassergebühren bei den 38 befragten Versorgern**

Bis 2011 hatten alle befragten Versorger der 38 damals größten Städte Deutschlands Wasserpreise erhoben. Auch der Berliner Wasserversorger, die BWB AöR, als damals einziger öffentlich-rechtlicher Versorger erhob Wasserpreise. Aktuell werden dagegen für knapp 3 % der hier erfassten Wassermengen Wassergebühren erhoben. Denn die Städte Wiesbaden und Wuppertal haben nach Einleitung von Preismissbrauchsverfahren der Kartellbehörden ihre Wasserversorgung selbst übernommen (Rekommunalisierung) und auf die Erhebung öffentlich-rechtlicher Gebühren umgestellt.<sup>83</sup> Sie erheben nunmehr Wassergebühren in etwa gleicher Höhe wie die vorherigen Wasserpreise. Damit gibt es unter den 38 Wasserversorgern aktuell drei mit öffentlich-rechtlicher Rechtsform,<sup>84</sup> nämlich zwei Städte und eine Anstalt öffentlichen Rechts (BWB). Die formell und materiell (teil-)privatisierten Stadtwerke in Wiesbaden (ESWE AG) und Wuppertal (WSW AG) als bisherige Wasserversorger haben zwar ihre Tätigkeiten in Bezug auf den Betrieb der Wasserversorgung

---

<sup>82</sup> AVBWasserV = Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser vom 20. Juni 1980 (BGBl. I S. 750, 1067), die durch Artikel 8 der Verordnung vom 11. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2010) geändert worden ist.

<sup>83</sup> In Wiesbaden werden seit 01.01.2012, in Wuppertal seit 01.05.2013 Gebühren erhoben.

<sup>84</sup> Nämlich die Wasserversorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden (WLW), der Eigenbetrieb Wasser und Abwasser Wuppertal (WAW) sowie die Berliner Wasserbetriebe A.ö.R. (BWB), die bereits 1994 in eine Anstalt öffentlichen Rechts umgewandelt worden waren, aber immer Wasserpreise erhoben haben.

beibehalten.<sup>85</sup> Sie sind aber nicht mehr Vertragspartner der Endkunden, sondern Vorlieferanten der Kommunen, welche selbst als Wasserversorger gegenüber den Bürgern auftreten.<sup>86</sup>

### c) Internationale Preisvergleiche

Bereits auf nationaler Ebene sind Preisvergleiche sehr schwierig, da üblicherweise nur bestimmte Tariffälle (z. B. kleiner Wasserzähler bei 100 m<sup>3</sup> Verbrauch) miteinander verglichen werden, aber kein Tariffall repräsentativ für das gesamte Tarifgefüge sein kann. Vergleiche auf internationaler Ebene sind noch schwieriger – insbesondere im Hinblick auf Qualität und Preiswürdigkeit der Versorgung. Zwar gibt es auf EU-Ebene durch die EU-Trinkwasserrichtlinie 98/83/EG einheitliche Mindestbedingungen für die Reinheit des Trinkwassers sowie für die regelmäßige Kontrolle desselben. National gelten aber oft strengere Regelungen. Auch die Versorgungsqualität als solche (z. B. Wasserdruck, Häufigkeit und Dauer von Versorgungsunterbrechungen) kann sich national und teilweise auch lokal deutlich unterscheiden.

Die vom BDEW in Auftrag gegebene VEWA-Studie<sup>87</sup> beschränkt den Preisvergleich auf einen Vergleich der Ausgaben pro Einwohner sowie deren Anteil am verfügbaren Einkommen. Da jedoch die Verbraucher in Deutschland pro Kopf weniger Leitungswasser verbrauchen als in anderen Nationen und noch dazu ein relativ hohes verfügbares Einkommen haben, erscheint bei diesem „Preisvergleich“ die Wasserversorgung in Deutschland wesentlich günstiger als sie bei einem Vergleich der durchschnittlichen Kubikmeterpreise wäre. Ausländische Studien hingegen, die nur den Preis des Wassers als solchen vergleichen, vernachlässigen in der Regel die Aspekte von Qualität und Nachhaltigkeit<sup>88</sup> der Wasserversorgung. Über alle Unterschiede hinweg gilt bei internationalen Preisvergleichen die Wasserversorgung in Deutschland typischerweise als eher hochpreisig, aber auch qualitativ hochwertig.

## 7. Tarifstrukturen

In aller Regel erheben Wasserversorger einen verbrauchsabhängigen Mengenpreis (in € pro m<sup>3</sup> Wasser), der auch Arbeitspreis, Verbrauchspreis oder Leistungspreis genannt wird, sowie einen nicht verbrauchsabhängigen Grundpreis (teilweise als Systempreis, Bereitstellungspreis u.ä. bezeichnet) pro Hausanschluss (in € pro Jahr/Monat/Tag) und teilweise auch pro (an den Hausanschluss angeschlossener) Wohneinheit. Dies gilt gleichermaßen für Wassergebühren, die dementsprechend Verbrauchergebühren einerseits und Grundgebühren andererseits kennen. Die Belastung der Verbraucher durch Mengen- und Grundpreise ist je nach Tarif und nach Kundengruppe sehr unterschiedlich. Der Mengen- bzw. Verbrauchspreis der großstädtischen Wasserversorger liegt in einer Spanne zwischen etwa 1,10 und 2,50 € netto pro m<sup>3</sup>

<sup>85</sup> An beiden Stadtwerks-Gesellschaften waren und sind Dritte beteiligt, nämlich an ESWE Versorgungs AG die Thüga AG und an WSW AG die GDF SUEZ-Gruppe. Allerdings hat die Stadt Wuppertal im Rahmen der Rekommunalisierung die GDF SUEZ aus der Wasserversorgungssparte der WSW AG herausgekauft (Vgl. WZ v. 30.03.2013, S. 18 [Ausgabe Wuppertal]) und insoweit zwar nicht die WSW AG, aber deren Wasserversorgungssparte rekommunalisiert.

<sup>86</sup> Für die Befragungen des Bundeskartellamts, die sich nunmehr an die Stadt und ggf. zusätzlich an die Stadtwerks-GmbH richten, sowie für die daraus erstellten Statistiken hat sich ansonsten jedoch nichts verändert.

<sup>87</sup> VEWA – Vergleich europäischer Wasser- und Abwasserpreise, Berlin, 3. Aufl. 2015, zugänglich über die Homepage des BDEW: [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE\\_VEWA](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE_VEWA).

<sup>88</sup> Aufschlussreich der Hinweis des die niedrigeren Wasserpreise in Frankreich hervorhebenden französischen Wasserwirtschaftsverbands Fédération Professionnelle des Entreprises de l'Eau, dass die Erneuerungsinvestitionen im Trinkwasserbereich verdoppelt werden müssten, um den Betrieb der Trinkwassernetze zu gewährleisten (vgl. euwid Wasser und Abwasser 27/2015, S.21).

Verbrauch, der Grundpreis für den gängigen Hausanschluss (Qn 2,5)<sup>89</sup> mit einer Wohneinheit zwischen ca. 15 und 235 € netto im Jahr. Bei kleineren als den hier befragten Wasserversorgern können diese Spannen noch größer werden.

Zusätzlich dürfen Wasserversorger nach den gesetzlich festgelegten allgemeinen Geschäftsbedingungen für die Wasserversorgung (AVBWasserV)<sup>90</sup> auch Hausanschlusskostenbeiträge (HAKB)<sup>91</sup> und Baukostenzuschüsse (BKZ)<sup>92</sup> erheben. HAKB und BKZ sind in der vorliegenden Untersuchung der Wasserentgelte jedoch nicht enthalten. Sie sind auch nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ausdrücklich nicht Bestandteil des Wasserpreises, so dass sie nicht in einen Vergleich der Wasserentgelte gehören<sup>93</sup>. Letztlich gleichen sie nur den erhöhten Aufwand aus, den der Wasserversorger einer Wachstumsstadt durch die – im Vergleich zu stagnierenden Städten – erhöhte Bautätigkeit tragen muss.<sup>94</sup>

Üblicherweise haben Wasserversorger einen einheitlichen Arbeitspreis als Tarifpreis für Haushaltskunden, sie gewähren insoweit also keine Mengenrabatte. Zusätzlich werden aber verbrauchsunabhängige Grundpreise erhoben. Sie dienen der „Abgeltung der durch das Bereitstellen und ständige Vorhalten der Versorgungseinrichtungen entstehenden verbrauchsunabhängigen Betriebskosten“.<sup>95</sup> Auf diese Weise besteht für die Wasserversorger die Möglichkeit, höhere Mengenabnahmen zu honorieren, weil der Grundpreis trotz der höheren Abnahme nicht steigt. Bei allen befragten Versorgern zahlt somit der Kunde im Einfamilienhaus einen geringeren Gesamtpreis pro m<sup>3</sup> (Mischpreis aus Grund- und Arbeitspreis) je mehr Wasser er verbraucht. Zudem vereinbaren viele Wasserversorger mit industriellen Großabnehmern – nicht aber mit Großabnehmern aus der Wohnungswirtschaft – Sonderverträge außerhalb des eigenen Tarifsystems, in denen sie teilweise hohe Mengenrabatte auf den Arbeitspreis gewähren.

Es gibt aber auch Tarifstrukturen, die diese impliziten Mengenrabatte weitgehend aufheben. In Berlin sind explizite Mengenrabatte gesetzlich für alle Kundengruppen ausgeschlossen.<sup>96</sup> Bei wenigen Unternehmen zahlen Tarifkunden für eine höhere Abnahmemenge sogar ein höheres Entgelt.<sup>97</sup> Über die konkrete

<sup>89</sup> Einfamilien-/Doppelhäuser sowie kleinere Mehrfamilienhäuser (lt. Regelwerk mit bis zu 30 Wohneinheiten) können über einen Hausanschluss Qn 2,5 versorgt werden. Das Vorhandensein einer Brandschutz- bzw. Sprinkleranlage erfordert aber grundsätzlich einen deutlich größeren Hausanschluss.

<sup>90</sup> AVBWasserV = Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser, vom 20.06.1980 (BGBl. I S. 750, 1067), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11.12.2014 (BGBl. I S. 2010).

<sup>91</sup> Die Wasserversorger dürfen vom Anschlussnehmer die Erstattung der notwendigen Kosten für die Erstellung oder von ihm veranlasste Veränderung des Hausanschlusses fordern („HAKB“, § 10 Abs. 4 AVBWasserV).

<sup>92</sup> Zusätzlich dürfen die Wasserversorger die Erstattung von maximal 70 % der notwendigen Kosten für die Erstellung bzw. Verstärkung der dem Hausanschluss dienenden, vorgelagerten Verteilungsanlagen verlangen („BKZ“, § 9 Abs. 1 AVBWasserV).

<sup>93</sup> Vgl. BGH, Beschl. v. 2.2.2010 – KVR 66/08 – „Wasserpreise Wetzlar“, Rn. 40.

<sup>94</sup> BKartA, B8-40/10, Beschl. v. 04.06.2012 „Berliner Wasserpreise“, S. 94, Rn. 219.

<sup>95</sup> BGH, Urteil v. 08.07.2015 – VIII ZR 106/14, Leitsatz a): „Ein Wasserversorgungsunternehmen [...] kann bei seiner Tarifgestaltung für die Lieferung von Trinkwasser neben verbrauchsabhängigen Entgelten zusätzliche verbrauchsunabhängige Grundpreise zur Abgeltung der durch das Bereitstellen und ständige Vorhalten der Versorgungseinrichtungen entstehenden verbrauchsunabhängigen Betriebskosten in Ansatz bringen. (Bestätigung der Senatsurteile vom 20. Mai 2015 – VIII ZR 136/14 und VIII ZR 164/14).“

<sup>96</sup> § 16 Abs. 2 Satz 2 Berliner Betriebesgesetz (BerlBG) v. 14.07.2006, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin v. 27.06.2006 – A 3027 A -, S. 827, 830.

<sup>97</sup> Z. B. in Braunschweig (BS Energy) und Hannover (enercity). Dies könnte aber weniger als Anreiz zum Wassersparen gedacht sein, sondern eher als Ausgleich für Tarifsprünge zu höheren Zählergrößen.

Tarifgestaltung in der Praxis ist eine systematische Übersicht kaum möglich, so dass hier nur Beobachtungen (für Preise und Gebühren gleichermaßen) zusammengefasst werden:

- Wasserpreisänderungen sind eher selten. Oftmals werden die Entgelte viele Jahre lang nicht verändert – insbesondere bei konstanten Absätzen.
- Wasserversorger, die unter erheblichen Absatzrückgängen leiden, erhöhen i. d. R. ihre Wasserpreise. Gleichzeitig erhöhen sie oft den Anteil der Grundpreise (bzw. Grundgebühren) am Gesamterlös.
- Kartellrechtlich bedingte Preissenkungen sind (mit Billigung der Kartellbehörde) ebenfalls dazu genutzt worden, den Grundpreisanteil zu erhöhen, indem ausschließlich der Arbeitspreis gesenkt wurde.
- Die Erhöhung des Grundpreisanteils wird teilweise dadurch erreicht, dass neben dem Grundpreis für den Hausanschluss ein zusätzlicher Grundpreis für jede Wohnungseinheit<sup>98</sup> eingeführt wird. Die im Vergleich zu vorher zusätzliche Belastung<sup>99</sup> trifft allein Mehrfamilienhäuser nach Anzahl ihrer Wohnungen bzw. die jeweiligen Wohnungsbesitzer.
- Wasserversorger, in deren Versorgungsgebiet die Bevölkerung wächst<sup>100</sup>, haben kaum Interesse an einer Erhöhung des Grundpreisanteils und ändern ihre hergebrachten Tarifstrukturen seltener.

Ein aktueller Trend und zentraler Diskussionspunkt in der Trinkwasser-Branche ist die oben erwähnte Umstrukturierung des Tarifgefüges in Bezug auf den Grundpreis. Auf den Grundpreis als solchen sowie die aktuellen Entwicklungen soll deshalb nachstehend ausführlicher eingegangen werden.

#### a) Funktion der Grundpreise

Die Höhe des Grundpreises richtet sich traditionell nach der Größe (d.h. Kapazität) des Hausanschlusses. Soweit nicht anders vermerkt, ist im Folgenden bei Grundpreisen immer der Grundpreis für den üblichen Hausanschluss Qn 2,5 gemeint. Mit diesem Hausanschluss können nicht nur Einfamilienhäuser, sondern auch Mehrfamilienhäuser bis zu 30 Wohnungen versorgt werden. Nur wenn der Wasserbedarf sehr sprunghaft ansteigen kann (z. B. bei Vorhandensein einer Brandschutz-/Sprinkleranlage oder bei zahlreichen alten Druckspülungen in den Toiletten statt der üblichen Spülkästen) bzw. bei sehr großen Mehrfamilienhäusern oder Sportstätten, wasserintensivem Gewerbe etc. sind größere und teurere Hausanschlüsse (Qn 6, 10, 15, 40 etc.) erforderlich. Großverbraucher – insbesondere aus dem gewerblichen Bereich – können sogar Hausanschlüsse von Qn 100 oder darüber hinaus haben.<sup>101</sup> Bei den meisten Versorgern steigt mit der Größe des Hausanschlusses die Kapazität des Anschlusses weit stärker als der Grundpreis, was im Ergebnis einem impliziten Mengenrabatt entspricht.<sup>102</sup>

<sup>98</sup> Teilweise auch bezeichnet als Verrechnungspreis, Systempreis, Bereitstellungsentgelt etc.

<sup>99</sup> Für ein Haus mit 20 Wohnungen wird dann nicht mehr nur ein Grundpreis (für den Hausanschluss) fällig, sondern 20 bzw. 21 Grundpreise (20 Wohneinheitenanschlüsse und ggf. 1 Hausanschluss).

<sup>100</sup> Städte wie Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt, Stuttgart, Düsseldorf sowie zahlreiche Universitätsstädte u. a. weisen bereits seit ein paar Jahren deutlich steigende Einwohnerzahlen auf. Aber auch Dresden, Rostock und besonders Leipzig wachsen.

<sup>101</sup> Auch bei Brandschutzanlagen (insb. Sprinkleranlagen) werden oft sehr große Kapazitäten von Qn 50 oder mehr benötigt, selbst wenn der tatsächliche Verbrauch – mangels Brandfall – gering sein sollte. Viele Versorger bieten dann sog. Verbundzähler an, deren Tarif unter den Preisen für die großen Zähler liegt.

<sup>102</sup> Beispiel (verdoppelter Grundpreis bei vierfacher Kapazität und vierfacher Abnahme): Arbeitspreis sei 1,50 €/m<sup>3</sup>, Grundpreis für Qn 2,5 sei 20 € im Jahr, Grundpreis für Qn 10 sei 40 € im Jahr. Qn 2,5 zahlt für 100 m<sup>3</sup> im Jahr insgesamt 170 € (= 1,70 €/m<sup>3</sup>) und Qn 10 zahlt für 400 m<sup>3</sup> im Jahr insgesamt 640 € (= 1,64 €/m<sup>3</sup>).

Grundpreise führen zu einer Stabilisierung der Einnahmen des Wasserversorgers unabhängig von dem allein schon durch meteorologische Umstände immer etwas schwankenden Abnahmeverhalten der Kunden. Allerdings haben Kunden mit einem für ihren tatsächlichen Bedarf möglicherweise überdimensionierten Hausanschluss das Recht, von ihrem Wasserversorger eine Ermessensentscheidung darüber zu verlangen, ob eine Ersetzung des großen Wasserzählers durch einen kleineren Zähler (mit geringerem Grundpreis) unter Berücksichtigung des aktuellen Standes der Technik im Interesse des Kunden vorzunehmen ist.<sup>103</sup>

Eine besondere Rechtslage gilt in Berlin. Dort besteht ein Verbot von Mengenrabatten auf Arbeitspreise, das faktisch auch auf den Grundpreis übertragen worden ist. Laut Tarifblatt steigen dort die Grundpreise mit den Mengen, die über den Hausanschluss Qn 2,5 abgesetzt werden. Zudem steigen die Grundpreise in etwa proportional zur Kapazität des Hausanschlusses. Das hat zur Folge, dass für große Hausanschlüsse pro abgenommenem m<sup>3</sup> Trinkwasser nicht weniger, sondern ggfs. sogar mehr bezahlt werden muss als für kleine Hausanschlüsse.<sup>104</sup> Großverbraucher in Berlin sind in der Regel große Wohnungsbaugesellschaften, die die Wasserkosten auf ihre Mieter umlegen, während die Kleinkunden Einfamilienhaus-Besitzer sind. Die hohen Berliner Grundpreise für große Hausanschlüsse haben ebenfalls zur Folge, dass Kunden, die allein aus feuertechnischen Gründen (z. B. wegen eingebauter Sprinkleranlage) einen großen Hausanschluss benötigen, aber nur einen normalen Verbrauch ausweisen, einen auf den m<sup>3</sup> umgerechnet weit überdurchschnittlichen Wasserpreis bezahlen. Hinzu kommt, dass in Berlin<sup>105</sup> für denselben Hausanschluss nicht nur ein Wasser-Grundpreis, sondern auch ein Schmutzwasser-Grundpreis in gleicher Höhe zu entrichten ist.<sup>106</sup>

## b) Empfehlungen der Verbände

Die Wasserbranche verzeichnete in den letzten Jahrzehnten rückläufige Absätze (s. o. 2.b). Bei verbrauchsabhängigen Preisen (Arbeits-/Mengenpreis) führt der Absatzrückgang unmittelbar zu sinkenden Erlösen und sinkenden Gewinnen. Die Branche selbst ist der Auffassung, dass ihre Kosten zu 80 % fix seien und sich auch bei geringerer Absatzmenge kaum weiter reduzieren ließen.<sup>107</sup> Zwar können Kommunen mit Bevölkerungswachstum eventuell rückläufige Pro-Kopf-Absätze dadurch ausgleichen, dass die Zahl der Abnehmer wächst. Jedoch können Versorger mit nachhaltigen und insbesondere demografisch bedingten Absatzrückgängen ihre Einnahmen nur stabil halten, indem sie entweder die verbrauchsabhängigen Arbeitspreise häufig erhöhen oder indem sie den Grundpreis bzw. dessen Anteil am Gesamtpreis erhöhen. Denn die Grundpreise sind verbrauchsunabhängig und sichern stabile Erlöse. Die Berater der Wasserwirtschaft empfehlen, eine Konstanz der Erlöse durch Umstrukturierung der Tarifpreise zu

<sup>103</sup> BGH, Urteil v. 21.04.2010 – VIII ZR 97/09. Im konkreten Fall verlangte eine Eigentümergemeinschaft mit 21 Wohnungen den Austausch des Wasserzählers Qn 6 durch einen Zähler Qn 2,5.

<sup>104</sup> Vgl. BKartA, Beschluss v. 04.06.2012, Rn. 5 f (S. 5 f), Zahlen als Geschäftsgeheimnisse geschwärzt, veröffentlicht: [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de) unter Missbrauchsaufsicht / Entscheidungen / B8-40/10 BWB Berlin.

<sup>105</sup> Anders z.B. in Hamburg, München und Köln, wo für Schmutzwasser keine Grundpreise erhoben werden.

<sup>106</sup> Das Landgericht Berlin hatte mit Urteil vom 15.02.2013, Aktz. 5 O 291/11, entschieden, dass der Grundpreis für die Schmutzwasserentsorgung nicht der Billigkeit entspricht. Anschließend hat BWB in der Berufungsinstanz beim Berliner Kammergericht einen Vergleich mit den Klägern geschlossen.

<sup>107</sup> Z. B. bestätigt Rheinisch-Westfälische Wasserwerksgesellschaft mbH (RWW), dass ihre Fixkosten der Wasserversorgung 80 % und die variablen Kosten 20 % betragen. Siehe <http://www.rww.de/privatkunden/info-center/tarifsystem/fragen-und-antworten/>. Laut BDEW, Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2011, S. 27 beträgt der Fixkostenanteil in der Ver- und Entsorgung durchschnittlich 70-85 %. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass in den Kosten in erheblichem Umfang auch kalkulatorische Kosten enthalten sein können, m.a.W. auch die Gewinnmargen der Versorger.

erreichen,<sup>108</sup> indem der Anteil des Grundpreises erhöht bzw. der des Arbeitspreises gesenkt<sup>109</sup> wird. Die Empfehlungen der Verbände gehen in dieselbe Richtung.<sup>110</sup> Der BDEW hält sogar einen Anteil des Grundpreises von mindestens 50 % für gerechtfertigt.<sup>111</sup>

Wenn eine unmittelbare Wasserpreiserhöhung vermieden werden soll, kann der Wasserversorger seine Tarifumstellung zunächst erlösneutral durchführen, indem er den erhöhten Grundpreis durch einen abgesenkten Arbeitspreis kompensiert. Der Effekt zeigt sich erst später bei sinkenden Verbräuchen in der Zukunft. Dann bleiben die Erlöse für den Versorger viel konstanter als sie dies vor der Tarifumstellung hätten sein können. Gerade für Kleinverbraucher kann in den Folgejahren der haushaltsindividuelle Mischpreis pro m<sup>3</sup> dadurch erheblich steigen. Die Auswirkungen einer solchen Tarifumstellung auf den haushaltsindividuellen Gesamtpreis zeigen sich an dem folgenden Beispiel eines typischen Einfamilienhaus-Tarifs:

**Tabelle 1:**  
**Beispielrechnung zu den Auswirkungen einer Tarifumstellung mit Grundpreiserhöhung**

	Beispiel A: vor Tarifumstellung	Beispiel B: nach Tarifumstellung	Beispiel B1: nach Tarifumstellung bei Verbrauchsrückgang	Beispiel B2: nach Tarifumstellung bei Leerstand
Jährlicher Grundpreis	50 €	150 €	150 €	150 €
Arbeitspreis pro m <sup>3</sup>	2 €/m <sup>3</sup>	1,33 €/m <sup>3</sup>	1,33 €/m <sup>3</sup>	1,33 €/m <sup>3</sup>
Jährlicher Verbrauch	150 m <sup>3</sup>	150 m <sup>3</sup>	100 m <sup>3</sup>	1 m <sup>3</sup>
Jährlicher Gesamtbetrag	<b>350 €</b>	<b>350 €</b>	<b>283 €</b> <i>[alter Tarif: 250 €]</i>	<b>151,33 €</b> <i>[alter Tarif: 52 €]</i>
Stückpreis pro m <sup>3</sup>	2,33 €/m <sup>3</sup>	2,33 €/m <sup>3</sup>	2,83 €/m <sup>3</sup>	151,33 €/m <sup>3</sup>
Anteil Grundpreis am Gesamtpreis	14,3 %	42,9 %	53 %	99 %

<sup>108</sup> Z. B. Burs/Gendries/Oelmann/Rehberg/Römer (2014) „Expertenbefragung zur Umstellung von Preis- bzw. Gebührensystemen in der Wasserversorgung“ in gwf-Wasser/Abwasser, No. 07-08, S. 872-879. Entsprechende Kalkulationstools für neue Tarifmodelle sind frei im Internet zugänglich (z. B. <http://tarifmodell-wasser.de/>).

<sup>109</sup> Vgl. euwid Wasser und Abwasser 10.2015 v. 03.03.2015, S. 1 f „Wasserwirtschaft muss passende Preis- und Gebührenmodelle entwickeln“.

<sup>110</sup> BDEW-Praxisleitfaden Wasserpreismodelle, Berlin 2015, S. 25 a.E.

<sup>111</sup> BDEW-Praxisleitfaden Wasserpreismodelle, Berlin 2015, S. 24 ff, insb. S. 26.

Der Versorger hat seinen bisherigen Tarif (Bsp. A) auf einen höheren Grundpreis und niedrigeren Arbeitspreis umgestellt (Bsp. B, B1, B2). Im Falle einer erlösneutralen Umstellung macht sich die Umstellung bei identischem Verbrauch (Bsp. B) nicht im Gesamtbetrag bemerkbar. Bei einem Verbrauchsrückgang (B1, B2) zeigt sich der Unterschied zum früheren Tarif: Stückkosten und Grundpreisanteil steigen mit sinkendem Verbrauch, zudem ergibt sich ein höherer Gesamtbetrag als bei entsprechenden Verbräuchen im Ausgangstarif.

Die hier angenommenen Verbrauchsrückgänge (von 150 auf 100 auf 1 m<sup>3</sup>) sind durchaus kein Ausnahmefall. Erhebliche Verbrauchsrückgänge ergeben sich z. B. durch Auszug der Kinder, Scheidung, Todesfall, Zweitwohnsitze bei berufsbedingter oder privater Mobilität. Auch faktische Leerstände sind oft kaum zu vermeiden, wie z. B. durch lange Aufenthalte in Krankenhaus/Pflegeheim, Umbau, Renovierung, Verkaufsprozess, unklare Eigentumsverhältnisse/Erbstreitigkeiten, Unverkäuflichkeit.

### c) Pro und contra

Aus Sicht der meisten Wasserversorger und ihrer Verbände ist ein hoher Grundpreisanteil vorzugswürdig, um die Erlöse bei Absatzrückgängen zu stabilisieren, aber auch, um keinen Anreiz zu weiteren Verbrauchsrückgängen und Wassersparen zu setzen. Wassersparen wird finanziell unattraktiv gemacht, u. a. weil die Versorger bei unterausgelasteten Wasser- und Abwassernetzen fürchten, diese bei zu geringen Wassermengen ggfs. ohnehin mit Trinkwasser „spülen“ zu müssen. Zudem ist die einmalige Erhöhung der Grundpreise weniger aufwändig als ständige Erhöhungen des Arbeitspreises, die bei Absatzeinbußen ansonsten wohl vorgenommen würden. Die Einführung von zusätzlichen Grundpreisen für jede Wohneinheit führt zu einer Angleichung der Belastung pro Haushalt, da die Haushalte in Mehrfamilienhäusern dann jeweils in ähnlicher Weise einen Grundpreis zahlen wie ein Haushalt im Einfamilienhaus. Die Einführung von Wohneinheiten-Grundpreisen stößt zudem nur selten auf direkten Widerstand. Denn die unmittelbaren Kunden der Wasserversorger im Geschosswohnungsbau (Vermieter, Hausverwalter) sind davon wirtschaftlich nicht oder lediglich indirekt betroffen und die eigentlich betroffenen Mieter und Wohnungsbesitzer spüren die Erhöhung nur indirekt über eine erhöhte Nebenkostenabrechnung.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist anzuerkennen, dass Absatzrückgänge und die damit verbundenen Erlös- und Gewinneinbußen für die betroffenen Versorger problematisch sind. Die Kosten des Wasserversorgers bestehen zu einem großen Teil aus Fixkosten. Bei Absatzrückgängen kann er deswegen seine Kosten nicht proportional dazu senken. Dagegen ist die Erhöhung des Grundpreisanteils am Gesamtpreis ein effektives Gegenmittel, um die Auswirkungen von Absatzrückgängen auf die Erlöse der Versorger mindestens abzumildern. Dennoch ist im Hinblick auf die Einführung von Grundpreisen für Wohnungseinheiten zu berücksichtigen, dass die eigentlichen Kosten des Wasserversorgers nicht durch die „Wohneinheit“ oder den einzelnen Haushalt entstehen. Die Kosten des Wasserversorgers werden durch den Hausanschluss (Kosten für Leitungen, Zähler, Abrechnung, Inkasso) und durch die konkrete Abnahme pro Hausanschluss (Kosten für Kapazitätsvorhaltung) definiert. Was jedoch hinter dem Hausanschluss liegt (Zahl der Haushalte, gewerbliche Nutzung), ist für die Kosten des Versorgers irrelevant.<sup>112</sup> Typischerweise ist deshalb die Versorgung von Mehrfamilienhäusern für den Wasserversorger besonders kostengünstig. Denn so kann mit einem einzigen Hausanschluss ein hoher und ganzjährig relativ gleichmäßiger Absatz erzielt werden. Auch muss sich der

<sup>112</sup> Anderes gälte nur, wenn der Wasserversorger auch Wohnungswasserzähler hätte. Diese gehören jedoch in der Regel dem Eigentümer/Vermieter, der insoweit auch für Ablesung, Abrechnung etc. verantwortlich ist.



Wasserversorger – anders als der Stromversorger – bei Mehrfamilienhäusern nicht mit der Verbrauchsmessung, der Abrechnung und dem Inkasso für alle einzelnen Haushalte beschäftigen.<sup>113</sup> Diese Kosten, und zwar i. d. R. auch die Kosten für Wohnungswasserzähler und deren Abrechnung, trägt nämlich bereits der Vermieter/Wohnungseigentümer und legt sie gesondert auf die jeweiligen Mieter/Wohnungsbesitzer um.

Aus Sicht der Verbraucher ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass eine Erhöhung des Grundpreises tendenziell dazu führt, dass Kleinverbraucher, also kleine und/oder wassersparende Haushalte stärker belastet und Großverbraucher (relativ) entlastet werden. Eine Erhöhung der Grundpreise und insbesondere die Einführung zusätzlicher Wohneinheiten-Grundpreise kann für einzelne Verbraucher zu unerwartet hohen Belastungen führen, wenn sie den jeweiligen Haushalt nicht ständig nutzen können (z. B. bei berufsbedingt doppelter Haushaltsführung, Studentenwohnungen, Krankenhausaufenthalten etc.) oder wenn es Wohnungsleerstände in Mehrfamilienhäusern gibt. Denn die Höhe der Grundgebühren ist von solchen Umständen unabhängig. Bei den herkömmlichen Hausanschluss-Grundpreisen werden Haushalte in Mehrfamilienhäusern deutlich weniger belastet als solche in Einfamilienhäusern. Denn erstere teilen sich einen Hausanschluss und zahlen folglich nur einen Teil des Hausanschluss-Grundpreises. Darin spiegelt sich wider, dass ein Mehrfamilienhaus tatsächlich effizienter mit Wasser zu versorgen ist, als mehrere Einfamilienhäuser. Dagegen können Wohneinheiten-Grundpreise dazu führen, dass sich die Belastung der Bewohner von kleinen Geschosswohnungen außerordentlich erhöht – insbesondere wenn das Haus Leerstände<sup>114</sup> aufweist. Kleine Haushalte in Geschosswohnungen sind aber gerade in Großstädten die häufigste Form der Haushalte<sup>115</sup> und sozial Schwache wie z. B. Alleinerziehende sind dort überrepräsentiert.<sup>116</sup>

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist festzuhalten, dass sich in Deutschland die Zahl der Haushalte immer weiter erhöht, während die durchschnittliche Größe der Haushalte immer kleiner geworden ist. Dadurch steigt die Zahl der Hausanschlüsse/Wasserzähler und gleichzeitig sinkt die Höhe des durchschnittlichen Verbrauchs pro Haushalt. Dieser Trend zu mehr, aber kleineren Haushalten<sup>117</sup> verstärkt den Effekt jeder Erhöhung von Grundpreisen.

---

<sup>113</sup> Dennoch ist der Grundpreisanteil bei den im Wettbewerb stehenden Stromversorgern wesentlich geringer als bei den Wasserversorgern. Lt. BDEW-Praxisleitfaden Wasserpreismodelle, Berlin 2015, S. 16, lag der Grundpreisanteil bei der Stromversorgung im Jahr 2012 bei ca. 10%.

<sup>114</sup> Bei Leerstand stellt sich die Frage, ob die auf die leer stehenden Wohnungen entfallenden Wasserkosten vom Vermieter zu tragen sind oder ob sie auf die verbliebenen Mieter umgelegt werden können.

<sup>115</sup> Bereits für das Jahr 2013 geht das statistische Bundesamt (Fachserie 15, Sonderheft 1, Wirtschaftsrechnungen: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Wohnverhältnisse privater Haushalte, vom 28.11.2013) von mehr als 40 Mio. Haushalten aus – also durchschnittlich nur ca. 2 Personen pro Haushalt. Die Mehrheit der Haushalte befindet sich in Wohngebäuden mit 3 und mehr Wohnungen. Von den Haushalten, die zur Miete leben, leben fast 80% in Wohngebäuden mit 3 und mehr Wohnungen.

<sup>116</sup> Laut statistischem Bundesamt (Fachserie 15, Sonderheft 1, Wirtschaftsrechnungen: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Wohnverhältnisse privater Haushalte, vom 28.11.2013, S. 14 und Schaubild S. 17) sind Geschosswohnungen überwiegend Mietwohnungen. Zudem befinden sich laut statistischem Bundesamt (Fachserie 15, Sonderheft 1, Wirtschaftsrechnungen: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe Wohnverhältnisse privater Haushalte, vom 28.11.2013, S. 14) von den Haushalten, die zur Miete leben, fast 80% in Wohngebäuden mit 3 und mehr Wohnungen. Von den Haushalten in Wohneigentum, befinden sich immerhin noch 20% in Wohngebäuden mit 3 oder mehr Wohnungen. Insgesamt leben 57% der Haushalte zur Miete und 43% in Wohneigentum. Allerdings leben Single-Haushalte zu 75% zur Miete und Alleinerziehende sogar zu 80%.

<sup>117</sup> Laut Bundesministerium des Inneren, Demografiebericht – Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, Oktober 2011, S. 44 f.

Im Hinblick auf die Frage der „Verteilungsgerechtigkeit“ gehen die konkreten Vorstellungen über „gerechte“ Wasserpreise weit auseinander.<sup>118</sup> Selbst Gleichbehandlung ist ein schwieriger Begriff. Soll die Nutzung, also der konkrete Verbrauch gleich behandelt werden? Dann genügt wie bei allen Lebensmitteln ein bloßer Verbrauchspreis ohne jeden Grundpreis.<sup>119</sup> Solche Entgeltmodelle sind in der Wasserwirtschaft kaum vertreten, sie werden aber teilweise gerade für ländliche Gebiete, die unter demografischen Problemen leiden, gefordert.<sup>120</sup> Soll jede Person das Gleiche zahlen? Dann genügt ein Pro-Kopf-Entgelt für Wasser ohne Verbrauchsablesung („poll tax“-Prinzip)<sup>121</sup>. Soll jeder Haushalt das Gleiche zahlen? Dann genügt eine Haushaltsabgabe, ebenfalls ohne Verbrauchsablesung (Beispiel „GEZ-Gebühr“)<sup>122</sup>. Soll eher auf die *Verursachungsgerechtigkeit* im Hinblick auf die Kosten der Wasserversorgung abgestellt werden, dann erscheint die traditionelle Bemessung der Wasserpreise (oder Gebühren) mit einem Arbeitspreis und einem Grundpreis als durchaus sachgerecht. Der tatsächliche Verbrauch wird vorrangig über Arbeits-/Mengenpreise abgedeckt. Zusätzlich wird ein verbrauchsunabhängiges Entgelt (Grundpreis) erhoben für die Kostenverursachung durch Bereitstellung von Infrastruktur und Kapazität. Denn Kosten, die dadurch entstehen, dass der Versorger jederzeit ausreichende Kapazitäten bereitstellt für Abnehmer mit insgesamt sehr geringem oder sehr unregelmäßigem Bedarf<sup>123</sup> (deren Versorgung sich also zu den üblichen Arbeits-/Mengenpreisen oftmals nicht rechnen würde), können nur über zusätzliche Grundpreise weitgehend verursachungsgerecht abgedeckt werden.<sup>124</sup>

Den zahlreichen an das Bundeskartellamt gerichteten Beschwerden ist zu entnehmen, dass Erhöhungen und Tarifänderungen als besonders problematisch empfunden werden, wenn sie eine sprunghafte und stark spürbare Erhöhung oder eine grundlegende Tarifstrukturänderung enthalten – und zwar selbst dann, wenn es sachliche Gründe hierfür gibt. Dies hat nicht nur damit zu tun, dass ein Verlust bzw. ein Nachteil intensiver empfunden wird als der Zugewinn eines gleichwertigen Vorteils. Es ist auch zu verstehen unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes, also der Zuverlässigkeit und Berechenbarkeit staatlicher Rechts- und Rahmenbedingungen. Wer sich entscheidet, neben dem Familienwohnsitz eine Zweitwohnung am Berufsort zu begründen, vertraut darauf, dass die Kosten für den Zweitwohnsitz nicht durch eine weit überproportionale Erhöhung von Grundpreisen für kleine (Neben-)Haushalte übermäßig ansteigen. Zudem besteht die Erwartung, durch Umzug in eine kleinere Wohnung oder durch sparsamen Verbrauch seine Lebenshaltungskosten im Bedarfsfall verringern zu können, was aber nur bei verbrauchsabhängigen Entgelten möglich ist und nicht bei hohen Grundkosten.

---

<sup>118</sup> Ein hoher Arbeitspreis-Anteil wird teilweise als unsozial angesehen (euwid 10/2015, S. 1f), aber von den Kunden werden verbrauchsabhängige Preise eher als „gerecht“ wahrgenommen.

<sup>119</sup> In der Wasserwirtschaft kaum verbreitet. Ausnahme aber z. B. Solingen – früher Preise, seit 1.1.2015 Gebühren – wo auf die Erhebung von Grundentgelten unter Inkaufnahme hoher Arbeitsentgelte verzichtet wird.

<sup>120</sup> Verband Deutscher Grundstücksnutzer (VDGN) für die Daseinsvorsorge in Bayern (lt. Euwid 35/2015, S. 6).

<sup>121</sup> Wird z.T. bei der hausinternen Verteilung von Wasserkosten in Mehrfamilienhäusern ohne Wohnungswasserzähler angewendet.

<sup>122</sup> Umbenannt in: „ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservice“; kritisch zum Prinzip der Haushaltsabgabe ohne Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen 03/14 „Öffentliche Medien – Aufgabe und Finanzierung“, S. 34 f.

<sup>123</sup> Z. B. Ferienwohnungen, Schwimmbäder, Tennisplätze, Kleingartensiedlungen etc., die gerade in den Hoch-Zeiten der Wasserversorgung (in warmen und trockenen Sommern) besonders große Wassermengen abrufen.

<sup>124</sup> Zu berücksichtigen ist, dass die Wasserversorger nicht nur die „versunkenen“ Kosten für Anlagen- und Leitungsbau zu den Grundkosten zählen, sondern auch laufende Kosten wie z. B. Lohn-, Gehalt- und Overheadkosten.

#### d) Tarifgestaltungsautonomie

Hinsichtlich der inneren Struktur der Wassertarife sind die Wasserversorger bzw. ihre kommunalen Eigner weitgehend frei. Diese dezentrale Verantwortlichkeit wahrt das Subsidiaritätsprinzip und sie erscheint auch angesichts der konkreten Situation sinnvoll. Denn jede Kommune hat ihre eigenen städtebaulichen Strukturen, ihre individuelle Wasserbeschaffungssituation und sonstige Bedingungen, die sie bei der Struktur ihrer Wasserentgelte berücksichtigen kann. Es ist nicht Aufgabe der Kartellbehörden, die individuellen Wertungen der Kommunen zu ersetzen oder gar zu überspielen. Hier soll lediglich auf bestehende Entwicklungen hingewiesen werden sowie auf Möglichkeiten und Gefahren externer Effekte. Insgesamt geht der Trend zu höheren Grundpreisen, die dem Wasserversorger berechenbare und selbst bei Absatzrückgängen weitgehend stabile Einnahmen gewähren. Aber auch das gegenteilige Konzept eines völligen Verzichts auf Grundpreise (bei tendenziell erhöhten Arbeitspreisen)<sup>125</sup> fällt unter die Tarifgestaltungsautonomie der Kommunen, zumal dafür ebenfalls sachliche Gründe angeführt werden können.<sup>126</sup> Bei der zusätzlichen Frage, in welcher Weise Grundpreise erhoben bzw. erhöht werden sollen, ob also nur der traditionelle Hausanschluss-Grundpreis erhöht, oder ob zusätzlich ein Wohneinheiten-Grundpreis erhoben werden soll, kommt es nicht zuletzt auf Fragen der kommunalen Sozialpolitik und der städtebaulichen Strukturpolitik an. Eine Erhöhung der Grundpreise für den Hausanschluss belastet in erster Linie die Bewohner von Einfamilienhäusern. Eine Einführung von zusätzlichen Grundpreisen für Wohneinheiten belastet (erstmalig) allein die Bewohner von Mehrfamilienhäusern. Aspekte wie städtebauliche Verdichtung oder Leerstände bzw. Zersiedelung oder Landflucht können ebenfalls durch hohe Grundentgelte mittelbar beeinflusst werden – zumindest wenn für die Bewohner eine Vielzahl von Grundentgelten (auch für Strom, Gas/Wärme, Abwasser, Abfall, GEZ, TK/Internet etc.) zusammenkommen.

Aus den aktuellen Urteilen des BGH vom 20.05.2015 (Aktz.: VIII ZR 136/14) sowie vom 08.07.2015 (Aktz.: VIII ZR 106/14) ergibt sich, dass die Wasserversorger in ihrer Tarifgestaltung sehr frei sind. Sie dürfen neben verbrauchsabhängigen Entgelten (Arbeitspreis) zugleich verbrauchsunabhängige Grundpreise in Ansatz bringen, selbst wenn diese ohne weitere Differenzierung lediglich auf die Anzahl der Wohneinheiten abstellen und Wohnungsleerstände unberücksichtigt lassen.<sup>127</sup> Zulässig ist auch, wenn ein Versorger seine Grundpreise nicht vorrangig nach der Größe des Hausanschlusses bemisst, sondern nach Nutzergruppen (Haushalte und Gewerbe) unterteilt. Die freie Tarifgestaltung unterliegt zwar rechtlichen Bindungen<sup>128</sup>, für die der BGH auf parallele Regelungen in den Kommunalabgabengesetzen verweist,<sup>129</sup> und die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Äquivalenz und der Kostendeckung hervorhebt.<sup>130</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>131</sup> ende aber die Gestaltungsfreiheit erst dort, wo ein einleuchtender Grund für die unterlassene Differenzierung nicht mehr erkennbar sei.<sup>132</sup> (Im Einzelnen s.u. D. I. 3.)

<sup>125</sup> Alle 38 befragten Versorger erheben Hausanschluss-Grundpreise. Ein völliger Verzicht auf Grundpreise bzw. Grundgebühren ist bundesweit selten, aber auch in Großstädten möglich (z. B. Stadtwerke Solingen).

<sup>126</sup> Z. B. Gleichbehandlung aller Endverbraucher unabhängig von ihren individuellen Wohnverhältnissen; Begegnung der Landflucht durch niedrige Belastung mit Grundentgelten; erwarteter Erlösanstieg bei zukünftigen Absatzsteigerungen.

<sup>127</sup> BGH, Urteil v. 20.05.2015, VIII ZR 136/14 (Leitsatz).

<sup>128</sup> Vgl. BGH, Urteil v. 08.07.2015 – VIII ZR 106/14, Rz. 23.

<sup>129</sup> BGH, Urteil v. 08.07.2015 – VIII ZR 106/14, Rz. 23 sowie BGH, Urteil v. 20.05.2015, VIII ZR 136/14, Rz. 13, jeweils unter Verweis auf § 6 Abs.3 Satz 3 KAG NRW v. 21.10.1969 bzw. § 14 Abs. 1 S. 3 SächsKAG idF. v. 26.8.2004.

<sup>130</sup> BGH, Urteil v. 08.07.2015 – VIII ZR 106/14, Rz. 27.

<sup>131</sup> BVerwG, NVwZ-RR 1995, 348 f.; Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 7 BN 6/07, juris Rn. 7; jeweils mwN.

<sup>132</sup> BGH, Urteil v. 20.05.2015, VIII ZR 136/14, Rz. 25.

Die faktische Übernahme der sehr weiten Gestaltungsfreiheit für Wassergebühren auf den Bereich der Wasserpreise wird von *Kleinlein* in einer Entscheidungsanmerkung kritisch gesehen.<sup>133</sup> Bei dem konkret betroffenen Fall handelte es sich um eine Sachverhaltskonstellation, die nach den bislang in der Wasserwirtschaft üblichen Tarifmodellen nicht möglich gewesen wäre. Denn der hohe Grundpreis von mehr als 3.800 € netto für das aus 25 Wohneinheiten bestehende Mehrfamilienhaus ergab sich nur dadurch, dass für jede einzelne (möglicherweise sehr kleine) Wohneinheit ein Wohneinheiten-Grundpreis von mehr als 150 € netto berechnet wurde. Der Mengenpreis für die konkrete Abnahme, also für den Wasserverbrauch aller 25 Wohneinheiten zusammen, belief sich dagegen auf weniger als 1.000 € netto.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Kleinlein, Auswirkungen bei der Änderung von Grundpreisgestaltungen, NJW 2015, 3568, 3569.

<sup>134</sup> BGH, Urteil v. 20.05.2015, VIII ZR 136/14, Rz. 2 (Sachverhalt).

## C. Datenteil: Zahlen und Fakten zur großstädtischen Wasserversorgung

### I. Erlöse bzw. Durchschnittspreise

#### 1. Preisniveau und Preisentwicklung

Das Tarifsystem vieler deutscher Wasserversorger setzt sich sowohl aus verbrauchsabhängigen als auch aus verbrauchsunabhängigen Komponenten zusammen, die neben der verbrauchten Wassermenge z. B. die Zählergröße des Hauses oder die Anzahl der Wohneinheiten bei der Entgeltberechnung berücksichtigen. Die Art, die Anzahl und die Höhe der verschiedenen Komponenten können sich zwischen den Wasserversorgern deutlich unterscheiden, so dass die Tarifsysteme an sich sehr unterschiedlich sein und kaum miteinander verglichen werden können. Außerdem ist es möglich, dass nicht alle Kunden eines Wasserversorgers nach dem veröffentlichten Tarifsystem abgerechnet werden, sondern dass manche Kunden Sonderkonditionen erhalten, z. B. Großabnehmer wie Industriekunden, Bäder, Zoos etc. In manchen Kommunen ist eine solche Preisdifferenzierung allerdings ausgeschlossen worden.<sup>135</sup>

Die Beschlussabteilung betrachtet vorliegend die durchschnittlichen Erlöse eines Wasserversorgers mit Endkunden – unabhängig davon, ob diese nach dem veröffentlichten Tarifsystem abgerechnet worden sind oder nicht, oder zu welcher Tarifgruppe sie gehören. Diese endkunden- und tarifübergreifende Vorgehensweise ist nicht nur praktikabel, sondern auch angezeigt. Denn letztendlich steht der Wasserversorger allen Endkunden als Angebotsmonopolist gegenüber, und so können die tatsächlichen Preisniveaus der Wasserversorger – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung ihrer Tarifsysteme und Sonderkonditionen – verglichen werden. Der Vergleich der durchschnittlichen Erlöse war bereits in Preismissbrauchsverfahren gegen Energieversorger gerichtlich bestätigt worden.<sup>136</sup> Er wurde auch für die Überprüfung der Berliner Wasserpreise vom Bundeskartellamt verwendet und durch das OLG Düsseldorf ausdrücklich bestätigt.<sup>137</sup>

Für die Ermittlung des durchschnittlichen Erlöses werden sämtliche Umsätze [in €], die ein Wasserversorger mit dem Verkauf von leitungsgebundenem Trinkwasser<sup>138</sup> an Endkunden erzielt, durch die an die Endkunden abgesetzten Wassermengen [in m<sup>3</sup>] geteilt. Zu den Endkunden zählen dabei – neben den Haushaltskunden und den Wohnungsgesellschaften – auch Kunden aus Industrie und Gewerbe. Davon abzugrenzen sind Weiterverteiler, die Wasser nicht für den eigenen Verbrauch sondern zum Weiterverkauf (z. B. an Endkunden oder an Wasserversorger) erwerben.

Die Absätze an Weiterverteiler zählt die Beschlussabteilung nicht zur Wasserversorgung. Denn die Wasserversorgungsunternehmen sind diesbezüglich ausschließlich als Wasservorlieferanten tätig, und die der Wasserversorgung vorgelagerte Stufe der Belieferung von Wasserversorgungsunternehmen stellt einen separaten Markt dar.<sup>139</sup> Die folgende Abbildung zeigt pro Unternehmen, wie hoch der Anteil des

<sup>135</sup> In Berlin sind Preisdifferenzierungen und auch bloße Mengenrabatte gemäß § 16 Abs. 2 Berliner Betriebsgesetz sogar gesetzlich verboten.

<sup>136</sup> BGHZ 129, 37 (41) – *Weiterverteiler*, BGH, Beschl. v. 28.05.2005, KVR 17/04, WuW/E DE-R, 1513, 1515 – *Stadtwerke Mainz*.

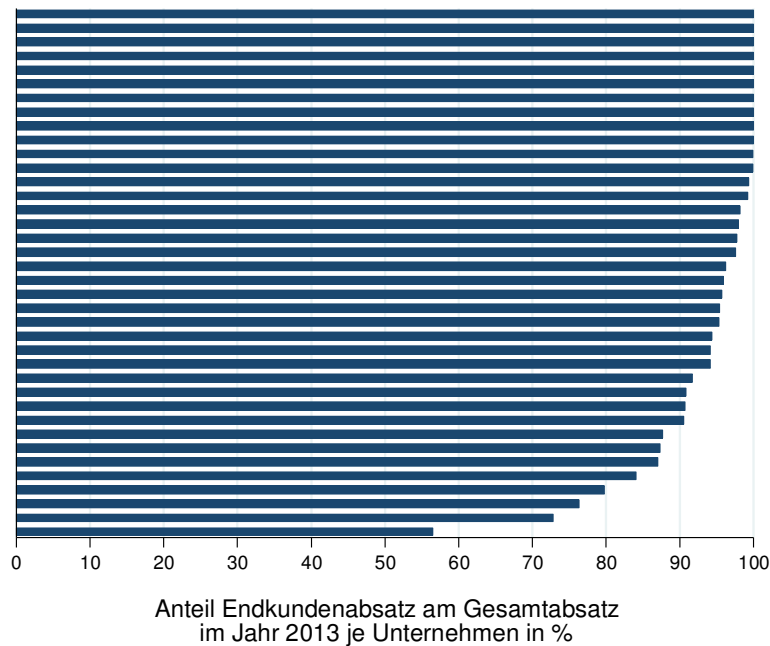
<sup>137</sup> OLG Düsseldorf, Beschl. v. 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V), „Berliner Wasser“, Rn. 145.

<sup>138</sup> Nicht: Rohwasser oder Brauchwasser (ohne Trinkwasserqualität).

<sup>139</sup> Implizit: BGH, Beschl. v. 2.2.2010 – KVR 66/08 – „Wasserpreise Wetzlar“, Rn. 27; vgl. *Bundeskartellamt*, Beschl. v. 4.6.2012, Az. B8-40/10, S. 31, Rdnr. 78 – *Berliner Wasserpreise*.

Endkundenabsatzes an der Summe aus Absätzen an Endkunden und Weiterverteiler ist. Bei mehr als einem Drittel der betrachteten Versorger liegt der Anteil bei nahezu 100 %, d. h. dass diese Unternehmen fast ausschließlich als Wasserversorger tätig sind und allenfalls relativ geringe Wassermengen an Weiterverteiler liefern. Auch bei den übrigen Wasserversorgern beträgt der Anteil des Endkundenabsatzes deutlich mehr als 50 %. Bei acht Wasserversorgern ist er geringer als 90 % und bei drei deutlich geringer als 80 %.

**Abbildung 1:**  
**Anteil des Endkundenabsatzes am Gesamtabsatz 2013**



#### a) Übersicht: Absatz an Endkunden und damit verbundene Erlöse

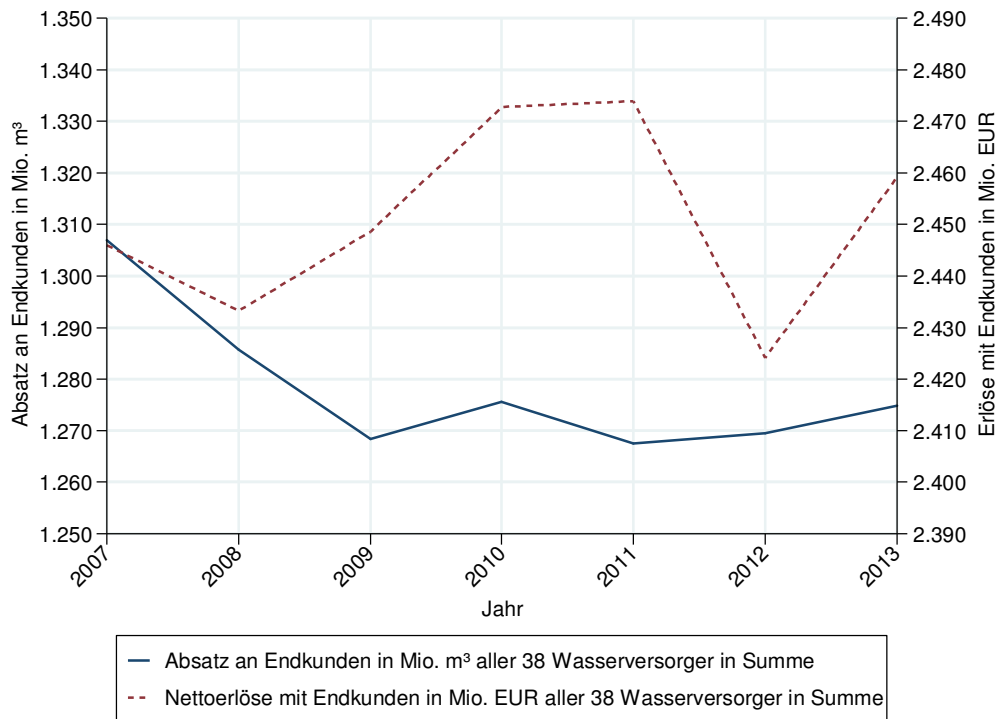
Das Bundeskartellamt hat für die Jahre 2007 bis 2013 alle mit Endkunden erzielten Trinkwasser-Erlöse sowie die an Endkunden abgesetzte Menge an Trinkwasser für die 38 größten Wasserversorger erhoben. Kartellbehördlich verfügte Preisenkungen (wie in Berlin und Frankfurt) sind in den jeweils betroffenen Jahren bereits erlösmindernd berücksichtigt worden. Nachträglich verfügte Rückerstattungen sind im Gegensatz dazu in den vorliegenden Zahlen noch nicht erfasst worden, und zwar unabhängig davon, ob und inwieweit sie bereits geleistet worden sind oder zukünftig noch geleistet werden müssen.<sup>140</sup>

Die folgende Abbildung zeigt den Endkundenabsatz aller 38 Wasserversorger in Summe sowie die damit erzielten Nettoerlöse (ohne 7 % Umsatzsteuer). Jährlich wurden zwischen 1,26 und 1,31 Mrd. m<sup>3</sup> Trinkwasser an Endkunden abgesetzt und damit zwischen 2,42 und 2,48 Mrd. € Nettoerlöse erzielt. Während der Absatz von 2007 bis 2009 zunächst fiel und sich anschließend stabilisierte, stiegen die Nettoerlöse zwischen 2008 und 2010 sowie zwischen 2012 und 2013, nachdem sie zwischen 2011 und 2012 deutlich zurück gingen. Der

<sup>140</sup> Die Mainova AG hat sich verpflichtet, in 2008/2009 überzahlte Wasserentgelte ab 2012 (qua Verrechnung) zurück zu erstatten. Die EnBW hat sich verpflichtet, überzahlte Wasserentgelte in Stuttgart vom 1.8.2012 bis Ende 2014 beginnend ab Oktober 2015 (bei rollierender Abrechnungen) zurück zu erstatten. Die WSW AG hat sich verpflichtet, überzahlte Wasserentgelte in Wuppertal von 2009 bis 30.04.2013 im Jahr 2016 zurück zu erstatten. (Vgl. Pressemitteilung BKartA vom 19.10.2015).

Verlauf der Summen ist allerdings stark von den absatz- und erlösstarken Wasserversorgern unter den 38 befragten Versorgern geprägt und liefert daher kein adäquates Abbild dafür, wie sich die Absätze und Erlöse der einzelnen Wasserversorger in diesem Zeitraum entwickelt haben.

**Abbildung 2:**  
**Entwicklung von Absatz an Endkunden und Nettoerlös mit Endkunden von 2007 bis 2013**



## b) Absatzentwicklung der einzelnen Wasserversorger

Die Verbände der deutschen Wasserwirtschaft beklagen starke Absatzrückgänge<sup>141</sup> durch rückläufige Bevölkerungszahlen<sup>142</sup> und Wassersparen<sup>143</sup>. Berechnungen des Statistischen Bundesamtes zufolge sind die Absatzmengen an Trinkwasser pro Kopf und Tag von 2007 bis 2010 um ein Liter zurückgegangen auf 121 Liter pro Tag und setzen damit einen Negativtrend seit 1991 fort, als der Pro-Kopf-Verbrauch noch bei 144 Liter lag.<sup>144</sup> Aber neuere Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung zeigen einen Aufwärtstrend<sup>145</sup> und auch die vom

<sup>141</sup> Laut BDEW „Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015“, S.37 ist die jährliche Wasserabgabe der öffentlichen Wasserversorgung von 1990 bis 2011 von 5,99 Mrd auf 4,43 Mrd. € (-26%) gesunken.

<sup>142</sup> Der BDEW (Praxisleitfaden Wasserpreismodelle 2015, S. 19) bezieht sich insoweit auf den Demografiebericht der Bundesregierung, wonach die Einwohnerzahlen in Deutschland von 2008 bis 2030 voraussichtlich um 5 Millionen bzw. um 5,7% sinken werden.

<sup>143</sup> Vgl. BDEW „Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015“, S.37f.

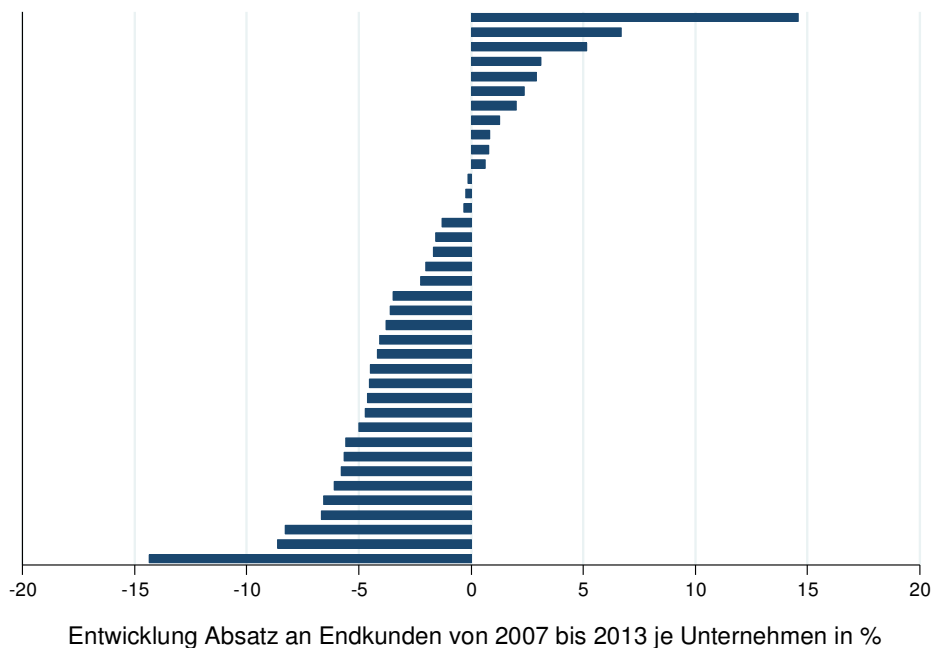
<sup>144</sup> [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/UmweltstatistischeErhebungen/Wasserwirtschaft/Tabellen/Wasserabgabe1991\\_2010.html;jsessionid=A982728A527D13451CB6FFAB2BB205E1.ca e1](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/UmweltstatistischeErhebungen/Wasserwirtschaft/Tabellen/Wasserabgabe1991_2010.html;jsessionid=A982728A527D13451CB6FFAB2BB205E1.ca e1)).

<sup>145</sup> Die aktuelle Bevölkerungsstatistik des Statistischen Bundesamtes (<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischeWochenberichte/Wochenberichte.html>) verzeichnet seit 2012 einen leichten, aber stetigen Bevölkerungsanstieg.

BDEW selbst veröffentlichten Zahlen zum Pro-Kopf-Verbrauch<sup>146</sup> belegen, dass die in der Vergangenheit sehr hohen Rückgänge des Trinkwasserverbrauchs pro Einwohner sich bereits seit Jahren abschwächen und inzwischen (2010 – 2012) zum Erliegen gekommen sind oder dort, wo besonders geringe Wasserverbräuche pro Kopf verzeichnet wurden, möglicherweise auch wieder ansteigen.<sup>147</sup>

Betrachtet man die Veränderung der Endkundenabsätze im Zeitraum von 2007 bis 2013 der einzelnen 38 Wasserversorger [in % des Endkundenabsatzes im Jahr 2007], so ergibt sich ein sehr differenziertes und nicht-einheitliches Bild. Die meisten der 38 betrachteten Wasserversorger haben tatsächlich Absatzverluste über diesen Zeitraum zu verzeichnen. Elf Wasserversorger hingegen konnten in diesem Zeitraum ihren Endkundenabsatz insgesamt steigern – einer davon um fast 15 %. Die Ursachen für die unterschiedlichen Entwicklungen können sehr verschieden sein, wie z. B. unterschiedliche Bevölkerungsströme, Folgen der Finanzkrise auf den Industrieabsatz oder auch Wetterlagen, welche die Nachfrage nach Trinkwasser beeinflussen. Grundsätzlich können Unterschiede auch von Erweiterungen oder Verengungen der Absatzgebiete hervorgerufen worden sein, z. B. durch eine Mitversorgung der Endkunden kleinerer Umlandgemeinden. Größere Veränderungen dieser Art fanden jedoch bei keinem der betrachteten Wasserversorger statt.

**Abbildung 3:**  
Veränderung des Absatzes an Endkunden von 2007 bis 2013



<sup>146</sup> Vgl. BDEW „Praxisleitfaden Wasserpreismodelle 2015“, Abbildung auf S. 17 zu Wassergebrauchsentwicklung (in Litern pro Einwohner und Tag: 121 Liter).

<sup>147</sup> Euwid Wasser und Abwasser 17/2015, S. 12: „Trinkwasserverbrauch der Sachsen leicht angestiegen“.

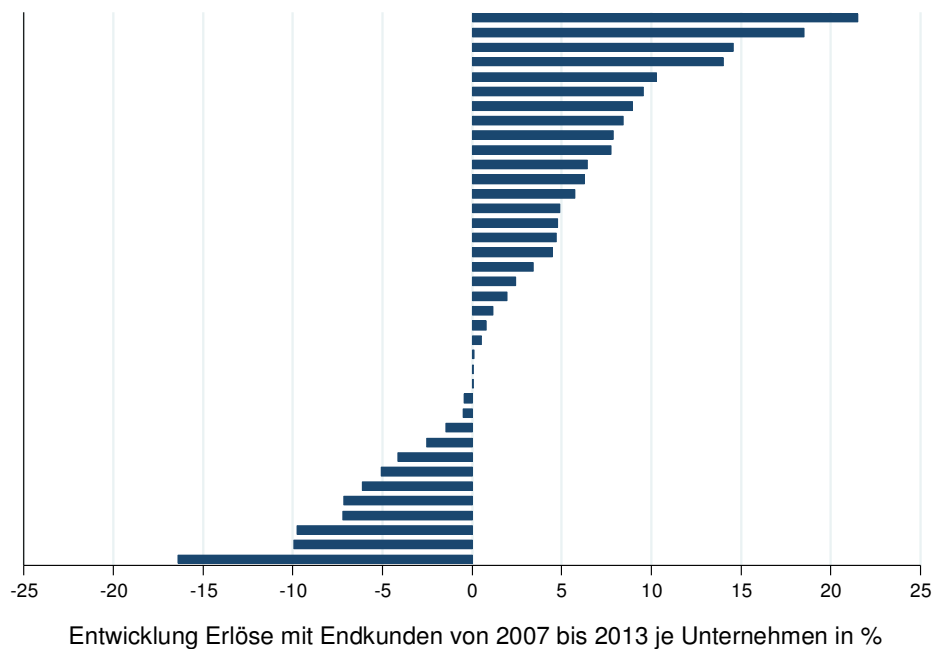


### c) Umsatzentwicklung der einzelnen Wasserversorger

Betrachtet man – im Gegensatz dazu – die Veränderung der Nettoerlöse mit Endkunden im selben Zeitraum [in % der Endkundennettoerlöse im Jahr 2007], so ergibt sich ein etwas anderes Bild. Zwar ist erneut erkennbar, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den 38 betrachteten Wasserversorgern gibt, die Zahl der Versorger, die positive Zuwächse insgesamt zu verzeichnen haben, ist allerdings mit 26 Unternehmen deutlich höher. Folglich gibt es Wasserversorger, die trotz sinkender Absätze im selben Zeitraum die Nettoerlöse in € steigern konnten. Das Preisniveau für Endkunden [in €/m<sup>3</sup>] muss bei diesen Wasserversorgern daher insgesamt gestiegen sein.

Die dargestellten Rückgänge der Nettoerlöse müssen nicht unbedingt (alleine) durch Absatzrückgänge verursacht worden sein. Sie können auch auf freiwilligen oder kartellrechtlich verfügten Preissenkungen beruhen. In Frankfurt sind die Nettoerlöse in € sogar trotz steigender Absatzzahlen insgesamt gesunken. Dort ist das Preisniveau [in €/m<sup>3</sup>] also insgesamt gesunken.

**Abbildung 4:**  
Veränderung der Nettoerlöse mit Endkunden von 2007 bis 2013

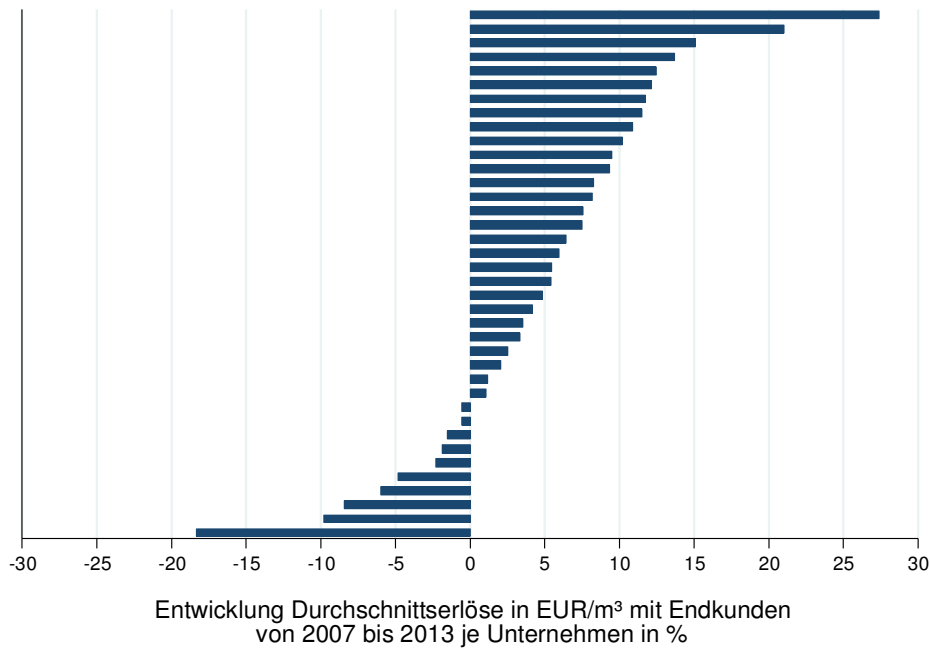


### d) Preisentwicklung der einzelnen Wasserversorger

Die folgende Abbildung zeigt die Veränderung des Preisniveaus von 2007 bis 2013 der einzelnen 38 Wasserversorger [in % des Preisniveaus im Jahr 2007]. Bei den meisten der dargestellten Wasserversorger ist das Preisniveau tatsächlich insgesamt gestiegen – z. T. moderat und zum Teil ganz erheblich. Diese Steigerungen beruhen nicht zwingend allein auf Preiserhöhungen durch den Wasserversorger, sondern können auch durch eine Veränderung des Abnahmeverhaltens der Kunden verursacht worden sein, z. B. durch eine Verringerung des Wasserkonsums der Kunden mit hohen Grundpreisen.

Umgekehrt muss eine Senkung des Preisniveaus nicht unbedingt mit einer Senkung der Tarife durch den Wasserversorger einhergehen. Im Falle von Frankfurt und Berlin, wo das Preisniveau insgesamt gesunken ist, wurden Preissenkungen in diesem Zeitraum aber kartellbehördlich verfügt.

Abbildung 5:  
Veränderung der durchschnittlichen Nettoerlöse mit Endkunden von 2007 bis 2013



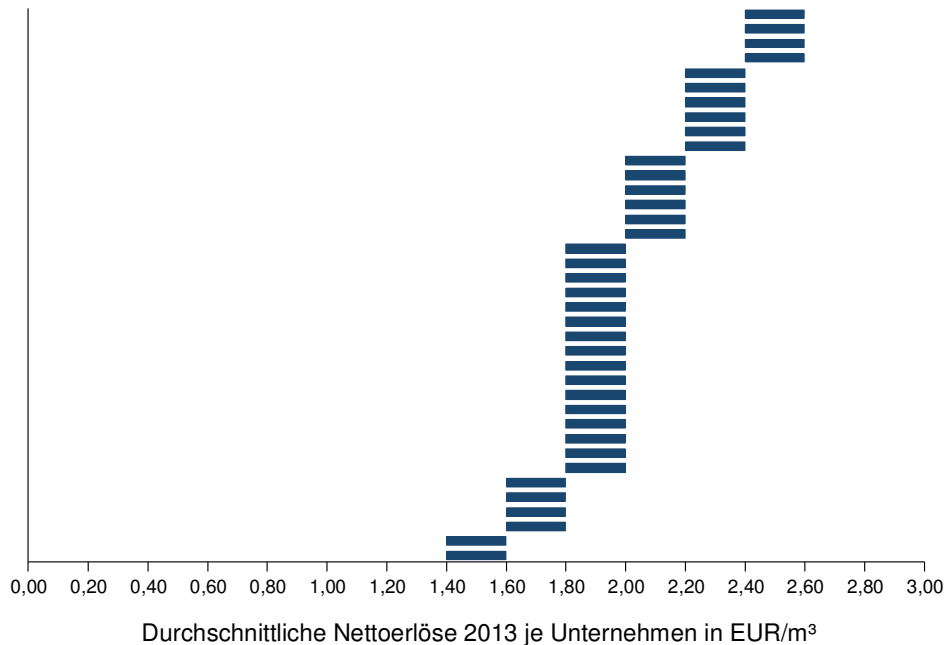
#### e) Nettopreisniveau der einzelnen Wasserversorger im Jahr 2013

Betrachtete man die 38 versorgten Gebiete in Summe als eine gemeinsame Stadt, ergäbe sich ein Preisniveau von rund 1,90 €/m<sup>3</sup> (auf 1 Nachkomma-Stelle gerundet) im Jahr 2013. In diesem Wert sind die Erlöse der absatzstarken Gebiete (insbesondere Berlin, Hamburg, München, Köln sowie das Ruhrgebiet mit mehreren Versorgern) stärker berücksichtigt als jene der absatzschwachen. Die folgende Abbildung stellt das Nettopreisniveau der einzelnen 38 Wasserversorger des Jahres 2013 [in 0,20-€-Intervallen] dar, das zwischen rund 1,40 und 2,60 €/m<sup>3</sup> variiert. Ein durchschnittlicher Endkunde beim diesbezüglich teuersten Wasserversorger zahlt über zwei Drittel pro m<sup>3</sup> mehr als ein durchschnittlicher Endkunde beim günstigsten Wasserversorger. Dies heißt allerdings nicht, dass jeder Kunde oder spezielle Kundengruppen wie z. B. Privathaushalte oder Kleingewerbetreibende beim diesbezüglich teuersten Wasserversorger zwingend mehr bezahlen als beim günstigsten Wasserversorger. Denn ein besonders günstiges Preisniveau eines Wasserversorgers kann z. B. auch dadurch zu Stande gekommen sein, dass es im Versorgungsgebiet auffällig viele Großabnehmer aus der Industrie mit günstigen Sonderkonditionen gibt, die das (durchschnittliche) Preisniveau insgesamt stark senken. Der Absatz an Industriekunden oder Sonderkunden mit besonders hohem Verbrauch dürfte bei den meisten großstädtischen Wasserversorgern gemessen am Gesamtabsatz an Endkunden aber relativ gering sein (Ausnahme insb. Gelsenwasser).<sup>148</sup> Außerdem gewähren nicht alle Wasserversorger erhebliche Preisnachlässe gegenüber Groß- und Industriekunden.

<sup>148</sup> Eine klare Abgrenzung der Absätze an Sonder- und Industriekunden ist nicht möglich, da es keine einheitliche Definition der Gruppen der Endkunden gibt. Manche Versorger zählen Wohnungsgesellschaften, kommunale Einrichtungen, Bäder, Zoos, Verwaltungen etc. zu den Sonder- und Industriekunden, während andere Versorger eine engere Begriffsdefinition führen.

22 Wasserversorger haben ein Nettopreisniveau unter 2 € (etwa die Mitte zwischen dem teuersten und dem niedrigsten Wert), 16 darüber. Betrachtet man 0,20-€-Intervalle ausgehend von 1,40 € befinden sich besonders viele Wasserversorger im Intervall 1,80-2,00 € (16 Versorger).

**Abbildung 6:**  
**Durchschnittliche Nettoerlöse pro m<sup>3</sup> mit Endkunden 2013**



## 2. Abgaben: Konzessionsabgaben und Wasserentnahmeentgelte

Auf die in Rechnung gestellten Nettoentgelte schlagen die Wasserversorger 7 % Umsatzsteuer auf, die an die öffentliche Finanzverwaltung abgeführt werden. Daneben gibt es weitere Abgaben, die ein Wasserversorger an die öffentliche Hand zu entrichten hat. Diese bestimmen sich aber nicht unbedingt prozentual aus den Nettoentgelten und werden i. d. R. nicht separat auf der Rechnung ausgewiesen. Zu diesen Abgaben zählen Konzessionsabgaben (KA) der Kommunen und Wasserentnahmeentgelte (WEE) der Bundesländer,<sup>149</sup> die umgangssprachlich auch als „Wassercent“ bezeichnet werden.

Die Höhe der KA richtet sich i. d. R. nach den für die Versorgung von Tarifkunden erhobenen Trinkwasserentgelten.<sup>150</sup> Die nach der "Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände" (KAEAnO)<sup>151</sup> festgelegten Höchstsätze für die KA betragen bei Großstädten je nach Einwohnerzahl 15 % bzw.

<sup>149</sup> Übersicht WEE in allen Bundesländern: BDEW, Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015, S. 29, [https://www.bdew.de/internet.nsf/res/1EF08743E7477878C1257E1200438C17/\\$file/Branchenbild\\_Wasserwirtschaft\\_2015.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/res/1EF08743E7477878C1257E1200438C17/$file/Branchenbild_Wasserwirtschaft_2015.pdf).

<sup>150</sup> In Berlin wird an Stelle der KA eine Sondernutzungsgebühr (SNGeb) für die Benutzung der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze und für Versorgungsleitungen erhoben, die sich nach der Länge des Leitungsnetzes richtet.

<sup>151</sup> KAEAnO = Anordnung über die Zulässigkeit von Konzessionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände v. 04.03.1941 (aufgehoben für Strom und Gas ab 1.1.1992).

18 %. Obwohl in der KAEAnO ausdrücklich steht, dass die KA in den folgenden Jahren (nach Beendigung des 2. Weltkriegs) weiter herabgesetzt und in angemessener Frist vollständig beseitigt werden (sollen), ist dies nicht erfolgt. Viele Kommunen verlangen weiterhin die Höchstbeträge.<sup>152</sup>

Die Höhe der WEE richtet sich dagegen i. d. R. nach der vom Versorger geförderten Wassermenge. Während in Bayern, Hessen und Thüringen<sup>153</sup> keine WEE zu zahlen sind, müssen Wasserversorger in NRW etwa 5 Cent pro m<sup>3</sup> entrichten.<sup>154</sup> Die mit Abstand höchsten WEE werden in Berlin gezahlt, nämlich mehr als 30 Cent pro m<sup>3</sup>. Die Sätze variieren nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch nach Art der Entnahme und des Verwendungszwecks. Für Kühlwasser z. B. sind die Sätze i. d. R. deutlich niedriger und in NRW sind beispielsweise Tagebau und Bewässerung frei. Erhebliche Unterschiede bestehen auch beim Zeitpunkt der Einführung der WEE. Während in Baden-Württemberg schon seit dem Jahr 1988 Entgelte erhoben werden, gibt es in Rheinland-Pfalz erst seit 2013 ein entsprechendes Gesetz. Die Einnahmen aus WEE sind in manchen Ländern nicht zweckgebunden, sondern gehen in den allgemeinen Landeshaushalt ein. Dennoch wird ihre Lenkungswirkung aus Umweltschutzgesichtspunkten (Wasserhaushalt) für sinnvoll angesehen, was aber eine kritische Beurteilung von Befreiungs- und Ermäßigungstatbeständen (z. B. für Bergbau, Energieerzeugung und Landwirtschaft) nach sich zieht.<sup>155</sup>

Neben den WEE, die der Wasserversorger für die Eigenförderung selbst entrichtet, wird er mit den WEE belastet, die sein Vorlieferant abführt und ihm für die gelieferte Wassermenge in Rechnung stellt. Dies gilt unabhängig davon, ob die im Bezugspreis enthaltene WEE separat in der Rechnung aufgeführt ist oder nicht.

Im Gegensatz zu den KA, die sich ausschließlich auf den Absatz an Endkunden beziehen, fallen WEE auch für den Absatz an Weiterverteiler oder für den Eigenbedarf eines Wasserversorgungsunternehmens und seiner Unternehmenssparten an. Denn die WEE richten sich i. d. R. auf jeden geförderten bzw. bezogenen m<sup>3</sup> Trinkwasser – unabhängig davon, ob er an Weiterverteiler oder Endkunden verkauft wird, ob er selbst verbraucht wird, oder ob er als Netzverlust im Boden versickert. Im Folgenden soll nur jener Teil der WEE betrachtet werden, der sich tatsächlich auf das Endkundengeschäft bezieht.

#### a) Zurechnung der WEE zum Endkundengeschäft

Die Zurechnung der WEE zum Endkundengeschäft ist nicht trivial, selbst wenn ein Wasserversorger nicht an Weiterverteiler absetzt und über keine Eigenverbräuche von Fremdparten wie z. B. Energie oder Verkehr verfügt. Denn letztlich können z. B. hohe Netzverluste, welche hohe WEE verursachen, (zumindest zum Teil) aufgrund von reiner Nachlässigkeit oder Missmanagement des Wasserversorgers bestehen. Ein anderer Unternehmer an gleichem Ort und an gleicher Stelle hätte diese beseitigt oder reduziert und würde folglich deutlich weniger WEE bezahlen. In Preismissbrauchsverfahren des Bundeskartellamts wird daher im Einzelfall über die konkrete Zurechnungsart der WEE zum Endkundengeschäft entschieden.

<sup>152</sup> Zur Anwendbarkeit der KAEAnO als vorkonstitutionellem Recht und zur Berechnung der KA vgl. BGH, Beschl. v. 14.07.2015, KVR 77/13 „Calw II“ Rz. 46 ff.

<sup>153</sup> Thüringen plante zwar für 2017 die Einführung von WEE, vgl. Euwid Wasser und Abwasser 43/2015 v. 20.10.2015, S. 5., hat diese Pläne aber zwischenzeitlich wieder fallen gelassen, vgl. Euwid Wasser und Abwasser 9/2016 v. 1.3.2016, S. 4 und 11/2016 v. 15.3.2016, S. 6..

<sup>154</sup> IHK Pfalz (April 2013): „Die Wasserentnahmeentgelte der Länder – Ein Vergleich“, S. 6 f., [http://www.ostwestfalen.ihk.de/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/WEE\\_Wasserentnahmeentgelte\\_der\\_Laender\\_Broschure-1.pdf](http://www.ostwestfalen.ihk.de/fileadmin/_migrated/content_uploads/WEE_Wasserentnahmeentgelte_der_Laender_Broschure-1.pdf)

<sup>155</sup> Vgl. z. B. Gawel, LKV 12/2011, S. 529, 531 ff.

Der Einfachheit halber werden im Folgenden die dem Endkundengeschäft zuzurechnenden WEE mit dem Anteil des Endkundenabsatzes an der Summe aus dem Endkunden- und dem Weiterverteilerausatz berechnet, indem die gesamten WEE eines Wasserversorgers in € (für eigengeförderte und fremdbezogene Wassermengen) mit diesem multipliziert werden. Setzt ein Wasserversorger bspw. gleich viel  $m^3$  an Endkunden und an Weiterverteilerausatz in einem Jahr ab, so wird die Hälfte der WEE dieses Jahres dem Endkundengeschäft zugerechnet. WEE für etwaige Eigenverbräuche von Fremdsparten oder Netzverluste werden dabei zur Hälfte dem Endkundengeschäft zugeteilt.

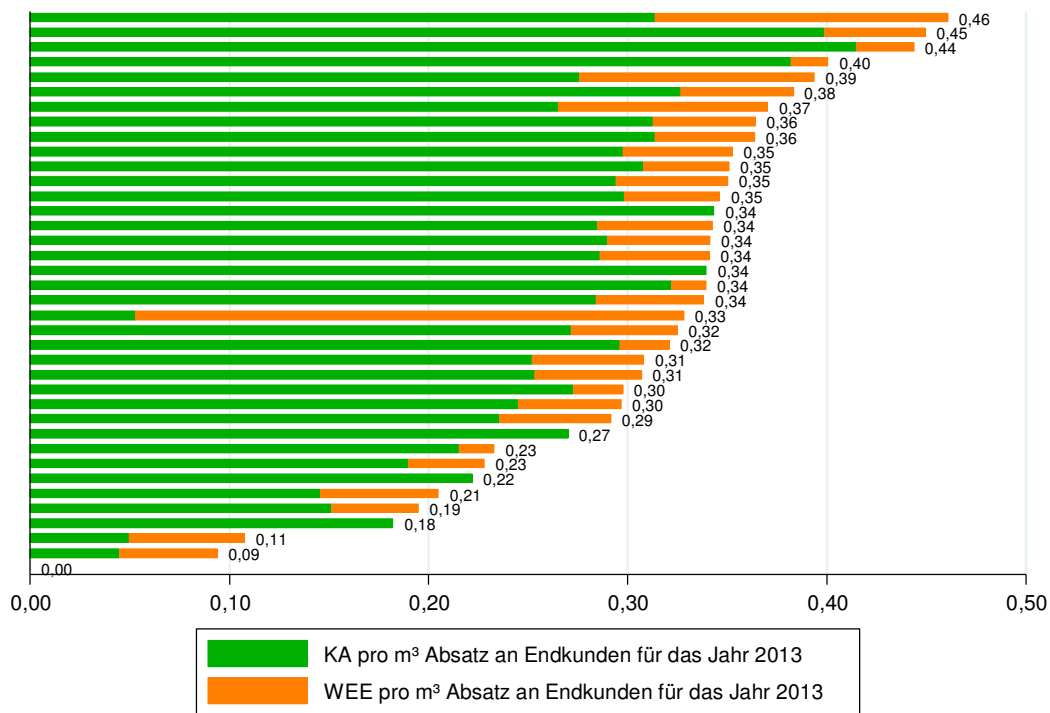
Abbildung 1 zeigt, auf welche Höhe sich die Anteile des Endkundenabsatzes für das Jahr 2013 bei den einzelnen Unternehmen belaufen. Bei mehr als einem Drittel der betrachteten Wasserversorger liegt der Anteil bei nahezu 100 %, d. h. dass bei diesen Versorgern fast die gesamten WEE dem Endkundengeschäft zugerechnet werden. Bei acht Versorgern liegt der Anteil unter 90 %. Aber auch für diese Versorger gilt, dass weit mehr als die Hälfte der WEE dem Endkundengeschäft zugerechnet werden.

#### **b) Abgabenbelastung der einzelnen Wasserversorger**

Betrachtete man die 38 versorgten Gebiete in Summe als eine gemeinsame Stadt, ergäbe sich eine Abgabenbelastung (bestehend aus KA und WEE) des Endkundengeschäfts von rund  $0,30 \text{ €/m}^3$  (auf 1 Nachkomma-Stelle gerundet) im Jahr 2013. In diesem Wert sind die Abgaben der absatzstarken Gebiete (insbesondere Berlin, Hamburg, München, Köln sowie Ruhrgebiet mit verschiedenen Versorgern) stärker berücksichtigt als jene der absatzschwachen. Die folgende Abbildung zeigt die Abgabenbelastung (bestehend aus KA und WEE) des Endkundengeschäfts der einzelnen Wasserversorger in € pro  $m^3$  Absatz an Endkunden für das Jahr 2013. Neben der Abgabensumme, die sich zwischen 0,00 und knapp 0,50 € beläuft, ist ebenso die Aufteilung in KA und WEE aus der Darstellung ersichtlich. Bei den meisten Unternehmen dominieren die KA. Nur bei einem Wasserversorger übersteigen die WEE ganz deutlich die KA; hier handelt es sich allerdings um einen Stadtstaat, der somit beides, also WEE und KA, selbst einnimmt.

Betrachtet man 0,10-€-Intervalle ausgehend von 0,00 € befinden sich besonders viele Wasserversorger im Intervall 0,30-0,40 € (mehr als 20 Versorger). Sehr wenige Versorger weisen eine Belastung mit mehr als 0,40  $\text{€/m}^3$  auf; eine Belastung mit weniger als 0,20  $\text{€/m}^3$  ist auch eher selten. Unterschiede in der Belastung können nicht nur auf verschiedenen Abgabenregelungen in den Kommunen und Ländern beruhen, sondern zum Teil auch auf unterschiedlich hohen Eigenverbräuchen und Netzverlusten, die WEE verursachen und beim zu Grunde liegenden Zurechnungsverfahren der WEE auch auf das Endkundengeschäft umgelegt werden.

Abbildung 7:  
Abgabenbelastung des Endkundengeschäfts pro m<sup>3</sup> Absatz an Endkunden 2013

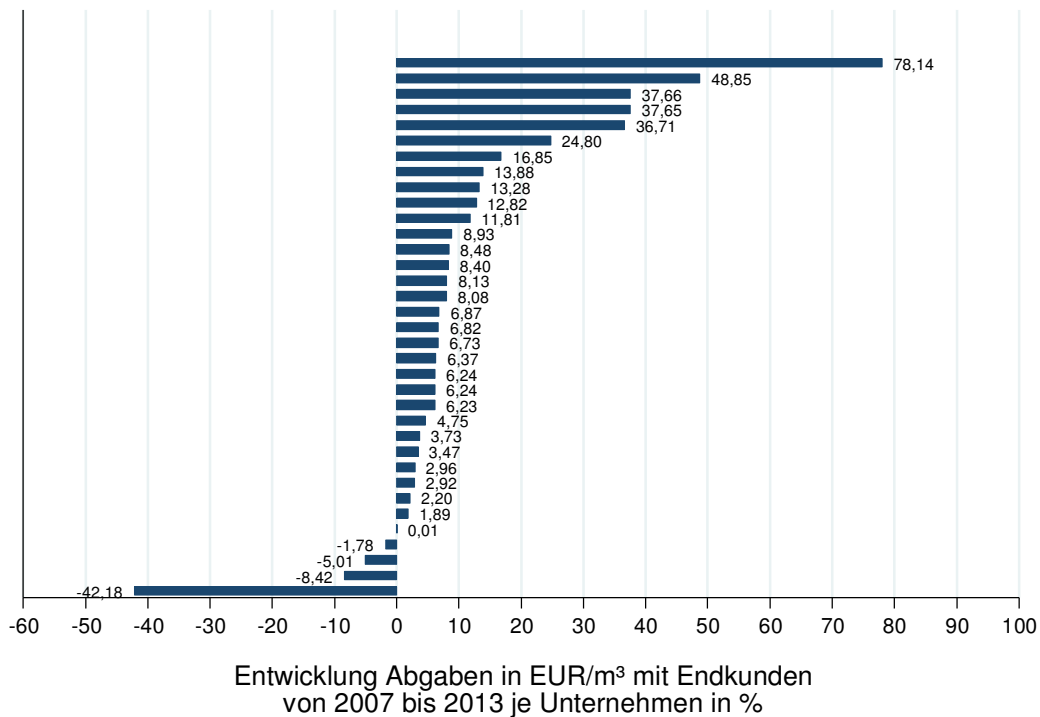


Die folgende Abbildung zeigt die Veränderung der Abgabenbelastung (bestehend aus KA und WEE)<sup>156</sup> des Endkundengeschäfts der einzelnen Wasserversorger in € pro m<sup>3</sup> Endkundenabsatz zwischen dem Jahr 2007 und dem Jahr 2013 [in % des Wertes im Jahr 2007]. Bei fast allen der betrachteten Versorger ist die Abgabenbelastung in diesem Zeitraum angestiegen. Der Anstieg beläuft sich in der Mehrzahl der Fälle jedoch auf unter 10 %. Die Veränderungen können auf Veränderungen der Abgabenregelungen in den Kommunen und Ländern beruhen, aber auch auf Veränderungen der Eigenverbräuche und Netzverluste, da diese ebenso WEE verursachen und beim zu Grunde liegenden Zurechnungsverfahren zumindest zum Teil auf das Endkundengeschäft umgelegt werden.

Bei den dargestellten prozentualen Veränderungen der Abgabenbelastung ist zu beachten, dass deutlich ausgeprägte Rückgänge und Anstiege (z. B. von mehr als 30 %) ggf. einfach auch dadurch erklärt werden können, dass kleine Veränderungen der Abgabenbelastung in €/m<sup>3</sup> gemessen an den Ausgangswerten im Jahr 2007 relativ groß sind. Bestes Beispiel dafür sind Wasserversorger, die im Jahr 2007 noch nicht mit Abgaben belastet waren, aber im Jahr 2013. Entsprechend enthält die folgende Abbildung nur die prozentualen Veränderungen der Wasserversorger, die bereits 2007 abgabenbelastet waren. Die drei Versorger, die 2007 keine Abgaben zahlen mussten, sind nicht dargestellt.

<sup>156</sup> Die Sondernutzungsentgelte in Berlin haben die einer KA entsprechende Funktion und werden deshalb hier als solche angesehen und aufgeführt. So auch BKartA, Beschluss v. 04.06.2012, B8-40/10, Rn. 117 (S. 46).

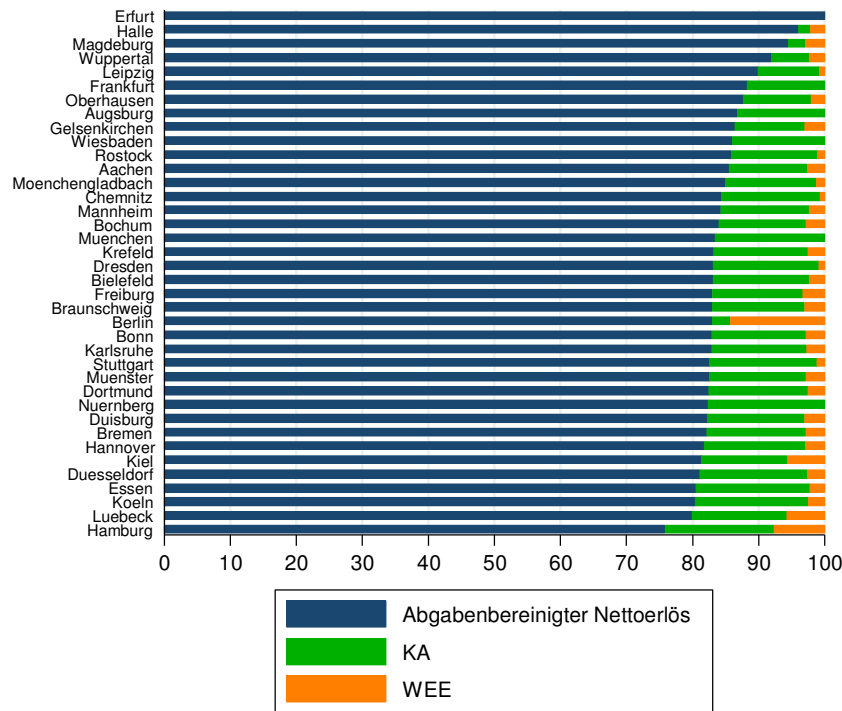
**Abbildung 8:**  
Veränderung der Abgabenbelastung des Endkundengeschäfts pro m<sup>3</sup> Absatz an Endkunden von 2007 bis 2013



### c) Anteil der Abgabenbelastung der einzelnen Wasserversorger

Betrachtet man die Nettoerlöse mit Endkunden im Jahr 2013, ist ersichtlich, dass die Abgabenbelastung (bestehend aus KA und WEE) des Endkundengeschäfts in den meisten Fällen weniger als 20 % [der Nettoerlöse mit Endkunden] beträgt. Die folgende Abbildung stellt die KA und die WEE des Endkundengeschäfts in % der Nettoerlöse mit Endkunden im Jahr 2013 dar. Die abgabenbereinigten Nettoerlöse, d. h. die Nettoerlöse abzüglich KA und WEE, belaufen sich bei allen betrachteten Versorgern auf mindestens 70 % [der gesamten Nettoerlöse]. Die WEE betragen bei den meisten der betrachteten Versorger weniger als 10 % [der Nettoerlöse] und die KA deutlich mehr als 10 % [der Nettoerlöse].

**Abbildung 9:**  
**Anteil der Abgabenbelastung an den Nettoerlösen mit Endkunden 2013**



### 3. Abgabenbereinigte Nettoerlöse

In Preismisbrauchsverfahren, bei denen ein Erlösvergleich durchgeführt wird, stehen grds. die abgabenbereinigten Nettoerlöse im Fokus. Denn die Wasserversorger können weder die 7 % Umsatzsteuer noch die Abgabenregelungen zu den KA und den WEE bestimmen. Es handelt sich bei den Abgaben um Durchlaufposten, die der Wasserversorger zwar mit Entgelten der Endkunden vereinnahmt, aber nicht behalten kann, sondern an die öffentlichen Gebietskörperschaften weiterleiten muss. Ein Vergleich der abgabenbereinigten Nettoerlöse wurde auch für die Überprüfung der Berliner Wasserpreise vom Bundeskartellamt verwendet und durch das OLG Düsseldorf ausdrücklich bestätigt.<sup>157</sup>

#### a) Abgabenbereinigte Nettoerlöse der einzelnen Wasserversorger

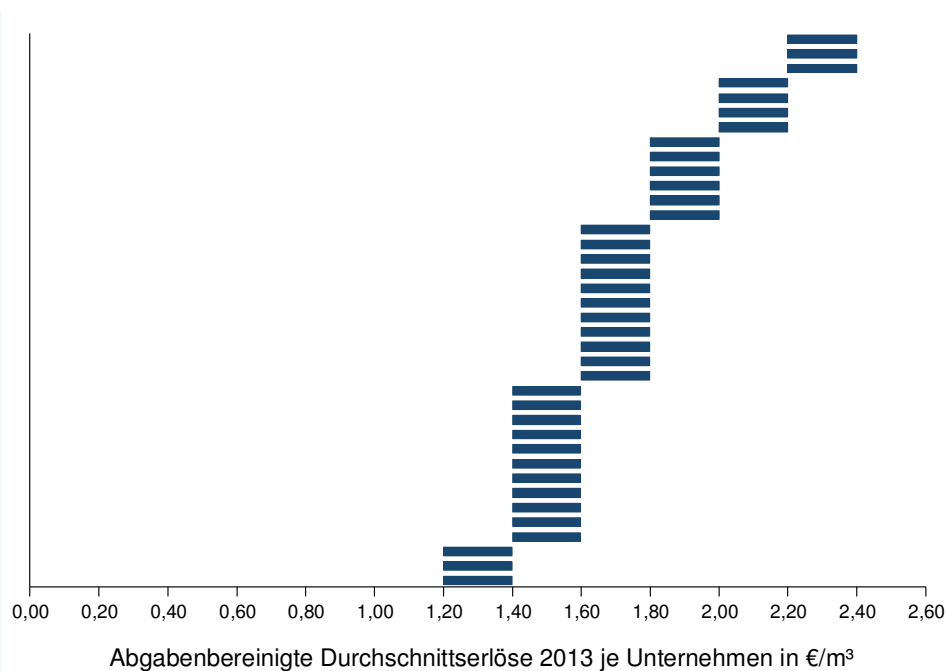
Betrachtete man die 38 versorgten Gebiete in Summe als eine gemeinsame Stadt, ergäbe sich ein abgabenbereinigtes Nettopreisniveau von etwa 1,60 €/m<sup>3</sup> (auf 1 Nachkomma-Stelle gerundet) im Jahr 2013. In diesem Wert sind die abgabenbereinigten Nettoerlöse der absatzstarken Gebiete (insbesondere Berlin, Hamburg, München, Köln sowie Ruhrgebiet mit verschiedenen Versorgern) stärker berücksichtigt als jene der absatzschwachen. Die einzelnen abgabenbereinigten Nettoerlöse der betrachteten Wasserversorger [in €/m<sup>3</sup> Endkundenabsatz] lagen im Jahr 2013 zwischen rund 1,20 und 2,40 €/m<sup>3</sup>. Der Unterschied zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert beträgt mehr als 1 €/m<sup>3</sup>; der höchste Wert ist fast doppelt so hoch wie der niedrigste. Wie die folgende Abbildung mit 0,20-€-Intervallen zeigt, haben 25 Wasserversorger ein

<sup>157</sup> So auch OLG Düsseldorf, Beschl. v. 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V) „Berliner Wasser“ Rn. 115, 150.



abgabenbereinigtes Nettopreisniveau unter 1,80 €/m<sup>3</sup> (etwa die Mitte zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert), 13 darüber. Betrachtet man 0,20-€-Intervalle ausgehend von 1,20 €, befinden sich viele Wasserversorger im Intervall 1,40-1,60 € sowie im Intervall 1,60-1,80 €. Selbst nach der Bereinigung der Abgaben bleiben somit deutliche Unterschiede im Preisniveau der betrachteten Wasserversorger.

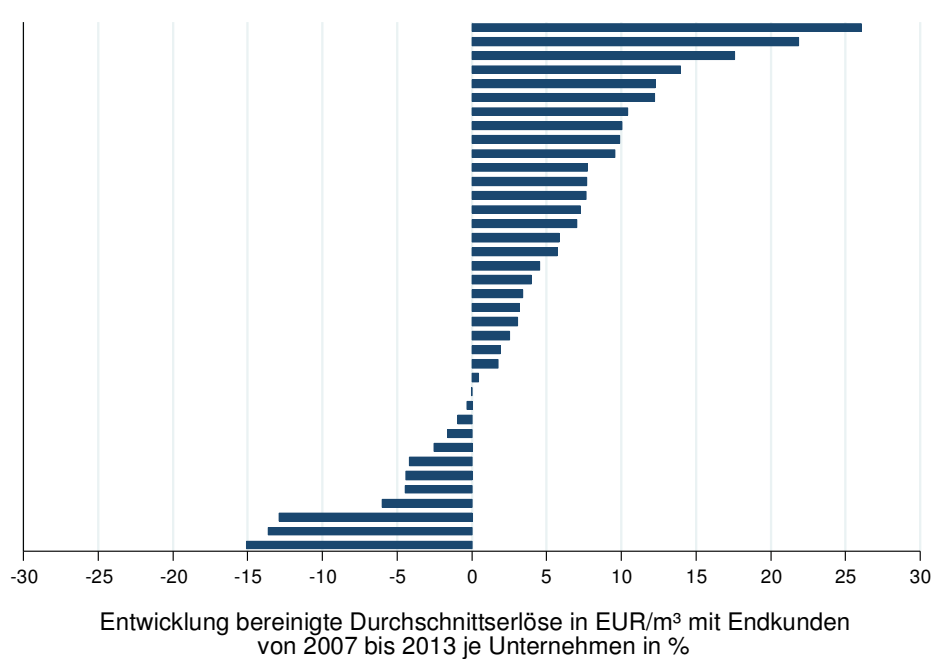
**Abbildung 10:**  
**Abgabenbereinigte Nettodurchschnittserlöse pro m<sup>3</sup> mit Endkunden 2013**



#### **b) Entwicklungen bei einzelnen Wasserversorgern**

Betrachtet man die Veränderung der abgabenbereinigten Nettoerlöse in €/m<sup>3</sup> für die einzelnen Versorger im Zeitraum von 2007 bis 2013 [in % des abgabenbereinigten Nettopreisniveaus im Jahr 2007], zeigen sich auch hier – wie bereits bei der Entwicklung der Nettoerlöse in €/m<sup>3</sup> – deutliche Unterschiede zwischen den betrachteten Wasserversorgern. Die folgende Abbildung zeigt, dass bei den meisten der dargestellten Wasserversorgern die durchschnittlichen abgabenbereinigten Nettoerlöse tatsächlich insgesamt gestiegen sind. Bei etwa einem Drittel der dargestellten Versorger sind sie gesunken.

**Abbildung 11:**  
**Veränderung der abgabenbereinigten Nettodurchschnittserlöse mit Endkunden von 2007 bis 2013**



Im Vergleich dazu ist die prozentuale Veränderung der Abgabenbelastung im selben Zeitraum zum Teil ausgeprägter – mit Rückgängen und Anstiegen von zum Teil mehr als 30 % (Abbildung 8). Dies kann jedoch auch einfach daran liegen, dass die absoluten Werte der Abgabenbelastung in €/m<sup>3</sup> wesentlich geringer sind als die der abgabenbereinigten Nettoerlöse in €/m<sup>3</sup> und kleine Veränderungen in €/m<sup>3</sup> gemessen an den Ausgangswerten relativ groß sind.

#### 4. Zusammensetzung und Struktur der Wassererlöse mit Endkunden

Wie eingangs in diesem Abschnitt erwähnt, betrachtet die Beschlussabteilung die durchschnittlichen Erlöse eines Wasserversorgers unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Tarifsystems und etwaiger Sonderkonditionen. In diesem Teilabschnitt werden zusätzlich drei Aspekte bezüglich der Zusammensetzung und Struktur der Wassererlöse mit Endkunden dargestellt.

##### a) Anteil der Grundentgelte an den Gesamtentgelten

Über die umfassendste Datenlage zu den in Deutschland gezahlten Grundentgelten dürfte der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW) verfügen. Zum einen gehören ihm die meisten deutschen Wasserversorger an; nach eigenen Angaben repräsentieren die Mitglieder des BDEW ca. 80 % der gesamten bundesdeutschen Trinkwasserförderung. Zum anderen hat er die Zusammensetzung der Wasserentgelte umfassend untersucht und die Ergebnisse anschaulich in seinem aktuellen „Praxisleitfaden Wasserpreismodelle“ vom Januar 2015 dargestellt. Der Praxisleitfaden enthält u. a. folgende Erkenntnisse:

- Bundesweit betrug im Jahr 2012 der Anteil der Grundentgelte an den Gesamtentgelten ca. 12,5 %<sup>158</sup> (zum Vergleich: im Strombereich liegt der Anteil der Grundentgelte bei ca. 10 %<sup>159</sup>).
- In allen ostdeutschen Bundesländern ist der Anteil deutlich höher (von 14,7 % bis zu 24,2 %), in den westdeutschen Bundesländern ist er zum Teil wesentlich niedriger (teilweise weniger als 5 %).<sup>160</sup>
- Die einzige Ausnahme in Westdeutschland bildet NRW, wo der Anteil der Grundentgelte bereits 2012 durchschnittlich mehr als 20 % betrug.<sup>161</sup>
- In den anderen europäischen Ländern ist der Anteil der Grundentgelte durchschnittlich höher als in Deutschland (> 20 %). Aber auch hier variieren die Systeme sehr stark (von 0 % bis 100 % Anteil der Grundentgelte), und zwar nicht nur zwischen den Staaten, sondern ebenso innerhalb der einzelnen Länder.<sup>162</sup>

Entsprechend den Empfehlungen ihrer Verbände<sup>163</sup> gestalten die Wasserversorger ihre Preise zunehmend verbrauchsunabhängig aus und erhöhen den Anteil der Grundentgelte an den Gesamtentgelten. Dadurch reduzieren die Wasserversorger das mit Absatzrückgängen verbundene Erlösrisiko. Sämtliche Beschwerden, die das Bundeskartellamt über Entgelterhöhungen der Wasserversorger erhält, beziehen sich auf die Erhöhung verbrauchsunabhängiger Grundpreise/Grundgebühren in diesem oder im nachfolgenden Sinne. Weit verbreitet ist nämlich die Einführung zusätzlicher verbrauchsunabhängiger Entgeltbestandteile, die z. B. als Verrechnungspreis, Bereitstellungspreis o. ä. bezeichnet werden. Sie richten sich oftmals nach der Zahl der hinter einem Hausanschluss stehenden Wohn- oder Gewerbeeinheiten. Der Bundesgerichtshof hat eine Tarifumstellung in Richtung verbrauchsunabhängiger Preiskomponenten nicht als unbillig im Sinne des § 315 BGB angesehen, selbst wenn diese lediglich auf die Anzahl von Wohneinheiten abstellen und Wohnungsleerstände unberücksichtigt lassen.<sup>164</sup> Die sich anschließende Frage, wer das Leerstandsrisiko zu tragen hat, betrifft das Verhältnis zwischen Mieter und Vermieter. Letzterer kann bei erheblichem Wohnungsleerstand gehindert sein, die auf leerstehende Wohnungen entfallenden Fixkosten der Wasserversorgung auf seine Mieter umzulegen.<sup>165</sup>

## b) Arbeitspreis und Grundpreis für Tarifkunden

Die folgende Abbildung soll am Beispiel des Tarifs für einen Hausanschluss mit Qn 2,5 und einer Wohneinheit (Einfamilienhaus) mit einem Jahresverbrauch von 100 m<sup>3</sup> darstellen, dass sich die Vorteilhaftigkeit eines Tarifs bestehend aus verschiedenen Bestandteilen nicht zwingend aus einer einzigen Komponente ableiten lässt. Dazu werden der Arbeitspreis und die Summe der bestehenden Grundpreise zum 01.06.2016<sup>166</sup> der betrachteten 38 Wasserversorger jeweils in der Abbildung aufgeführt.<sup>167</sup> Die horizontale Achse misst die Summe der jährlichen Netto-Grundpreise für den unterstellten Abnahmefall, die vertikale Achse den Netto-

<sup>158</sup> BDEW, „Praxisleitfaden Wasserpreismodelle“, Januar 2015, S. 14.

<sup>159</sup> BDEW, „Praxisleitfaden Wasserpreismodelle“, Januar 2015, S. 16.

<sup>160</sup> BDEW, „Praxisleitfaden Wasserpreismodelle“, Januar 2015, S. 14, Abb. 1.

<sup>161</sup> BDEW, „Praxisleitfaden Wasserpreismodelle“, Januar 2015, S. 14, Abb. 1.

<sup>162</sup> BDEW, „Praxisleitfaden Wasserpreismodelle“, Januar 2015, S. 15, Abb. 2.

<sup>163</sup> Z. B. BDEW, „Praxisleitfaden Wasserpreismodelle“, Januar 2015, S. 8.

<sup>164</sup> BGH, Urteil vom 20. Mai 2015 - VIII ZR 136/14 (auch VIII ZR 147/14 u. a.).

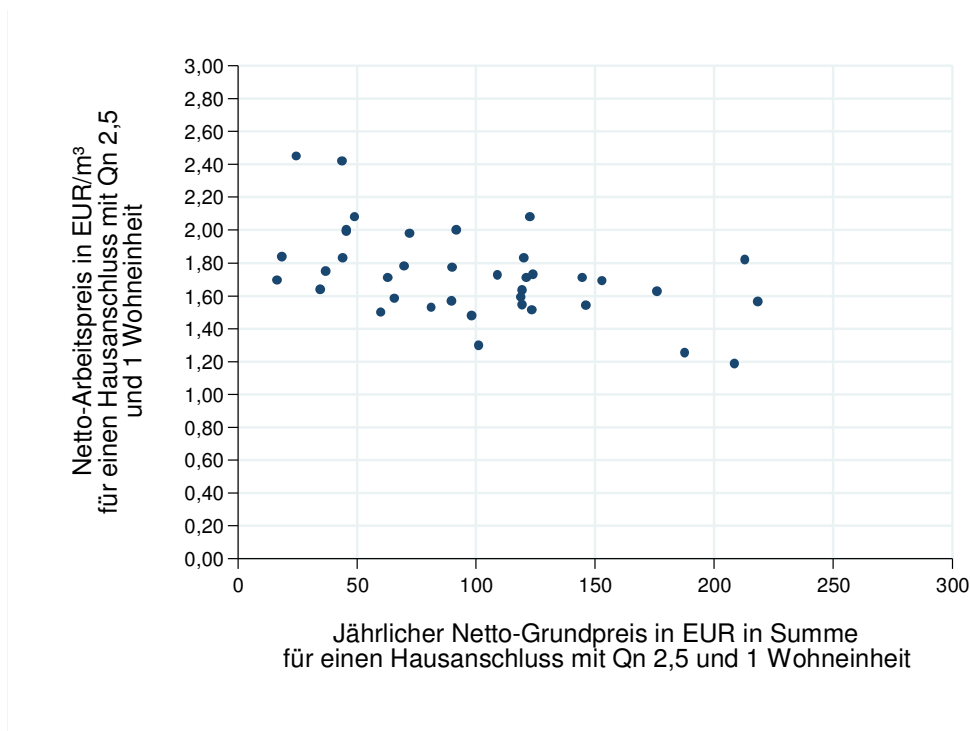
<sup>165</sup> BGH, Urteil vom 6. Oktober 2010 – VIII ZR 183/09, NJW 2010, 3645 Rn. 22f.

<sup>166</sup> Die Tarife wurden den im Internet veröffentlichten Tarifblättern bzw. Gebührensatzungen entnommen.

<sup>167</sup> Da bei einzelnen der betrachteten Wasserversorgern die Höhe des Arbeitspreises in €/m<sup>3</sup> oder des Grundpreises von Verbrauchsgruppen abhängig ist, wurde ein Jahresverbrauch von 100 m<sup>3</sup> unterstellt.

Arbeitspreis in €/m<sup>3</sup>. Jeder abgebildete Punkt steht für einen Wasserversorger und stellt die dort geltende Kombination aus Arbeitspreis und Summe der Grundpreise für den unterstellten Abnahmefall dar. Es ist ersichtlich, dass der bezüglich des Arbeitspreises teuerste Wasserversorger nicht der bezüglich der Summe der Grundpreise teuerste Wasserversorger ist und umgekehrt. Insgesamt zeigt die Abbildung eher einen schwach negativen Zusammenhang zwischen den beiden Größen. Im Vergleich hohe Arbeitspreise sind zum Teil mit relativ geringen Grundpreisen verbunden; im Vergleich geringe Arbeitspreise sind zum Teil mit relativ hohen Grundpreisen verbunden.

**Abbildung 12:**  
**Netto-Arbeitspreis und Summe der jährlichen Netto-Grundpreise der 38 Wasserversorger für einen Hausanschluss Qn 2,5 und eine Wohneinheit mit Jahresverbrauch 100 m<sup>3</sup>**



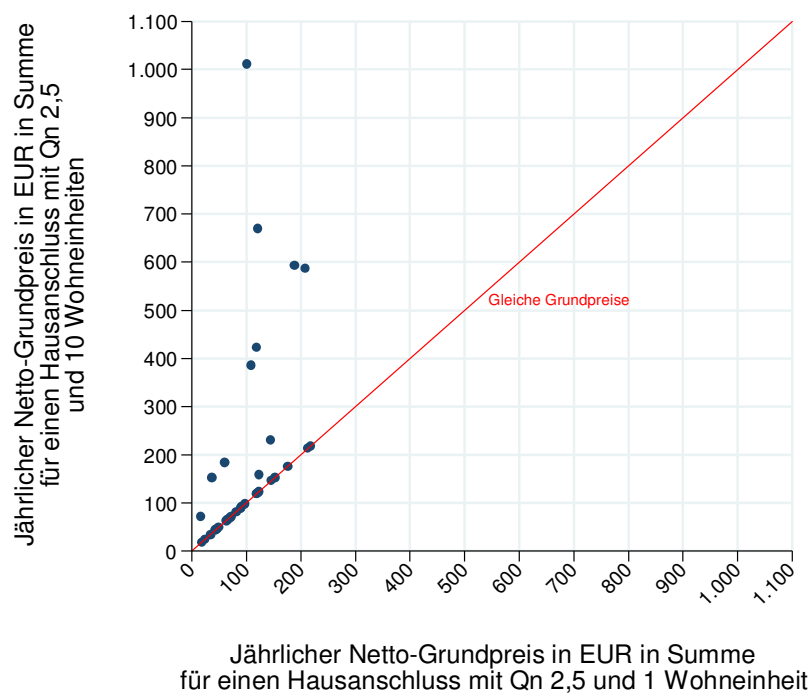
Die Abbildung zeigt auch, dass die Spanne der jährlichen Netto-Grundpreise in Summe für den Fall eines Einfamilienhauses (1 Wohneinheit) relativ hoch ist: Bei einigen Versorgern liegt der Preis unter 50 € pro Jahr, bei anderen jedoch bei über 200 €. Der Grundpreis eines Wasserversorgers kann das Zehnfache des Grundpreises eines anderen Versorgers betragen. Beim Netto-Arbeitspreis ist die Spanne geringer. Der diesbezüglich höchste Preis beläuft sich auf etwas mehr als das Doppelte des niedrigsten Preises. Bei einem Verbrauch von 100 m<sup>3</sup> kann zum Teil aber ein teurerer Grundpreis durch einen günstigeren Arbeitspreis ausgeglichen werden.

### c) Grundpreis für Tarifkunden und Anzahl der Wohneinheiten

Die folgende Abbildung vergleicht bei jedem einzelnen Versorger den Grundpreis für ein Einfamilienhaus mit dem Grundpreis für ein Mehrfamilienhaus (10 Wohneinheiten), wobei jedes der beiden Häuser mit einem

Hausanschluss der Zählergröße Qn 2,5 versorgt wird.<sup>168</sup> Die Abbildung zeigt ausschließlich die Höhe der Grundpreise. Da bei vier Versorgern der Grundpreis verbrauchsabhängig ausgestaltet ist, soll – allein zur Berechnung des Grundpreises – unterstellt werden, dass das Einfamilienhaus einen Verbrauch von 100 m<sup>3</sup> im Jahr hat und das Mehrfamilienhaus einen Verbrauch von 1.000 m<sup>3</sup> im Jahr (also 100 m<sup>3</sup> pro Wohneinheit). Erkennbar wird, ob und in welchem Maße die Grundpreise durch den Verbrauch oder nach Anzahl der Wohneinheiten variieren. Dazu werden der Grundpreis in Summe für einen Anschluss mit einer Wohneinheit und der Grundpreis in Summe für einen Anschluss mit 10 Wohneinheiten zum 01.06.2016 der betrachteten 38 Wasserversorger jeweils in der Abbildung aufgeführt.<sup>169</sup> Die horizontale Achse misst den jährlichen Netto-Grundpreis in Summe für einen Anschluss Qn 2,5 mit einer Wohneinheit, die vertikale Achse den jährlichen Netto-Grundpreis in Summe für einen Anschluss Qn 2,5 mit 10 Wohneinheiten. Jeder abgebildete Punkt steht für einen Wasserversorger und stellt die dort geltende Kombination aus den beiden Grundpreisen dar.

**Abbildung 13:**  
Einfluss der Anzahl der Wohneinheiten auf den jährlichen Netto-Grundpreis der 38 Wasserversorger



Bei 27 der 38 Wasserversorger sind die beiden Grundpreise in Summe identisch, d. h. die Grundpreise sind unabhängig von der unterstellten Anzahl der Wohneinheiten sowie des unterstellten Jahresverbrauchs des Hauses; die Punkte dieser Versorger liegen auf der diagonalen roten Linie, die gleiche Grundpreise markiert. Bei den übrigen elf Versorgern sind die Grundpreise in Summe für einen Anschluss mit 10 Wohneinheiten höher. Ursache dafür ist bei manchen Versorgern ein erhöhter Grundpreis wegen des erhöhten Jahresverbrauchs des Hauses und bei anderen Versorgern ein zusätzlicher Grundpreis für die erhöhte Anzahl an Wohneinheiten. Teilweise befinden sich die Punkte dieser Versorger deutlich oberhalb der roten Linie,

<sup>168</sup> Mit einem Hausanschluss Qn 2,5 können auch kleine und mittelgroße Mehrfamilienhäuser versorgt werden. Soweit der Versorger größere Hausanschlüsse in dieselbe Tarifgruppe einsortiert wie Qn 2,5 (z. B. in Köln, Krefeld) gelten die dargestellten Preise für diese Hausanschlüsse ebenso.

<sup>169</sup> Die Tarife wurden den im Internet veröffentlichten Tarifblättern bzw. den kommunalen Gebührensatzungen entnommen.

was bedeutet, dass der Grundpreis für einen Anschluss mit 10 Wohneinheiten den Grundpreis für einen Anschluss mit einer Wohneinheit deutlich übersteigt.

Die individuelle Auswertung der Punkte oberhalb der roten Linie ergibt, dass bei einer verbrauchsabhängigen Erhöhung des Grundpreises diese absolut gesehen eher begrenzt ist. Wird die Grundpreiserhöhung dagegen von der Anzahl der im Haus vorhandenen Wohneinheiten abhängig gemacht, beträgt der Grundpreis für Mehrfamilienhäuser meist ein Vielfaches des Grundpreises für Einfamilienhäuser.

## 5. Vergleich der Wasserpreise für Endkunden mit jenen für Weiterverteiler

Wie Abbildung 1 für das Jahr 2013 zeigt, belieferten viele der 38 befragten Wasserversorger neben Endkunden auch Weiterverteiler. Der Anteil des Absatzes an Weiterverteiler [in % an der Summe aus Endkundenabsatz und Weiterverteilerabsatz] hielt sich bei den meisten jedoch in Grenzen. Nur bei acht Wasserversorgern übersteigt der Anteil 10 %; bei drei Wasserversorgern ist er deutlich größer als 20 %.

Wie eingangs in diesem Abschnitt erwähnt, liegt der Fokus der Beschlussabteilung in diesem Bericht auf den Erlösen eines Wasserversorgers mit Endkunden. In diesem Teilabschnitt findet zusätzlich ein Vergleich mit den Erlösen mit Weiterverteiler statt. Dabei ist zu beachten, dass für das Endkundengeschäft und das Weiterverteilergeschäft zum Teil unterschiedliche Abgaben vom Wasserversorger zu entrichten sind, und dass sich die Bedürfnisse und Handlungsoptionen der Weiterverteiler deutlich von jenen der Endkunden unterscheiden können.

Die folgende Abbildung zeigt die durchschnittlichen Nettoerlöse mit Weiterverteiler im Jahr 2013 für die einzelnen Wasserversorger [in 0,20-€-Intervallen]. Dazu wurden – analog zur Ermittlung der durchschnittlichen Nettoerlöse mit Endkunden – sämtliche Erlöse [in €], die ein Wasserversorger mit dem Verkauf von leitungsgebundenem Trinkwasser an Weiterverteiler erzielt, durch die an die Weiterverteiler abgesetzten Wassermengen [in m<sup>3</sup>] geteilt.<sup>170</sup> Die dargestellten Nettopreise variieren zwischen rund 0,20 und 2,00 €/m<sup>3</sup>. Im Vergleich zu den anderen Werten scheint der teuerste Preis aber ein Ausreißer zu sein.<sup>171</sup> Er ist fast doppelt so hoch wie der zweithöchste Preis mit einem Wert von 1,00 – 1,20 €/m<sup>3</sup>. Relativ gesehen unterscheiden sich die Preise stark – selbst wenn man vom höchsten Preis absieht. Der zweithöchste Preis beträgt mehr als das Dreifache des niedrigsten Preises.

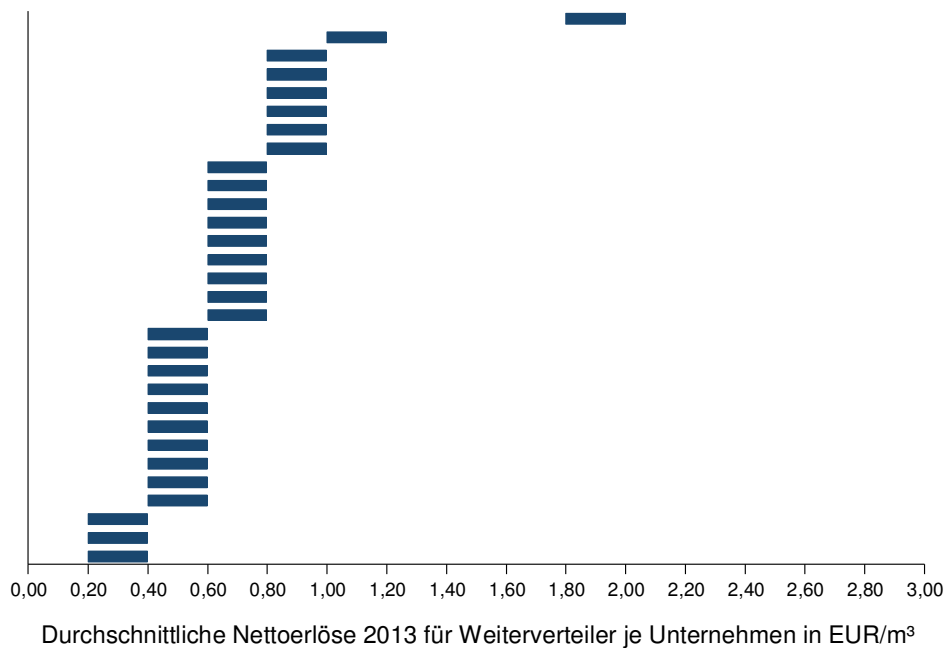
13 Wasserversorger haben ein Preisniveau von unter 0,60 €/m<sup>3</sup> (etwa die Mitte zwischen dem zweit teuersten und dem niedrigsten Wert), 17 darüber. Betrachtet man 0,20-€-Intervalle ausgehend von 0,20 € befinden sich viele Wasserversorger im Intervall 0,40-0,60 € und 0,60-0,80 €.

---

<sup>170</sup> Für jene Versorger, die im Jahr 2013 keine Weiterverteiler belieferten, konnte kein Wert ermittelt und dargestellt werden.

<sup>171</sup> Dies mag an einer geringen Mengenabnahme liegen, so dass dem hohen Preis absolut gesehen kein hohes Gewicht zukommt.

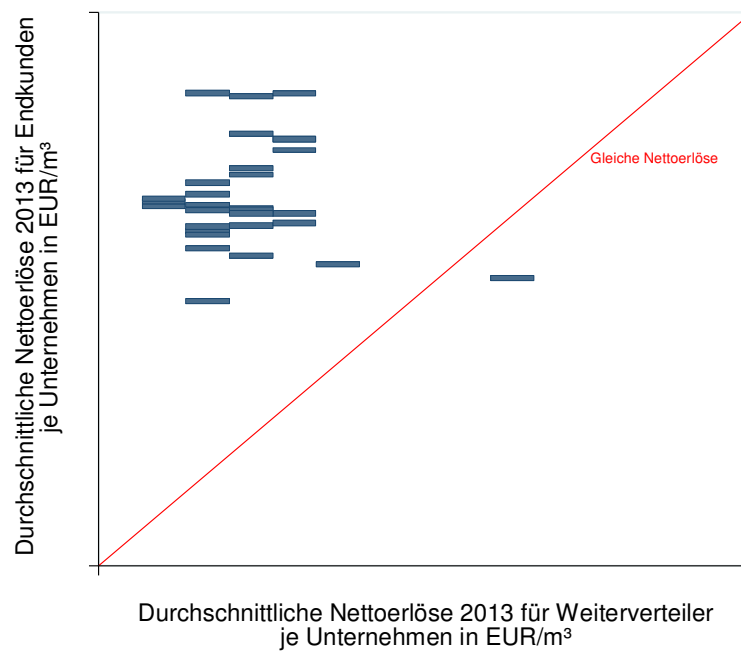
Abbildung 14:  
Nettodurchschnittserlöse mit Weiterverteilern 2013



Die folgende Abbildung stellt zusätzlich dar, inwieweit sich das Preisniveau für Weiterverteiler vom Niveau für Endkunden desselben Wasserversorgers unterscheidet. Dazu werden die beiden Preisniveaus der betrachteten Wasserversorger jeweils in der Abbildung aufgeführt. Die horizontale Achse misst das Preisniveau für Weiterverteiler [in 0,20-€-Intervallen], die vertikale Achse jenes für Endkunden. Jeder abgebildete Balken steht für einen Wasserversorger und stellt die dort geltende Kombination der beiden Preisniveaus dar. Abgesehen von einer einzigen Ausnahme sind die durchschnittlichen Nettoerlöse mit Endkunden deutlich höher als die durchschnittlichen Nettoerlöse mit Weiterverteilern. Der Unterschied beträgt häufig mehr als 1 €/m<sup>3</sup>. Mit einer unterschiedlichen Abgabenbelastung können diese Abweichungen alleine nicht erklärt werden. Denn die im Vergleich zum Weiterverteilergeschäft zusätzliche Belastung des Endkundengeschäfts bezieht sich alleine auf die KA, die bei allen 38 betrachteten Wasserversorgern deutlich weniger als 0,50 €/m<sup>3</sup> beträgt.

Ein starker Zusammenhang zwischen den Preisniveaus ist aus der Abbildung nicht zu erkennen, selbst wenn man vom Ausreißer mit dem teuersten Preisniveau für Weiterverteiler absieht. Die Wasserversorger mit den höchsten Preisniveaus für Endkunden gehören nicht unbedingt zu den Wasserversorgern mit den höchsten Preisniveaus für Weiterverteiler. Umgekehrt gehören die Wasserversorger mit den höchsten Preisniveaus für Weiterverteiler auch nicht unbedingt zu den Wasserversorgern mit den höchsten Preisniveaus für Endkunden. Es ist aber auch kein negativer Zusammenhang erkennbar.

Abbildung 15:  
 Nettodurchschnittserlöse mit Weiterverteilern vs. Nettodurchschnittserlöse mit Endkunden



## II. Wesentliche Strukturbedingungen und Preise

Eine ganze Reihe von Faktoren, die die Kosten der Wasserversorgungsunternehmen bestimmen, ist von den Unternehmen nicht beeinflussbar.<sup>172</sup> Zu solchen exogenen Strukturbedingungen zählen die Größe des Versorgungsgebiets, die Dichte des Versorgungsgebiets, sowie weitere Bedingungen, die die Gewinnung und Verteilung des Trinkwassers beeinflussen, wie etwa die Verfügbarkeit von Rohwasser oder die Topographie des Versorgungsgebiets. Im Folgenden sollen die Unterschiede hinsichtlich der Strukturbedingungen zwischen den einzelnen Wasserversorgern dargestellt und darauf hin untersucht werden, ob sie mit unterschiedlichen Preisniveaus der Versorger einhergehen. Wenn eine bei einem Wasserversorger vorteilhafte Strukturbedingung nicht mit einem vergleichsweise niedrigeren Preisniveau einhergeht, heißt dies jedoch noch nicht zwingend, dass ein missbräuchlich überhöhtes Preisniveau vorliegt. Ggf. liegt bezüglich eines anderen Strukturparameters ein Nachteil vor, der den vorliegenden Vorteil aufwiegt. In Preismissbrauchsverfahren ist daher immer eine Gesamtschau über verschiedene Strukturparameter erforderlich.

Ein Teil der Strukturdaten ist nur bei der sehr umfangreichen Abfrage für die Jahre 2007 bis 2009 ermittelt worden, nicht jedoch bei späteren, stark eingeschränkten Abfragen. Dabei handelt es sich um Daten, die entweder kaum Veränderungen unterliegen (insb. Höhenunterschiede im Versorgungsgebiet/Druckzonen), oder die für die Vergleichsprüfung nicht unmittelbar relevant werden. So werden z. B. Einwohnerzahlen (= Daten zu den versorgten Einwohnern im Versorgungsgebiet, welches leicht von dem Stadtgebiet abweichen kann) für die Vergleichsprüfung nicht unmittelbar herangezogen, da die konkreten Absatzzahlen (sowie auch

<sup>172</sup> Dies sind dem Unternehmen nicht zurechenbare Umstände, die auch jedes andere Unternehmen in der Situation vorfinden würde und nicht beeinflussen könnte. Vgl. BGH, Beschl. v. 2.2.2010, „Wasserpreise Wetzlar“, Fn. 3 Rn. 41 ff.



Umsätze, Abgabenhöhe, Netzlängen, Netzverlustquoten etc.) präzise für 2013 vorliegen und die Einwohnerzahlen insoweit kaum zusätzlichen Informationsgehalt hätten.

## 1. Größe des Wasserversorgers bzw. des Wasserversorgungsgebiets

### a) Vorteil

Die Größe eines Wasserversorgers bzw. des Wasserversorgungsgebiets ist mitbestimmend für die Höhe der Kosten pro abgesetzten m<sup>3</sup> Trinkwasser. Denn mit der Größe genießt ein Unternehmen Vorteile, sog. Skalenerträge, die sich z. B. darin manifestieren, dass das Unternehmen effizienter wird oder über bessere Prozesse verfügt. Sie realisieren sich i. d. R. auch dadurch, dass größenunabhängige Fixkosten (wie z. B. Mindestkosten für Verwaltung, Labor etc.) auf eine größere Basis verteilt werden können.

### b) Kriterien und Unterschiede zwischen den einzelnen Wasserversorgern

Typische Kriterien zur Messung der Größe eines Wasserversorgers bzw. des Wasserversorgungsgebiets sind der Absatz an Endkunden, der Absatz an Endkunden und Weiterverteiler, die Anzahl der Hausanschlüsse und die Gesamtlänge des Netzes. Die folgende Abbildung zeigt anhand dieser vier Kriterien die Größe der betrachteten 38 Wasserversorger.

Obwohl die 38 betrachteten Unternehmen die größten Städte Deutschlands versorgen und damit zu den größten Wasserversorgern in Deutschland zählen, sind erhebliche Unterschiede zwischen den betrachteten Versorgern zu beobachten. Die Berliner Wasserbetriebe sind hinsichtlich des Endkundenabsatzes des Jahres 2013 mit deutlichem Abstand der größte Versorger. Danach folgen die Versorger der anderen Millionenmetropolen sowie die Gelsenwasser AG, die jeweils mehr als 50 Mio. m<sup>3</sup> Absatz an Endkunden im Jahr 2013 verzeichneten. Teilweise sind deren Absätze bereits geringer als die Hälfte der Absätze der Berliner Wasserbetriebe. Insgesamt weisen die meisten der betrachteten großstädtischen Wasserversorger Absätze an Endkunden von deutlich weniger als 50 Mio. m<sup>3</sup> auf.

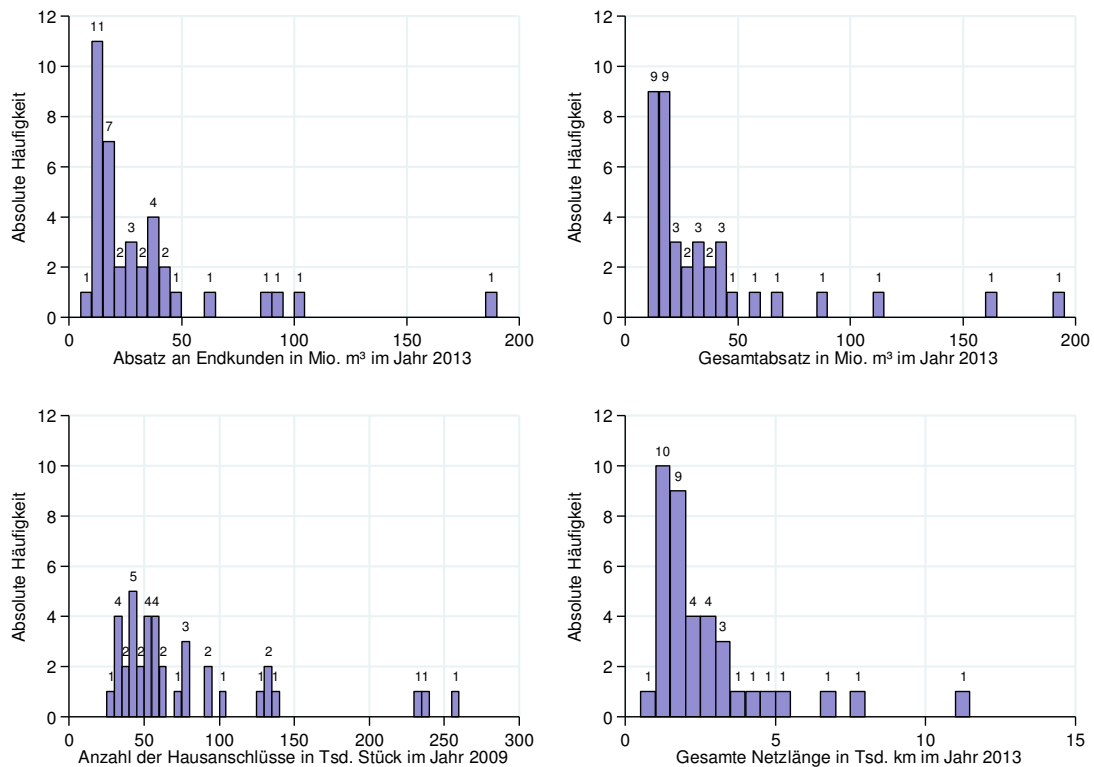
Berücksichtigt man neben den Absätzen an Endkunden auch die Absätze an Weiterverteiler verringert sich der Abstand zwischen dem größten und dem zweitgrößten Wasserversorger Deutschlands. Der Größenunterschied zwischen dem größten und dem drittgrößten sowie den danach folgenden Wasserversorgern ist weiterhin sehr groß. Die meisten Unternehmen verzeichneten auch unter Berücksichtigung der Absätze an Weiterverteiler weniger als 50 Mio. m<sup>3</sup> Absatz.

In Bezug auf die Anzahl der Hausanschlüsse im Jahr 2009<sup>173</sup> gibt es eine Spitzengruppe mit drei Unternehmen, die jeweils deutlich mehr als 200.000 Hausanschlüsse versorgen, und zu der auch die Berliner Wasserbetriebe zählen – trotz des in Berlin typischen Geschosswohnungsbaus und der deswegen relativ geringen Anzahl an Hausanschlüssen. Danach folgen vier Unternehmen mit 100.000 – 150.000 Hausanschlüssen. Die meisten der betrachteten Unternehmen versorgen weniger als 100.000 Anschlüsse, mehr als ein Drittel weniger als 50.000.

<sup>173</sup> Der entsprechende Wert für das Jahr 2013 wurde nicht von allen Unternehmen erhoben. Erhebliche Veränderungen bis zum Jahr 2013 sind nicht zu erwarten.

Auch im Hinblick auf die Netzlänge des Jahres 2013 sind die Berliner Wasserbetriebe der mit großem Abstand größte Wasserversorger.<sup>174</sup> Danach folgen Hamburg, München und die Gelsenwasser AG/Gelsenkirchen (aufgezählt in der absteigenden Reihenfolge ihrer Einwohnerzahl) mit jeweils deutlich weniger als 10.000 km Netzlänge. Die meisten der betrachteten Wasserversorger verfügen über eine gesamte Netzlänge von deutlich weniger als 5.000 km.

**Abbildung 16:**  
**Verteilung der Größe der 38 Wasserversorger anhand verschiedener Größenkriterien**



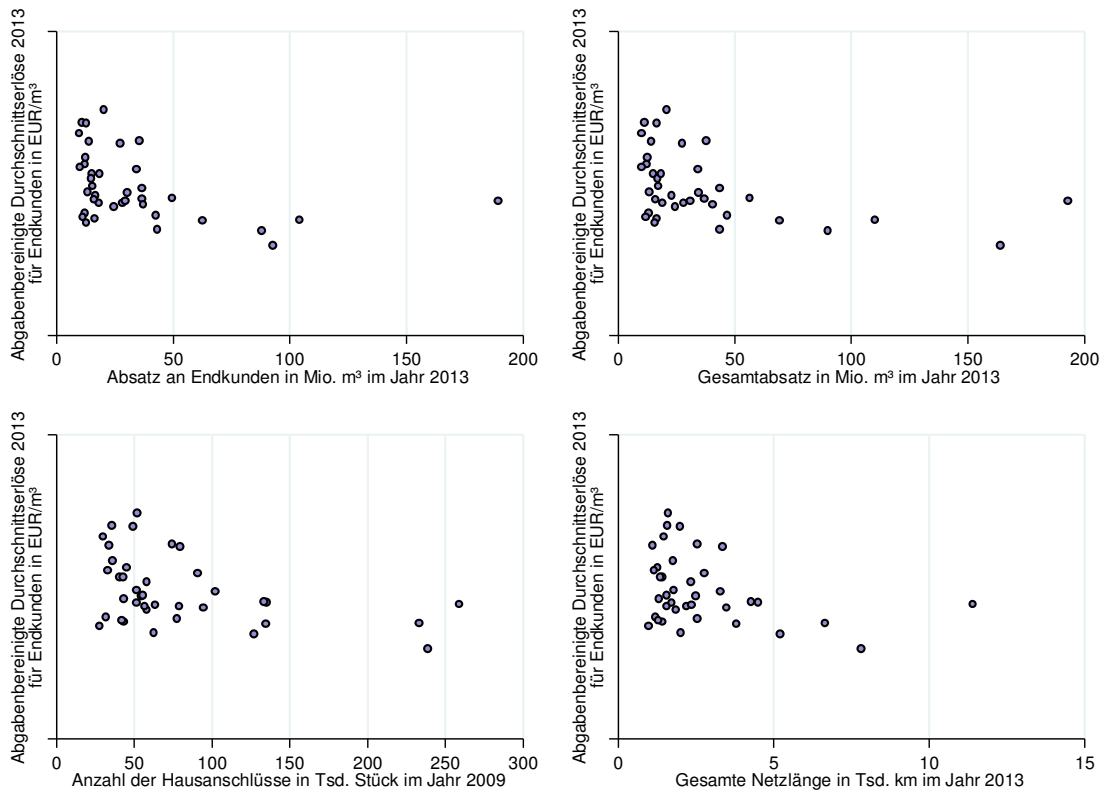
### c) Größe und abgabenbereinigte Nettopreise

Die folgende Abbildung stellt dar, ob große Unternehmen tatsächlich auch ein günstigeres (abgabenbereinigtes) Preisniveau aufweisen als kleinere Unternehmen. Dazu werden die Größe (anhand der vier zuvor genannten Kriterien) und das (abgabenbereinigte) Preisniveau im Jahr 2013 der betrachteten 38 Wasserversorger jeweils in der Abbildung aufgeführt. Die horizontale Achse misst jeweils die Größe, die vertikale Achse das (abgabenbereinigte) Preisniveau. Jeder abgebildete Punkt steht für einen Wasserversorger und stellt die dort herrschende Kombination aus Größe und Preisniveau dar. Im Hinblick auf jedes dargestellte Größenkriterium ist zu beobachten, dass die fünf bis sechs größten Wasserversorger tatsächlich ein vergleichsweise geringes Preisniveau aufweisen. Auffällig ist jedoch, dass es daneben verhältnismäßig kleine Unternehmen gibt mit ähnlich günstigem Preisniveau. Bezogen auf die befragten 38

<sup>174</sup> Zur Netzlänge zählen nicht die auf der Homepage der Versorger bisweilen allein angegebenen Transport- bzw. Zubringerleitungen, sondern auch die Hausanschlussleitungen.

größtstädtischen Wasserversorger ist bei den kleineren Unternehmen die Streuung des Preisniveaus deutlich größer als bei den großen Unternehmen.

**Abbildung 17:**  
Größe und abgabenbereinigtes Preisniveau der 38 Wasserversorger



## 2. Dichte des Versorgungsgebiets

### a) Vorteil

Neben der Größe eines Wasserversorgers bzw. des Wasserversorgungsgebiets ist die Dichte des Versorgungsgebiets ein Faktor, der die Höhe der Kosten pro abgesetztem  $\text{m}^3$  Trinkwasser mitbestimmt. Denn je dichter oder ausgelasteter ein Versorgungsgebiet ist, desto geringer ist die Infrastruktur (z. B. Netzlänge), die für den Absatz eines  $\text{m}^3$  Trinkwassers erforderlich ist. Bei der Wasserversorgung scheint dieser Faktor von ganz besonderer Bedeutung zu sein, da das Leitungsnetz einen beträchtlichen Anteil der Gesamtkosten verursacht. Hinzu kommt, dass die Anlagen und Netze vieler Versorger teilweise überdimensioniert sind und eine stärkere Auslastung ohne größere Anpassungen zulassen würden.<sup>175</sup>

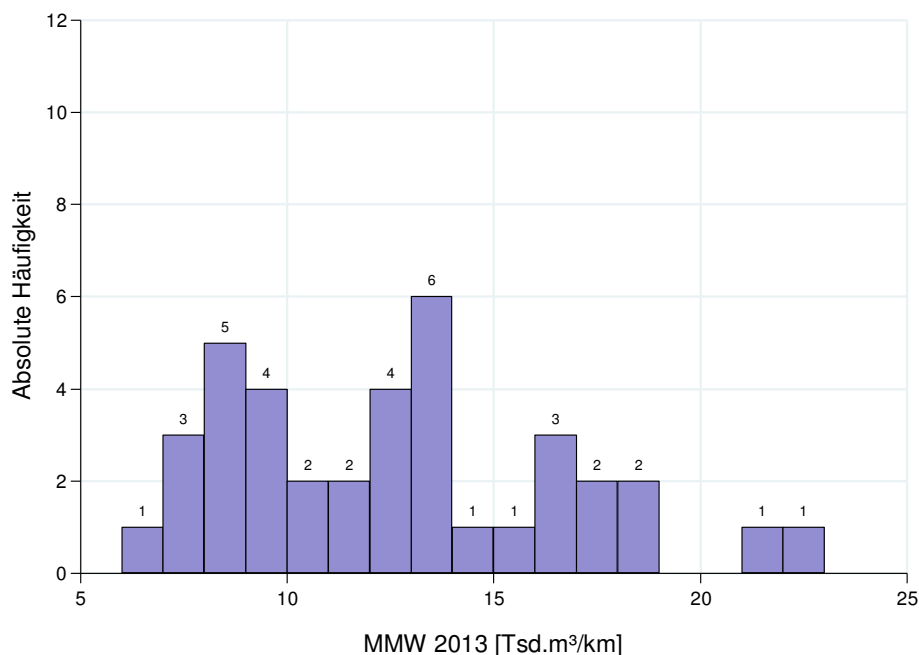
<sup>175</sup> Diese Wasserversorger haben z.T. die Auswirkungen wassersparender Technologien weit unterschätzt und auch die in manchen Städten eingetretenen demografischen Veränderungen und Bevölkerungsverluste ab den 1980iger Jahren bzw. in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung nicht vorhergesehen bzw. vorhersehen können.

## b) Kriterien und Unterschiede zwischen den einzelnen Wasserversorgern

Zentrales Kriterium der Versorgungsdichte in der bisherigen Preismissbrauchsaufsicht ist der sog. Metermengenwert (MMW), nicht zuletzt weil der BGH explizit auf den MMW als Vergleichskriterium im Rahmen des Erlösvergleichs bei Preismissbrauchsverfahren verwiesen hat.<sup>176</sup> Der MMW setzt die nutzbare Wasserabgabe<sup>177</sup> [in Tsd. m<sup>3</sup>] in Relation zur Gesamtlänge des Netzes [in km]. Versorger von ländlichen Gebieten, die sich oft dadurch auszeichnen, dass es viele kleine Abnehmer gibt (Einfamilienhäuser, Familienbetriebe) und dass die Abnehmer zudem weit zerstreut sind (Streusiedlungen), verfügen typischerweise über einen relativ geringen MMW. Je höher die Abnahme pro Hausanschluss und je geringer die Abstände zwischen den Hausanschlüssen, desto höher ist i. d. R. der MMW.

Die folgende Abbildung zeigt anhand des MMWs die Dichte der Versorgungsgebiete der betrachteten 38 Wasserversorger. Obwohl die untersuchten Wasserversorger die größten Städte Deutschlands versorgen und damit alle über verhältnismäßig dichte Versorgungsgebiete verfügen, sind auch innerhalb dieser Gruppe erhebliche Unterschiede zwischen den Versorgern zu beobachten. Während einzelne Gebiete einen MMW im Jahr 2013 von über 20 aufweisen (d. h. 20.000 m<sup>3</sup> nutzbare Wasserabgabe pro km Netzlänge), gibt es viele versorgte Gebiete mit einem MMW von weniger als 10 (d. h. 10.000 m<sup>3</sup> nutzbare Wasserabgabe pro km Netzlänge). Viele der betrachteten Unternehmen versorgen ein Gebiet mit einem MMW zwischen 10 und 20.

**Abbildung 18:**  
Verteilung der Versorgungsdichte der 38 Wasserversorger anhand des MMW



<sup>176</sup> Für die Wasserversorgung: BGH, Beschluss v. 02.02.2010, KVR 66/08 – „Wasserpreise Wetzlar“, S. 17 Rn. 46 unter Verweis auf BGHZ 163, 280, 292 – „Stadtwerke Mainz“.

<sup>177</sup> Sie besteht i. d. R. aus Absätzen an Endkunden und Weiterverteilern und etwaigen unentgeltlichen gemessenen Abgaben; Eigenverbräuche der Wasserwerke und Wasserverluste sind darin nicht enthalten.

Auch andere Indikatoren zur Beurteilung der Versorgungsdichte sind denkbar. Sie weisen zwar jeweils unterschiedliche konzeptionelle Schwächen auf – können aber gleichwohl für die genauere Analyse nützlich sein:

Ein weiterer Indikator für die Versorgungsdichte stellt die Einwohnerdichte dar. Sie setzt die Anzahl der Einwohner [in Tsd. Einheiten] ins Verhältnis zur Fläche des Versorgungsgebiets [in km<sup>2</sup>]. Im Vergleich zum MMW lässt dieses Kriterium allerdings gewerbliche Endkunden (wie z. B. Gärtnereien, Industriekunden) außer Acht.

Die Netzdichte – ein weiteres Kriterium für die Dichte des Versorgungsgebiets – setzt hingegen die Gesamtlänge des Netzes [in km] ins Verhältnis zur Fläche des Versorgungsgebiets [in km<sup>2</sup>]. Dieser Indikator berücksichtigt – im Vergleich zum MMW – aber nicht, wie viel Wasser pro Hausanschluss abgesetzt wird. Er fokussiert sich alleine auf die räumliche Verteilung der Anschlüsse bzw. deren Verbindungen.

Im Gegensatz zur Netzdichte fokussiert sich der Endkundenabsatz [in m<sup>3</sup>] pro Hausanschluss als weiterer Indikator für die Versorgungsdichte alleine auf die Abnahme pro Anschluss. Die räumliche Verteilung der Anschlüsse wird außer Acht gelassen.

Ein ähnlicher Indikator ist die Einwohneranschlussdichte, welche die Anzahl der Einwohner ins Verhältnis zur Anzahl der Hausanschlüsse setzt. Dieser ist besonders hoch, wenn es viele mehrstöckige Wohnhochhäuser im Versorgungsgebiet gibt, die mit einem Anschluss pro Hochhaus versorgt werden. In Versorgungsgebieten mit vielen gewerblichen Abnehmern und gewerblichen Abnehmern mit hohen Abnahmemengen kann die Einwohneranschlussdichte – trotz eines hohen MMW – aber relativ gering ausfallen.

Die folgende Abbildung zeigt anhand dieser vier Kriterien die Dichte der Versorgungsgebiete der betrachteten 38 Wasserversorger. Die schon eingangs erwähnten Unterschiede zeigen sich ebenso anhand der Einwohnerdichte des Jahres 2009<sup>178</sup>. Während einzelne Versorger deutlich mehr als 3.000 Einwohner pro km<sup>2</sup> versorgen, gibt es mehrere Unternehmen die pro km<sup>2</sup> weniger als 1.000 Einwohner verzeichnen. Sehr viele der betrachteten Unternehmen versorgen zwischen 1.000 und 3.000 Einwohner pro km<sup>2</sup>.

Auch eine Betrachtung der Netzdichte des Jahres 2009<sup>179</sup> verdeutlicht die Unterschiede zwischen den betrachteten großstädtischen Versorgern. Die diesbezüglich vorteilhaftesten Gebiete weisen einen Wert von deutlich mehr als 10 km Netz pro km<sup>2</sup> auf, während in den diesbezüglich nachteiligsten Gebieten weniger als 5 km Netz pro km<sup>2</sup> vorzufinden sind.<sup>180</sup>

Betrachtet man den Endkundenabsatz pro Hausanschluss des Jahres 2009<sup>181</sup>, so sind auch hier deutliche Unterschiede in der Dichte des Versorgungsgebiets zu erkennen. In den meisten Gebieten werden zwischen 200 und 500 m<sup>3</sup> Absatz pro Hausanschluss abgesetzt. Die diesbezüglich vorteilhaftesten Gebieten weisen einen Wert von mehr als 600 m<sup>3</sup> Endkundenabsatz pro Hausanschluss auf.

---

<sup>178</sup> Die Anzahl der versorgten Einwohner sowie das Versorgungsgebiet für das Jahr 2013 wurde nicht von allen Unternehmen erhoben.

<sup>179</sup> Das Versorgungsgebiet für das Jahr 2013 wurde nicht von allen Unternehmen erhoben.

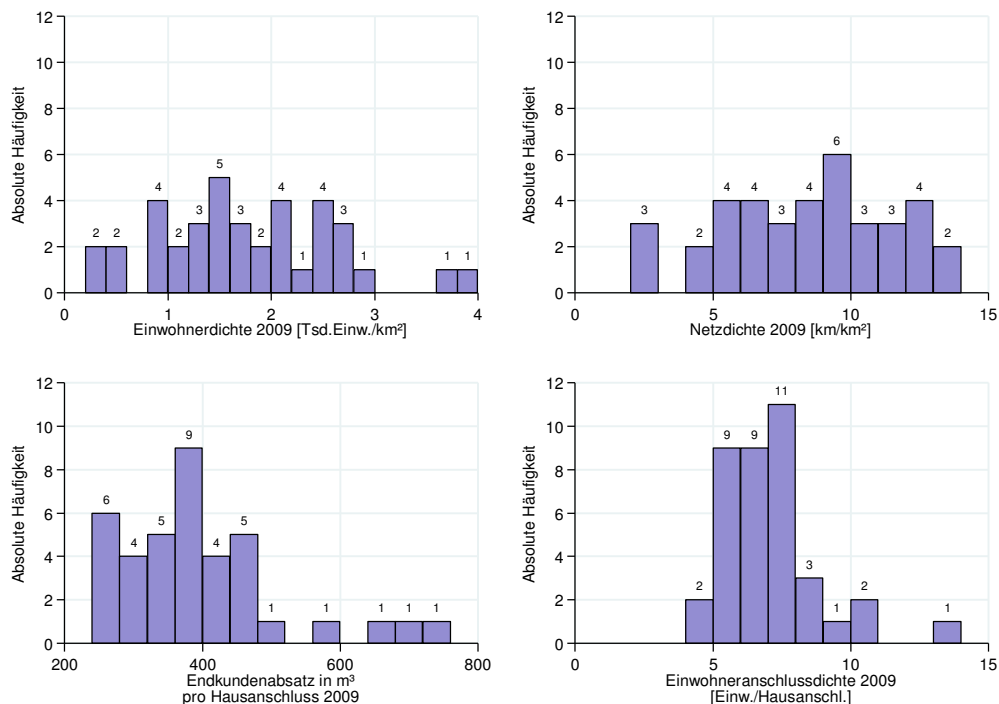
<sup>180</sup> Inwiefern die so gemessene Netzdichte tatsächlich Vor- oder Nachteile eines Gebietes im Sinne einer höheren oder niedrigeren Versorgungsdichte anzeigt, lässt sich ohne Berücksichtigung weiterer Kriterien allerdings nicht beurteilen. So könnte z. B. in einem Gebiet – bei derselben Absatzmenge und derselben Anzahl an Hausanschlüssen wie in einem anderen Gebiet – eine längere Leitung pro km<sup>2</sup> verlegt sein, weil das Netz aufgrund natürlicher oder baulicher Hindernisse die zu versorgenden Anschlüsse nicht auf dem kürzesten Weg verbinden kann.

<sup>181</sup> Die Anzahl der Hausanschlüsse für das Jahr 2013 wurde nicht von allen Unternehmen erhoben.

Auch die Einwohneranschlusssdichte des Jahres 2009<sup>182</sup> zeigt Unterschiede im Hinblick auf die Versorgungsdichte der betrachteten Versorgungsgebiete. Die meisten Unternehmen versorgen zwischen 5 bis 10 Einwohner pro Hausanschluss, während ein Versorger einen Wert von deutlich mehr als 10 aufweist.

Zu den Unternehmen mit den dichtesten Versorgungsgebieten zählen i. d. R. die Versorger von Berlin, München und Frankfurt (aufgezählt in der absteigenden Reihenfolge ihrer Einwohnerzahl). Je nach Indikator mag es aber unterschiedliche Einstufungen der Dichte eines Versorgungsgebiets geben. Nach dem abgebildeten MMW gehört bspw. Gelsenkirchen zu den dichtesten Versorgungsgebieten, während es im Hinblick auf die Netzdichte (mit Fokus auf die räumliche Verteilung der Anschlüsse) eine vergleichsweise geringe Dichte aufweist. Umgekehrt verzeichnet Bremen eine vergleichsweise hohe Netzdichte, verfügt aber über einen relativ geringen MMW. Dies liegt an den unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten der Dichtekriterien.

**Abbildung 19:**  
Verteilung der Versorgungsdichte der 38 Wasserversorger anhand verschiedener Dichtekriterien



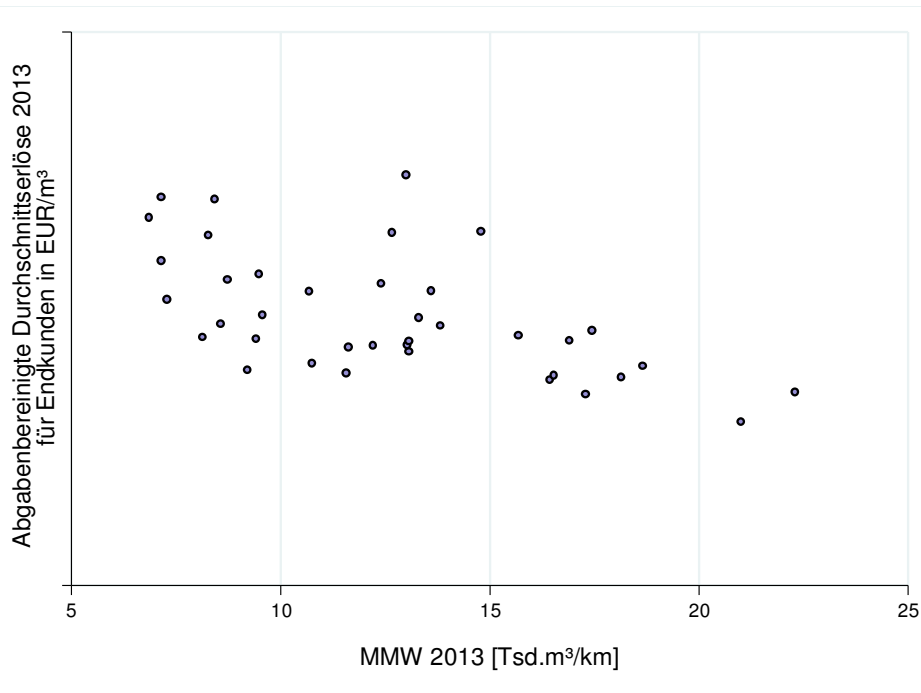
### c) Versorgungsdichte und abgabenbereinigte Nettopreise

Die folgenden Abbildungen stellen dar, ob Unternehmen mit dichten Versorgungsgebieten tatsächlich auch ein günstigeres (abgabenbereinigtes) Preisniveau aufweisen als Unternehmen mit weniger dichten Versorgungsgebieten. Dazu wird die Versorgungsdichte (zunächst anhand des MMW und dann anhand der übrigen Kriterien) und das (abgabenbereinigte) Preisniveau im Jahr 2013 der betrachteten 38 Wasserversorger aufgeführt. Die horizontale Achse in den Abbildungen misst jeweils die Versorgungsdichte,

<sup>182</sup> Die Anzahl der versorgten Einwohner und die Anzahl der Hausanschlüsse für das Jahr 2013 wurde nicht von allen Unternehmen erhoben.

die vertikale Achse das (abgabenbereinigte) Preisniveau. Jeder abgebildete Punkt steht für einen Wasserversorger und stellt die dort herrschende Kombination aus Versorgungsdichte und Preisniveau dar. Hinsichtlich des MMW scheint es so zu sein, dass relativ dichte Versorgungsgebiete tendenziell auch relativ günstigere Preise aufweisen. Drei abgebildete Wasserversorger mit einem MMW von 10-15 haben im Vergleich zu den anderen Wasserversorgern mit einem MMW von 10-15 ein auffällig hohes Preisniveau.

**Abbildung 20:**  
MMW und abgabenbereinigtes Preisniveau der 38 Wasserversorger

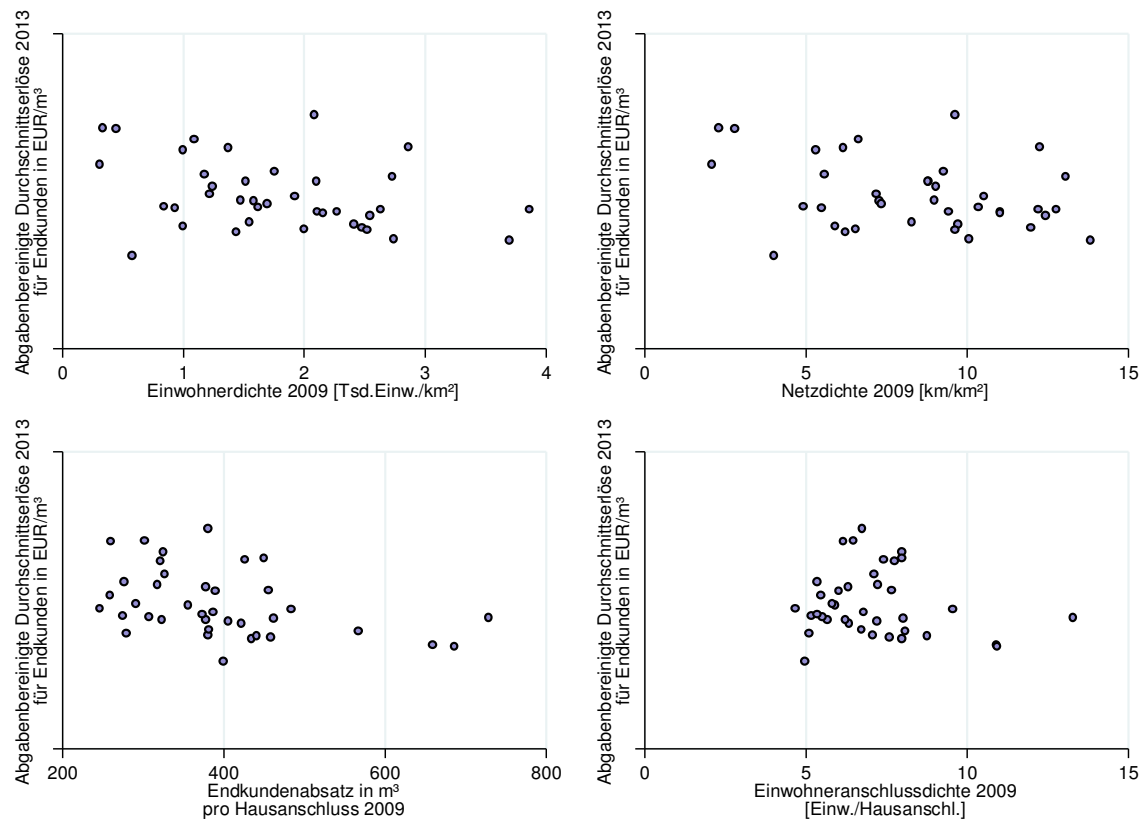


Betrachtet man die Einwohnerdichte und die Netzdichte, ergibt sich ein nicht so klares Bild wie beim MMW. Dies dürfte daran liegen, dass die Einwohnerdichte und die Netzdichte verschiedene Aspekte, wie z. B. die Absatzstärke der Kunden, nicht berücksichtigt.

Im Hinblick auf den Endkundenabsatz pro Hausanschluss ist wie beim MMW zu erkennen, dass die diesbezüglich dichtesten Versorgungsgebiete auch relativ günstige Preisniveaus aufweisen. Allerdings gibt es hier auch Gebiete, die eine deutlich geringere Dichte und vergleichbar günstige Preisniveaus haben. Außerdem ist die Varianz der Preisniveaus zwischen Gebieten mit geringer Dichte relativ hoch.

Die Ergebnisse bei der Einwohneranschlussdichte sind ähnlich wie beim Endkundenabsatz pro Hausanschluss. Die dichtesten Versorgungsgebiete verfügen über ein relativ günstiges Preisniveau. Vergleichbar günstige Preisniveaus gibt es aber auch in Gebieten mit relativ geringer Dichte. Die Varianz der Preisniveaus zwischen Gebieten mit geringer Dichte ist aber relativ hoch.

**Abbildung 21:**  
**Verschiedene Dichtekriterien und abgabenbereinigtes Preisniveau der 38 Wasserversorger**



### 3. Geographische Bedingungen im Versorgungsgebiet

#### a) Höhenunterschiede

Höhenunterschiede im Versorgungsgebiet stellen i. d. R. einen Nachteil für den Wasserversorger dar. Denn einerseits können Wartungs- und Baumaßnahmen bei großen Höhenunterschieden teurer sein. Andererseits erfordern Höhenunterschiede innerhalb des Versorgungsgebiets i. d. R. eine größere Anzahl an Druckzonen, was die laufenden Aufwände und die erforderliche Infrastruktur erhöht. Denn ohne eine hinreichende Anzahl an Druckzonen würde das Wasser mit zu hohem Druck in niedriger gelegene Gebiete und mit zu geringem Druck in höher gelegene Gebiete gelangen.<sup>183</sup> Besondere Höhendifferenzen und eine hohe Anzahl von Druckzonen sind wichtige Indikatoren für das Bestehen von erheblichen strukturbedingten Kostennachteilen. Höhendifferenzen alleine zeigen allerdings noch nicht, welche Wassermengen in einem Versorgungsgebiet wieviele Höhendifferenzen überwinden. Folglich ist bei einem Preismissbrauchsverfahren für die Anerkennung von Höhendifferenzen als Rechtfertigungsgrund noch im Einzelnen zu quantifizieren, welcher Anteil des insgesamt verteilten Wassers von diesen erschwerten Bedingungen konkret betroffen ist.

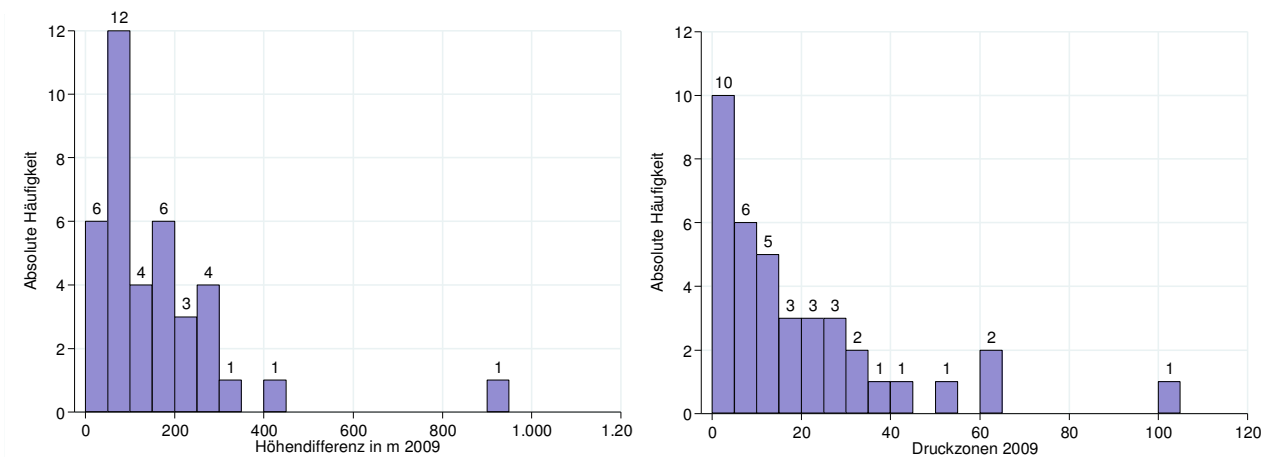
<sup>183</sup> Vgl. H. Grimhardt, S. Rottenberger und S. Schlegel, Grundbegriffe der Gas- und Wasserverteilung, 2001. Schriftenreihe des Labors für Geoinformationssysteme der Fachhochschule Würzburg – Schweinfurt. [http://w3.fh-wuerzburg.de/vermessung/fachgebiete/gis/Publikationen/Heft3\\_Grundbegriffe\\_der\\_Gas\\_und\\_Wasserverteilung.pdf](http://w3.fh-wuerzburg.de/vermessung/fachgebiete/gis/Publikationen/Heft3_Grundbegriffe_der_Gas_und_Wasserverteilung.pdf).



Die folgende Abbildung stellt die unterschiedliche Höhendifferenz des Jahres 2009 und die Anzahl an Druckzonen des Jahres 2009 in den betrachteten 38 Versorgungsgebieten dar.<sup>184</sup> Dabei ist nicht berücksichtigt, wie oft innerhalb dieser Differenz im Versorgungsgebiet Höhenunterschiede zu überwinden sind. Die meisten der betrachteten Unternehmen versorgen ein Gebiet mit deutlich weniger als 200 m Höhenunterschied. Bei einigen Gebieten übersteigt die Höhendifferenz zwar die 200-m-Marke, sie liegt aber – abgesehen von einer Ausnahme – weiterhin unter 500 m. Bei der Ausnahme handelt es sich um Freiburg am Rande des Schwarzwalds. Das dortige Versorgungsgebiet hat eine außergewöhnlich hohe Höhendifferenz von über 800 m.

Bei der Anzahl der Druckzonen sind ebenso große Unterschiede zwischen den Unternehmen zu verzeichnen. Während die meisten der betrachteten Unternehmen weniger als 20 Druckzonen betreiben, gibt es einzelne Unternehmen, die über deutlich mehr als 40 Druckzonen verfügen – in einem Fall sogar mehr als 100.

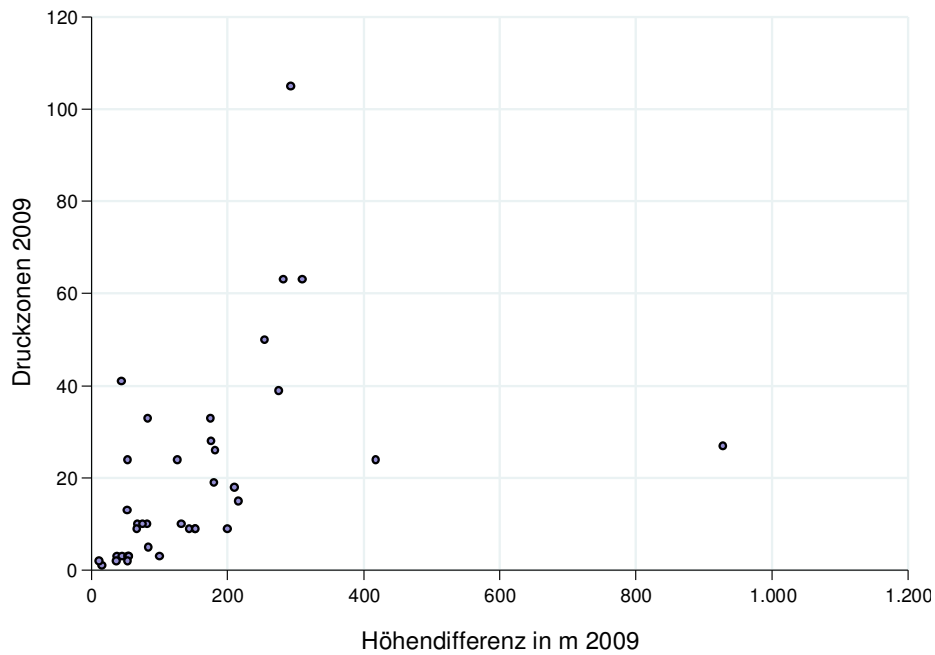
**Abbildung 22:**  
Verteilung der Höhendifferenz und der Anzahl der Druckzonen der 38 Wasserversorger



Inwieweit die Anzahl der Druckzonen und die Höhendifferenz für die betrachteten Wasserversorger zusammenhängen, stellt die nachfolgende Abbildung dar, in der für jedes betrachtete Gebiet die dort geltende Kombination als ein Punkt abgebildet wird. Gemäß der Abbildung erscheinen die Anzahl der Druckzonen und die Höhendifferenz in einem Versorgungsgebiet tatsächlich zusammenzuhängen. Unternehmen mit großen Höhendifferenzen im Versorgungsgebiet betreiben i. d. R. mehr Druckzonen, Unternehmen mit geringeren Höhendifferenzen i. d. R. weniger. Es sind interessanterweise auch Fälle zu beobachten, bei denen das Versorgungsgebiet über relativ geringe Höhendifferenzen verfügt (< 200), das Unternehmen aber relativ viele Druckzonen betreibt (> 20). Genauso gibt es Unternehmen, deren Versorgungsgebiet hohe Höhendifferenzen ausweist (> 400), die aber eine vergleichsweise niedrige Anzahl an Druckzonen betreiben (< 30), wie z. B. in Freiburg mit einer Höhendifferenz von mehr als 800 m.

<sup>184</sup> Die Höhendifferenz und die Anzahl der Druckzonen für das Jahr 2013 wurde nicht von allen Unternehmen erhoben. Erhebliche Veränderungen bis zum Jahr 2013 sind nicht zu erwarten.

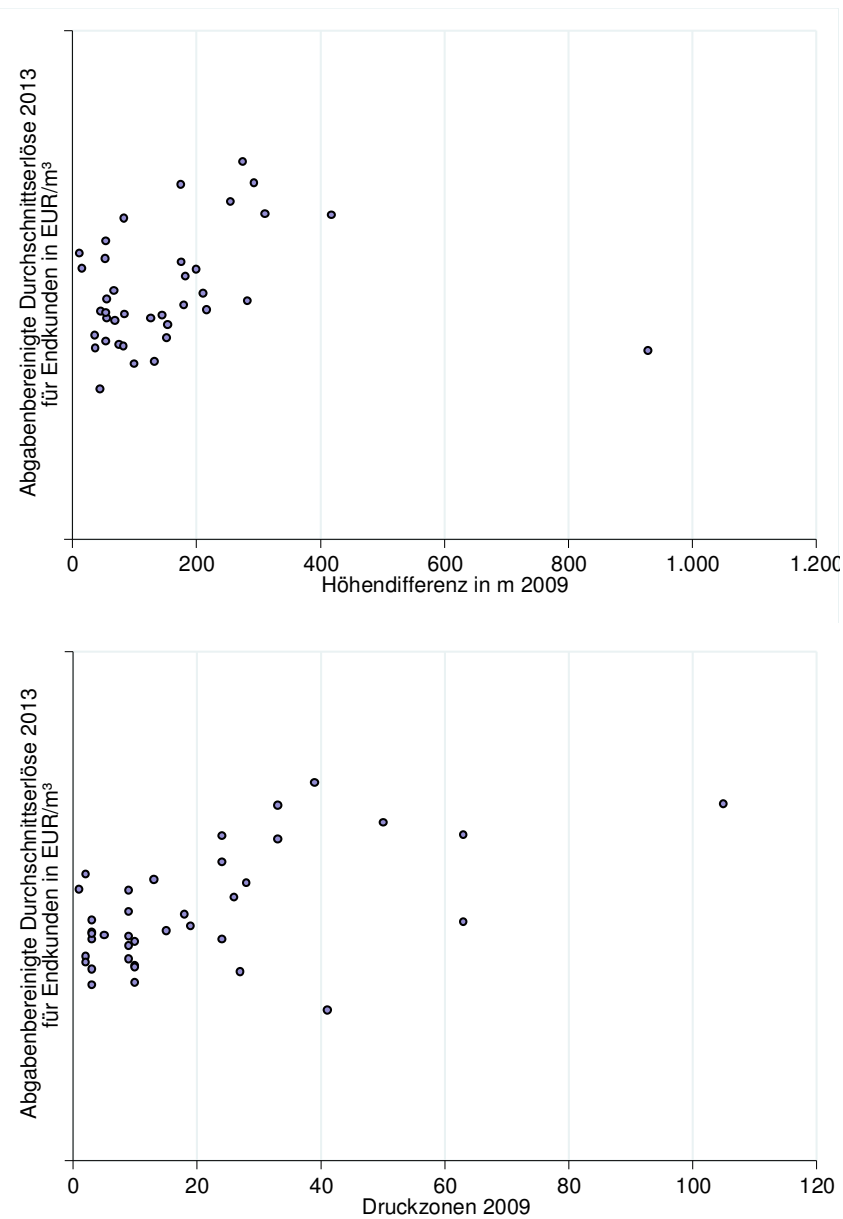
**Abbildung 23:**  
**Höhendifferenz und Anzahl der Druckzonen der 38 Wasserversorger**



In der folgenden Abbildung wird abschließend betrachtet, ob Gebiete mit geringeren Höhendifferenzen oder mit weniger Druckzonen tatsächlich günstigere Preisniveaus aufweisen. Im Hinblick auf die Höhendifferenz erscheint dies bei den betrachteten Unternehmen tendenziell tatsächlich so zu sein. Freiburg – mit mehr als 800 m Höhendifferenz – stellt zwar mit einem vergleichsweise günstigen Preisniveau hier einen Ausreißer dar. Dies dürfte aber an den dortigen Sonderbedingungen liegen.<sup>185</sup>

<sup>185</sup> Die dortigen naturräumlichen Versorgungsbedingungen sind bei einer Gesamtbetrachtung – trotz der Höhenunterschiede – sehr gut, da die Rohwasser-Ressourcen in hoher Qualität zur Verfügung stehen und das natürliche Gefälle für den erforderlichen Wasserdruck genutzt werden kann. Das Wasser fließt von „oben“ den Berg hinunter, um auf historisch gewachsenen, günstigen Wegen nach „unten“ verteilt zu werden.

**Abbildung 24:**  
**Höhendifferenz bzw. Anzahl der Druckzonen und abgabenbereinigtes Preisniveau**



### **b) Grabungsbedingungen (Bodenklassen)**

Erschwerte Grabungsbedingungen im Versorgungsgebiet wie z. B. felsiger oder nasser (beweglicher) Untergrund können einen Nachteil darstellen, insbesondere dann, wenn zum Aufbau und der Instandhaltung der Infrastruktur in den Böden gegraben werden muss.

Die Bundesnetzagentur ermittelt zum Zweck der Energienetzregulierung Bodenklassen für die von einem Energieversorger versorgten Gebiete. Das Bundeskartellamt hat keine eigenständige Einstufung der betrachteten 38 Wasserversorgungsgebiete für den vorliegenden Bericht durchgeführt. In Preismissbrauchsverfahren können die betroffenen Unternehmen aber dennoch erschwerte Grabungsbedingungen als Rechtfertigungsgrund geltend machen. Der dadurch resultierende Kostennachteil ist dann im konkreten Einzelfall abzuschätzen.

#### 4. Wasserbeschaffung

Erschwerte Wasserbeschaffungsbedingungen wie z. B. schwer zugängliches geeignetes Grundwasser oder aufwändig aufzubereitendes Oberflächenwasser (Flüsse, Seen, Talsperren) stellen i. d. R. einen Nachteil für den Wasserversorger dar. Denn dadurch steigen typischerweise die Wassergewinnungs- und Wasseraufbereitungskosten des Wasserversorgers, wenn er das Rohwasser selbst fördert und zu Trinkwasser aufbereitet.

Üblicherweise stammt das in das Netz eines Wasserversorgers einspeiste Wasser hauptsächlich aus der eigenen Förderung und Aufbereitung. Viele Wasserversorger greifen aber ganz oder teilweise auch auf Fremdbezug zurück. Gerade bei erschwerten Wasserbeschaffungsbedingungen mag dies eine sinnvolle Alternative sein, wenn der Vorlieferant über deutlich günstigere Bedingungen verfügt. Verzeichnet ein Wasserversorger einen hohen Fremdbezug, heißt dies im Umkehrschluss aber nicht zwingend, dass ein Strukturnachteil vorliegt. Ggf. befindet sich in der Region ein günstiges, sich auf die Förderung und Aufbereitung spezialisiertes Unternehmen.

##### a) Vorlieferanten von Wasserversorgern

Als Vorlieferanten von Wasserversorgern sind oft andere (benachbarte) Wasserversorger, aber auch Unternehmen tätig, die sich auf die Förderung und Aufbereitung von Wasser spezialisiert haben. Letztgenannte Unternehmen befinden sich i. d. R. in öffentlicher Hand. Es handelt sich dabei meistens um Zweckverbände, also Zusammenschlüsse von Kommunen, oder um Einrichtungen des jeweiligen Bundeslandes, vereinzelt aber auch um private Unternehmen.

Große Zweckverbände in Deutschland sind z. B. der Zweckverband Bodensee-Wasserversorgung und der Zweckverband Landeswasserversorgung in Stuttgart, die beide weite Teile Baden-Württembergs mit Wasser beliefern.<sup>186</sup> Bei den Zweckverbänden sind die Wasserversorger als Verbandsmitglieder gleichzeitig die belieferten Kunden. Folglich sind die Kunden eines Zweckverbands in einem Vertragsverhältnis mit einem nicht gänzlich fremdbestimmten Vorlieferanten. Dies kann auch für spezialisierte Wasservorlieferanten in Form von Kapitalgesellschaften gelten, wie z. B. die in Südhessen tätige Hessenwasser GmbH & Co. KG<sup>187</sup> und die für Niedersachsen und Bremen relevante Harzwasserwerke GmbH<sup>188</sup>, die ähnlich wie Zweckverbände agieren. Bei diesen Unternehmen sind im Hinblick auf einen eventuellen Verkauf von Anteilen Beschränkungen bzw. Vorkaufsrechte zu beachten.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Die über 170 Mitgliedsgemeinden der Bodenseewasserversorgung versorgen große Teile des östlichen Baden-Württembergs vom Bodensee bis nach Stuttgart. Die jährliche Wasserabgabe der Bodenseewasserversorgung beträgt ca. 125 Mio. m<sup>3</sup>/a. Der Zweckverband Landeswasserversorgung beliefert ca. 250 Wasserversorger im nördlichen Baden-Württemberg mit jährlich ca. 90 Mio. m<sup>3</sup> Wasser.

<sup>187</sup> Die Hessenwasser GmbH & Co. KG ist eine Gemeinschaftsgesellschaft der Mainova AG aus Frankfurt, der HEAG Süd Hessische Energie AG (HSE) aus Darmstadt, der ESWE Versorgungs AG aus Wiesbaden und der Riedwerke Groß-Gerau. Das Unternehmen ist verantwortlich für die Trinkwasserbereitstellung für über 2 Millionen Menschen in rund 50 Städten und Gemeinden im Ballungsraum Rhein-Main.

<sup>188</sup> Die Harzwasserwerke liefern insgesamt ca. 90 Mio. m<sup>3</sup>/a Trinkwasser, und zwar insbesondere an die Wasserversorger von Braunschweig, Göttingen, Bremen, Hannover und Hildesheim.

<sup>189</sup> Damit wird eventuellen Befürchtungen vor „feindlichen Übernahmen“ des Wasservorlieferanten durch Investoren begegnet.

Zu den großen Wassergewinnungseinrichtungen der Bundesländer gehört die Landestalsperrenverwaltung des Freistaates Sachsen in Pirna, die allein 23 Trinkwassertalsperren betreibt, aus denen fast die Hälfte des in Sachsen benötigten Trinkwassers stammt. Sie beliefert die Wasserversorger nicht unbedingt direkt, sondern z. B. auch über einen Fernwasserversorger wie die Fernwasserversorgung Elbaue-Ostsachsen, die dann kommunale Versorger, Stadtwerke und Zweckverbände mit Wasser beliefert.<sup>190</sup> Weitere bedeutende, im Osten Deutschlands tätige Fernwasserversorger sind die Thüringer Fernwasserversorgung sowie die Trinkwasserversorgung Magdeburg GmbH.<sup>191</sup>

Zu den Wasserversorgern, die daneben auch in größerem Rahmen als Vorlieferanten tätig sind, zählen die Gelsenwasser AG sowie die RWW AG, die privatrechtlich organisiert sind und weite Teile des Ruhrgebiets mit Wasser beliefern. Sie sind im vorliegenden Bericht unmittelbar enthalten, da sie gleichzeitig zu den Unternehmen zählen, welche in der direkten Endkundenversorgung der 38 größten Städte Deutschlands tätig sind.

Die der Endkundenversorgung vorgelagerte Stufe, die sog. Großhandelsstufe, ist in der Wasserwirtschaft aber insgesamt wohl weniger bedeutend als in anderen Branchen, da die Wasserversorger üblicherweise Selbsterzeuger sind, ihr Wasser also im eigenen Versorgungsgebiet oder teilweise auch weiter entfernt selbst gewinnen und fördern. Oftmals decken die Wasserversorger mit den zugekauften Wassermengen nur einen Teil- oder Reservebedarf ab. Es kommt daher vor, dass ein Wasserversorger einer Großstadt größere Mengen selbst fördert und aufbereitet als Wasservorlieferanten, die sich allein auf die Förderung und Aufbereitung spezialisiert haben.

## **b) Anteil der Eigenförderung und Fremdbezug**

Die Bedeutung des Fremdbezugs ist für die betrachteten 38 Wasserversorger sehr unterschiedlich. Dies zeigt die folgende Abbildung, welche für die einzelnen Unternehmen den Anteil der Eigenförderung und des Fremdbezugs an der Summe aus Eigenförderung und Fremdbezug im Jahr 2013 [in %] darstellt. Hierbei wird unter Fremdbezug der Trinkwasser-Bezug von „fremden“ Unternehmen verstanden, die nicht allein vom Wasserversorger beherrscht werden. Anderenfalls, also bei alleiniger Beherrschung des Lieferanten durch den Wasserversorger, handelt es sich um Eigenförderung. Folglich wird hier auch dann von einem Fremdbezug ausgegangen, wenn der Wasserversorger eine paritätische Beteiligung an seinem Lieferanten hält. Bei den betrachteten Unternehmen ist eine Belieferung durch Vorversorger, an denen der Wasserversorger selbst nicht beteiligt ist, kaum verbreitet und betrifft im Wesentlichen den Bezug von staatlichen Lieferanten.

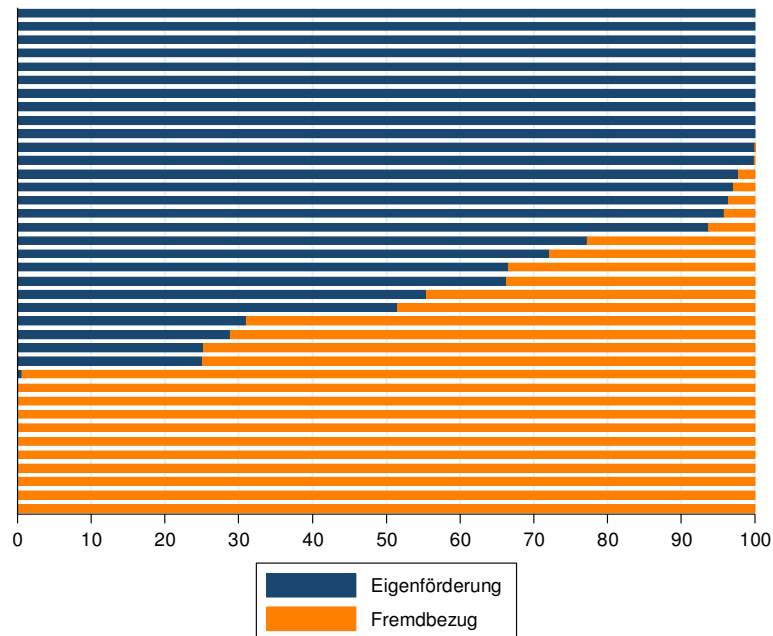
Bei zwölf der betrachteten Wasserversorger – also fast einem Drittel – beträgt der Anteil der Eigenförderung exakt oder nahezu 100 %. Bei weiteren fünf Wasserversorgern beläuft er sich immerhin noch auf über 90 %. Im Gegensatz dazu beträgt der Anteil der Eigenförderung bei elf Wasserversorgern exakt oder nahezu 0 %. Folglich werden diese Versorger zu exakt oder nahezu 100 % von fremden Unternehmen beliefert. Bei weiteren vier Wasserversorgern liegt der Bezug von fremden Unternehmen immerhin noch bei deutlich mehr als 50 %. Beim dargestellten Fremdbezug ist allerdings zu beachten, dass der Wasserversorger oft an den Lieferanten eine Beteiligung hält. Teilweise handelt es sich bei den Vorlieferanten auch um staatliche

<sup>190</sup> Die Fernwasserversorgung Elbaue-Ostharz GmbH (FWV) liefert Wasser für ca. 2 Mio. Einwohner.

<sup>191</sup> Die Thüringer Fernwasserversorgung liefert Wasser für mehr als 1 Mio. Einwohner. Sie hat eine Fernwasserabgabe von rund 38 Mio. m<sup>3</sup> sowie eine Rohwasserabgabe an Dritte von rund 16 Mio. m<sup>3</sup>. Die Trinkwasserversorgung Magdeburg GmbH gibt jährlich ca. 40 Mio. m<sup>3</sup> ab.

Einrichtungen oder öffentlich-rechtliche Zweckverbände bzw. Kooperationen mehrerer Wasserversorger untereinander.

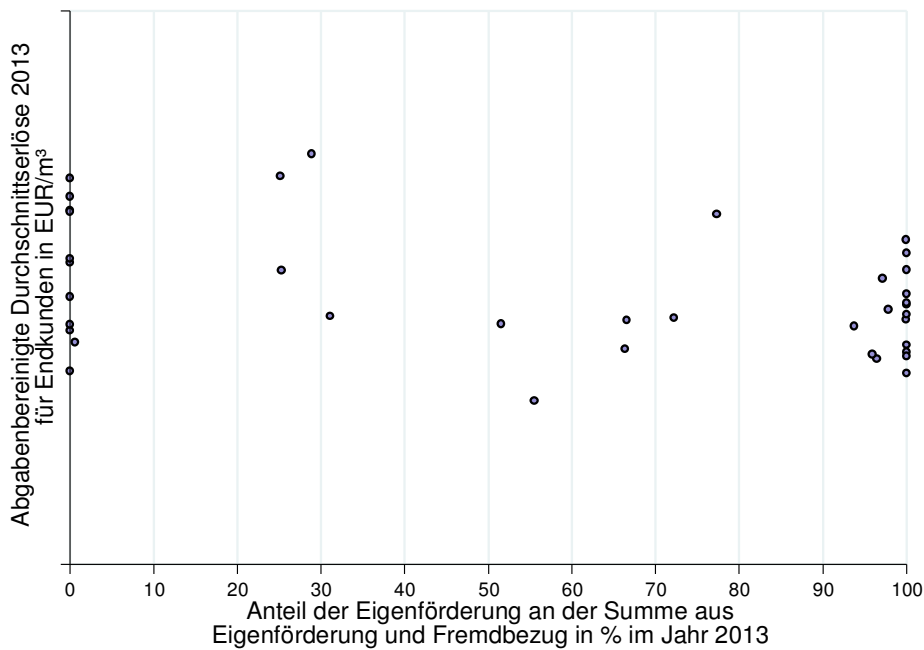
**Abbildung 25:**  
**Anteil von Eigenförderung und Fremdbezug**



### c) Anteil der Eigenförderung und abgabenbereinigte Nettopreise

Die folgende Abbildung stellt dar, ob Unternehmen mit einem hohen Anteil an Eigenförderung ein günstigeres (abgabenbereinigtes) Preisniveau aufweisen als Unternehmen mit einem hohen Anteil an Fremdbezug gemäß der oben beschriebenen Definition. Dazu wird der Anteil der Eigenförderung und des konzerninternen Bezugs sowie das (abgabenbereinigte) Preisniveau im Jahr 2013 der betrachteten 38 Wasserversorger gemeinsam in der Abbildung dargestellt. Die horizontale Achse misst jeweils den Anteil, die vertikale Achse das (abgabenbereinigte) Preisniveau. Jeder abgebildete Punkt steht für einen Wasserversorger und stellt die dort herrschende Kombination aus Anteil und Preisniveau dar. Es zeigt sich kein systematischer Zusammenhang zwischen dem Anteil an Eigenförderung und dem (abgabenbereinigtem) Preisniveau. Unternehmen mit einem hohen Anteil an Eigenförderung erscheinen weder ein systematisch niedriges noch ein systematisch höheres Preisniveau als andere Unternehmen aufzuweisen. Umgekehrt erscheinen Unternehmen mit einem geringen Anteil an Eigenförderung weder ein systematisch höheres noch ein systematisch niedrigeres Preisniveau zu haben als andere Unternehmen. Dies ist nicht überraschend, da – wie eingangs erwähnt – ein hoher Fremdbezug alleine nicht zwingend einen Strukturnachteil und erhöhte Kosten darstellt.

Abbildung 26:  
Anteil der Eigenförderung und abgabenbereinigtes Preisniveau

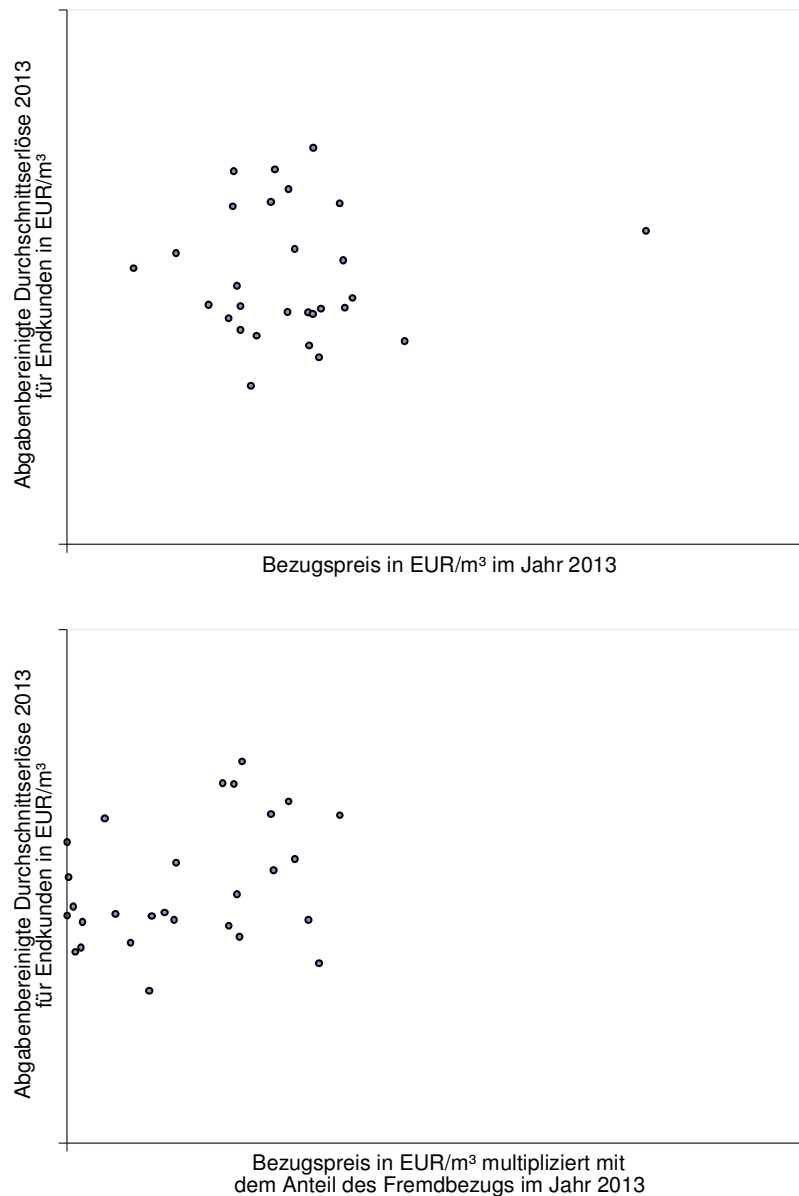


#### d) Bezugspreise und abgabenbereinigte Nettopreise

Selbst wenn man die durchschnittlichen Bezugspreise für Wasserlieferungen (also von fremden Unternehmen bezogene Wasserlieferungen) in €/m<sup>3</sup> zusammen mit dem abgabenbereinigten Preisniveau eines Wasserversorgers betrachtet, ergibt sich kein klares und eindeutiges Bild. Die folgende Abbildung stellt den Zusammenhang zwischen den beiden Größen dar, indem für jeden betrachteten Wasserversorger mit Wasserlieferungen die für ihn geltende Kombination als Punkt abgebildet wird. Da manche der 38 untersuchten Versorger kein Trinkwasser fremdbeziehen, zeigt die Abbildung nicht alle 38 Unternehmen, sondern ausschließlich diejenigen, die zumindest einen Teil ihrer Wassermenge fremdbeziehen.

Außerdem wird in der Abbildung der Zusammenhang zwischen dem durchschnittlichen Bezugspreis multipliziert mit dem Anteil des Fremdbezugs und dem abgabenbereinigten Preisniveau dargestellt, um das Ausmaß des Fremdbezugs bei der Betrachtung zu berücksichtigen. Aber auch diesbezüglich ergibt sich kein klares und eindeutiges Bild. Unternehmen mit hohen Bezugspreisen erscheinen nicht unbedingt ein höheres Preisniveau zu verzeichnen als andere Unternehmen – unabhängig davon, ob die Bezugspreise mit dem Anteil des Fremdbezugs multipliziert werden oder nicht.

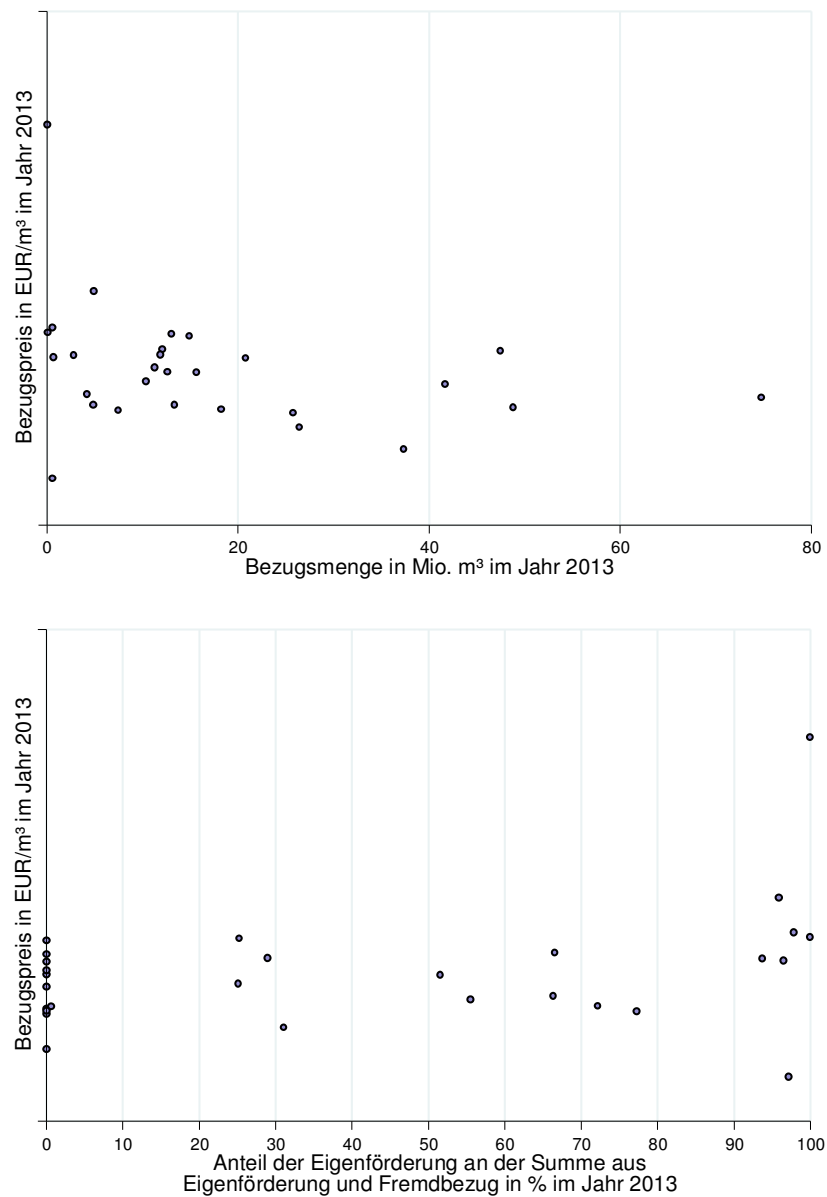
Abbildung 27:  
Bezugspreise und abgabenbereinigtes Preisniveau



In der folgenden Abbildung wird außerdem dargestellt, ob es einen Zusammenhang zwischen dem durchschnittlichen Bezugspreis und der Bezugsmenge gibt, bzw. zwischem dem durchschnittlichen Bezugspreis und dem Anteil der Eigenförderung. Aber auch hier sind keine klaren Tendenzen erkennbar. In dieser Abbildung werden abermals ausschließlich diejenigen der 38 untersuchten Wasserversorger dargestellt, die zumindest einen Teil ihrer Wassermenge fremdbeziehen. Auffällig ist hier, dass Unternehmen mit relativ geringen Bezugsmengen, die im oberen Teil der Abbildung Werte nahe bei 0 aufweisen, sehr unterschiedliche durchschnittliche Bezugspreise haben. Bei Wasserversorgern mit größeren Bezugsmengen ist die Varianz deutlich geringer. Dies spiegelt sich auch im unteren Teil der Abbildung wider. Unternehmen mit einem Fremdbezugsanteil von nahezu 0 %, die im unteren Teil der Abbildung Werte nahe bei 100 % aufweisen, haben eine höhere Varianz als Unternehmen mit geringeren Anteilen des Fremdbezugs.



**Abbildung 28:**  
**Bezugspreise und Bezugsmengen bzw. Anteil Eigenförderung der 38 Wasserversorger**



### III. Instandhaltung

Da die Wasserversorgung mit der dafür erforderlichen Infrastruktur wie Wasserwerken, Netzen u. ä. besonders anlagenintensiv ist, spielt die Instandhaltung der Anlagen eine übergeordnete Rolle. Strukturnachteile, die zusätzliche Infrastruktur und damit zusätzliche Instandhaltungsmaßnahmen erfordern, oder die Instandhaltungsmaßnahmen erschweren und damit verteuern, wiegen daher besonders schwer. Wenn solche Strukturnachteile bei einem Wasserversorger vorliegen und höhere Preise (zumindest teilweise) sachlich rechtfertigen, können sie in der kartellrechtlichen Preismissbrauchsaufsicht Berücksichtigung finden. Höhere Instandhaltungskosten oder ein schlechterer (oder besserer) Zustand der Anlagen sind per se aber noch kein eigenständiger kartellrechtlicher Rechtfertigungsgrund für ein überhöhtes Preisniveau.

Die folgenden Teilabschnitte liefern einen Überblick über die Netzqualität, die Netzerneuerung, die Investitionen und die Ersatz- und Erhaltungsaufwände der betrachteten Wasserversorger in der jüngeren Vergangenheit. Für ein umfassendes Bild wären die Daten über mehrere Jahrzehnte hinweg zu betrachten, da die Infrastruktur in der Wasserversorgung de facto zum Teil über eine sehr lange Zeit genutzt werden kann. Bspw. werden in Deutschland heute zum Teil noch Leitungen aus der Kaiserzeit verwendet, die quasi wartungsfrei funktionieren, und Wasserwerke und Talsperren werden i. d. R. nur im Abstand von mehreren Jahrzehnten grundlegend saniert oder neu gebaut.

## 1. Netzqualität

Die Qualität des Versorgungsnetzes der 38 betrachteten Wasserversorger wird im Folgenden anhand der Netzverlustquote, der Gesamtverlustquote und der Schadensquote dargestellt. Während die Netzverlustquote den Anteil der im Netz verlorenen Wassermenge (z. B. durch Rohrbrüche, Undichtheiten, unkontrollierte Entnahmen) an der ins Netz eingespeisten Wassermenge [in %] misst, setzt die Gesamtverlustquote die Differenz aus der ins Netz eingespeisten Wassermenge und den Absätzen an Endkunden und Weiterverteiler ins Verhältnis zur Netzeinspeisung. Folglich erhöhen unentgeltliche, aber erfasste Wasserabgaben wie z. B. Eigenverbräuche des Versorgungsunternehmens die Gesamtverlustquote, ohne die Netzverlustquote zu beeinflussen. Die Gesamtverlustquote ist deswegen im engeren Sinne kein präziser Indikator für die Netzqualität und eher als kaufmännische Größe zu verstehen. Unterscheidet sich die Gesamtverlustquote stark von der Netzverlustquote, kann dies an hohen Eigenverbräuchen der Wasserversorgung, Netzspülungen oder hohen Verbräuchen anderer Sparten des Wasserversorgers liegen. Die Schadensquote schließlich misst die Anzahl der Schäden, die auf 100 km Zubringerleitung und Ortsnetz in einem Jahr anfallen. Hierbei ist aber zu beachten, dass Schäden nur dann erfasst werden, wenn der Wasserversorger sie entdeckt und als solche registriert. Zudem können Schäden von unterschiedlicher Bedeutung sein.

Betrachtete man die 38 versorgten Gebiete in Summe als eine gemeinsame Stadt, ergäben sich im Jahr 2013 eine Netzverlustquote in Höhe von rund 6 % und eine Gesamtverlustquote in Höhe von knapp 8 %. In diesen Werten sind die Netzverlustquote sowie die Gesamtverlustquote der Gebiete mit vergleichsweise hohen Netzeinspeisungen stärker berücksichtigt als jene der Gebiete mit vergleichsweise geringen Netzeinspeisungen. Die folgende Abbildung stellt in der oberen Hälfte die Häufigkeit der einzelnen Werte der Netzverlustquote des Jahres 2013 [in %], der Gesamtverlustquote des Jahres 2013 [in %] und der Schadensquote des Jahres 2009<sup>192</sup> [in Schäden pro 100 km] der betrachteten 38 Wasserversorger dar. Im Hinblick auf die Netzverlustquote sind deutliche Unterschiede zwischen den Unternehmen zu erkennen. Während manche Versorger eine Quote von weniger als 5 % verzeichnen, übersteigen bei anderen Versorgern die Netzverluste 10 % der Netzeinspeisung. Unterschiede dürften aber wohl nicht nur an den Unterschieden in der Dichtigkeit der Rohre liegen, sondern möglicherweise auch daran, dass Eigenverbräuche und Netzspülungen bei einzelnen Unternehmen nicht separat, sondern gemeinsam mit den Netzverlusten erfasst und deswegen in der Netzverlustquote berücksichtigt werden. Wenn dies bei einzelnen Versorgern der Fall ist, beliefe sich die tatsächliche Netzverlustquote (ohne Berücksichtigung der Eigenverbräuche und der Netzspülungen) dieser Unternehmen auf einem niedrigeren Wert als die ausgewiesene Netzverlustquote. Neben den dargestellten Unterschieden zwischen den Unternehmen sind

---

<sup>192</sup> Der entsprechende Wert für das Jahr 2013 wurde nicht von allen Unternehmen erhoben.

auch die dargestellten Netzverlustquoten von unter 3 % bemerkenswert. In der Fachöffentlichkeit gibt es Stimmen, die eine solch niedrige Quote für technisch kaum machbar halten.

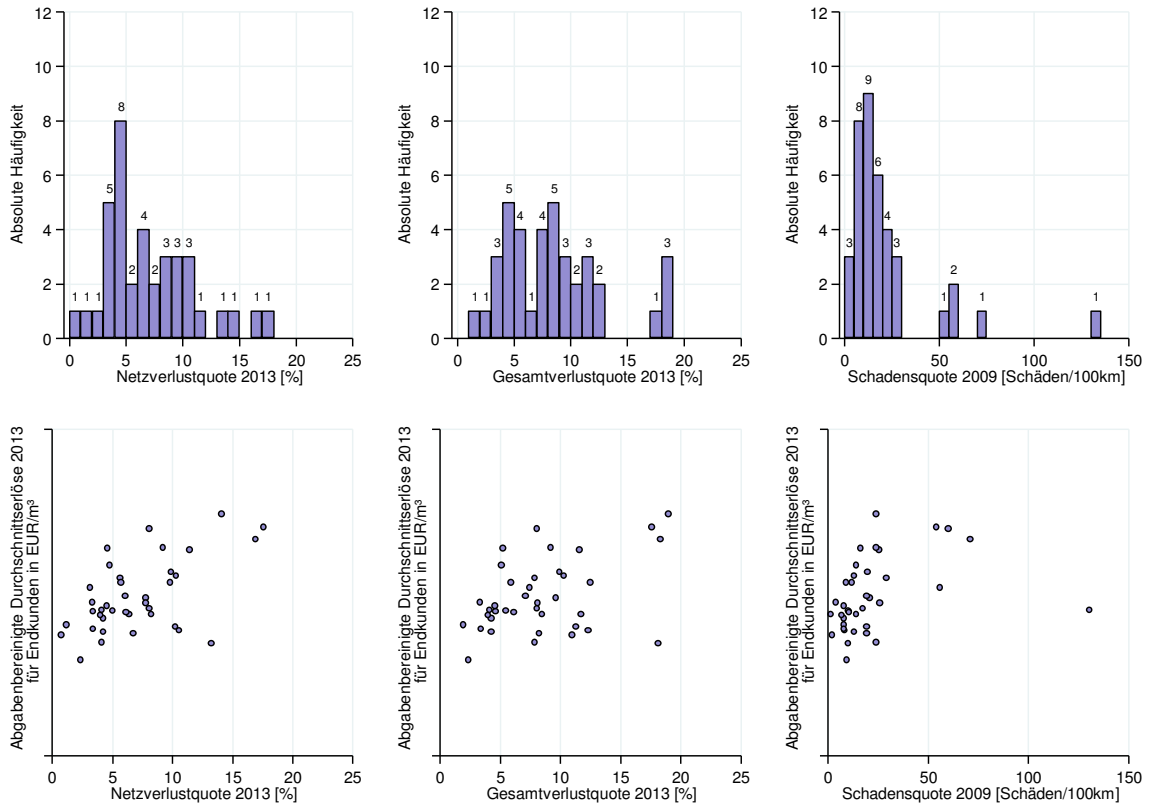
Betrachtet man die Gesamtverlustquote, sind ebenso deutliche Unterschiede zwischen den Unternehmen zu erkennen. Eine unterschiedliche Deklaration der Eigenverbräuche und der Netzspülungen können diese Unterschiede hier nicht erklären, da für alle Unternehmen die Differenz der Netzeinspeisung zu den Absätzen an Endkunden und Weiterverteilern (im Verhältnis zur Netzeinspeisung) betrachtet wird. Kleine Werte sind hier noch bemerkenswerter, da neben den Netzverlusten sämtliche unentgeltlichen Abgaben (z. B. auch Wasserverbrauch der Fremdsparten eines Wasserversorgers) berücksichtigt werden. Bemerkenswert ist zudem, dass selbst alle betrachteten ostdeutschen Wasserversorger, die zum Teil ihren aus DDR-Zeiten stammenden Sanierungsstau noch abarbeiten, ausnahmslos eine Gesamtverlustquote von unter 20 % aufweisen. Bei den meisten der betrachteten Wasserversorger liegt die Gesamtverlustquote unterhalb von 10 %. Nach Angaben des BDEW liegen dagegen die Wasserverluste in England und Frankreich bei über 20 %.<sup>193</sup>

Im Hinblick auf die Schadensquote gibt es ebenfalls Unterschiede zwischen den Unternehmen. Während die meisten der betrachteten Versorger deutlich weniger als 50 Schäden pro Jahr und 100 km verzeichnen, gibt es einzelne Unternehmen mit deutlich mehr. Dies kann allerdings zum Teil daran liegen, dass manche Unternehmen auch kleinste Schäden entdecken, dokumentieren und zählen, während andere Unternehmen dies anders handhaben.

---

<sup>193</sup> BDEW, VEWA-Studie April 2015 (Vergleich Europäischer Wasser- und Abwasserpreise, S 12, veröffentlicht unter [https://www.bdew.de/internet.nsf/res/1EFCDAAEE02466109C1257E2F004994C0/\\$file/WEB\\_12\\_seiter\\_vewa\\_studie\\_2015\\_bdew\\_DEUTSCH\\_31032015.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/res/1EFCDAAEE02466109C1257E2F004994C0/$file/WEB_12_seiter_vewa_studie_2015_bdew_DEUTSCH_31032015.pdf) .

**Abbildung 29:**  
Verteilung der Netzverlustquote, Gesamtverlustquote sowie der Schadensquote  
und Zusammenhang zum abgabenbereinigtem Preisniveau der 38 Wasserversorger



Die untere Hälfte der Abbildung zeigt für die 38 betrachteten Unternehmen außerdem, ob Versorger mit einer schlechten Netzqualität (gemessen anhand der drei genannten Kriterien) tendenziell auch ein höheres Preisniveau haben. Dies muss nicht unbedingt der Fall sein. Zwar führen hohe Verluste und Schäden zu Umsatzeinbußen dadurch, dass selbst gefördertes oder fremdbezogenes Wasser nicht entgeltlich abgesetzt werden kann. Aber die Vermeidung von Verlusten und Schäden durch Instandhaltungsmaßnahmen kann ebenso teuer sein.<sup>194</sup> Bei erschwerten Instandhaltungsbedingungen kann es deswegen für einen Versorger günstiger sein, ein gewisses Niveau an Verlusten und Schäden zu tolerieren.

Im Hinblick auf die Netzverlustquote erscheint es, also ob Versorger mit einer relativ schlechten Netzqualität tendenziell ein höheres Preisniveau aufweisen. Das heißt nicht zwingend, dass solche Versorger die Qualität ihres Netzes verbessern sollten/könnten, um die Gesamtkosten und das Preisniveau zu verringern. Möglicherweise sind die Unternehmen mit der relativ schlechten Netzqualität auch diejenigen Unternehmen, bei denen vergleichsweise schwierige Instandhaltungsbedingungen herrschen. Auffällig sind außerdem die drei Versorger mit einer Netzverlustquote zwischen 10 % und 15 %, die ein vergleichsweise günstiges Preisniveau aufweisen.

<sup>194</sup> In vergangenen Preismissbrauchverfahren argumentierten betroffene Unternehmen zum Teil, dass das eigene Preisniveau so hoch sei, weil hohe Summen für Instandhaltungsmaßnahmen des Netzes ausgegeben worden seien, bzw. dass die Vergleichsunternehmen schon deshalb ein niedrigeres Preisniveau auswiesen, weil sie bei der Instandhaltung des Netzes sparten.

Ähnliche Tendenzen sind ebenso im Hinblick auf die Gesamtverlustquote und die Schadensquote zu erkennen. Besonders auffällig sind hier der Versorger mit einer Gesamtverlustquote von über 15 % und einem vergleichsweise sehr geringem Preisniveau sowie der Versorger mit mehr als 100 Schäden pro 100 km und einem relativ günstigen Preisniveau.

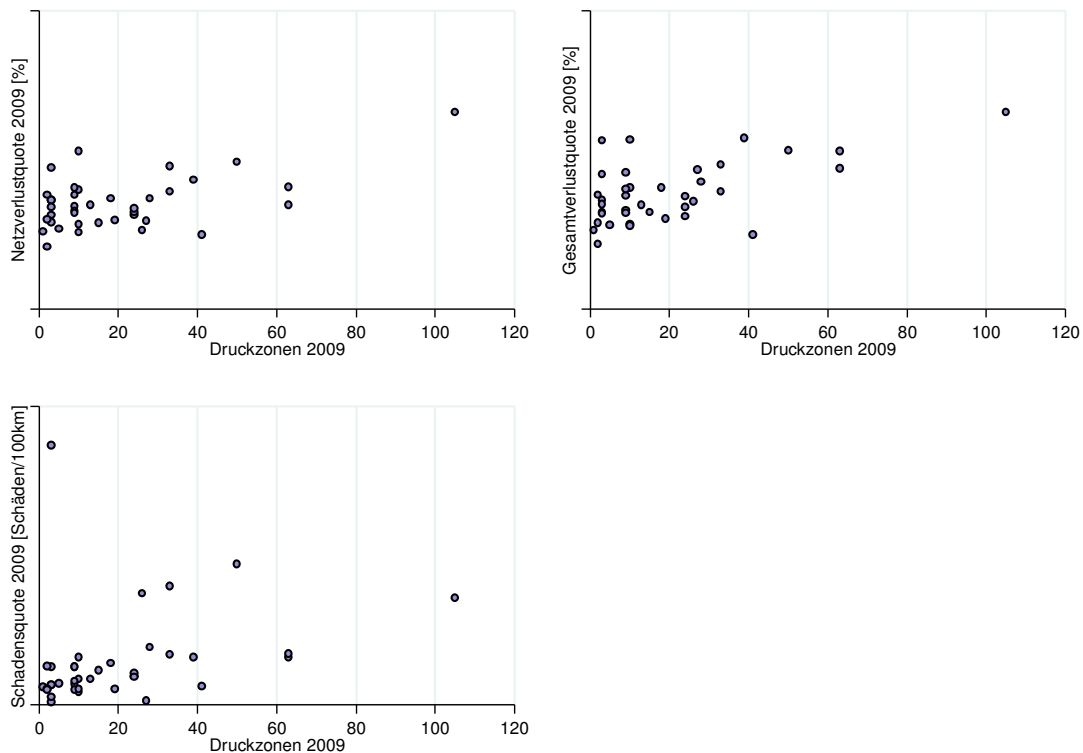
Im Hinblick auf die Netzqualität ist außerdem zu beachten, dass Wasserverluste und Schäden nicht nur von den Instandhaltungsmaßnahmen des Versorgers abhängen, sondern zum Teil auch von den gegebenen Strukturbedingungen. Ist dieselbe ins Netz eingespeiste Wassermenge bspw. über längere Distanzen zu transportieren, ist insgesamt mit mehr Wasserverlusten zu rechnen als mit weniger. Ein erhöhter Leitungsdruck, der bei spezifischen topografischen Verhältnissen erforderlich sein kann, wird die Wasserverluste tendenziell ebenso erhöhen.

Die folgende Abbildung stellt dar, inwieweit die Anzahl der Druckzonen im Jahr 2009 und die Netzqualität (anhand der drei Indikatoren) im selben Jahr bei den betrachteten 38 Unternehmen zusammenhängen. Im Hinblick auf die Netzverlustquote ergibt sich kein klares Bild, auch wenn der Versorger mit der mit Abstand höchsten Anzahl an Druckzonen die höchste Netzverlustquote aufweist. Hohe Netzverlustquoten verzeichnen sowohl Unternehmen mit wenigen als auch mit vielen Druckzonen. Eine geringe Netzverlustquote ist zum Teil bei Unternehmen mit relativ vielen Druckzonen zu finden.

Im Hinblick auf die Gesamtverlustquote ist das Bild ebenfalls nicht klar, selbst wenn das Unternehmen mit der mit Abstand höchsten Anzahl an Druckzonen die höchste Gesamtverlustquote aufweist. Denn es gibt auch Unternehmen mit wenigen Druckzonen und hohen Gesamtverlustquoten. Genauso gibt es ein Unternehmen mit mehr als 40 Druckzonen und einer relativ geringen Gesamtverlustquote.

Im Hinblick auf die Schadensquote stellt sich das Bild etwas anders dar. Unternehmen mit weniger als 20 Druckzonen haben – abgesehen von einer Ausnahme – eine relativ geringe Schadensquote. Bei einer höheren Anzahl an Druckzonen variiert die Schadensquote stärker. Das Unternehmen mit der mit Abstand höchsten Anzahl an Druckzonen hat eine relativ hohe, aber nicht die höchste Schadensquote.

**Abbildung 30:**  
**Anzahl der Druckzonen und Netzqualität der 38 Wasserversorger**



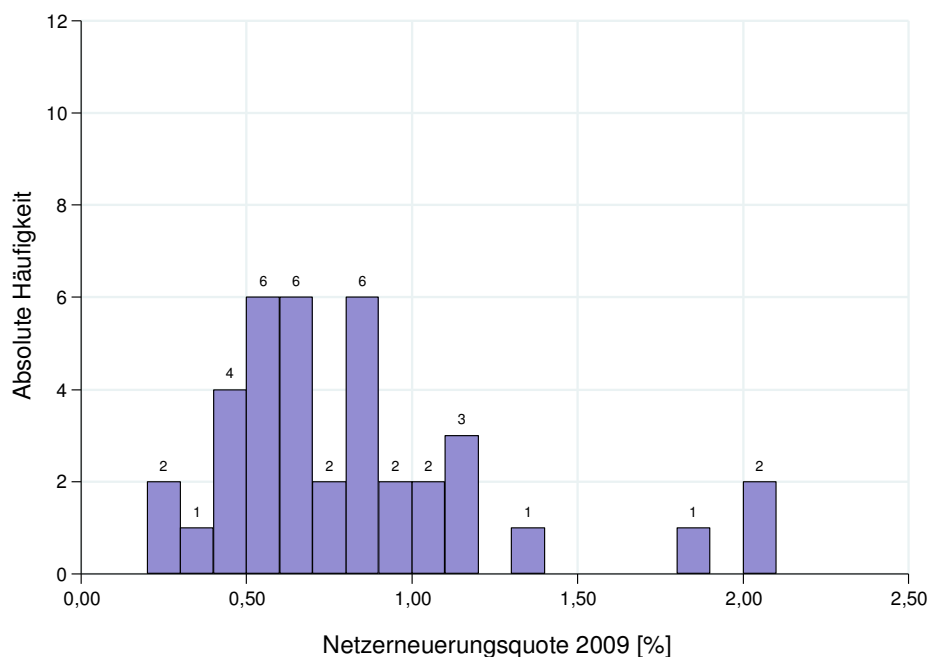
## 2. Netzerneuerung

Die Netzerneuerungen der 38 betrachteten Wasserversorger werden im Folgenden anhand der Netzerneuerungsquote dargestellt. Sie setzt die Länge der in einem Jahr sanierten und erneuerten Transport- und Verteilungsleitungen ins Verhältnis zur Gesamtlänge der Transport- und Verteilungsleitungen des Wasserversorgers. Der Kehrwert dieser Größe stellt diejenige Anzahl an Jahren dar, nach der unter Beibehaltung der Netzerneuerungsquote und der Gesamtlänge des Netzes eine Länge saniert und erneuert worden ist, die der Gesamtlänge des Netzes entspricht. D.h. nicht zwingend, dass nach Ablauf dieser Zeit das komplette Netz erneuert und saniert worden ist. Denn es kann durchaus sein, dass manche Leitungen in dieser Zeit gar nicht und andere im Gegensatz dazu mehrfach erneuert werden müssen. Teilweise werden in Deutschland heute noch Leitungen aus der Kaiserzeit verwendet, die quasi wartungsfrei funktionieren, u. a. weil sie damals so qualitativ hochwertig gebaut wurden. Kunststoffleitungen aus den 1970er oder 1980er Jahren können im Gegensatz dazu heute zum Teil nicht mehr genutzt werden, insbesondere wenn sie sich als säureempfindlich erwiesen. Der Netzerneuerungsbedarf und damit die Netzerneuerungsquote sind daher letztlich auch davon abhängig, mit welcher Materialqualität und welcher -adäquanz in der Vergangenheit Leitungen gebaut, erneuert und saniert worden sind. Daneben spielen auch äußere Faktoren wie die Belastung durch den Straßenverkehr<sup>195</sup> eine wichtige Rolle.

<sup>195</sup> Trinkwasserleitungen liegen oft unter Straßen, deren zunehmende Nutzung durch immer schwerere LKWs zur Zeit des Leitungsbaus nicht vorhergesehen wurde.

Die folgende Abbildung stellt die Netzerneuerungsquoten des Jahres 2009<sup>196</sup> [in %] der einzelnen betrachteten 38 Wasserversorger dar. Die Werte variieren relativ stark – von Werten unter 0,5 % bis zu Werten von mehr als 2 %. Alle Werte belaufen sich auf weniger als 2,5 %, d. h. bei allen Unternehmen würden mehr als 40 Jahre benötigt, bis eine Netzlänge erneuert und saniert worden ist, die der Gesamtlänge des Netzes entspricht. Bei den Unternehmen mit einer Netzerneuerungsquote von weniger als 0,5 % beliefte sich die dafür erforderliche Zeit auf mehr als 200 Jahre. Laut Benchmarking NRW 2014 werde in der Literatur eine Erneuerungsrate von 1 %-1,5 % empfohlen.<sup>197</sup> Die meisten der betrachteten Unternehmen liegen darunter. Individuelle Besonderheiten könnten dies möglicherweise rechtfertigen.

**Abbildung 31:**  
Verteilung der Netzerneuerungsquoten der 38 Wasserversorger

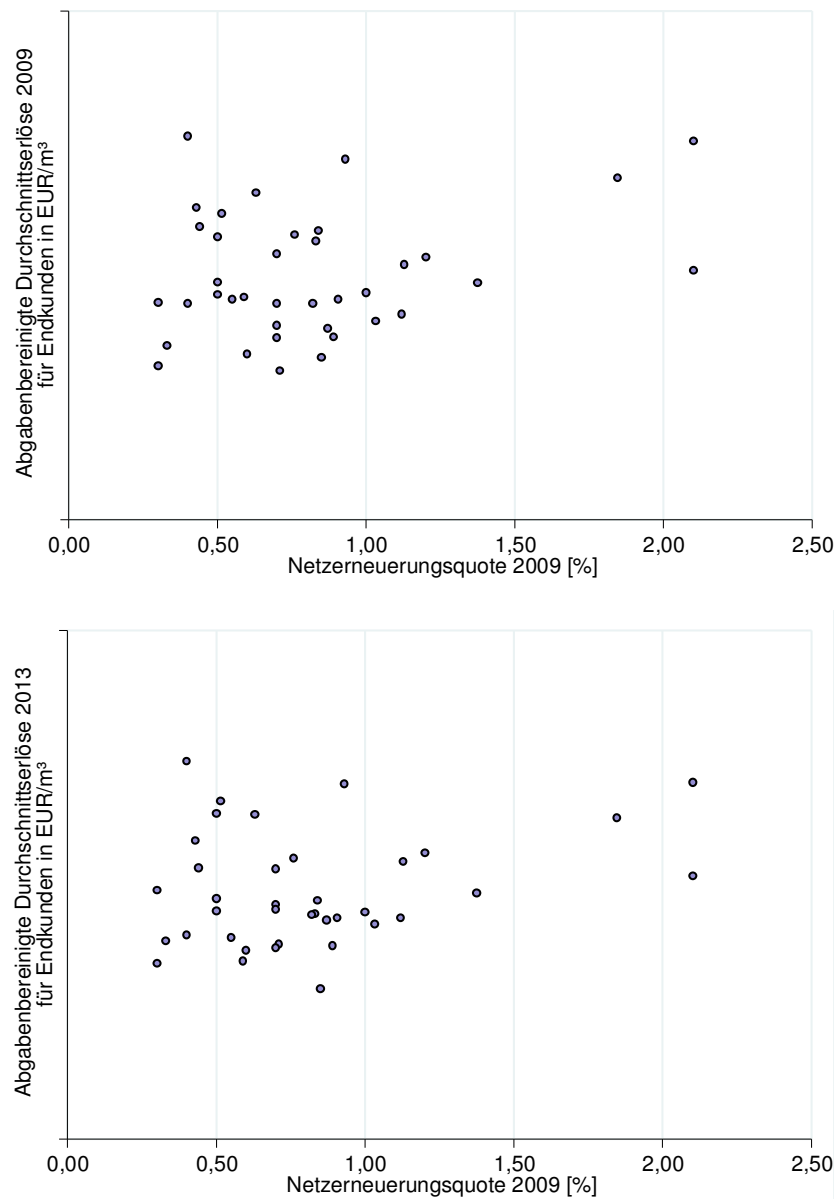


Ob die Unternehmen mit relativ hohen Netzerneuerungsquoten vergleichsweise hohe Preisniveaus aufweisen, zeigt die folgende Abbildung, welche die Netzerneuerungsquote des Jahres 2009 eines Unternehmens zusammen mit dem abgabenbereinigten Preisniveau des Jahres 2009 bzw. des Jahres 2013 darstellt. Die drei Unternehmen mit den mit Abstand höchsten Netzerneuerungsquoten haben relativ hohe oder mittlere Preisniveaus. Ähnliche Preisniveaus sind aber auch bei Unternehmen mit relativ geringen Netzerneuerungsquoten zu finden. Das Bild zeigt insgesamt keinen systematischen Zusammenhang zwischen den beiden Größen. Dies ist insofern nicht überraschend, als bei der Preiskalkulation i. d. R. die Netzerneuerung des Unternehmens über einen längeren Zeitraum berücksichtigt wird und die Netzerneuerung von Jahr zu Jahr variieren kann.

<sup>196</sup> Der entsprechende Wert für das Jahr 2013 wurde nicht von allen Unternehmen erhoben.

<sup>197</sup> Wasserversorgung in Nordrhein-Westfalen, Benchmarking-Projekt, Ergebnisbericht 2013/2014, S. 32 sowie 2015/2016, S. 29; <http://www.roedl-benchmarking.de/download/abschlussberichte/BerichtNRW2015-16.pdf>.

Abbildung 32:  
 Netzerneuerungsquote und abgabenbereinigtes Preisniveau



### 3. Investitionen und Ersatz- und Erhaltungsaufwand in Summe

In diesem Teilabschnitt werden die Investitionen und die Ersatz- und Erhaltungsaufwände in den Jahren 2007 bis 2013 betrachtet. Für die meisten der 38 betrachteten Wasserversorger liegen für diesen Zeitraum vollständige Angaben vor.<sup>198</sup> Im Verhältnis zu den Nutzungsdauern der Anlagen, die zum Teil 50 Jahre deutlich übersteigen, ist dies ein (zu) kurzes Beobachtungsfenster. Demnach ist bei den folgenden Darstellungen zu beachten, dass sie nur einen Teil der Investitionen und Ersatz- und Erhaltungsaufwände umfassen. Da

<sup>198</sup> Halle, Rostock und Magdeburg werden in diesem Teilabschnitt nicht dargestellt, da keine vollständigen Angaben vorliegen.

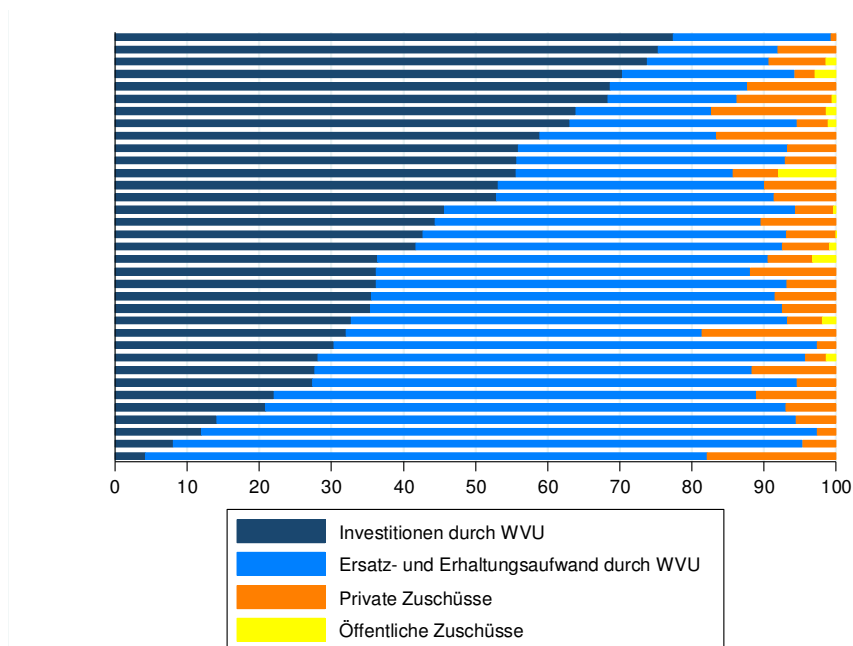


Wasserwerke und Talsperren i. d. R. nur im Abstand von mehreren Jahrzehnten grundlegend saniert oder neu gebaut werden, kann es sein, dass erhebliche Investitionen unberücksichtigt bleiben.

#### a) Zusammensetzung

Die folgende Abbildung stellt für jedes Unternehmen die prozentuale Zusammensetzung aller Investitionen und Ersatz- und Erhaltungsaufwände (EEA) der Jahre 2007 bis 2013 dar. Mit bis zu 20 % wurden die Investitionen und EEA mit privaten oder (geringen) öffentlichen Zuschüssen finanziert.<sup>199</sup> Der Teil, der durch die Wasserversorger selbst finanziert wurde, beläuft sich auf mindestens 80 %. Die Abbildung zeigt auch, dass sich letztgenannter Teil sehr unterschiedlich zusammensetzt. Viele Unternehmen verzeichnen einen relativ hohen Anteil an Investitionen (mit deutlich mehr als 50 %), andere Unternehmen einen relativ hohen Anteil an EEA (mit deutlich mehr als 50 %). Dies dürfte daran liegen, dass Erneuerungsmaßnahmen in den verschiedenen Unternehmen unterschiedlich verbucht werden. Während manche Unternehmen eine Rohrnetzerneuerung ab einer Länge von 20 Metern bereits als Investition deklarieren und nicht als EEA verbuchen, behandeln andere Unternehmen eine Rohrnetzerneuerung erst ab 200 Metern oder mehr als Investition.<sup>200</sup> Das Bundeskartellamt entschied sich deswegen in vergangenen Wasserpreis-Missbrauchsverfahren für eine gemeinsame Betrachtung der Investitionen und EEA<sup>201</sup> und wurde auch insoweit vom OLG Düsseldorf<sup>202</sup> bestätigt.

**Abbildung 33:**  
**Prozentuale Zusammensetzung von Investitionen, EEA und Zuschüssen von 2007 bis 2013**



<sup>199</sup> Bei den privaten Zuschüssen handelt es sich um Hausanschlusskostenbeiträge (HAKB) und Baukostenzuschüsse (BKZ) der Kunden.

<sup>200</sup> BKartA, Beschluss v. 04.06.2014 „Berliner Wasser“ S. 140, Rn. 324.

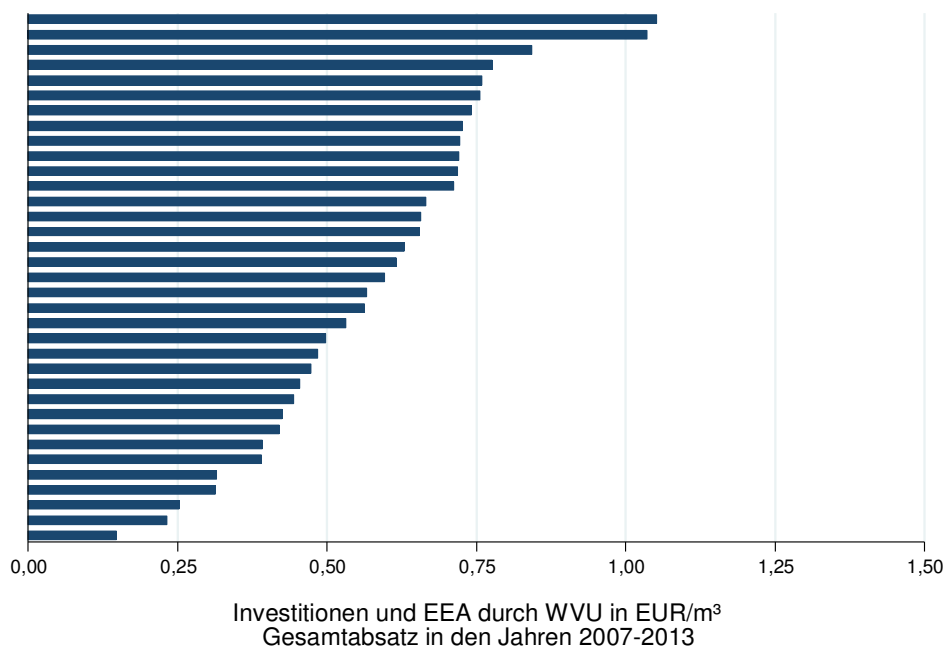
<sup>201</sup> BKartA, Beschluss v. 04.06.2014 „Berliner Wasser“ S. 139 ff, Rn. 324 ff.

<sup>202</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss v. 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V) „Berliner Wasser“, Rn. 196 und Rn. 200.

## b) Investitionsniveau pro m<sup>3</sup> Wasserabsatz

Die folgende Abbildung zeigt für jeden Wasserversorger die Investitionen und EEA der Jahre 2007 bis 2013, die durch den Wasserversorger finanziert wurden, pro m<sup>3</sup> Absatz an Endkunden und Weiterverteiler in den Jahren 2007 bis 2013. Es gibt beträchtliche Unterschiede zwischen den Unternehmen. Während einige Versorger mehr als 0,75 € pro m<sup>3</sup> an Investitionen und EEA zu verzeichnen haben, unterschreiten sie bei anderen Versorgern 0,25 €. Viele Unternehmen weisen einen Wert zwischen 0,50 und 0,75 € auf. Die Unterschiede können verschiedene Gründe haben. Manche Versorger mögen außerhalb des Beobachtungsfensters erheblich investiert haben, so dass im zu Grunde gelegten Zeitraum ihr Investitionsbedarf geringer war als bei anderen betrachteten Versorgern. Ein Unternehmen mag auch deswegen einen geringeren Investitionsbedarf als andere Unternehmen haben, weil es über weniger Anlagen verfügt. Es gibt z. B. Wasserversorger, die zu (nahezu) 100 % Wasser fremdbeziehen und daher selbst keine teuren Talsperren benötigen.

Abbildung 34:  
Investitionen und EEA pro m<sup>3</sup> Gesamtabsatz von 2007 bis 2013



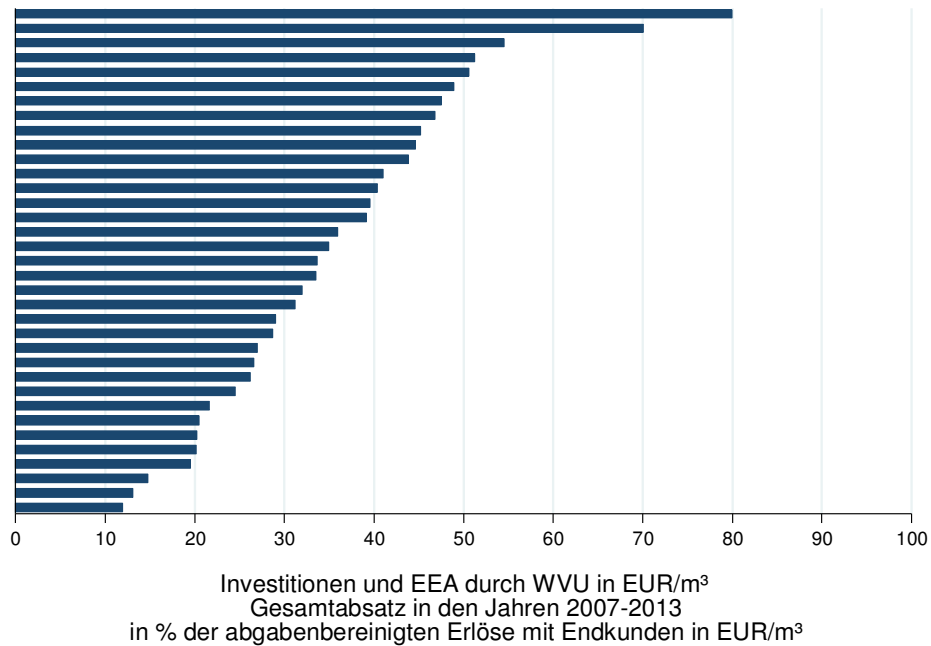
Gerade im Verhältnis zu den abgabenbereinigten Preisniveaus für Endkunden erscheinen die Investitionen und EEA zumindest zum Teil nicht unerheblich.

## c) Verhältnis von Investitionen und Erlösen

Die folgende Abbildung zeigt für jeden einzelnen Wasserversorger, welchen Anteil [in %] Investitionen und EEA an den abgabenbereinigten Nettoerlösen im Zeitraum 2007 – 2013 haben. Dabei wurden Investitionen und EEA, die durch den Wasserversorger selbst finanziert wurden, pro m<sup>3</sup> Absatz an Endkunden und Weiterverteiler ins Verhältnis gesetzt zu den abgabenbereinigten Nettoerlösen mit Endkunden pro m<sup>3</sup> Absatz an Endkunden. Bei einzelnen der dargestellten Versorger übersteigt dieser Wert die 50 %-Grenze. Dort wurden somit im betrachteten Zeitraum im Verhältnis zu den eingenommenen Erlösen mit Endkunden relativ

hohe Beträge für Instandhaltungsmaßnahmen ausgegeben. Bei den meisten Unternehmen liegt der Anteil zwischen 20 % und 50 %, bei allen aber über 10 %.

**Abbildung 35:**  
**Investitionen und EEA pro m<sup>3</sup> Gesamtabsatz**  
**in % der abgabenbereinigten Nettoendkundenerlöse pro m<sup>3</sup> Endkundenabsatz von 2007 bis 2013**



#### IV. Besonderheiten der Wasserversorgung in den ostdeutschen Großstädten

Generelle naturräumliche Strukturunterschiede zwischen den betrachteten Großstädten in Ostdeutschland gegenüber denen in Westdeutschland lassen sich grundsätzlich nicht beobachten. Während sich bei einem „Nord-Süd-Vergleich“ zum Teil für die Wasserversorgung relevante topographische Unterschiede zwischen verschiedenen Regionen zeigen, ergeben sich Unterschiede zwischen West und Ost eher aus der historischen Entwicklung bzw. politischen Umbrüchen im Zuge der Wiedervereinigung. Die letztlich individuellen Unterschiede wirken sich in der Regel bei einzelnen Vergleichs- und Strukturkriterien aus. So führen z. B. Wohnungs-Leerstände und geringe Pro-Kopf-Verbräuche zu unterdurchschnittlichen Metermengenwerten. Im Rahmen der kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle können solche Strukturnachteile gesondert als Rechtfertigungsgrund für erhöhte Preise berücksichtigt werden.

In regionaler Hinsicht unterscheidet sich eher das norddeutsche Flachland von den Mittelgebirgen und Süddeutschland (nicht aber z. B. München), da Höhenunterschiede innerhalb des Versorgungsgebiets durchaus erhebliche Erschwerungen mit sich bringen können. Umgekehrt sind Großstädte im norddeutschen Flachland oder an der Rheinschiene eher von Erschwernissen betroffen, die durch hohe Grundwasserstände oder große Wasserflächen innerhalb des Versorgungsgebietes (z. B. Häfen) verursacht werden. Auch bei einem Ost-West-Vergleich gilt, dass die individuellen Bedingungen der Wasserversorger in ihren Besonderheiten mögliche Ost-West-Unterschiede weit überragen können. Dennoch lassen sich einige typische Ost-West-Unterschiede feststellen, auf die in diesem Abschnitt hingewiesen werden soll.

Von den 38 befragten Wasserversorgern befinden sich 30 in Westdeutschland und sieben in Ostdeutschland. Berlin kann insoweit nicht sinnvoll zugeordnet werden, da Berlin bis zur Wiedervereinigung zwei getrennte Wassernetze hatte, wobei das West-Berliner Netz größer war und deutlich mehr Einwohner versorgte. Das Ost-Berliner Netz wurde nach der Wiedervereinigung saniert, und insbesondere wurden die beiden getrennten Netze zu einem einheitlichen Wassernetz zusammengeführt und teilweise umgestaltet. Dabei wurden nicht nur Verbindungsleitungen errichtet oder wieder in Betrieb genommen. Teile des Wassernetzes mussten auch weitgehend neu errichtet werden (Mauerstreifen, Potsdamer Platz). Es konnten aber auch zusätzliche Synergieeffekte erzielt werden (z. B. durch Schließung kleinerer oder älterer Wasserwerke). Der Sonderfall Berlin ist deshalb aus den nachfolgenden Ost-West-Vergleichen generell ausgenommen worden.<sup>203</sup>

## 1. Strukturbedingungen

### a) Pro-Kopf-Verbrauch (in Liter pro Einwohner und Tag)

Laut Statistischem Bundesamt<sup>204</sup> betrug im Jahr 2013 der Pro-Kopf-Verbrauch bezogen auf die Wasserabgabe an Haushalte und Kleingewerbe in Ostdeutschland (ohne Berlin) lediglich gut 94 Liter pro Einwohner und Tag, während der entsprechende Wert für die westdeutschen Flächenländer bei gut 126 l lag.<sup>205</sup> Bezogen auf die Wasserabgabe an alle Letztverbraucher (einschließlich Industrie u. a.) war die Diskrepanz etwas geringer. So lag im Jahr 2013 dieser weit gefasste Pro-Kopf-Verbrauch in Ostdeutschland (ohne Berlin) bei lediglich knapp 129 l, während der entsprechende Wert für die westdeutschen Flächenländer bei rund 158 l lag.<sup>206</sup>

Die historische Entwicklung der Wasserverbräuche in Ost und West ist unterschiedlich. In Westdeutschland waren sie – insbesondere auch im industriellen Bereich – bis in die 1970er Jahre (teilweise bis Anfang der 1980er Jahre) stark angestiegen, aber anschließend bis zur Jahrtausendwende auch wieder stark abgefallen. Seit einigen Jahren haben sie jedoch allenfalls noch eine leicht sinkende Tendenz. In Ostdeutschland waren die Pro-Kopf-Verbräuche bis kurz nach der Wiedervereinigung sehr hoch, da gerade auch in der Industrie wassersparende Technologien nicht verbreitet waren. Zu einem wenig wassersparenden Verhalten vor der Wiedervereinigung könnte auch beigetragen haben, dass der Wasserverbrauch bei den einzelnen Abnehmern oft nicht individuell gemessen oder ihnen nicht berechnet wurde und die mengenabhängigen Wasserpreise teilweise sehr niedrig waren.

Nach der Wiedervereinigung sind die ostdeutschen Wasserverbräuche jedoch umso stärker zurückgegangen.<sup>207</sup> Es erfolgte eine massive Umgestaltung und Verkleinerung der ostdeutschen Industrie;

<sup>203</sup> Zu Berlin vgl. BKartA, Beschluss v. 04.06.2012, „Wasserpreise Berlin“, z. B. S. 48 ff, 153 ff.

<sup>204</sup> Statistisches Bundesamt, Umwelt, Öffentliche Wasserversorgung = Fachserie 19, Reihe 2.1.1., 2013, (erschienen am 29.7.2015, korrigiert am 5.11.2015), S. 39 f (Wasserabgabe zum Letztgebrauch 2013), [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Wasserwirtschaft/WasserOeffentlich2190211139004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/UmweltstatistischeErhebungen/Wasserwirtschaft/WasserOeffentlich2190211139004.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>205</sup> Lt. Statistischem Bundesamt (s.o.) lag der aus Haushalte und Kleingewerbe bezogene Pro-Kopf-Verbrauch 2013 für Deutschland insgesamt bei 121,2 l/(E\*d) und für die deutschen Stadtstaaten lag er bei 121,9 l/(E\*d).

<sup>206</sup> Lt. Statistischem Bundesamt (s.o.) lag 2013 der auf sämtliche Wasserabgaben an Letztverbraucher bezogene Pro-Kopf-Verbrauch für Deutschland insgesamt bei 152,9 l/(E\*d) und für die deutschen Stadtstaaten bei 151,1 l/(E\*d).

<sup>207</sup> Die BWB gab 2012 an, dass sich die Wassernutzung in Berlin seit 1990 halbiert habe. (Vgl. FN 294 in BKartA, Beschluss v. 04.06.2012 B8-40/10, Rn. 309 auf S. 133.)

die Bevölkerung ist aufgrund der Abwanderung in den Westen geschrumpft. Zudem sind bei der Sanierung des Wohnbestandes moderne wassersparende Armaturen und Geräte verwendet worden. Die rund vierzigjährige Entwicklung des Wassersparens in Westdeutschland vollzog sich in Ostdeutschland innerhalb nur weniger Jahre nach der Wiedervereinigung. Während beispielsweise in Gesamtdeutschland der Wasserabsatz an Letztverbraucher von 1991 bis 2010 „nur“ (noch) um ca. 20 % zurückging<sup>208</sup>, ist der Wasserverbrauch in Berlin (wegen des besonderen Rückgangs in Ost-Berlin) im Zeitraum von 1990 bis 2011 um fast 40 % zurückgegangen.<sup>209</sup> Gegenwärtig scheint aber die Abwärtsentwicklung auch des ostdeutschen Wasserverbrauchs im Wesentlichen beendet zu sein. In wirtschaftlich erstarrenden Regionen bleibt der Verbrauch stabil oder steigt bereits wieder an.<sup>210</sup>

## b) Versorgungsdichte

Unter den zehn niedrigsten MMW der Gesamterhebung befinden sich sechs der sieben betrachteten Ost-Städte. Besonders gering ist der MMW in Städten, die wie z. B. Halle in den letzten Jahrzehnten starke Bevölkerungsverluste und den Verlust von gewerblichen Abnehmern aufzuweisen haben. Lediglich Dresden hat einen üblichen großstädtischen Wert. Die MMW der anderen Ost-Versorger sind dagegen vergleichsweise gering. Für Leipzig gilt, dass die Leipziger KWL nicht nur Leipzig, sondern auch Teile der Umgebung von Leipzig versorgt. Die dort geringe bzw. zersiedelte Bebauung dürfte die eigentliche Ursache des für eine Großstadt mit mehr als einer halben Million Einwohner insgesamt niedrig erscheinenden MMWs sein. Wo die Bevölkerung wieder wächst, wie in Leipzig und Dresden, steigen auch die Metermengenwerte wieder. Soweit die oftmals konzentrierte Bebauung („Plattenbauten“) aufrecht erhalten werden konnte, führt dies zu höheren Absätzen pro Hausanschluss und pro Netzkilometer. Das ist versorgungstechnisch kostengünstiger als eine zersiedelte Bebauungsstruktur, wie man sie in westdeutschen Städten häufig findet.

## c) Wasserbeschaffung (Eigengewinnung / Fremdbezug)

In den ostdeutschen Großstädten ist der Anteil des Fremdbezugs von Trinkwasser hoch. Die Eigenversorgung mit ortsnahem Grundwasser/Uferfiltrat ist dort nicht so verbreitet wie im Westen.<sup>211</sup> Es gibt eher große Wasserzweckverbände und insbesondere zentrale Einrichtungen der Bundesländer zur Trinkwassergewinnung, die zahlreiche kommunale Wasserversorger beliefern (z. B. der Fernwasserverband Elbaue-Ostharz, die Thüringer Fernwasserversorgung sowie die Landestalsperrenverwaltung Sachsen, welche nach eigenen Angaben fast die Hälfte des in Sachsen benötigten Trinkwassers liefert).

<sup>208</sup> Lt. Statistischem Bundesamt betrug die gesamtdeutsche Wasserabgabe der öff. Wasserversorger 1991 ca. 5.748 Mio. m<sup>3</sup> und 2010 ca. 4.500 Mio. m<sup>3</sup>. Vgl. [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/UmweltstatistischeErhebungen/Wasserwirtschaft/Tabellen/Wasserabgabe1991\\_2010.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/UmweltstatistischeErhebungen/Wasserwirtschaft/Tabellen/Wasserabgabe1991_2010.html)

<sup>209</sup> Vgl. BKartA, Beschluss v. 04.06.2012 B8-40/10, Rn. 331 f auf S. 144.

<sup>210</sup> Euwid Wasser und Abwasser 17/2015, S. 12: „Trinkwasserverbrauch der Sachsen leicht angestiegen“.

<sup>211</sup> Lediglich in Baden-Württemberg (z. B. Stuttgart) ist die Fernwasserversorgung insb. über den Bodenseewasserverband ähnlich bedeutend; München hat eine eigene Fernwasserversorgung.

## 2. Preise und öffentliche Abgaben

Die Entgelte der befragten west- und ostdeutschen Versorger unterscheiden sich. Festzustellen ist, dass – immer bezogen auf den unternehmensindividuellen Durchschnitt für den Zeitraum von 2007 bis 2013 – nur drei westdeutsche Unternehmen einen abgabenbereinigten Netto-Durchschnittserlös von 1,90 €/m<sup>3</sup> oder mehr aufweisen, während dies bei den sieben ostdeutschen Unternehmen ausnahmslos der Fall war. Allerdings ist zu bedenken, dass die ostdeutschen Versorger tendenziell kleiner sind und einen niedrigeren Metermengenwert aufweisen als die westdeutschen Versorger, so dass sie deswegen höhere Kosten als jene haben könnten. Auch in der gemeinsamen Historie der ostdeutschen Wasserwirtschaft vor und nach der Wiedervereinigung könnten Ursachen dafür zu finden sein<sup>212</sup>.

## 3. Investitionen

Bei aller Unterschiedlichkeit im Einzelnen haben ostdeutsche Wasserversorger eines gemeinsam: eine ausgeprägte Investitionstätigkeit nach der Wiedervereinigung, also in der Regel in der Mitte der 1990er Jahre („Aufbau Ost“) und teilweise auch in abgeschwächter Form bis heute. Die hieraus resultierenden Kapitalkosten (Abschreibungen, Kapitalverzinsung) belasten die Unternehmen auch in der Gegenwart und darüber hinaus, weil die Anlageninvestitionen der Wasserversorgung zu großen Teilen dreißig Jahre und länger abgeschrieben werden.

Es gibt einige Ost-Versorger, die einen hohen Anteil an aktivierten Netto-Investitionen aufweisen, während umgekehrt bei manchen West-Versorgern der Anteil der Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen deutlich höher sein kann. Allerdings ist im Hinblick auf Investitionen einerseits und EEA andererseits darauf hinzuweisen, dass die Unternehmen erhebliche Spielräume haben, welche ihrer Maßnahmen sie als Investitionen aktivieren und welche sie als EEA ausweisen (betrieblicher Aufwand). Der Ausweis eines Investitionsbetrages als EEA oder aktivierte Investition lässt somit keine direkten Rückschlüsse auf die Art der Investitionsmaßnahme zu.

## 4. Entwicklung und Ausblick

In der Vergangenheit sind die individuellen strukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen ostdeutschen Wasserversorgern oft überlagert worden durch Ost-West-Unterschiede und die Nachwirkungen des Systemwechsels in 1990. Nach der Wiedervereinigung führten in Ostdeutschland mehrere gleichzeitig wirkende Gründe (plötzliche und umfassende Einführung wassersparender Technologien, De-Industrialisierung, Bevölkerungsverluste, „Wassersparen“ angesichts erheblicher Entgelterhöhungen) zu sehr raschen und ausgeprägten Rückgängen des allgemeinen Wasserverbrauchs. Auf Seiten der Versorger erhöhten die geringen Wasserabsätze zusammen mit den absoluten Kostenerhöhungen (Investitionen Aufbau Ost) die Stückkosten ganz erheblich, was die Versorger zu weiteren Preiserhöhungen veranlasste.

Eine Stabilisierung der Wassereinnahmen wurde teilweise durch eine Erhöhung des Grundpreisanteils am Gesamtpreis erreicht, was jedenfalls bei gleichzeitiger Senkung der Arbeitspreise die Anreize zum Wassersparen verringert. Unterstützend ist für die ostdeutschen Wasserversorger die Aussicht, dass die Pro-

---

<sup>212</sup> BDEW, Rede Vizepräsident Abke am 25.10.2010, Wasserwirtschaftliche Jahrestagung, S. 2 f, [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE\\_20101025\\_PM\\_Kein\\_neues\\_EU-Recht\\_zu\\_Konzessionen\\_erforderlich/\\$file/BDEW%20Rede%20Wulf%20Abke%20wwjt%202010.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE_20101025_PM_Kein_neues_EU-Recht_zu_Konzessionen_erforderlich/$file/BDEW%20Rede%20Wulf%20Abke%20wwjt%202010.pdf).

Kopf-Verbräuche kaum weiter sinken können. Teilweise könnte sich auch eine Positivspirale mit wachsender Bevölkerung (z. B. in Leipzig, Dresden), wachsenden Wasser-Einnahmen und sinkenden Stückkosten entwickeln. Das setzt allerdings voraus, dass die bereits bestehenden (und unterausgelasteten) Bebauungs- und Infrastrukturen genutzt werden. Jede neue Zersiedelung erfordert nicht nur hohe Neuinvestitionen, sondern verursacht auch erhöhte strukturelle Kosten für die Zukunft.

## D. Kartellrechtliche Kontrolle von Wasserentgelten

### I. Wasserpreismissbrauchsaufsicht

Die Wasserversorger haben aufgrund ihres nicht duplizierbaren Leitungsnetzes in der Regel ein natürliches Monopol und bei hinzutretendem Anschluss- und Benutzungszwang oft sogar ein rechtliches Monopol<sup>213</sup>, so dass sie als Normadressaten der speziell für die Wasserversorgung bestehenden Preismissbrauchsaufsicht nach §§ 31 – 31 b GWB<sup>214</sup> unterliegen. Zusätzlich ist auch die allgemeine Missbrauchsaufsicht nach § 19 GWB auf Wasserpreise anwendbar (ausdrücklich seit der 8. GWB-Novelle gem. § 31 b Abs. 6).

#### 1. „Öffentliche Wasserversorgung“ (leitungsgebundenes Trinkwasser)

##### a) Sachliche Marktabgrenzung

Sachlich betroffener Markt ist die öffentliche Wasserversorgung (Leitungswasser), also der Markt für die Versorgung aller privaten und gewerblichen Letztverbraucher mit (leitungsgebundenem) Trinkwasser.<sup>215</sup> Davon ausgenommen sind lediglich die Lieferung von Brauchwasser oder Rohwasser (ohne Trinkwasserqualität) sowie die Lieferung von Trinkwasser an kommunale Weiterverteiler als vorgelagerter Markt.<sup>216</sup> Eine weitere Aufteilung des Marktes nach Tarifgruppen oder Kundengruppen erfolgt grds. nicht. Tarifgruppen werden von den einzelnen Versorgern ganz unterschiedlich festgelegt. Sie können daher nicht allgemein unternehmensübergreifend verglichen werden. Auch die Definition von Kundengruppen wäre weder präzise noch konsistent durchzuführen. Soweit jedoch in einzelnen Fällen erkennbar wird, dass ein Versorger in erheblichem Umfang Sonderkunden hat und diesen Kunden auch in erheblichem Umfang Sonderkonditionen gewährt, ist die Aussagekraft der unternehmensübergreifenden Durchschnittserlöse für die Haushaltskunden entsprechend zu relativieren. Die Durchschnittserlöse der betreffenden Unternehmen können dann nicht mehr unmittelbar mit den Durchschnittserlösen von Versorgern verglichen werden, die keine Sonderkonditionen gewähren.

Letztlich erhalten alle Trinkwasserkunden einheitlich das gleiche Produkt mit vergleichbaren qualitativen Eigenschaften und auch auf der Basis gleicher Versorgungs- und Verteilungsbedingungen (z. B. ausreichender Wasserdruck, langfristige Versorgungssicherheit). Anders als bei der Stromversorgung sind die meisten Haushalte keine Kunden des Wasserversorgers. Stattdessen sind Vermieter, Wohnungsgesellschaften oder Eigentümergemeinschaften bzw. deren Verwalter Großkunden der Wasserversorger. Sie verteilen die (Ab-)Wasserkosten dann auf die jeweiligen Haushalte.

<sup>213</sup> Von manchen Kommunen wird kraft Satzung ein Anschluss- und Benutzungszwang erlassen. Davon sind in erster Linie Gewerbe und Industrie betroffen, die dann keine eigenen Brunnen nutzen dürfen. Teilweise existieren aber trotz aktuellen Anschluss- und Benutzungszwangs sog. „Altrechte“.

<sup>214</sup> Die Wasserpreismissbrauchsaufsicht wird ausführlich kommentiert von Reif/Daiber in Münchener Kommentar Bd. 2 (GWB), 2. Aufl. 2015, §§ 31 ff GWB (S. 362-478) und von Bunte in Langen/Bunte, Kartellrecht Bd. 1, 12. Aufl. 2014, §§ 31 ff GWB (Stand Ende 2013).

<sup>215</sup> BGH, Beschl. v. 2.2.2010 – KVR 66/08 – „Wasserpreise Wetzlar“, Rn. 27.

<sup>216</sup> Vgl. Bundeskartellamt, Beschl. v. 4.6.2012, Az. B8-40/10, S. 31, Rdnr. 78 – Berliner Wasserpreise.



## b) Räumliche Marktabgrenzung

Räumlich ist der Trinkwassermarkt nach dem Versorgungsgebiet abzugrenzen, das am besten durch das Leitungsnetz des jeweiligen Versorgers abgebildet wird. Angesichts der fehlenden Duplizierbarkeit des Wassernetzes handelt es sich um zahlreiche lokale Netz-Monopole. Eine Durchleitung von fremdem Trinkwasser ist teilweise schon aus chemischen Gründen kaum möglich, denn die Vermischung von Trinkwasser mit verschiedenen chemischen Eigenschaften kann zu unerwünschten Reaktionen im Wasser oder an den Leitungsrohren führen. Gemäß § 31 Abs. 5 GWB ist die Möglichkeit der Verweigerung einer Durchleitung aus technischen oder hygienischen Gründen daher explizit vorgesehen. Manche Kommunen ordnen für ihr Versorgungsgebiet kraft Satzung einen Anschluss- und Benutzungszwang an. Dadurch werden i. d. R. gewerbliche Wasserverbraucher daran gehindert, sich eigene Brunnen zu bohren oder Stichleitungen zu benachbarten Wasserversorgern zu bauen.

## c) Vorgelagerter Markt für Belieferung von Weiterverteilern mit Roh-/Trinkwasser

Von dem Markt für die öffentliche Trinkwasserversorgung zu unterscheiden ist der Markt für die (Vor-)Blieferung von Wasserversorgern mit Roh- oder Trinkwasser. Zwar ist die eigene Trinkwassergewinnung weit verbreitet, aber viele Wasserversorger sind zu unterschiedlichen Anteilen auf den Fremdbezug von Roh- oder Trinkwasser angewiesen. Wasser-Vorlieferanten können sowohl Unternehmen oder öffentliche Einrichtungen sein, die nur zu diesem Zweck gegründet wurden<sup>217</sup> als auch Wasserversorger, die über ihren eigenen Bedarf hinaus Wasser gewinnen und in beiden Märkten tätig sind.<sup>218</sup> Auf dem vorgelagerten Markt der Belieferung von Weiterverteilern kann – je nach den geografischen und hydrologischen Gegebenheiten – Wettbewerb entstehen. Auch der Neubau von Transportleitungen bzw. von Stichleitungen zu bestehenden Transportleitungen ist nicht von vornherein ausgeschlossen. Allerdings haben Wasserlieferverträge aus Gründen der Versorgungssicherheit oft Laufzeiten von mehreren Jahrzehnten.

## 2. Wasserpreise nach allgemeinen Tarifen und Sonderverträgen

Viele Wasserversorger unterscheiden zwischen Tarifikunden und Sondervertragskunden. Tarifikunden zahlen den veröffentlichten Tarif. Dazu gehören i. d. R. auch Wohnungsgesellschaften, selbst wenn es sich um die größten Kunden des Wasserversorgers handelt. Industriekunden hingegen sind oft Sonderkunden, d.h. mit ihnen wird über Wasserpreise verhandelt. Denn Industriekunden haben am ehesten Ausweichmöglichkeiten. Fehlt ein Anschluss- oder Benutzungszwang oder gilt er nicht für bestimmte Betriebe (z. B. wegen Bestandsschutz), können sie eigene Brunnen nutzen. Zudem können sie – eher als Wohnungskunden – mit Abwanderung drohen. Den Unternehmungen und öffentlichen Einrichtungen der Kommunen selber werden dagegen von ihren Wasserversorgern nur selten bessere Konditionen als den Tarifikunden eingeräumt, und zwar auch dann, wenn der Versorger zu 100 % in der Hand der Kommune ist. Die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht ist umfassend konzipiert und schützt alle Kunden des Monopolanbieters. Gibt es hohe Tarifspreizungen, können auch nur einzelne Tarife von dem Missbrauchsvorwurf betroffen sein.

<sup>217</sup> Z. B. Bodenseewasserverband, Zweckverband Landeswasserversorgung Stuttgart, Hessenwasser GmbH & Co. KG, Harzwasserwerke GmbH, Landestalsperrenverwaltung des Freistaates Sachsen – Staatsbetrieb, Fernwasserversorgung Elbaue-Ostharz GmbH.

<sup>218</sup> Z. B. Gelsenwasser AG, RWW AG, RheinEnergie AG.

### 3. Tarifgestaltungsautonomie der Versorger (auch: BGH zu § 315 BGB)

Im Rahmen der Billigkeitsprüfung nach § 315 BGB räumt die Rechtsprechung den Versorgern einen sehr weiten Tarifgestaltungsspielraum ein (s.o. unter B.7.d). Zwar handelt es sich insoweit nicht um Entscheidungen des Kartellsenats des BGH, doch geht es inhaltlich um die nahezu gleiche Thematik, nämlich um die zulässige Höhe und Ausgestaltung von Wasserpreisen.

Aus den aktuellen Urteilen des BGH vom 20.05.2015 (Aktz.: VIII ZR 136/14) sowie vom 08.07.2015 (Aktz.: VIII ZR 106/14) ergibt sich, dass die Wasserversorger in ihrer Tarifgestaltung zivilrechtlich sehr frei sind. Sie dürfen neben verbrauchsabhängigen Entgelten (Arbeitspreis) zugleich verbrauchsunabhängige Grundpreise in Ansatz bringen, selbst wenn diese ohne weitere Differenzierung lediglich auf die Anzahl der Wohneinheiten abstellen und Wohnungsleerstände unberücksichtigt lassen.<sup>219</sup> Zulässig ist auch, wenn ein Versorger seine Grundpreise nicht vorrangig nach der Größe des Hausanschlusses bemisst, sondern nach Nutzergruppen (Haushalte und Gewerbe) unterteilt. Danach obliege die Frage, in welcher Weise der Versorger die verbrauchsunabhängigen Kosten in seine Kalkulation einfließen lässt und ob sie über den Arbeitspreis, über den Grundpreis oder im Wege einer Mischkalkulation erwirtschaftet werden, grundsätzlich seiner freien unternehmerischen Entscheidung, soweit die dafür bestehenden rechtlichen Bindungen eingehalten werden.<sup>220</sup> Der BGH verweist insoweit auf die parallele Regelung in den Kommunalabgabengesetzen.<sup>221</sup> Denn die Billigkeitskontrolle privatrechtlicher Nutzungsverhältnisse (§ 315 BGB) sei geprägt durch den Umstand, dass die Wasserversorger auch im Rahmen privatrechtlicher Nutzungsverhältnisse an die grundlegenden Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens gebunden seien (insbesondere Grundsätze der Gleichbehandlung, der Äquivalenz und der Kostendeckung).<sup>222</sup> Unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>223</sup> formuliert auch der BGH, dass die Gestaltungsfreiheit des Satzungsgebers [im Gebührenrecht] erst dort ende, wo ein einleuchtender Grund für die unterlassene Differenzierung nicht mehr erkennbar sei.<sup>224</sup> Ebenfalls sei es zulässig, den Grundpreis nach Nutzergruppen zu bestimmen und dabei zwischen einem (privaten) Haushaltsbedarf und einem Bedarf für gewerbliche, berufliche oder sonstige Zwecke zu differenzieren. Eine zusätzliche Differenzierung nach der Größe des an die Wasserversorgung angeschlossenen Gewerbes sei nicht erforderlich, sofern einem besonders großen Vorhaltebedarf in anderer Weise Rechnung getragen ist.<sup>225</sup>

Dadurch, dass in dem Instanzenzug die Anwendung des Kartellrechts anscheinend nicht erwogen wurde, ist die Frage, inwieweit Marktbeherrscher/Monopolisten im Rahmen des Kartellrechts nach § 19 GWB möglicherweise strengeren Regeln als denen des § 315 BGB unterliegen, nicht Gegenstand der

<sup>219</sup> BGH, Urteil v. 20.05.2015, VIII ZR 136/14 (Leitsatz). Auf die Revision wurde das Urteil des LG Chemnitz vom 4.4.2014 aufgehoben und die Sache an das LG Chemnitz als Berufungsgericht zurückverwiesen. Denn es stehe lt. BGH noch nicht entscheidungsreif fest, ob der Versorger sich auf die berücksichtigungsfähigen Kosten beschränkt und sie zutreffend ermittelt habe und nicht etwa auch solche Kosten angesetzt habe, die bei Ausschöpfung etwaiger Rationalisierungsreserven vermeidbar gewesen wären (Rz. 38).

<sup>220</sup> Vgl. BGH, Urteil v. 08.07.2015 – VIII ZR 106/14, Rz. 23. Die Revision gegen das Urteil des LG Köln v. 5.3.2014 wurde zurückgewiesen. Inhaltlich erwähnt der BGH nur § 315 BGB sowie Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes NRW, aber nicht §§ 19, 31 GWB.

<sup>221</sup> BGH, Urteil v. 08.07.2015 – VIII ZR 106/14, Rz. 23 sowie BGH, Urteil v. 20.05.2015, VIII ZR 136/14, Rz. 13, jeweils unter Verweis auf § 6 Abs.3 Satz 3 KAG NRW v. 21.10.1969 bzw. § 14 Abs. 1 S. 3 SächsKAG idF. v. 26.8.2004.

<sup>222</sup> BGH, Urteil v. 08.07.2015 – VIII ZR 106/14, Rz. 27.

<sup>223</sup> BVerwG, NVwZ-RR 1995, 348 f.; Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 7 BN 6/07, juris Rn. 7; jeweils mwN.

<sup>224</sup> BGH, Urteil v. 20.05.2015, VIII ZR 136/14, Rz. 25.

<sup>225</sup> BGH, Urteil v. 08.07.2015 – VIII ZR 106/14, Leitsatz b).

Entscheidungen gewesen.<sup>226</sup> Im konkreten Fall hatte der Wasserversorger bei einem Mehrfamilienhaus mit vielen Haushalten entsprechend viele Grundpreise erhoben, während ein Gewerbebetrieb mit dem gleichen Wasseranschluss und der gleichen Abnahmemenge nur einen einzigen, kaum erhöhten Grundpreis zahlen muss. Im Rahmen des § 19 GWB würde sich die Frage stellen, ob es einen sachlichen Grund dafür gibt, gleichartige Leistungen solchermaßen ungleich zu bepreisen. Letztlich ist es zwar verständlich, dass der Bundesgerichtshof angesichts der unbefriedigenden Ausgangslage einer faktischen Rechtsspaltung zwischen Privatrecht und öffentlichem Gebührenrecht für dieselben tatsächlichen Sachverhalte (Wasserversorgung) keine Unterschiede aufkommen lassen will und öffentlich-rechtliche Maßstäbe in die zivilrechtlichen Wertungen inkorporiert hat. Nur könnten auch aus Sicht des öffentlichen Rechts Zweifel an der Einhaltung des Äquivalenzprinzips und des Gleichbehandlungsgrundsatzes aufkommen, wenn die Ungleichbehandlung versorgungstechnisch gleicher Sachverhalte gravierend wird.

#### **4. Rechtsgrundlagen der Preismissbrauchsaufsicht**

##### **a) Spezielle Wasserpreismissbrauchsaufsicht**

§§ 31-31b GWB regeln die spezielle Wasserpreismissbrauchsaufsicht. Die Kartellbehörde kann Wasserversorgungsunternehmen als Adressaten dieser Vorschriften zu einer künftigen Absenkung ihrer missbräuchlich überhöhten Wasserpreise verpflichten (§ 31b Abs. 5, Abs. 3 Nr. 1 GWB i. V. m. § 31 Abs. 4 Nr. 2 GWB).

Gemäß § 31 Abs. 4 Nr. 2 GWB liegt ein Missbrauch vor, wenn ein Wasserversorger von seinen Abnehmern ungünstigere Preise oder Geschäftsbedingungen fordert als gleichartige Wasserversorger („Vergleichsmarktprinzip“), es sei denn, das Wasserversorgungsunternehmen weist nach, dass der Unterschied auf abweichenden Umständen beruht, die ihm nicht zurechenbar sind. Die spezielle Wasserpreismissbrauchsaufsicht weist also die Verschärfung einer Beweislastumkehr auf, wirkt aber nur für die Zukunft. Mit Hilfe der Beweislastumkehr kann also keine Rückerstattung bereits in der Vergangenheit überzahlter Wasserentgelte erreicht werden kann (dafür aber § 19 GWB, nachfolgend unter b)).

Gemäß § 31 Abs. 4 Nr. 3 GWB liegt ein Missbrauch ebenfalls vor, wenn ein Wasserversorger Entgelte fordert, die die Kosten in unangemessener Weise überschreiten („Kostenkontrolle“). Anzuerkennen sind die Kosten, die bei einer rationellen Betriebsführung anfallen. Da dieser Begriff erst durch die 8. GWB-Novelle eingeführt wurde, liegt hierfür bisher weder Verwaltungspraxis noch Judikatur vor. Die Verbände der Wasserwirtschaft haben insoweit ein Gutachten in Auftrag gegeben, das versucht Methoden aufzuzeigen, mit deren Hilfe der Begriff der rationellen Betriebsführung ausgefüllt werden kann.<sup>227</sup> Wichtig ist der Hinweis des Gutachtens auf die Notwendigkeit, Kostentreiber ausfindig zu machen und Mindestanforderungen an die Qualität der verwendeten Unternehmensdaten zu stellen. Dafür ist ein Unternehmensbenchmarking sinnvoll – es darf aber nicht zum Automatismus für eine erfolgreiche Rechtfertigung werden. Ähnliches gilt für die pauschale Empfehlung des Gutachtens zur Beachtung anerkannter Kalkulationsmethoden. Abgesehen davon, dass die branchenweite Anerkennung von Kalkulationsmethoden noch nicht bedeutet, dass diese auch von Behörden und Gerichten als alternativlos angesehen werden, müssen die Unternehmen immer auch die Möglichkeit

<sup>226</sup> Krit. insoweit Kleinlein, NJW 2015, 3568, 3569 (Anm. zu BGH, Urteil v. 8.7.2015 – VIII ZR 106/14, NJW 2015, 3564 ff).

<sup>227</sup> Rödl/Growitsch/Ölmann, Gutachten zur Sicherstellung eines sachgerechten Nachweises zur Ermittlung der Kosten einer rationellen Betriebsführung in der Wasserwirtschaft, v. 11.04.2014.

haben, ihre eigenen, ggfs. besseren oder passenderen Kalkulationsmethoden anzuwenden und die Effizienz ihrer Betriebsführung individuell nachzuweisen. Nur die Transparenz und durchgängige Nachvollziehbarkeit der Kalkulation sowie die Belegbarkeit der verwendeten Daten kann von den Unternehmen erwartet werden. Eine pauschale Vereinheitlichung der Kalkulation gemeinschaftlich durch die Unternehmen hingegen würde letztlich die Funktion einer Preisabsprache übernehmen und könnte das von den Kartellbehörden verwendete Vergleichsmarktprinzip unterlaufen.

### **b) Allgemeine (Preis-)Missbrauchsaufsicht**

Auch die allgemeine (Preis-)Missbrauchsaufsicht nach § 19 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2 GWB ist auf Wasserpreise anwendbar. Sie wird nicht durch die spezielle Wasserpreismissbrauchsaufsicht verdrängt.<sup>228</sup> Die allgemeine Missbrauchsaufsicht erlaubt sowohl Preissenkungs- als auch Rückerstattungsverfügungen. Allerdings trägt die Behörde die Darlegungs- und Beweislast, ohne dass Beweiserleichterungen für sie vorgesehen sind.

Missbräuchlich sind nach § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB Entgelte eines marktbeherrschenden Unternehmens, die von denjenigen abweichen, welche sich bei wirksamem Wettbewerb bilden würden. Da es in der öffentlichen Wasserversorgung nur Monopole und keine Wettbewerbsmärkte gibt, kann auch mit preisgünstigeren Monopolversorgern verglichen werden.<sup>229</sup>

### **c) Darlegungs- und Beweislast**

Im kartellbehördlichen Verwaltungsverfahren gilt der Amtsermittlungsgrundsatz. Danach muss die Kartellbehörde die Voraussetzungen des § 19 Abs. 4 Nr. 2 GWB, d.h. des Preismissbrauchs, feststellen. Etwaige Unsicherheiten bei der Ermittlung eines Preishöhenmissbrauchs muss sie durch angemessene Sicherheitszuschläge ausgleichen.<sup>230</sup>

Die Darlegungs- und Beweislast wird allerdings für den Fall der speziellen Wasserpreismissbrauchskontrolle nach §§ 31 ff GWB modifiziert. Hat ein Wasserversorger ungünstigere Preise als vergleichbare Versorger, so wird ein Missbrauch vermutet, wenn der Wasserversorger nicht nachweist, dass dies auf ihm nicht zurechenbaren (d.h. äußeren, strukturellen) Umständen beruht (§ 31 Abs. 4 Nr. 2 GWB). Diese Form der Beweislastumkehr gilt jedoch nur für in die Zukunft gerichtete Verfahren, wenn also die Kartellbehörde eine Abstellungsverfügung bzw. eine Preissenkungsverfügung nach §§ 31 ff GWB beabsichtigt. Wird hingegen eine Rückerstattung von in der Vergangenheit überzahlten Wasserpreisen angestrebt, so ist Rechtsgrundlage allein die generelle Missbrauchsaufsicht nach §§ 19 ff GWB, für die der volle Amtsermittlungsgrundsatz gilt.<sup>231</sup>

Das Bundeskartellamt hat in seiner Anwendungspraxis bisher grundsätzlich nicht allein auf die Beweislastumkehr der speziellen Wasserpreismissbrauchsaufsicht abgestellt (§ 31 Abs. 4 Nr. 2 GWB), da es in denselben Fällen für eine vergangenheitsbezogene Entscheidung ohnehin die volle Darlegungs- und

<sup>228</sup> BGH, Beschluss v. 02.02.2010, KVR 66/08, „Wasserpreise Wetzlar“, Rn 19, 22 ff.

<sup>229</sup> Indirekt bereits BGH, Beschluss v. 02.02.2010, KVR 66/08, „Wasserpreise Wetzlar“, Rn 28 ff.

<sup>230</sup> BGH, Beschl. v. 15.05.2012 – KVR 51/11 – „Wasserpreise Calw“, Rn. 17.

<sup>231</sup> Zu den Unterschieden hinsichtlich der Beweislastverteilung zwischen der zukunftsbezogenen Wasserpreismissbrauchskontrolle nach § 103 GWB 1990 (heute: § 31 Abs. 4 Nr. 2 GWB) und der allgemeinen – auch in die Vergangenheit gerichteten – Missbrauchsaufsicht nach §§ 19 ff GWB vgl.: BGH, Beschl. v. 2.2.2010, KVR 66/08, „Wasserpreise Wetzlar“, Rn. 76 f. Danach ist insb. auch eine analoge Anwendung der Beweislastumkehr für Wasserpreissenkungen auf die allgemeine Missbrauchsaufsicht ausgeschlossen.

Beweislast trägt und den gesamten Sachverhalt von Amts wegen aufzuklären hat.<sup>232</sup> Ungeachtet der Beweislastumkehr trägt das Amt daher in jedem Fall so weit wie möglich zur Aufklärung des entscheidungsrelevanten Sachverhalts bei. Es werden umfangreich Daten ermittelt, validiert und ausgewertet. Dabei handelt es sich insbesondere um Daten zu den strukturellen Eigenschaften des Versorgungsgebietes, des Wassernetzes und Wassermengen („Strukturdaten“) sowie kaufmännische Zahlen. Für die Prüfung individueller Rechtfertigungsgründe sind weitere Kostendaten erforderlich, die aber aufgrund der jeweils individuellen Besonderheiten nur für spezifische Fragestellungen im konkreten Fall erhoben werden. Dabei kann die Heranziehung der Unterlagen von Benchmarking-Verfahren, an denen die Unternehmen teilnehmen, sehr hilfreich sein.

Entsprechend den allgemeinen Regeln zur Beweislast muss das betroffene Unternehmen insbesondere die von ihm geltend gemachten Rechtfertigungsgründe (strukturbedingte, d.h. unverschuldete Zusatzkosten), also die eigenen Strukturbedingungen und insbesondere die eigenen Kosten darlegen. Für das eigene Unternehmen trägt es selbst die Darlegungslast.<sup>233</sup> Da es dem betroffenen Unternehmen hingegen nicht zugemutet werden kann, sich mit anderen Unternehmen zu vergleichen, deren originäre Zahlen es nicht kennt bzw. nicht selbst überprüfen kann, obliegt es der Behörde, die geltend gemachten Rechtfertigungsgründe<sup>234</sup> umfassend zu überprüfen und die dazu erforderlichen Informationen von Dritten einzuholen. Die Aufgabe des Unternehmensvergleichs, und zwar sowohl im Hinblick auf die Preise/Erlöse als auch im Hinblick auf die Strukturbedingungen und die Kosten übernimmt das Bundeskartellamt mit Hilfe seiner umfassenden Auskunftsbefugnisse. Der Unternehmensvergleich darf jedoch nicht so ausgestaltet sein, dass das betroffene Unternehmen einseitig auf seine zahlreichen Kostennachteile gegenüber Vergleichsunternehmen hinweist, während es gleichzeitig seine ebenso zahlreichen Kostenvorteile gegenüber denselben Vergleichsunternehmen unerwähnt lässt. Bereits der Bundesgerichtshof hatte in seiner grundlegenden Wasserpreis-Entscheidung „Wasserpreise Wetzlar“<sup>235</sup> darauf hingewiesen, dass selbst ein gemeinhin als Strukturnachteil angesehener Umstand je nach Einzelfall auch Kostenvorteile haben kann. So können bei Höhenunterschieden im Versorgungsgebiet u. U. Pumpkosten auch gespart werden, wenn das Wasser von oben kommt, wie z. B. bei hoch gelegenen Talsperren oder Quellwasser. Erforderlich ist eine objektive Gesamtbetrachtung<sup>236</sup>, da sich Strukturvorteile und Strukturnachteile auf der Kostenseite gegenseitig ausgleichen können.

#### **d) Sicherheits- und Erheblichkeitszuschläge**

Bei jedem Preisvergleich in der Wasserwirtschaft stellt sich die Frage nach Sicherheits- und Erheblichkeitszuschlägen. Sicherheitszuschläge sollen Unsicherheiten ausgleichen, wenn die Behörde im Rahmen ihrer Darlegungs- und Beweislast nicht ausschließen kann, dass sich eventuell verbliebene Rest-Unsicherheiten zu

<sup>232</sup> BGH, Beschl. v. 15.05.2012 – KVR 51/11 – „Wasserpreise Calw“, Rn. 17: „Im kartellbehördlichen Verfahren gilt der Amtsermittlungsgrundsatz.“

<sup>233</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss v. 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V), „Berliner Wasser“, Rn 271.

<sup>234</sup> Z. B. Zusatzkosten aufgrund schwieriger Wassergewinnung, intensiver Wasseraufbereitung, teurer Maßnahmen zum Schutz des Rohwassers, besonders aufwändiger Wasserverteilung (z. B. geringe Versorgungsdichte, große Höhenunterschiede im Verteilungsgebiet, schwierige Grabungsbedingungen) u.v.m.

<sup>235</sup> BGH, Beschl. v. 02.02.2010, KVR 66/08, „Wasserpreise Wetzlar“, Rn. 37.

<sup>236</sup> Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss v. 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V), „Berliner Wasser“, Rn 139.

Lasten des Unternehmens auswirken könnten.<sup>237</sup> Dies gilt ggf. auch für Unsicherheiten aufgrund einer schmalen Vergleichsbasis.<sup>238</sup>

Dagegen hat der Erheblichkeitszuschlag eine andere Funktion. Nach der Rechtsprechung enthält das Tatbestandserfordernis des Missbrauchs ein Unwerturteil, welches „eines erheblichen Abstands zwischen dem von der Betroffenen geforderten Preis und dem niedrigeren wettbewerbsanalogen Preis bedarf.“<sup>239</sup> In der Entscheidung „Wasserpreise Calw II“ des Bundesgerichtshofs zur Wasserpreismissbrauchsaufsicht heißt es: „Die Bemessung des Erheblichkeitszuschlags obliegt dem Tatrichter, der dabei die Umstände des konkreten Falls zu bewerten hat. Dabei kann, wenn der sachliche Markt von einer Monopolsituation geprägt ist, unter Umständen ein Missbrauch schon bei einem geringeren Zuschlag anzunehmen sein als unter normalen Marktgegebenheiten.“<sup>240</sup> Zur Höhe des Zuschlags, den die Vorinstanz mit 3 % für nicht ausreichend angesehen hatte, führt der Bundesgerichtshof weiter aus: „Insoweit kann durchaus auch ein Zuschlag in Höhe von 3 % oder weniger ausreichen.“<sup>241</sup> Das OLG Düsseldorf hatte bereits zuvor in seiner Entscheidung „Berliner Wasser“ auch einen Erheblichkeitszuschlag von 0 % ausreichen lassen.<sup>242</sup>

In einer Entscheidungsbesprechung zu BGH „Wasserpreise Calw II“<sup>243</sup> wird vertreten, dass der Erheblichkeitszuschlag nur als Aufgreifschwelle zu verstehen sei und „nicht als Schwelle, bis zu der ein als missbräuchlich festgestellter Wasserpreis abgesenkt werden kann.“ Auch beim Mietwucher werde der wucherische Vertrag mit der angemessenen, ortsüblichen Miete aufrechterhalten, nicht aber mit der höchsten gerade noch zulässigen Miete. Der durch den Missbrauch erlangte Mehrerlös müsse vielmehr in der Abstellungsverfügung vollständig berücksichtigt werden.

#### e) Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Die Kartellbehörde hat die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse aller Unternehmen zu wahren. Dies steht in einem Spannungsverhältnis zum Anspruch des betroffenen Unternehmens auf rechtliches Gehör und ggf. auf Akteneinsicht nach einem Informationsfreiheitsgesetz („IFG“ des Bundes oder eines Bundeslandes). Das Bundeskartellamt wahrt die Geschäftsgeheimnisse sowohl der Vergleichsunternehmen als auch des betroffenen Unternehmens indem es Durchschnittszahlen mehrerer geeigneter Vergleichsunternehmen bildet und diese dem betroffenen Unternehmen als Vergleichsmaßstab zur Verfügung stellt. Das Oberlandesgericht Düsseldorf hat dieses Verfahren, das auch in der Branche akzeptiert wird, als sachgerecht anerkannt.<sup>244</sup> Sofern das betroffene Unternehmen zusätzlich ein besonderes Interesse daran geltend macht, die individuellen Unternehmenszahlen der Vergleichsunternehmen einzeln zu analysieren und zu überprüfen, wird dem nach Möglichkeit nachgegangen. Im Verfahren „Wasser Berlin“ konnte – mit dem eingeholten Einverständnis der betroffenen Vergleichsunternehmen – die genaue Berechnung der

<sup>237</sup> BGH, Beschl. v. 28.06.2005, KVR 17/04, „Stadtwerke Mainz“, unter 4. auf S. 15; <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=33515&pos=0&anz=1>. Vgl. Bunte in Langen/Bunte, Kartellrecht Bd. 1, 12. Aufl. 2014, § 31 GWB Rn. 49 m.w.N.

<sup>238</sup> Bunte in Langen/Bunte, Kartellrecht Bd. 1, 12. Aufl. 2014, §§ 31 GWB Rn. 49.

<sup>239</sup> BGH, Beschl. v. 15.05.2012 – KVR 51/11 – „Wasserpreise Calw“, Rn. 26 m.w.N.

<sup>240</sup> BGH, Beschl. v. 14.07.2015, KVR 77/30, „Wasserpreise Calw II“ Rn. 64.

<sup>241</sup> Wie vorige FN.

<sup>242</sup> OLG Düsseldorf, Beschl. v. 24.02.2014, VI 2 Kart 4/12, „Berliner Wasser“, Rn. 261.

<sup>243</sup> Bunte EWIR 22/2015, S. 717, 718.

<sup>244</sup> OLG Düsseldorf, Beschluss v. 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V), „Berliner Wasser“, Rn. 60 ff, insb. 64.

individuellen Durchschnittspreise der Vergleichsunternehmen (nicht aber ihre Kalkulation) zwischen den miteinander verglichenen Unternehmen offengelegt werden. Allerdings haben weder das Bundeskartellamt noch das OLG Düsseldorf<sup>245</sup>, welchem die ungeschwärzten Originalakten im Beschwerdeverfahren vollständig vorlagen, der Forderung des betroffenen Unternehmens entsprochen, diesem alle wesentlichen Individualdaten der Vergleichsunternehmen zu offenbaren.

Ein Mainzer Wasserkunde hatte ebenfalls beim Bundeskartellamt beantragt, in die Verfahrensakte zum Fall Wasserpreise Mainz Einsicht zu nehmen, um damit seine gegen den Wasserversorger gerichtete Klage auf Schadensersatz (bzw. auf Rückerstattung wegen überhöhter Wasserpreise der Vergangenheit) zu stützen. Das Bundeskartellamt hatte die Akteneinsicht gewährt, aber nur in eine um Geschäftsgeheimnisse des betroffenen Wasserversorgers bereinigte Fassung. Die dagegen gerichtete verwaltungsgerichtliche Klage<sup>246</sup> hat der Wasserkunde später zurückgenommen, nachdem sich das Amt mit ihm zuvor auf einen Vergleich geeinigt hatte. Die Geschäftsgeheimnisse des Versorgers blieben gewahrt.

## 5. Preismissbrauchsverfahren der Landeskartellbehörden

Da die Wasserversorgung überwiegend nicht bundeslandübergreifend erfolgt, sind meist die Landeskartellbehörden für Preismissbrauchsverfahren originär zuständig. Es besteht aber die Möglichkeit der Abgabe der Verfahren nach § 49 Abs. 3 GWB. Mit ihrem Verfahren gegen die enwag GmbH in Wetzlar hatte die hessische Landeskartellbehörde die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht im Trinkwasserbereich in Deutschland angestoßen. Nachdem der Bundesgerichtshof mit seinem Beschluss „Wasserpreise Wetzlar“ die rechtlichen Grundlagen der Wasserpreiskontrolle klargestellt hatte<sup>247</sup>, und durch seine Betonung der Beweislastumkehr<sup>248</sup> die kartellrechtliche Wasserpreiskontrolle in Deutschland auch möglich und praktikabel erschien<sup>249</sup>, haben bundesweit Kartellbehörden förmliche Preismissbrauchsverfahren eingeleitet sowie durch informelle Verfahren Preismoratorien oder „freiwillige“ Preissenkungen erwirkt. Diese Entwicklung ist jedoch mit der Einführung des § 185 Abs. 1 S. 2 GWB (damals in § 130 Abs. 1 Satz 2 GWB), wonach die Preismissbrauchsbestimmungen auf Gebühren nicht anwendbar sind und wodurch Ausweichmöglichkeiten gegenüber der kartellbehördlichen Preismissbrauchsaufsicht geschaffen wurden, weitgehend zum Erliegen gekommen.

Beispielhaft hierfür sind die weiteren Verfahren der Hessischen Landeskartellbehörde. Die erlassenen bzw. angedrohten Preissenkungsverfügungen können nicht (mehr) umgesetzt werden, sobald die Kommunen der betroffenen Wasserversorger (neben Wetzlar z.B. auch Wiesbaden und Kassel) in die Gebührenerhebung gewechselt sind. Selbst die vom Bundesgerichtshof<sup>250</sup> als missbräuchlich überhöht angesehenen Wetzlarer Wasserentgelte können – nach Änderung der Rechtsform – in alter Höhe als Wassergebühren weiter erhoben

<sup>245</sup> Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss v. 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V), „Berliner Wasser“, Rn. 268 ff.

<sup>246</sup> BKartA, B8 – 26/13 – IFG; VG Köln, 13 K 4590/13.

<sup>247</sup> BGH, Beschl. v. 2.2.2010 – KVR 66/08, „Wasserpreise Wetzlar“, Rn. 18 – 26.

<sup>248</sup> BGH, Beschl. v. 2.2.2010 – KVR 66/08, „Wasserpreise Wetzlar“, Rn. 29, 37.

<sup>249</sup> Die Beweislastumkehr des § 31 Abs. 4 Nr. 2, 2. Halbsatz GWB bestand bereits in der vorherigen Gesetzesfassung, also in § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 GWB 1990 (BGBl. Teil I vom 28.02.1990, S. 235 ff, S. 263 f.), welche bis zur 8. GWB-Novelle 2013 Gültigkeit hatte.

<sup>250</sup> BGH, Beschl. v. 02.02.2010 – KVR 66/08 – „Wasserpreise Wetzlar“.

werden, da sie von den insoweit zuständigen Stellen unbeanstandet geblieben sind.<sup>251</sup> In einigen Fällen konnte die hessische Landeskartellbehörde aber – meist auf dem Vergleichswege – eine Rückerstattung überzahlter Wasserpreise der Vergangenheit durchsetzen<sup>252</sup> und insbesondere hat sich der Frankfurter Wasserversorger Mainova bereits 2012 zu einer erheblichen Absenkung seiner Tarifpreise um 20 % verpflichtet.<sup>253</sup> Neue Verfahren sind aber nicht mehr eingeleitet worden. In Niedersachsen konnten Preissenkungsverfahren der Landeskartellbehörde gegen verschiedene Wasserversorger i. d. R. auf Basis eines Vergleichs erfolgreich abgeschlossen werden (Preissenkungen meist um ca. 10 %).<sup>254</sup> Weitere Verfahren wurden ebenfalls nicht mehr eingeleitet. Die Kartellbehörden konzentrieren sich nunmehr eher auf die Begleitung von Benchmarking-Projekten und auf Übersichten auf ihrer jeweiligen Homepage, um die Höhe der Wasserentgelte transparenter zu machen.

Noch offen ist ein Verfahren der Baden-Württembergischen Kartellbehörde, die eine an die Energienetzregulierung angenäherte Kostenkontrolle durchführt. Ihre Verfügung zur Rückerstattung in den Jahren 2008 und 2009 überzahlter Entgelte vom 24.02.2011 gegen den Wasserversorger von Calw (Energie Calw) wurde bisher zweimal vom Oberlandesgericht Stuttgart aufgehoben, jedoch hat der Bundesgerichtshof beide Beschwerde-Entscheidungen wiederum aufgehoben<sup>255</sup>, so dass die Beschwerde gegen die Rückerstattungsverfügung nun zum dritten Mal dem Oberlandesgericht Stuttgart zur Entscheidung vorliegt. Im Fall der Stuttgarter Wasserpreise war die am 04.09.2014 ergangene Verfügung zur Preisabsenkung um über 30 % ebenfalls angefochten worden. Einem Antrag der EnBW auf Aufhebung der sofortigen Vollziehung der gleichfalls angeordneten Rückerstattung überzahlter Wasserpreise der Vergangenheit hatte das Oberlandesgericht Stuttgart stattgegeben und den Parteien angesichts der Komplexität der Materie gleichzeitig geraten, Vergleichsverhandlungen zu führen.<sup>256</sup> Daraufhin haben sich die Beteiligten verglichen. Die hohen Stuttgarter Wasserpreise bleiben danach unangetastet und können zukünftig weiter erhöht werden.<sup>257</sup> Jedoch hat sich der Stuttgarter Wasserversorger EnBW – gegen Aufhebung der Missbrauchsverfügung durch die Landeskartellbehörde – verpflichtet, mehr als 40 Mio. € den Stuttgarter Kunden für überhöhte Wasserpreise der Vergangenheit zurück zu erstatten bzw. diese Beträge auf die künftigen Wasserrechnungen anzurechnen.<sup>258</sup>

<sup>251</sup> Hessischer Rechnungshof, Überörtliche Prüfung Kommunaler Körperschaftern, 23. Zusammenfassender Bericht 2012 (hier: Prüfung Wasserversorgung in Wetzlar), S. 23 und 271 ff.; [http://www.rechnungshof-hessen.de/fileadmin/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen\\_uepkk/23-bericht-upkk.pdf](http://www.rechnungshof-hessen.de/fileadmin/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_uepkk/23-bericht-upkk.pdf) (Hessischer Landtag, Drucksache 18/5913, ausgegeben am 17.10.2012).

<sup>252</sup> Für Darmstadt und zuletzt für Kassel und Herborn.

<sup>253</sup> Vgl. die Verpflichtungszusagenentscheidung der Hessischen Landeskartellbehörde v. 07.06.2013, veröffentlicht unter <https://wirtschaft.hessen.de/wirtschaft/energiwirtschaft/strom-gas-und-wasserpreise/preiskontrolle-bei-wasser/>; Euwid Wasser und Abwasser v. 19.06.2012, 25/2012, S. 7.

<sup>254</sup> Vgl. Presseinformationen des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 14.08.2012 und vom 10.04.2014.

<sup>255</sup> BGH, Beschl. v. 15.05.2012 – KVR 51/11 – „Wasserpreise Calw“; sowie BGH, Beschl. v. 14.07.2015 – KVR 77/13 – „Wasserpreise Calw II“; s.a. in N&R 2015, 311 - 317 mit Anm. Gussone/von Mierbach, N&R 2015, 317-319.

<sup>256</sup> OLG Stuttgart, Beschluss v. 26.02.2015, 201 Kart 10/14; vgl. Stuttgarter Zeitung v. 13.02.2015, S. 19.

<sup>257</sup> Pressemitteilung des Umweltministeriums Baden-Württemberg v. 09.07.2015 unter <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/presse-service/presse/pressemitteilung/pid/stuttgarter-wasserkunden-bekommen-geld-zurueck/>. Stuttgarter Zeitung – Stadtausgabe – v. 30.07.2015, S. 17, „Rückkauf des Wassernetzes wird wohl teurer.“ <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.wasserpreis-in-stuttgart-enbw-zahlt-40-millionen-an-kunden.ba28d811-6adb-4d0e-aab5-988f57aa4d40.html>

<sup>258</sup> S. vorige FN.



## 6. Preismisbrauchsverfahren des Bundeskartellamts

Die gegen die Berliner Wasserbetriebe (BWB) gerichtete Preissenkungsverfügung des Bundeskartellamts vom 04.06.2012<sup>259</sup> ist rechtskräftig geworden, da sie vom Oberlandesgericht Düsseldorf mit Beschluss vom 24.02.2014<sup>260</sup> in vollem Umfang bestätigt wurde und die BWB ihre zunächst eingelegte Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof später zurückgenommen haben. Die abgabenbereinigten Nettopreise wurden – verglichen mit den Vorjahren – um ca. 18 % abgesenkt. Dies macht bezogen auf die Bruttopreise (mit Steuern und Abgaben) eine Absenkung um ca. 14 % aus. Die Berliner Wasserkunden müssen deshalb insgesamt gesehen jedes Jahr ca. 60 Mio. € weniger für ihr Leitungswasser zahlen als früher. Die Preissenkungsverfügung gilt für die Jahre 2012 bis 2015.<sup>261</sup> Des Weiteren haben Bundeskartellamt und BWB einen Vergleich<sup>262</sup> geschlossen. Das Bundeskartellamt hat darauf verzichtet, zusätzlich eine Rückerstattung von in der Vergangenheit überzahlten Wasserentgelte zu verlangen<sup>263</sup> und die BWB haben sich verpflichtet, die auf die Zukunft gerichtete Preissenkungsverfügung um drei Jahre, also bis zum Jahr 2018 zu verlängern. Sollte das Land Berlin sich entscheiden, stattdessen Wassergebühren zu erheben<sup>264</sup>, entfielen die Bindung des Bundeskartellamts an den Vergleichsvertrag und die Möglichkeit zur Anordnung einer Rückerstattung von Wasserentgelten der Vergangenheit würde wieder aufleben.

Das gegen die Stadtwerke Mainz gerichtete Preismisbrauchsverfahren konnte nach wenigen Monaten im Wege einer Zusagenlösung einvernehmlich abgeschlossen werden. Mit Verpflichtungszusagenbeschluss vom 08.05.2012 wurden die Stadtwerke Mainz verpflichtet, ihre Wasserpreise (abgabenbereinigt und netto) von 2013 bis 2019 um ca. 15 % abzusenken.<sup>265</sup>

Im Fall der Wuppertaler Stadtwerke (WSW) war eine Preissenkungsverfügung oder Preissenkungszusage nicht mehr möglich. Denn nachdem das Bundeskartellamt ein Preismisbrauchsverfahren gegen die Wuppertaler Wasserpreise eingeleitet hatte, hat die Stadt Wuppertal ihre Wasserversorgung rekommunalisiert und erhebt seit dem 01.05.2013 Wassergebühren in vergleichbarer Höhe. Diese unterliegen gemäß der im Sommer 2013 verabschiedeten 8. GWB-Novelle keiner kartellrechtlichen Kontrolle.<sup>266</sup> Das Bundeskartellamt führte das Verfahren deshalb nur noch mit dem Ziel einer Rückerstattung

<sup>259</sup> BKartA, B8-40/10, Beschl. v. 04.06.2012 „Berliner Wasserpreise“, rkr., homepage BKartA, <http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2012/B8-40-10.pdf?blob=publicationFile&v=3>.

<sup>260</sup> OLG Düsseldorf, Beschl. v. 24.02.2014, VI 2 Kart 4/12, sowie Pressemitteilung OLG Düsseldorf v. 24.02.2014 unter [http://www.olg-duesseldorf.nrw.de/behoerde/presse/archiv/Pressemitteilungen\\_aus\\_2014/2014-02-24\\_pm\\_berliner\\_wasserbetriebe/index.php](http://www.olg-duesseldorf.nrw.de/behoerde/presse/archiv/Pressemitteilungen_aus_2014/2014-02-24_pm_berliner_wasserbetriebe/index.php)

<sup>261</sup> Vgl. Pressemitteilungen Bundeskartellamt v. 5.6.2012, 2.4.2012 und 5.12.2011 ([www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de) unter Presse).

<sup>262</sup> Vgl. Pressemitteilung Bundeskartellamt v. 7.5.2014 ([www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de) unter Presse).

<sup>263</sup> Den Vorbehalt einer Rückerstattung früherer Wasserentgelte durch das Bundeskartellamt (Beschluss v. 4.6.2012 unter Nr. 4 des Tenors) hatte das OLG Düsseldorf in seiner Entscheidung vom 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V), „Berliner Wasser“, Rn. 267 ausdrücklich bestätigt.

<sup>264</sup> Eine solche Entscheidung könnte das Land Berlin unabhängig treffen. Zwar hielten RWE (bis 2012) und Veolia (bis 2013) gemeinsam eine Beteiligung von insgesamt fast 50 % an der BWB-Holding. Jedoch wurde diese Teilprivatisierung im Anschluss an die Preissenkungsverfügung v. 04.06.2012 rückgängig gemacht.

<sup>265</sup> Vgl. BKartA, B8-159/11, Beschl. v. 08.05.2012, homepage BKartA <http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Missbrauchsaufsicht/2012/B8-159-11.html>.

<sup>266</sup> Einfügung des § 185 Abs. 1 S. 2 GWB (damals in § 130 Abs. 1 S. 2 GWB): „Die §§ 19, 20 und 31b Absatz 5 finden keine Anwendung auf öffentlich-rechtliche Gebühren und Beiträge.“

von in der Vergangenheit (2009 bis 30.04.2013) überzahlten Entgelten fort. Obwohl das Amt in erheblichem Umfang Rechtfertigungsgründe zugunsten von WSW berücksichtigt hatte (z. B. wegen Höhenunterschieden im Stadtgebiet, mehreren Talsperren und Wasserwerken, Reservekapazitäten, Bevölkerungsrückgang), musste immer noch von deutlich überhöhten Preisen der WSW ausgegangen werden. Aufgrund umfangreicher und nachhaltiger Meinungsverschiedenheiten über zahlreiche Sach- und Rechtsfragen und um einen langjährigen Rechtsstreit zu vermeiden, wurde ein Vergleich über eine Rückerstattung von 15 Mio. € geschlossen. Danach wird WSW 15 Mio. € bis zum 30. Juni 2016 an die damaligen Wuppertaler Wasserkunden in Form von Verrechnungsschecks zurückerstatten, woraufhin das Bundeskartellamt das Verwaltungsverfahren endgültig einstellen wird.<sup>267</sup>

## **7. Methodik des Bundeskartellamtes**

### **a) Vergleichsmarktkonzept**

Das Bundeskartellamt geht grundsätzlich nach dem Vergleichsmarktkonzept vor (§ 31 Abs. 4 Nr. 2 GWB „Preisvergleich mit gleichartigen Wasserversorgern“), während einzelne Landeskartellbehörden das Kostenkontrollkonzept (§ 31 Abs. 4 Nr. 3 GWB „unangemessene Überschreitung der Kosten“) anwenden. Trotz dieser unterschiedlichen Ausgangspunkte haben beide Konzepte gewisse Berührungspunkte.<sup>268</sup> Im Rahmen des Vergleichsmarktkonzepts wird auf der Rechtfertigungsebene geprüft, ob und in welcher Höhe das Unternehmen strukturbedingte Zusatzkosten als Rechtfertigungsgrund geltend machen kann. Im Rahmen dieser Prüfung kann es erforderlich sein, punktuell eine nähere Prüfung einzelner Kostenpositionen vorzunehmen. Umgekehrt kann im Rahmen des Kostenkontrollkonzepts die anzuerkennende Höhe der Kosten oft nur beurteilt werden, wenn sie im Branchenvergleich oder in Relation zu gleichartigen Unternehmen nicht überhöht erscheinen. Auch um Rahmen der Kostenkontrolle kommt man also zumeist nicht umhin, Vergleichsbetrachtungen anzustellen. Die Kostenkontrolle ist insbesondere dann unverzichtbar, wenn es keine strukturell vergleichbaren Unternehmen gibt oder das Preisniveau der Branche insgesamt (monopolbedingt) zu hoch geworden ist, also wenn zu befürchten ist, dass alle strukturell vergleichbaren Unternehmen ebenfalls ein überhöhtes Preisniveau aufweisen. Der Bundesgerichtshof hat diese Problematik ausdrücklich angesprochen: „Will die Kartellbehörde nicht nur erreichen, dass der günstigste Monopolpreis nicht überschritten wird, sondern den wettbewerbsanalogen Preis als Maßstab heranziehen, ist sie nicht nur berechtigt, sondern sogar darauf angewiesen, eine andere Kontrollmethode, gegebenenfalls neben der Vergleichsmarktmethode, anzuwenden.“<sup>269</sup>

### **b) Erlösvergleich (Durchschnittspreisvergleich)**

Basis des Wasserpreisvergleichs ist das einheitliche bzw. vergleichbare Produkt Leitungswasser. Trotz der regional unterschiedlichen Beschaffenheit des Rohwassers ist die Qualität des Trinkwassers allgemein sehr

<sup>267</sup> Vgl. Pressemitteilung BKartA 19.10.2015, [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de) über uns / Presse / Pressemitteilungen, [http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2015/19\\_10\\_2015\\_WSW\\_neu.html?nn=3591286](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2015/19_10_2015_WSW_neu.html?nn=3591286) ; <http://globalcompetitionreview.com/news/article/39688/germany-takes-heat-off-utilities-two-abuse-settlements/>

<sup>268</sup> Zu den Unterschieden von Tarif- und Erlösvergleich bei der Energiepreiskontrolle *Becker/Blau*, Die Preismisbrauchsnovelle in der Praxis, München 2010, S. 61 ff.

<sup>269</sup> Vgl. BGH, Beschl. v. 15.05.2012 – KVR 51/11 – „Wasserpreise Calw“, Rn. 14.

gut, ausreichender Wasserdruck liegt überall vor, Versorgungsunterbrechungen sind selten und wenn es sie gibt, werden sie schnell behoben. Diese Voraussetzungen sind auf internationaler Ebene nicht überall gleichermaßen gegeben, so dass ein Preisvergleich insoweit Vorbehalte vorsehen müsste. Auf nationaler Ebene wird von den Verbrauchern eher nur der Unterschied in der Wasserhärte als solcher wahrgenommen. Aus Grundwasser gewonnenes Trinkwasser ist typischerweise hartes Wasser, während aus Talsperren gewonnenes Trinkwasser typischerweise weich ist. Dabei handelt es sich jedoch nur bedingt um ein Qualitätskriterium. Wasser ist hart, also kalkhaltig, wenn es viel Calcium und Magnesium enthält, was aus ernährungsphysiologischer Sicht – und daher auch für Mineralwasser – als positives Qualitätskriterium bewertet wird. Dieselbe Eigenschaft wird jedoch aus Sicht der Wasserkunden meist als negatives Qualitätskriterium bewertet. Denn hartes Leitungswasser „verkalkt“ die Leitungen sowie die Haushaltsgeräte und führt so zu höherem Energie- und Waschmittelverbrauch sowie zu Geräte- und Leitungsverbrauch. Auch zu Zwecken der Reinigung („Kalkflecken“) und der Zubereitung von Kaffee und Tee ist kalkhaltiges Wasser eher unbeliebt. Solche „Qualitätsunterschiede“ werden vom Bundeskartellamt auf der Ebene der Rechtfertigung berücksichtigt. Muss ein Wasserversorger besonders hohe Anstrengungen unternehmen, um ein vergleichbares Produkt bereitzustellen, können die dadurch entstandenen Kosten (z.B. einer Entkalkungsanlage) als Rechtfertigungsgrund berücksichtigt werden (s.u.).

Maßstab für den Preisvergleich können sowohl die Preise des Wasserversorgers in einzelnen Tarifgruppen sein (sog. Tarifvergleich) als auch die Umsatzerlöse des Wasserversorgers, die er mit dem Absatz an Endverbraucher insgesamt erzielt hat (sog. Erlösvergleich).<sup>270</sup> Der Erlösvergleich ist eine zulässige Prüfungsmethode in Preismissbrauchsverfahren, die vom Bundesgerichtshof bestätigt wurde.<sup>271</sup> Wird der Gesamterlös durch den Gesamtumsatz geteilt, ergibt sich ein tarifübergreifender Durchschnittspreis pro m<sup>3</sup> Wasser. Die Anwendung des Erlösvergleichs auf Wasserpreise durch das Bundeskartellamt hat das OLG Düsseldorf ausdrücklich bestätigt. Dem stehe auch nicht entgegen, „dass der Bundesgerichtshof im Beschluss vom 2.2.2010 (KVR 66/08, Wasserpreise Wetzlar, Umdruck, S. 15, Rn. 39) eine andere Vergleichsmethode, nämlich einen auf vordefinierte Typfälle bezogenen Tarifvergleich, gebilligt hat.“<sup>272</sup> Nach Auffassung des Bundeskartellamtes ist der Erlösvergleich mit seinem tarifübergreifenden Durchschnittspreis gerade für die Wasserpreisprüfung vorzugswürdig. Er erfasst die Mengenstruktur unter Berücksichtigung aller Tarifstufen über einen bestimmten Zeitraum.<sup>273</sup> Besonders bei Mischpreissystemen (hier: Grund- und Arbeitspreise) ermöglicht der Erlösvergleich die Bestimmung des tatsächlichen Preisniveaus, weil hier Durchschnittspreise über alle tariflichen Besonderheiten hinweg gebildet werden können. In den Durchschnittspreis gehen ebenfalls alle unterjährigen Preisänderungen ein. Insbesondere erfasst der Erlösvergleich alle Tarife mit ihrer jeweiligen Abnahmemenge entsprechend ihrer realen Bedeutung.<sup>274</sup> Verzerrungen durch Tarife, die in tatsächlich nur von wenigen Kunden wahrgenommen werden können, werden so zuverlässig vermieden.

<sup>270</sup> Zu den Unterschieden von Tarif- und Erlösvergleich bei der Energiepreiskontrolle *Becker/Blau*, Die Preismissbrauchs-Novelle in der Praxis, München 2010, S. 61 ff.

<sup>271</sup> BGH, Beschl. v. 21.2.1995, Az. KVR 4/94 = BGHZ 129, 37, 40 – *Weiterverteiler (Preismissbrauch durch Energieversorgungsunternehmen)*, BGH, Beschl. v. 28.05.2005, Az. KVR 17/04, = WuW/E DE-R 1513, 1515 – *Stadtwerke Mainz*.

<sup>272</sup> OLG Düsseldorf, Beschl. v. 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V), „Berliner Wasser“, Rn. 145.

<sup>273</sup> Vgl. *Engelsing* in Berliner Kommentar zum Energierecht, Band 2, 2. Aufl. 2010, § 19 GWB Rz. 155 f.

<sup>274</sup> Vgl. *Bundeskartellamt*, Beschl. v. 4.6.2012, Az. B8-40/10 – *Berliner Wasserpreise*, S. 76, Rn. 177 f.

### c) Abgabenbereinigung

Der Brutto-Durchschnittspreis zeigt, was die Kunden letztlich bezahlen müssen. Für die Preismissbrauchsaufsicht stellt das Bundeskartellamt jedoch auf den um öffentliche Abgaben (USt, Wasserentnahmeentgelte, Konzessionsabgaben) bereinigten Nettopreis ab. Wasserentnahmeentgelte („WEE“, auch „Wasserzins“, „Wassercent“) sind Abgaben von Bundesländern, die der Wasserversorger für die Entnahme von Roh-Wasser in €/m<sup>3</sup> bezahlen muss. Konzessionsabgaben (bzw. Straßennutzungsgebühren) sind – je nach Kommune – ganz unterschiedlich ausgestaltet. Für beide Abgaben geht das Bundeskartellamt grundsätzlich davon aus, dass sie den Wasserversorgern nicht zurechenbar sind.<sup>275</sup> Ihnen sollen nur diejenigen Erlöse verantwortlich zugerechnet werden, die bei ihnen verbleiben und nicht in Form von Steuern und Abgaben an Hoheitsträger weitergeleitet werden müssen. Denn die Missbräuchlichkeit einer Preisüberhöhung enthält ein Unwerturteil, das sich nicht auch auf solche Preisbestandteile beziehen kann, für die der Versorger nicht verantwortlich ist. Dieses Vorgehen wurde vom OLG Düsseldorf als dem Sinn und Zweck der Preismissbrauchsaufsicht entsprechend angesehen.<sup>276</sup>

Eine andere, weitergehende Beurteilung kann im konkreten Einzelfall erforderlich sein, wenn die öffentliche Körperschaft, die die Abgabe erhebt, wirtschaftlich identisch ist mit dem Wasserversorger, der sie zahlt, so dass Einnahmen verschoben werden können.<sup>277</sup> Es muss m. a. W. ausgeschlossen werden, dass eine Kommune ihre Wassererlöse nur abgabenbereinigt senkt, dies aber durch eine Erhöhung der – nicht in die Preismissbrauchsprüfung einbezogenen - Einnahmen aus Konzessionsabgaben kompensiert. Sollte in einer solchen Konstellation das Land die Wasserentnahmeentgelte oder die Kommune die Konzessionsabgabe einseitig erhöhen, sieht das OLG Düsseldorf ein zusätzliches Einschreiten des Bundeskartellamts als möglich und angezeigt an.<sup>278</sup>

## 8. Rechtfertigungsgründe

Eine missbräuchliche Preisüberhöhung im Sinne des § 31 Abs. 4 Nr. 2 GWB bzw. ein nicht mehr wettbewerbsanaloger Preis im Sinne des § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB liegen nur vor, soweit es keine sachlich gerechtfertigten Gründe für den vergleichsweise überhöhten Preis gibt. Da jeder Wasserversorger seine Leistung unter individuellen Bedingungen erbringt, kann ein Wasserversorger im Rahmen eines Missbrauchsverfahrens geltend machen, dass seine Bedingungen in bestimmten Punkten nachteilig sind und deshalb einen höheren Preis rechtfertigen. Der Prüfung solcher Rechtfertigungsgründe kommt deshalb im Rahmen des Vergleichsmarktkonzepts eine wichtige Bedeutung zu.

Die Kostenkontrolle nach § 31 Abs. 4 Nr. 3 GWB hat einen anderen Ansatzpunkt und erfordert deshalb keine gesonderte Rechtfertigungsprüfung. Denn in dem Begriff der „unangemessenen“ Überschreitung von Kosten ist die fehlende sachliche Rechtfertigung dieser Kosten bereits enthalten. Hier sind somit sämtliche Kosten

<sup>275</sup> Ähnlich, aber i.E. offen gel.: BGH, Beschl. v. 14.07.2015, KVR 77/13 – „Wasserpreise Calw II“, Rn. 59 f.

<sup>276</sup> OLG Düsseldorf, Beschl. v. 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V), „Berliner Wasser“, Rn. 150 und auch Rn. 115.

<sup>277</sup> Auf diesen Fall stellen Reif/Daiber vorrangig ab und kommen daher zu dem Schluss, dass eine Bereinigung um Konzessionsabgaben grds. nicht stattfinden soll. Vgl. Reif/Daiber in Münchener Kommentar Bd. 2 (GWB), 2. Aufl. 2015, § 31 Rn. 196, 280 ff. Möglich sei aber eine Berücksichtigung höherer Konzessionsabgaben als Rechtfertigungsgrund im Wege der Ermessensausübung, a.a.O. Rn. 287.

<sup>278</sup> Vgl. OLG Düsseldorf, Beschl. v. 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V), „Berliner Wasser“, Rn. 155 unter Verweis auf BGH, Beschluss vom 6.11.2012, KVR 54/11, „GAG Ahrensburg“, juris, insbes. Rn. 19 f.

des Wasserversorgers (nicht nur diejenigen, die durch nachteilige Bedingungen hervorgerufen werden) auf ihre sachliche Rechtfertigung hin zu überprüfen.

Im Ergebnis werden also – unabhängig von dem tatbestandlichen Anknüpfungspunkt – die gleichen inhaltlichen Fragen diskutiert, nämlich inwieweit besondere strukturelle Bedingungen (in Relation zu den Vergleichsunternehmen) erhöhte hohe Kosten verursachen und damit höhere Preise rechtfertigen. Das Vergleichsmarktkonzept bietet insoweit den Vorteil einer abgekürzten Prüfung, weil grundsätzlich nur die erschwerten Bedingungen des betroffenen Unternehmens im Vergleich zu den Vergleichsunternehmen auf ihre Kostenwirkungen hin überprüft werden müssen. D.h. hier muss sich das Bundeskartellamt grundsätzlich nur punktuell mit denjenigen Kostenpositionen beschäftigen, mit denen das betroffene Unternehmen seine Kostennachteile im Vergleich zu den Vergleichsunternehmen begründet. Bei der Kostenkontrolle hingegen sind sämtliche Kosten des Unternehmens im Gesamtzusammenhang zu überprüfen.

#### **a) Strukturell, nicht individuell**

Rechtfertigungsgründe im Sinne des § 31 Abs. 4 Nr. 2 GWB sind nicht zurechenbare, abweichende Umstände. Der Bundesgerichtshof hat in seiner grundlegenden Entscheidung „Wasserpreise Wetzlar“ ausgeführt:

„Unter nicht zurechenbaren Umständen sind grundsätzlich solche Kostenfaktoren zu verstehen, die auch jedes andere Unternehmen in der Situation des betroffenen vorfinden würde und nicht beeinflussen könnte, etwa ungünstige strukturelle Gegebenheiten des Versorgungsgebiets. Diese Faktoren müsste jedes Unternehmen seiner Kalkulation zugrunde legen. Die dadurch verursachten Preisunterschiede sind deshalb hinzunehmen. Dagegen haben individuelle, allein auf eine unternehmerische EntschlieÙung oder auf die Struktur des betroffenen Versorgungsunternehmens zurückgehende Umstände auÙer Betracht zu bleiben. Ein Bestandsschutz für monopolbedingte Ineffizienzen oder Preisüberhöhungstendenzen ist nicht anzuerkennen.“<sup>279</sup>

Typische Beispiele für solche unverschuldet erschwerten Bedingungen sind dem Grunde nach sowohl besonders schwierige Wasserbeschaffungsbedingungen (z. B. unvermeidbar hohe Fremdbezugspreise, schwer zugängliches Rohwasser, Erforderlichkeit aufwändiger Wasseraufbereitung) als auch besonders schwierige Wasserverteilungsbedingungen (z. B. geringe Versorgungsdichte, große Höhenunterschiede im Versorgungsgebiet, schwer grabbare Böden, besonders umfangreiche schienengebundene Verkehrsinfrastruktur, teure Straßenbeläge).

Im Fall der Berliner Wasserpreise hat das Bundeskartellamt die im Anschluss an die Wiedervereinigung einmalig entstandenen besonderen Kosten zur Zusammenlegung der bis dahin getrennten Berliner Wassernetze, zur Durchführung von Sondermaßnahmen (z. B. Neuerschließung Grenzstreifen, Regierungsviertel) und zur Sanierung der Ost-Berliner Anlagen bzw. zur Anpassung an die aus Westdeutschland übernommenen Standards als Rechtfertigungsgrund angesehen („Sonderkosten Ost“).<sup>280</sup> Zwar stellt ein Investitionsstau seitens des betroffenen Wasserversorgers grundsätzlich keinen Rechtfertigungsgrund dar. Auch eine Rechtsnachfolge oder ein Eigentümer-/Betreiberwechsel ändern nicht zwingend etwas daran. Im Berliner Wasserverfahren wurden die damaligen Zusatzinvestitionen wegen vorangegangenem Investitionsstau aber ausnahmsweise als nicht dem Wasserversorger zurechenbarer

<sup>279</sup> BGH, Beschl. v. 02.02.2010 – KVR 66/08, „Wasserpreise Wetzlar“, Rn. 42.

<sup>280</sup> BKartA, B8-40/10, Beschl. v. 04.06.2012 „Berliner Wasserpreise“, Rn. 97 ff, insb. 153 ff.

Rechtfertigungsgrund anerkannt, da sich durch den politischen Systemwechsel die Rahmenbedingungen in Berlin (Ost) fundamental verändert hatten.

Strukturell nachteilige Versorgungsbedingungen müssen über die grundsätzliche Anerkennung als Rechtfertigungsgrund auch der Höhe nach gegeben sein. Die Strukturnachteile müssen also zu einem Kostennachteil geführt haben, welcher sich im jeweils untersuchten Zeitraum (immer noch) preiserhöhend auswirkt. Denn im Einzelfall ist es durchaus möglich, dass ein Wasserversorger zwar schwierigen Bedingungen unterliegt, diese Bedingungen sich aber nicht kausal in einem Kostennachteil manifestiert haben. Schwierige Grabungsbedingungen etwa sind nur dann berücksichtigungsfähig, wenn auch tatsächlich aufwändig gegraben oder umständlich in Gebiete mit einfacheren Bedingungen ausgewichen werden musste. In zeitlicher Hinsicht ist es unschädlich, wenn die Entscheidung für eine dem Grunde nach anzuerkennende Zusatz-Investition vor demjenigen Zeitraum getroffen wurde, für den eine Preisüberhöhung festgestellt wird. Denn gerechtfertigte Zusatz-Investitionen der Vergangenheit können Nachwirkungen auf die Folgezeit haben (insb. durch fortlaufende Abschreibungen und Zinskosten). Dann müssen ggf. die tatsächlichen Investitions- und Erneuerungskosten des betroffenen Wasserversorgers einschließlich der Finanzierungskosten für längere Zeiträume mit denjenigen seiner Vergleichsunternehmen verglichen werden. Die zeitliche Zuordnung dieser Kostennachteile kann oft nur überschlägig erfolgen. Dennoch muss sie wenigstens nachvollziehbar sein.

Im besonderen Fall der Berliner Wasserpreise hat das Bundeskartellamt nachwirkende Abschreibungs- und Kapitalkostennachteile als Rechtfertigungsgrund anerkannt, soweit das betroffene Unternehmen in der Vergangenheit strukturbedingt höheren Investitionsbedarf hatte, auch tatsächlich deutlich mehr investiert hatte als die Vergleichsunternehmen<sup>281</sup> und nachfolgend Kapitalkostennachteile hinnehmen musste.<sup>282</sup> Soweit die hohen Kapitalkosten der BWB dagegen nicht speziell auf die strukturbedingten Nachteile zurückzuführen waren, wurden sie auch nicht als gerechtfertigte (Zusatz-)Kosten anerkannt<sup>283</sup> – selbst wenn sie sämtlichen Regeln entsprachen, die das Land Berlin für die Wasserpreiskalkulation erlassen hatte.<sup>284</sup>

Häufig stellt sich bei genauerer Überprüfung heraus, dass die geltend gemachten Strukturnachteile im Verhältnis zu den Vergleichsunternehmen sich im Endeffekt nicht als Kostennachteile tatsächlich ausgewirkt haben. Denn auch die Vergleichsunternehmen unterliegen jeweils eigenen Strukturnachteilen, selbst wenn diese sich auf anderen Ebenen bemerkbar machen. Die anspruchsvolle Wasseraufbereitung z.B. eines Talsperrenversorgers kann ggf. im Ergebnis ausgeglichen werden durch besondere Aufwendungen zum vorsorgenden Gewässerschutz bei einem Wasserversorger mit Grundwasserbrunnen. Rohwasser, das leicht und oberflächennah zu gewinnen ist, erfordert oft höheren Aufwand bei der Aufbereitung als unbelastetes Grundwasser, welches aber aus tiefen Schichten hochgepumpt werden muss. Der Nachteil eines niedrigen Metermengenwerts (= geringe Versorgungsdichte) kann kompensiert werden durch einfachere Grabungsbedingungen (geringe großstädtische Verdichtung, keine U-Bahnen, wenig Schienen) etc. Erforderlich ist letztlich immer eine sorgfältige Gesamtbetrachtung.<sup>285</sup>

<sup>281</sup> Vgl. BKartA, Beschl. v. 04.06.2012, B8-40/10, (Wasserpreise Berlin), Rz. 360 ff. „Sonderkosten Ost“.

<sup>282</sup> Vgl. BKartA, Beschl. v. 04.06.2012, B8-40/10, (Wasserpreise Berlin), Rz. 358 – 388, insb. 365 ff.

<sup>283</sup> Bestätigt durch OLG Düsseldorf, Beschl. v. 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V), „Berliner Wasser“, Rn. 162, 206, 213, 225, 244.

<sup>284</sup> Zum Vorrang des Kartellrechts als Bundesrecht gegenüber abweichendem Landesrecht (Art. 31 GG) sowie zu den entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen: OLG Düsseldorf, Beschl. v. 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V), „Berliner Wasser“, Rn. 55.

<sup>285</sup> OLG Düsseldorf, Beschl. v. 24.02.2014, VI-2 Kart 4/12 (V), „Berliner Wasser“ Rn. 169 (auch Rn. 62, 139, 141, 211); vgl. auch BKartA, B8-40/10, Beschl. v. 04.06.2012 „Berliner Wasserpreise“, Rn. 281 f.

## **b) Qualitäts-, Umwelt- und Gesundheitsaspekte als Rechtfertigungsgründe**

Teilweise wird die Sorge geäußert, die Preisorientierung der kartellrechtlichen Preismissbrauchsaufsicht würde die wesentlichen Aspekte von Qualität und Nachhaltigkeit der Wasserversorgung vernachlässigen. Die Sorge ist aus Sicht des Bundeskartellamtes unbegründet. Qualitäts-, Umwelt- und Gesundheitsaspekte werden im Rahmen der Missbrauchsaufsicht an vielen unterschiedlichen Punkten der Prüfung eingehend berücksichtigt.

Zunächst ist anzumerken, dass Preisvergleiche nur für im Wesentlichen gleiche Produkte und Leistungen vorgenommen werden können. Die Leistungen, die die Wasserkunden in Deutschland erhalten, sind durchaus vergleichbar. Die Qualität des Wassers wird von den Gesundheitsbehörden ständig überprüft und gilt als sehr gut.<sup>286</sup> Ausreichender Druck und Versorgungssicherheit<sup>287</sup> sind ebenfalls gewährleistet. Hartes Wasser kann zwar nicht als qualitativ minderwertiges Wasser angesehen werden. Dennoch können Kosten, die einem Wasserversorger für eine von den Bürgern (bzw. ihren Repräsentanten im Stadtrat) gewünschte Enthärtung entstehen, als Rechtfertigungsgrund für höhere Entgelte berücksichtigt werden.

Auch die Nachhaltigkeit der Wasserversorgung wird in der Preismissbrauchsprüfung berücksichtigt. Beispielsweise kommen Kostennachteile durch vorsorgende Leistungen im Gewässer- und Gesundheitsschutz als Rechtfertigungsgrund in Betracht, wenn etwa die Leistungen den Wasserkunden oder künftigen Wasserkunden zugutekommen. Auch Kostennachteile durch überdurchschnittlich hohe Investitionskosten, die zu einem qualitativ besonders guten Zustand der Wassergewinnungsanlagen und Netze geführt haben, können als Rechtfertigungsgrund geltend gemacht werden.

## **c) Betrachtung von kalkulatorischen Kosten im Rahmen der Rechtfertigung**

Machen Unternehmen im Rahmen der Rechtfertigungsgründe besondere strukturelle Nachteile geltend, so stehen im Fokus der Prüfung typischerweise alle daraus entstehenden Kosten für den relevanten Zeitraum – unabhängig davon, ob und in welcher Höhe sie in der externen Rechnungslegung des Unternehmens angesetzt werden oder nicht. Bei der Ermittlung der Kosten können Werte der externen Rechnungslegung aber als Ausgangsgrößen sehr hilfreich sein, z. B. bei der Bestimmung von zusätzlichem Material- und Personalaufwand oder Anschaffungs- und Herstellungskosten von Zusatzinvestitionen. Bedingen strukturelle Nachteile zusätzliche Investitionen, entstehen z.T. auch Kosten, die sich nicht in höheren Aufwendungen manifestieren und deshalb nicht in der externen Rechnungslegung in Erscheinung treten, wie erhöhte Kapitalkosten des Eigenkapitalgebers. Auch solche kalkulatorische Kosten können – trotz fehlender Aufwendungen – Gegenstand der Preismissbrauchsprüfung sein. Bei der Bestimmung dieser Kosten kann die unternehmensinterne Kalkulation hilfreiche Parameter liefern.

---

<sup>286</sup> Umweltbundesamt, Bericht über die Qualität von Trinkwasser 2011-2013, herausgegeben am 12.02.2015, S. 2; Pressemitteilung UBA v. 12.2.2015 zitiert UBA-Präsidentin Krautzberger: „Das Trinkwasser in Deutschland kann man ohne Bedenken trinken - insbesondere aus größeren Wasserversorgungen ist es flächendeckend sogar von exzellenter Qualität“.

<sup>287</sup> Aktuell zu IT-Sicherheit vgl. Wasserversorgung in Nordrhein-Westfalen, Benchmarking-Projekt, Ergebnisbericht 2015/2016, S. 6 f; <http://www.roedi-benchmarking.de/download/abschlussberichte/BerichtNRW2015-16.pdf>.

## aa) Rechtsprechung

Die Rechtsprechung hat sich zur Frage, inwieweit kalkulatorische Kosten hohe Wasserpreise rechtfertigen können, bereits geäußert. So hat der Bundesgerichtshof im Hinblick auf Kapitalkosten als Ursache und Rechtfertigungsgrund für Preisüberhöhungen festgestellt:

„Wie sich ein Unternehmen finanziert, ist grundsätzlich ein unternehmensindividueller Umstand und kann daher nicht zur Rechtfertigung höherer Preise nach § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 GWB 1990 herangezogen werden (BGHZ 59, 42, 47 f. - Strom-Tarif). Das kann allerdings dann anders sein, wenn die Kapitalkosten des Vergleichsunternehmens aufgrund außergewöhnlicher Umstände - etwa weil seine Eigentümer auf eine Rendite verzichten - ungewöhnlich niedrig sind (vgl. BGH, WuW/E 2309, 2311 - Glockenheide).<sup>288</sup>

Das OLG Düsseldorf hat insoweit ausgeführt:

„Höhere kalkulatorische Kosten als solche können einen höheren Preis schon deshalb nicht rechtfertigen, weil es sich nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs nicht um Kostenfaktoren handelt, die auch jedes andere Unternehmen in der Situation des betroffenen Unternehmens vorfinden würde und nicht beeinflussen könnte (BGH, Beschluss vom 02.02.2010, KVR 66/08, Wasserpreise Wetzlar, Umdruck, S. 16, Rn. 42). Bei den kalkulatorischen Kosten handelt es sich gerade nicht um ein von jedem anderen Unternehmen ebenfalls so hinzunehmendes "Strukturmerkmal", sondern bei der Finanzierung eines Unternehmens handelt es sich um einen, wenn nicht sogar den wichtigsten unternehmensindividuellen Umstand (BGH, Beschluss vom 02.02.2010, KVR 66/08, Wasserpreise Wetzlar, Umdruck, S. 16, Rn. 51 f). [...] Höhere kalkulatorische Kosten können einen höheren Preis nur dann rechtfertigen, wenn diese nachweislich auf nachteiligen und nicht zurechenbaren strukturellen Umständen, wie sie jedes andere Unternehmen an der Stelle des betroffenen Unternehmens ebenfalls vorfinden würde, beruhen.<sup>289</sup>

Im Ergebnis bedeutet dies, dass im Rahmen des Vergleichsmarktkonzepts kalkulatorische Kosten berücksichtigt werden können, und zwar wenn strukturelle Nachteile höhere kalkulatorische Kosten bedingen. Wenn das betroffene Unternehmen aber höhere kalkulatorische Kosten hat als die Vergleichsunternehmen, ohne dass dies gerade durch Struktur Nachteile hervorgerufen wurde (sondern z.B. durch abweichende Kalkulationen), können mit den höheren kalkulatorischen Kosten keine höheren Preise gerechtfertigt werden.

Eine andere Sichtweise auf die kalkulatorischen Kosten ergibt sich bei Anwendung des Kostenkontrollkonzepts. Da kein direkter Unternehmensvergleich stattfindet, müssen die berücksichtigten kalkulatorischen Kosten nicht auf strukturellen Nachteilen beruhen. Zur Bestimmung der berücksichtigungsfähigen kalkulatorischen Kosten kann dabei die unternehmensinterne Kalkulation als Basis für die Kostenprüfung herangezogen werden. In Anlehnung an die Regeln der Netzentgeltregulierung hatte die Baden-Württembergische Landeskartellbehörde eine Absenkung der – auch für süddeutsche Verhältnisse ungewöhnlich hohen – Wasserpreise in Calw verfügt. Das Oberlandesgericht Stuttgart hat die Verfügung bereits zweimal wegen methodischer Kritik an der Vorgehensweise der Landeskartellbehörde aufgehoben. Der Bundesgerichtshof, der wiederum beide Beschwerdeentscheidungen aufhob, hat jedes Mal betont, dass erstens auch eine Prüfung der Preisbildungsfaktoren (Kostenkontrolle, Prüfung der Kalkulation) ein

<sup>288</sup> BGH, Beschl. v. 02.02.2010 - KVR 66/08, „Wasserpreise Wetzlar“, . Rn. 52.

<sup>289</sup> OLG, Beschl. v. 24.02.2014, , VI-2 Kart 4/12 (V), „Berliner Wasser“, Rn. 190.



gangbarer Weg ist, Wasserpreise gemäß § 19 Abs. 4 Nr. 2 GWB zu kontrollieren<sup>290</sup>, und dass zweitens sogar eine Heranziehung nur von einzelnen Elementen der Netzentgeltregulierung eine zulässige Methode der Kartellbehörde sein kann, den wettbewerbsanalogen Wasserpreis zu ermitteln.<sup>291</sup>

#### **bb) Herausforderungen in der kartellbehördlichen Praxis**

Die kartellbehördliche Praxis zeigt, dass die Bestimmung der berücksichtigungsfähigen kalkulatorischen Kosten methodische Schwierigkeiten birgt, gerade weil sie sich nicht in entsprechenden Aufwendungen manifestieren. Die unternehmensinterne Kalkulation kann zwar hilfreiche Parameter dazu liefern, beinhaltet aber in der Regel eine Vielzahl an subjektiven Wertungen und Einschätzungen, die sich von Unternehmen zu Unternehmen unterscheiden können. Dazu gehören z. B. die Bewertung des Anlagevermögens oder die Nutzungsdauer einer Anlage, die beide Basis der kalkulierten Abschreibungen und Kapitalkosten sind.

Im Berliner Wasserverfahren hat das Bundeskartellamt die auf Strukturnachteilen beruhenden Zusatz-Investitionen für die Bestimmung der Kapitalkosten wie auch der Abschreibungen auf Basis der damaligen Anschaffungs- und Herstellungskosten bewertet. Dies ist alleine schon deswegen sachlich begründet, da die Strukturnachteile einmalige (und nicht immer wiederkehrende) höhere Zusatz-Investitionen bedingen. Die Bewertung auf Wiederbeschaffungswerten oder Tagesneuwerten war damit ausgeschlossen.

Neben der Bewertung des Anlagevermögens und der Bestimmung der Nutzungsdauern stellt die Wahl des angemessenen Kapitalzinssatzes eine methodische Herausforderung dar. Er soll die Risikostruktur der Wasserversorgung adäquat widerspiegeln.

Einige wichtige Fragen zur Anerkennung kalkulatorischer Kosten sind *der Höhe nach* rechtlich bislang noch offen. Auch das OLG Düsseldorf und BGH haben sich bislang überwiegend nur zur Anerkennung kalkulatorischer Kosten *dem Grunde nach* geäußert. Letztlich bedarf die Entscheidung über die Höhe der anzuerkennenden kalkulatorischen Kosten im Rahmen der Rechtfertigung aber stets einer Einzelfallbetrachtung.

#### **cc) Kalkulationen in Analogie zur Netzentgeltregulierung?**

Einige Wasserversorger kalkulieren bei der Eigenkapitalverzinsung entsprechend der Energienetzregulierung. Auch der Kalkulationsleitfaden von BDEW und VKU macht bei der Bestimmung der Eigenkapitalverzinsung Anleihen bei der leitungsgebundenen Energieversorgung.<sup>292</sup> Eine bloße Übertragung des Eigenkapitalzinssatzes der Energienetzregulierung bei der Bestimmung der berücksichtigungsfähigen kalkulatorischen Kosten eines Wasserversorgers erscheint allerdings nicht sachgerecht. Schon alleine die Risiken, denen sich ein Wasserversorger ausgesetzt sieht, unterscheiden sich in vielen Punkten von den Risiken der Energieversorgung.

Auch der Bundesgerichtshof hat in seinem Beschluss „Wasserpreise Calw II“<sup>293</sup> entschieden, dass die Strom- und Gasnetzentgeltverordnungen, wenn sie im Rahmen der Missbrauchsaufsicht als Maßstab herangezogen werden, nicht uneingeschränkt angewendet werden müssen. Er hat es zwar für zulässig erklärt, dass die

<sup>290</sup> Vgl. BGH, Beschl. v. 15.05.2012, KVR 51/11, „Wasserpreise Calw“, Leitsatz.

<sup>291</sup> Vgl. BGH, Beschl. v. 14.07.2015, KVR 77/13, „Wasserpreise Calw II“, Rn. 25.

<sup>292</sup> Leitfaden zur Wasserpreiskalkulation (BDEW, VKU), April 2012, S. 13 (Exkurs 2).

<sup>293</sup> BGH, Beschl. v. 14.07.2015, KVR 77/13, „Wasserpreise Calw II“, Rn. 25.

Kartellbehörde Anleihen bei der Netzentgeltregulierung nimmt – und zwar auch im Hinblick auf die dort verwendete Methodik zur Ermittlung der Zinssätze für die Eigenkapitalverzinsung. Er hat jedoch gleichzeitig „den methodischen Spielraum der Behörde bei der Bestimmung des hypothetischen Marktpreises“ betont und darauf hingewiesen, dass generell auch andere Kalkulationsweisen in Betracht kommen, und dass selbst bei einer Übernahme bloßer Elemente aus den Entgeltverordnungen für die Strom- und Gasnetze (Strom-/GasNEV) im Übrigen ggf. auf eine vollständige Übernahme und Anpassung im Hinblick auf die Besonderheiten der Wasserwirtschaft verzichtet werden kann.

## **II. Kontrolle von Wasserentgelten nach der 8. GWB-Novelle**

### **1. Zweiteilung der Entgeltaufsicht im Wasserbereich**

Die Aufsicht über die Wasserentgelte in Deutschland ist zweigeteilt. Ist ein Wasserversorger privatrechtlich organisiert, sind das Benutzungsverhältnis und die Versorgungsbedingungen zum Verbraucher ebenfalls privatrechtlich ausgestaltet. Die Wasserpreise unterliegen dann dem Zivilrecht (§ 315 BGB) und der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht (s. Kap. D.I). Auch die öffentlich-rechtlichen Wasserversorger, die privatrechtliche Preise erheben, unterstehen dem Zivilrecht und der Aufsicht der Kartellbehörden. Denn das GWB richtet sich gem. § 185 Abs. 1 S. 1 GWB nicht nur an Privatunternehmen, sondern auch an Unternehmen, die ganz oder teilweise in öffentlicher Hand sind oder von ihr verwaltet oder betrieben werden.

Öffentlich-rechtliche Gebühren und Beiträge unterliegen hingegen der Kommunalaufsicht der Länder. Auf sie ist die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht gem. § 185 Abs. 1 S. 2 GWB nicht anwendbar (s. Kap. B.3.c.aa). Dabei war lange Zeit umstritten, inwieweit auch Körperschaften des öffentlichen Rechts, die im Zuge einer wirtschaftlichen Tätigkeit Gebühren erheben, unter das kartellrechtliche Missbrauchsverbot fallen. Noch im Jahr 2011 hatte der Bundesgerichtshof offengelassen, ob Körperschaften, die ihre Leistungsbeziehung zu den Abnehmern öffentlich-rechtlich organisiert haben, als Unternehmen dem Anwendungsbereich des GWB unterfallen, soweit die öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen – wie im Fall der Wasserversorgung – weitgehend austauschbar sind.<sup>294</sup> Mit der 8. Novellierung des GWB im Jahr 2013 hat der Gesetzgeber nunmehr deutlich gemacht, dass nur privatrechtliche Preise, nicht aber öffentlich-rechtliche Wassergebühren der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht unterliegen sollen.

### **2. Unterschiede in der Aufsicht über Preise und Gebühren**

Die Aufsicht über die Wasserentgelte ist damit nicht nur formal, sondern auch materiell zweigeteilt. Zwar haben Wasserversorger sowohl bei der Preis- als auch bei der Gebührenkalkulation grundsätzlich weite Spielräume (hierzu unter a). Erhebliche Unterschiede gibt es jedoch bei der Kontrolle von Preisen und Gebühren (hierzu unter b).

<sup>294</sup> BGH, Beschluss v. 18.10.2011, KVR 9/11, „Niederbarnimer Wasserverband“ Rz. 11 ff.

### a) Spielräume bei der Entgeltkalkulation

Wasserversorger haben in der Regel weite Spielräume bei der Kalkulation ihrer Entgelte, die es im Rahmen der Entgeltaufischt zu kontrollieren gilt. Allein die Kalkulation von Wassergebühren unterliegt einigen Vorgaben.

Für die Kalkulation privatrechtlicher Preise existieren grundsätzlich keine Vorgaben. Auch die Allgemeinen Bedingungen für die Wasserversorgung (AVBWasserV)<sup>295</sup> beinhalten keine konkreten Vorschriften zur Berechnung der Wasserpreise bzw. zur Kalkulation einzelner Kostenpositionen. Lediglich § 24 Abs. 3 AVBWasserV gibt allgemeine Hinweise, die eine Nähe zur Gebührenkalkulation aufweisen.<sup>296</sup> Letztlich besteht aber „Kalkulationsfreiheit“.

Die Kalkulation von (Wasser-)Gebühren unterliegt formalrechtlich gesehen engeren Beschränkungen als die Kalkulation von (Wasser-)Preisen. Denn für öffentlich-rechtliche Gebühren gelten einerseits das Kostendeckungsgebot, und andererseits das Kostenüberschreitungsverbot. Dabei stellen die Kommunalabgabengesetze in der Regel auf einen „betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff“ ab, wonach Kosten die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten sind. Die Kommunen müssen bei der Kalkulation der Gebühren insoweit zunächst – genauso wie private Wasserversorger bei der Preiskalkulation – ihr eigenes betriebswirtschaftliches Verständnis zugrundelegen. In einigen Bundesländern gibt es hierzu in den Kommunalabgabengesetzen zu Einzelfragen Vorgaben, z. B. zur Bewertung des Anlagevermögens. Letztlich bestehen aber auch bei Gebühren in der Regel erhebliche Kalkulationsspielräume.

### b) Unterschiedliche Ansatzpunkte der Aufsichtsregime

Überhöhte Entgelte können grundsätzlich auf bloßen monopolistischen Entgeltüberhöhungen oder auf Kosten, die auf monopolbedingte Ineffizienzen zurückzuführen sind, beruhen. Ziel einer wirksamen Aufsicht über Wasserentgelte muss es sein, diese Überhöhungen zu identifizieren und zu unterbinden. Die Kontrolle von Wasserpreisen durch die Kartellbehörden und die kommunale Aufsicht über Wassergebühren haben hierbei unterschiedliche Ansatzpunkte.

#### aa) Kartellrechtliches Vergleichsmarktkonzept

Um Preisüberhöhungen festzustellen, zieht die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht als Maßstab grundsätzlich einen „wettbewerbsanalogen Preis“ heran. Wie bereits ausgeführt, stützt sich das Bundeskartellamt bei der Kontrolle von Wasserpreisen auf das Vergleichsmarktkonzept. Dabei wird ein Erlösvergleich mit vergleichbaren Wasserversorgern durchgeführt. Demnach nutzt ein Wasserversorger seine marktbeherrschende Stellung dann missbräuchlich aus, wenn seine Durchschnittserlöse diejenigen der Vergleichsunternehmen erheblich übersteigen, ohne dass seine Preisüberhöhung durch Kostennachteile gerechtfertigt werden kann, die ihm aufgrund strukturell nachteiliger Bedingungen entstanden sind. Im Rahmen des Vergleichsmarktkonzeptes ist daher grundsätzlich unerheblich, ob eine Preisüberhöhung auf

<sup>295</sup> Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser vom 20. Juni 1980 (BGBl. I S. 750, 1067), zuletzt geändert durch Artikel 8 der Verordnung vom 11. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2010).

<sup>296</sup> § 24 Abs. 3 AVGWasserV lautet: „Preisänderungsklauseln sind kostennah auszugestalten. Sie dürfen die Änderung der Preise nur von solchen Berechnungsfaktoren abhängig machen, die der Beschaffung und Bereitstellung des Wassers zuzurechnen sind. Die Berechnungsfaktoren müssen vollständig und in allgemein verständlicher Form ausgewiesen werden.“

Ineffizienzen im Unternehmen oder auf Monopolgewinnen basiert. Die Preisüberhöhung wird zunächst einmal lediglich festgestellt. Eine Betrachtung von (aufwandsgleichen und kalkulatorischen) Kostenpositionen erfolgt erst im Rahmen der Rechtfertigung.<sup>297</sup> Hier können die Unternehmen – in aller Regel nur - einzelne Kostenpositionen als Rechtfertigungsgrund für Preisüberhöhungen geltend machen, wenn sie auf besonderen strukturellen Umständen beruhen (siehe oben, D.I.8.). So erkennt das Bundeskartellamt beispielsweise erhöhte Kapitalkosten vorbehaltlich einer Prüfung im Einzelfall an, wenn erschwerte Strukturbedingungen in der Vergangenheit zu besonderen Nachteilen im Verhältnis zu den Vergleichsunternehmen geführt haben. Hierbei handelt es sich aber immer nur um eine ausschnittsweise Betrachtung einzelner Kostenpositionen. Eine vollständige Kostenprüfung findet grds. nicht statt.

## **bb) Aufsicht über Gebühren**

Die kommunale Aufsicht über Gebühren ist eine reine Rechtsaufsicht. Sie legt die Vorgaben und Maßstäbe zur Bemessung der Gebührenhöhe zugrunde, die sich aus den Kommunalabgabengesetzen und den Grundsätzen öffentlichen Finanzgebarens ergeben. Dabei geht die Kommunalaufsicht von den Kosten aus, die von den Wasserversorgern (selbst) in Ansatz gebracht wurden. Damit kann die kommunalrechtliche Gebührenaufsicht zwar Gebührenerhöhungen, die auf der Überschreitung der selbst kalkulierten Kosten basieren, adressieren. Gebührenüberhöhungen, die auf überhöhte einzelne Kostenpositionen zurückzuführen sind, können jedoch nicht oder nur schwer identifiziert werden. Dies würde eine umfassende Kostenkontrolle voraussetzen, bei der sich die Kommunalaufsicht mit jeder einzelnen Kostenposition des Wasserversorgers beschäftigen müsste. Eine solche umfassende Kostenkontrolle findet im Rahmen der Gebührenaufsicht jedoch bisher nicht statt. Sie wäre auch mit einem erheblichen Aufwand verbunden und würde ausreichend Fachpersonal mit einer spezifischen ökonomischen Expertise voraussetzen.

Insbesondere eine Effizienzkontrolle findet im Rahmen der kommunalrechtlichen Gebührenaufsicht in der Regel nicht statt. Zwar sind gewisse ökonomische Effizienzüberlegungen – ebenso wie bei der kartellrechtlichen Preismissbrauchsaufsicht – theoretisch auch im Rahmen einer Gebührenüberprüfung durch die Kommunalaufsicht anzulegen. Denn aus dem Grundsatz der Erforderlichkeit<sup>298</sup> folgt, dass zur Kalkulation der Gebühren nur Kosten angesetzt werden dürfen, die für die Leistungserbringung erforderlich sind.<sup>299</sup> In der Praxis spielen Effizienzprüfungen im Rahmen der Kommunalaufsicht jedoch allenfalls eine untergeordnete Rolle. Gerade der Erforderlichkeitsmaßstab ist von den Gerichten in der Vergangenheit weit gefasst worden. Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind lediglich die Kosten bei der Gebührenbemessung

---

<sup>297</sup> Anders sieht es aus, wenn wie im Fall „Calw“ von vornherein eine Kostenkontrolle vorgenommen wird (§ 31 Abs. 4 Nr. 3 GWB). Im Gegensatz zum Vergleichsmarktkonzept muss eine Prüfung aller Kosten vorgenommen werden. Nach dem Gesetzeslaut können für das Entgelt lediglich solche Kosten in Ansatz gebracht werden, die bei einer rationellen Betriebsführung anfallen. Eine solche Prüfung ist wesentlich aufwändiger als eine Prüfung im Rahmen des Vergleichsmarktkonzepts. Das Bundeskartellamt hat eine solche Kostenkontrolle bisher nicht durchgeführt. Sie kann jedoch grundsätzlich auch zu einer wirksamen Preiskontrolle führen, da Kosten, die sich im Wettbewerb nicht einstellen würden, bei der Feststellung des Missbrauchs nicht zu berücksichtigen sind.

<sup>298</sup> Zur Herleitung des Kostenüberschreitungsverbots aus dem Erforderlichkeitsgrundsatz und dem Kostendeckungsprinzip s. Thorsten Franz, Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge, Tübingen 2005, S. 352, 353; ähnlich Brüning (Dr. Gert Brüning), Elementare Mängel der Gebührenkalkulation kommunaler Einrichtungen, KStZ 1990, 21, 25.

<sup>299</sup> Gersdorf, Regulierung von Entgelten und Gebühren in Netzwirtschaften, ZWeR 2/2016, S. 113, 122; grundlegend Kleinlein/Schubert, Kontrolle von Entgelten monopolistischer und marktbeherrschender Anbieter, NJW 44/2014, 3191, 3197 f; Brüning (Prof. Dr. Christoph Brüning), Zur Anschlussfähigkeit der Kontrollmaßstäbe für Wasserpreise, IR 8/2015, S. 175, 177.

nicht ansatzfähig, die „[...] in erkennbarer Weise eine grob unangemessene Höhe erreichen, also sachlich schlechthin unvertretbar sind.“<sup>300</sup> Ein Erlös- bzw. Kostenvergleich mit anderen Versorgern findet nicht statt.

Diese Defizite in der Gebührenaufsicht werden auch nicht dadurch ausgeglichen, dass Gebühren einer mittelbaren demokratischen Kontrolle unterstehen. Zwar besteht für die Bürger die Möglichkeit, ihre Vertreter in den Gemeinde- und Stadträten abzuwählen, falls diese per Gebührensatzung überhöhte Wasserentgelte festsetzen. Die Bürger können jedoch ihrerseits nur schwer überprüfen, ob die von der Kommune verlangten Wassergebühren tatsächlich überhöht sind. Zudem beziehen sie neben Wassergebühren auch viele andere Faktoren ein, wenn es um die Wieder- oder Abwahl kommunaler Vertreter geht. Von einer wirksamen Gebührenkontrolle durch den demokratischen Prozess kann daher in aller Regel nicht ausgegangen werden.

Bei der verwaltungsgerichtlichen Prüfung von Wassergebühren wiederum bestehen ähnliche Defizite wie bei der Kommunalaufsicht. Überprüft werden die Gebührenbescheide im Wesentlichen nur auf ihre inhaltliche Übereinstimmung mit der Gebührensatzung und auch die Gebührensatzungen nur auf ihre Rechtmäßigkeit. Betriebswirtschaftliche Aspekte bleiben in der Regel entweder außer Betracht oder sie können nur aus der Perspektive und mit den Zahlen des betroffenen Unternehmens selbst beurteilt werden. Aus Sicht der Verbraucher bilden die mangelnde Transparenz über die Kosten des Wasserversorgers, die geringen Erfolgsaussichten sowie das mit komplexen und beratungsintensiven Verfahren verbundene Kostenrisiko eine erhebliche Hürde, ein Gerichtsverfahren anzustreben.<sup>301</sup>

### **c) Zwischenfazit: kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht effektiver**

Bei Preisen und Gebühren bestehen vergleichbare Kalkulationsfreiheiten; das Kommunalrecht sieht mit dem Kostendeckungsgebot und dem Kostenüberschreitungsverbot teilweise sogar engere Vorgaben vor. Die Aufsichtsregime unterscheiden sich jedoch grundlegend voneinander. Im Vergleich der Kommunalaufsicht mit der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht zeigt sich, dass die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht mit dem Vergleichsmarktkonzept eine effektivere Kontrolle gewährleisten kann. Während die Kommunalaufsicht von den angesetzten Kosten der Wasserversorger ausgeht, wird im Rahmen des Vergleichsmarktkonzepts das Entgelt bzw. der Erlös des betroffenen Wasserversorgers dem Entgelt bzw. Erlös anderer Wasserversorger gegenübergestellt. Damit lässt sich auch die Frage der Effizienz eines Unternehmens auf der Grundlage eines Benchmarks beurteilen. Zugleich vermeidet das Vergleichsmarktkonzept die schwierige Prüfung aller einzelnen Kostenpositionen. Kosten werden allenfalls auf der Ebene der Rechtfertigung berücksichtigt, und hier auch nur soweit sie auf besonderen strukturellen Umständen beruhen. Alles in allem ist davon auszugehen, dass durch die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht überhöhte Wasserentgelte effektiver aufgedeckt werden können als durch die kommunale Gebührenaufsicht.<sup>302</sup>

Aus ökonomischer Sicht ist die Zweiteilung der Wasserentgeltaufaufsicht nur schwer nachvollziehbar. Denn der wirtschaftliche Charakter der Trinkwasserversorgung hängt nicht davon ab, ob das Unternehmen privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisiert ist. Auch für den Verbraucher macht es keinen Unterschied, ob er zu hohe Preise oder zu hohe Gebühren für sein Wasser zahlt. Letzten Endes führt die

<sup>300</sup> BVerwG, Urteil v. 14.12.1979, IV C 28.76, Rz. 14.

<sup>301</sup> Die Monopolkommission bewertet die Gebührenaufsicht durch Kommunalaufsichtsbehörden und Verwaltungsgerichte als „allenfalls bedingt wirksam“, XX. Hauptgutachten 2014, Rn. 1221 ff.

<sup>302</sup> Vgl. auch Monopolkommission, XX. Hauptgutachten, 2014, Rd. 1225, wonach die Gebührenaufsicht deutlich weniger effektiv ist als die kartell- oder regulierungsrechtliche Aufsicht.

unterschiedliche Effektivität der Aufsichtsregime zu einer Ungleichbehandlung von Wasserversorgern und deren Kunden.

### 3. „Flucht in die Gebühren“

Die Zweiteilung der Entgeltaufsicht im Wasserbereich bringt die Möglichkeit des „forum shopping“ mit sich. Privatrechtlich organisierte Wasserversorger können sich durch eine formalrechtliche Rekommunalisierung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht entziehen. In einigen Fällen war dies bereits zu beobachten. Gerade Unternehmen, gegen die Landeskartellbehörden oder auch das Bundeskartellamt Verfahren eingeleitet hatten, sind in der Vergangenheit „in die Gebühren geflüchtet“. Dabei lässt sich in mehreren Fällen (z. B. Wiesbaden, Wetzlar, Gießen, Kassel, Wuppertal) ein sehr ähnliches Muster der formalrechtlichen Rekommunalisierung beobachten: Das in der Vergangenheit privatisierte Wasserversorgungsunternehmen behält seine private Rechtsform bei und wird allgemeiner Dienstleister für die Wasserversorgung der Kommune. Es verpachtet der Kommune das Wassernetz, wird von ihr mit der Betriebsführung beauftragt und beliefert die Kommune mit Wasser. Wasserversorger im Verhältnis zu den Bürgern ist aber nur die Kommune selbst bzw. ein kommunaler Eigen-/Regiebetrieb oder eine kommunale Anstalt öffentlichen Rechts. Sie erstellen die Wasser-Abrechnungen gegenüber den Bürgern als Gebührenbescheide.

Es liegt nahe, dass Wasserversorger mit derartigen Umstrukturierungsmaßnahmen vor allem das Ziel verfolgen, sich der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht zu entziehen. Denn das privatrechtlich organisierte Wasserversorgungsunternehmen bleibt auch weiterhin technisch und kaufmännisch mit der Wasserversorgung betraut. Denjenigen Umsatz, den es früher mit den Wassererlösen von allen Wasserkunden erzielt hat, erhält es jetzt zusammengefasst als Entgelt für seine umfassende Waren- und Leistungserbringung von der Kommune.

Vereinzelt wird überlegt, ob in diesen Fällen mit dem Argument, es handle sich um eine bloße „Schein-Rekommunalisierung“, die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht auch auf Gebühren angewendet werden kann.<sup>303</sup> Zumindest die Landeskartellbehörde Hessen konnte sich 2011 vor dem Oberlandesgericht Frankfurt am Main nicht mit der Auffassung durchsetzen, dass es sich bei den Umstrukturierungsmaßnahmen der Energie- und Wasserbetriebe mbH / Stadt Wetzlar um eine unzulässige Umgehung des Kartellrechts handelte.<sup>304</sup> Eine höchstrichterliche Entscheidung zu dieser Frage gibt es bislang nicht.

Offen ist, ob im Fall einer „Flucht in die Gebühren“ die Missbrauchsvorschriften des europäischen Kartellrechts (Art. 102 AEUV) anwendbar sein können. Das europäische Kartellrecht stellt – wie das nationale Kartellrecht – auf einen funktionalen Unternehmensbegriff ab, der sich unabhängig von der Rechtsform oder der Finanzierung des Unternehmens an seiner wirtschaftlichen Tätigkeit ausrichtet. Die Versorgung von Letztverbrauchern mit Trinkwasser dürfte eine solche wirtschaftliche Tätigkeit darstellen, da die Leistung ihrer Art nach auch von einem Privaten angeboten werden könnte.<sup>305</sup> Die Kommune übt hier weder eine Tätigkeit mit ausschließlich sozialem Charakter aus, noch wird sie hoheitlich tätig. Selbst das Vorliegen eines Anschluss- und Benutzungszwangs ist für die Abgrenzung von wirtschaftlichen und hoheitlichen Tätigkeiten

<sup>303</sup> So insb. Säcker, „Die kartellrechtliche Missbrauchskontrolle über Wasserpreise und Wassergebühren“, NJW 2012 Heft 16, S. 1105-1111; a. A. etwa Wolfers/Wollenschläger, Rekommunalisierung der Wasserversorgung, in: Ipsen (Hrsg.), Rekommunalisierung von Versorgungsleistungen, 2012, S. 97-118.

<sup>304</sup> OLG Frankfurt am Main, Beschluss v. 03.03.2011, 11 W 2/11 (Kart).

<sup>305</sup> vgl. Mitteilung der EU KOM, Abl. EU C 8 vom 11.1.2012, S.4-14, Rdnr. 13.

unerheblich.<sup>306</sup> Eine § 185 Abs. 1 S. 2 GWB entsprechende Ausnahme für öffentlich-rechtliche Gebühren gibt es im europäischen Recht nicht. Allerdings sind die Missbrauchsvorschriften des europäischen Kartellrechts nur auf solche Verhaltensweisen von Unternehmen anwendbar, die dazu führen können, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Zudem setzt die Anwendbarkeit des Art. 102 AEUV voraus, dass die marktbeherrschende Stellung des betroffenen Unternehmens auf einem mindestens wesentlichen Teil des gemeinsamen Marktes besteht. In der Regel sind die Absatzmärkte der Wasserversorger jedoch auf ihr lokales Versorgungsnetz begrenzt. Auch soweit Wasser von Dritten bezogen wird, erfolgt diese Wasserbeschaffung in der Regel ortsnah. Insofern ist zweifelhaft, ob die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 102 AEUV bei der öffentlichen Wasserversorgung erfüllt sein können. Das Bundeskartellamt hat sich bisher in seinen Verfahren nicht auf Art. 102 AEUV gestützt.

Die Möglichkeit der Wasserversorger, sich dem Kartellrecht durch einen Wechsel von der Preissetzung zur Gebührenerhebung zu entziehen, wird nicht ohne Auswirkungen auf die Intensität der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht in der Praxis bleiben. Wasserversorger, denen eine Preissenkungsverfügung droht, können nunmehr „in die Gebühren flüchten“. Die erforderlichen Umstrukturierungsmaßnahmen sind für die Wasserversorger und Kommunen relativ einfach umsetzbar. In Fällen, in denen sich Unternehmen durch eine Umstrukturierung der Wasserversorgung der kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle entziehen, verbleibt den Kartellbehörden nur noch die Möglichkeit, ein Verfahren mit Bezug auf die Vergangenheit zu führen. Der Schutz der Bürger vor monopolistischen Entgeltüberhöhungen ist damit auch bei Wasserpreisen erheblich geschwächt.

---

<sup>306</sup> EuG, Beschluss v. 16.7.2014, Rs. T-309/12, „Zweckverband“.

## E. Handlungsfelder

Die Analyse des zweigeteilten Aufsichtsregimes über Wasserentgelte – kartellrechtliche Preismissbrauchsaufsicht über Preise einerseits und kommunalaufsichtsrechtliche Kontrolle der Gebühren und Beiträge andererseits - zeigt, dass Wasserkunden nur unzureichend vor monopolistischen Entgeltüberhöhungen geschützt sind. Aus Sicht des Bundeskartellamtes sollte daher 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 (hierzu unter 1.). Daneben ließe sich durch weitere Maßnahmen das Effizienzbewusstsein der Wasserversorger stärken, um überhöhten Entgelten im Vorhinein entgegenzuwirken (hierzu unter 2.).

### 1. Effektivierung der Aufsicht über Wasserentgelte

Das Problem der Aufsicht über Wasserentgelte liegt wie dargestellt in der unterschiedlichen Effektivität von kartellrechtlicher Missbrauchsaufsicht und kommunaler Gebührenaufsicht. Wasserkunden sind damit vor überhöhten Preisen und überhöhten Gebühren nicht gleichermaßen geschützt. Durch die spätestens seit der 8. GWB-Novelle eröffnete Möglichkeit zur „Flucht in die Gebühren“ kommt hinzu, dass die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht geschwächt ist. Aus Sicht des Bundeskartellamtes wäre es wünschenswert, wenn die Aufsicht über Wasserentgelte gestärkt würde. Insoweit kommen grundsätzlich verschiedene Optionen in Betracht, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

#### a) Ex-ante-Regulierung von Wasserentgelten nicht empfehlenswert

Die weitreichendste Möglichkeit ist es, alle Wasserentgelte einer ex-ante Regulierung zu unterwerfen. Dies würde eine einheitliche und umfassende Kontrolle aller Wasserpreise und –gebühren mit sich bringen. Eine sektorspezifische ex-ante-Regulierung von Wasserentgelten wird beispielsweise von der Monopolkommission gefordert.<sup>307</sup>

Anders als im Telekommunikations- oder Energiesektor ist es im Wasserbereich allerdings kaum möglich, durch eine Zugangs- und Entgeltregulierung einen „Durchleitungswettbewerb“ zu erreichen. Ein solcher Durchleitungswettbewerb würde bedeuten, dass sich über diskriminierungsfreie Durchleitungsrechte durch das Versorgungsnetz der lokalen und regionalen Wassernetzbetreiber ein Wettbewerb um die Belieferung von Letztverbrauchern zwischen verschiedenen Wasserversorgern entwickeln könnte. Hiergegen sprechen im Wasserbereich jedoch wesentliche technische Hürden, die eine Durchleitung fremden Wassers erheblich erschweren. Dazu gehören beispielsweise unterschiedliche Wasserqualitäten oder die begrenzte Haltbarkeit von zu Trinkwasser aufbereitetem Wasser. Zum anderen ist der Kostenanteil des Netzbetriebs an den Gesamtkosten der Wasserversorgung relativ hoch. Ein Transport von Trinkwasser über längere Distanzen dürfte daher für viele Wasserversorger kaum rentabel sein. Ein echter Wettbewerb um die Endkunden vergleichbar mit dem Strom- und Gasbereich ist im Wasserbereich durch die Regulierung daher wohl nicht realisierbar.

Es verbleibt hier somit die Möglichkeit eine Entgeltregulierung einzuführen, der als Maßstab ein wettbewerbsanaloger Preis zugrundeliegt („simulierter Wettbewerb“). In diesem Fall müssten neben dem

<sup>307</sup> Monopolkommission, BT-Drucks. 18/2150, Rn. 1250; BT-Drucks. 17/2600, Rn. 18ff.



Betrieb des Wassernetzes auch die Wasserbeschaffung (= Wassergewinnung und/oder Wasserbezug einschließlich Wasseraufbereitung, Qualitätskontrolle und ggfs. vorsorgende Maßnahmen des Gewässer- und Umweltschutzes) sowie der Vertrieb des Trinkwassers reguliert werden. Gerade die Entgeltregulierung der technisch komplexen und sehr unternehmensindividuellen Wassergewinnung dürfte sich jedoch als aufwändig erweisen, da sich die Wassergewinnungs- und -beschaffungsarten (etwa Gewinnung aus Grundwasser, Uferfiltrat, Quellwasser, Talsperren/Oberflächenwasser oder Fremdbezug, Fernwasser-Versorgung) und die teilweise erforderlichen Aufbereitungsmaßnahmen (Befreiung von Eisen und Mangan, Enthärtung, Aktivkohlefiltration, Ozonierung, UV-Bestrahlung u. v. m.) zwischen den Wasserversorgern erheblich unterscheiden können. Angesichts der über 6000 in Deutschland tätigen Wasserversorger wäre eine solche Regulierung nur mit einem enormen bürokratischen Aufwand umsetzbar. Dies gilt auch für die von der Monopolkommission vorgeschlagene Anreizregulierung. Zusätzlich würden auch auf Seiten der Wasserversorger höhere Verwaltungskosten entstehen. In Anbetracht dieser Sachlage hält das Bundeskartellamt eine sektorspezifische ex-ante-Regulierung aller in Deutschland tätigen Wasserversorger für nicht empfehlenswert.

**b) Einführung einer kartellrechtlichen Kontrolle von Gebühren würde Aufsicht effektivieren**

Eine effektive ex-post-Aufsicht, die sich lediglich auf Ausreißer und damit auf diejenigen Wasserversorger konzentriert, deren Entgelte tatsächlich überhöht erscheinen, erscheint im Vergleich zu einer umfassenden Regulierung effizienter. Eine solche Aufsicht können die kartellrechtlichen Missbrauchsvorschriften gewährleisten. Sinnvoll wäre es aus Sicht des Bundeskartellamtes daher, die kartellrechtliche Missbrauchskontrolle über öffentlich-rechtliche Wassergebühren zuzulassen. Eine Ungleichbehandlung von Wasserversorgern wäre damit nahezu ausgeschlossen, denn sämtliche Wasserversorger würden – unabhängig davon, ob sie öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert sind – derselben Aufsicht unterstehen. Zudem würde sich eine Missbrauchsaufsicht für Preise und Gebühren zwar immer nur auf Einzelfälle beziehen. Solche Verfahren in Einzelfällen entfalten jedoch zwangsläufig eine Beispielwirkung für den Gesamtmarkt. Auch Wasserversorger, die nicht Adressat eines Verfahrens sind, bekommen so einen Anreiz, sich mit ihren Kostenstrukturen auseinanderzusetzen und zu prüfen, an welchen Stellen sie effizienter werden können.

Eine einheitliche Missbrauchsaufsicht für Preise und Gebühren entspräche auch der Systematik des EU-Rechts. Denn das EU-Recht kennt keine Unterscheidung zwischen Preisen und Gebühren, sondern stellt auf den funktionalen Unternehmensbegriff ab. Darüber hinaus würde mit der Anwendbarkeit des Kartellrechts auf Wassergebühren auch der derzeit bestehende Wertungswiderspruch zum Steuerrecht aufgelöst. Dort gilt die öffentliche Wasserversorgung (anders als die Abwasserbeseitigung) durchgängig als wirtschaftliche Tätigkeit, so dass auch öffentlich-rechtliche Wassergebühren der Umsatzsteuer unterworfen sind.

Mit der 8. GWB-Novelle hat der Gesetzgeber sich jedoch ausdrücklich gegen eine Anwendung der Missbrauchsvorschriften des GWB auf öffentlich-rechtliche Gebühren entschieden.<sup>308</sup>

---

<sup>308</sup> Zu verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 GG: Gersdorf, Regulierung von Entgelten und Gebühren in Netzwirtschaften, ZWeR 2/2016, S. 113, 134 ff; im Ansatz ähnlich: Kleinlein/Schubert, Kontrolle von Entgelten monopolistischer und marktbeherrschender Anbieter, NJW 44/2014, 3191, 3198.

### c) Annäherung der Aufsichtsregime?

Bleibt eine kartellrechtliche Kontrolle über Wassergebühren ausgeschlossen, wäre darüber nachzudenken, ob die Aufsicht über Wassergebühren effektiviert und der Kontrolle über Wasserpreise angenähert werden könnte. Die Aufsicht wäre dann zwar weiterhin zweigeteilt. Eine effektivere Ausgestaltung der Aufsicht über Gebühren würde jedoch zum einen den Schutz der Bürger vor überhöhten Wassergebühren stärken. Zum anderen würden so die Anreize für eine „Flucht in die Gebühren“ im Falle eines kartellbehördlichen Verfahrens reduziert. Die aktuell beobachtbare Schwächung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht könnte so vermieden werden.

Um eine effektivere Kontrolle von Wassergebühren zu gewährleisten, könnte insbesondere eine Stärkung des Elements der Effizienzkontrolle im Rahmen der kommunalen Gebührenaufsicht hilfreich sein. Wie bereits ausgeführt, nimmt die Gebührenaufsicht bislang in der Regel keine Effizienzprüfung vor. Anknüpfungspunkt für eine Stärkung des Effizienzgedankens könnte beispielsweise die Neuausrichtung des einer Gebührenkalkulation zugrunde liegende Kostenbegriffs sein. Dieser bezieht sich bisher in den Kommunalabgabengesetzen lediglich auf „betriebswirtschaftliche Grundsätze“ und ist nicht näher präzisiert. Würde der Effizienzbezug beim Kostenbegriff deutlicher gemacht, wäre die Kommunalaufsicht im Rahmen einer Gebührenkontrolle stärker angehalten, Effizienzprüfungen vorzunehmen. Die praktische Durchführung solcher Effizienzprüfungen würde für die Kommunalaufsichtsbehörden allerdings eine erhebliche Herausforderung darstellen. Voraussetzung hierfür wäre, dass sie fachlich so aufgestellt sind, dass sie eine Effizienzprüfung auch tatsächlich vornehmen können.<sup>309</sup>

## 2. Stärkung des Effizienzbewusstseins der Wasserversorger

Darüber hinaus erscheint es aus Sicht des Bundeskartellamtes sinnvoll, das Effizienzbewusstsein der Unternehmen durch weitere Maßnahmen zu stärken. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Effektivierung der Aufsicht über Wassergebühren unterbleibt. Ziel sollte es sein, die Anreize für Wasserversorger zu erhöhen, im Vorhinein überhöhte Wasserentgelte zu vermeiden. Hilfreich können insoweit Benchmarkingprojekte sein, die es bereits heute auf Länderebene gibt (hierzu unter a). Daneben könnte darüber nachgedacht werden, die Preis- und Gebührentransparenz zu erhöhen (hierzu unter b).

### a) Flankierender Ausbau des vorhandenen Benchmarking empfehlenswert

Die Wasserbranche selbst hat in den vergangenen Jahren bereits Initiativen angestoßen, um das Effizienzbewusstsein der Wasserversorgungsunternehmen zu stärken. Insbesondere haben Branchenverbände mit Unterstützung der Landesregierungen in nahezu sämtlichen Bundesländern Benchmarkingprojekte ins Leben gerufen, bei denen sich Wasserversorger auf freiwilliger Basis einem Leistungsvergleich unterziehen können. Kern des Benchmarkings sind in der Regel Kennzahlenvergleiche zwischen den Wasserversorgern, die in vielen Fällen auch Basis für einen Austausch über Unternehmensprozesse bilden. Die zu Vertraulichkeit verpflichteten Projektverantwortlichen des Benchmarking sammeln, soweit bekannt, die Individualdaten aller Teilnehmer, bilden daraus Durchschnitte (ggf. auch für bestimmte, meist größensortierte Vergleichsgruppen) und geben die Durchschnittsdaten an die Versorger weiter. So erhalten Wasserversorger die Möglichkeit, auf Basis eines Durchschnittsvergleichs mit anderen Versorgern Effizienzpotentiale im eigenen Unternehmen zu identifizieren und Verbesserungsprozesse anzustoßen. Auch den Anteilseignern

<sup>309</sup> So auch Monopolkommission, vgl. XX. Hauptgutachten, 2014, Rn. 1222.

der Wasserversorger bzw. den kommunalen Gremien geben Benchmarkingprojekte eine Hilfestellung für die eigene Kontrolle ihres Wasserversorgers.

Das Bundeskartellamt sieht angesichts der natürlichen Monopolsituation auf den Trinkwassermärkten in diesen Benchmarkingprojekten und in den Bestrebungen der Branche, die Benchmarkingprojekte kontinuierlich weiterzuentwickeln, Möglichkeiten zur Effizienzverbesserung. Hier sind insbesondere Initiativen der Branchenverbände zur Etablierung eines bundesweit einheitlichen „Haupt-Kennzahlensystems“ hervorzuheben. Bislang sind die Benchmarkingprojekte in den einzelnen Bundesländern nur schwer zusammenzuführen, denn sie basieren oft auf unterschiedlichen Kennzahlen und Kennzahlensystemen. Ein bundesweit einheitliches Kennzahlensystem könnte die verschiedenen Benchmarkingprojekte in den einzelnen Bundesländern ein Stück weit vereinheitlichen und damit die Ergebnisse vergleichbar machen. Damit dürften sich auch die Möglichkeiten erweitern, geeignete und aussagefähige Vergleichsgruppen für die teilnehmenden Wasserversorger zu bilden.

Gleichwohl können die Benchmarkingprojekte eine effektive Entgeltkontrolle im Einzelfall nicht ersetzen. Benchmarkingprojekte sind zunächst einmal nicht verpflichtend, so dass die Wasserversorger selbst über ihre Teilnahme entscheiden können. Auch unterscheiden sich die Benchmarkingprojekte hinsichtlich ihrer Qualität und Tiefe. So bieten beispielsweise nicht alle Benchmarkingprojekte Prozessvergleiche an. Zusätzlich hängt es allein von der eigenen Motivation der Wasserversorger ab, ob sie die Ergebnisse des Benchmarkings tatsächlich dazu nutzen, eine Verbesserung ihrer Prozesse anzustoßen. Druck von außen, etwa durch Verbraucher, entsteht nicht, da das durch das Benchmarking ermittelte individuelle Unternehmensranking nicht veröffentlicht wird. Teilnehmer, deren Benchmarkingergebnisse auf missbräuchliche Entgeltüberhöhungen hindeuten, bleiben daher in der Regel unerkant. Eine Veröffentlichung des Unternehmensrankings dürfte allerdings die Anreize zur Teilnahme an einem freiwilligen Benchmarkingprojekt erheblich reduzieren. Eine stärkere Preis- und Gebührentransparenz könnte die bestehenden Benchmarkingprojekte insofern sinnvoll ergänzen. Ein Ausbau des Benchmarking, sei es im Hinblick auf Qualität und Tiefe der Untersuchungen, auf bundeseinheitliche Maßstäbe, auf Teilnahmepflichten oder auf die Zurverfügungstellung der Ergebnisse an Aufsichtsbehörden könnte zudem helfen, die Preissmissbrauchsgefahr zu dämpfen.

## **b) Schaffung von Preis- und Gebührentransparenz sinnvoll**

Obwohl Preise und Gebühren über Preisblätter bzw. Gebührensatzungen veröffentlicht werden, sind sie für die Verbraucher dennoch nicht ohne weiteres transparent und vergleichbar. Nur Versorger, die keinen Mischpreis, also ausschließlich einen Arbeitspreis oder nur einen Grundpreis<sup>310</sup> erheben, hätten einen uneingeschränkt transparenten Preis. Ansonsten ist ein Entgeltvergleich mit anderen Wasserversorgern angesichts der großen tariflichen Unterschiede kaum durchführbar.

Maßnahmen zur Schaffung einer höheren Preis- und Gebührentransparenz würden daher nicht nur Forderungen nach einer unmittelbaren Verbesserung des Verbraucherschutzes entgegen kommen, sondern sie könnten sich zudem förderlich auf das Effizienzbewusstsein der Wasserversorger auswirken. Eine Verpflichtung der Wasserversorger, ihre Wasserentgelte transparenter zu machen, würde Wasserkunden, aber auch kommunalen Gremien, helfen, das Entgeltniveau ihres Wasserversorgers besser einzuordnen.

---

<sup>310</sup> Eine ausschließliche Erhebung von Grundpreisen („flatrate“) existiert praktisch nicht. Wenn der Verbrauch nichts kostete, würde das einem Aufruf zu unbegrenzter Wasserverschwendung gleichkommen.

Darüber hinaus kann eine größere Transparenz Aufsichtsbehörden und Gerichten erste Anhaltspunkte für überhöhte Entgelte liefern und so zu einer Stärkung der Entgeltkontrolle beitragen.

Eine Veröffentlichungspflicht für alle Wasserversorger hinsichtlich ihrer durchschnittlichen Wasserentgelte könnte die Informationsbasis der Verbraucher nach Einschätzung des Bundeskartellamtes daher erheblich verbessern. Gerade das durchschnittliche Entgeltniveau dürfte einen ersten Hinweis darauf geben, ob ein Wasserversorger überhöhte Wasserentgelte verlangt. Zwar ist darauf hinzuweisen, dass aus einem überdurchschnittlich hohen Wasserentgelt nicht geschlossen werden kann, dass ein Wasserversorger tatsächlich ein missbräuchlich überhöhtes Entgelt verlangt. Es steht den Wasserversorgern jedoch frei, gegenüber ihren Wasserkunden auch die besonderen Schwierigkeiten der Wasserversorgung in ihrem Versorgungsgebiet darzustellen.

Eine zusätzliche Veröffentlichung der Durchschnittsentgelte für die einzelnen Tarif- und Kundengruppen würde den Verbrauchern darüber hinaus einen Einblick in die unternehmensinterne Verteilung der Wassererlöse ermöglichen. Eine Veröffentlichung öffentlich-rechtlicher Entgeltbestandteile, etwa zu Steuern und Abgaben, kann zusätzlich Aufschluss darüber geben, welcher Anteil am Entgelt nicht vom Wasserversorger beeinflusst werden kann. Nach Einschätzung des Bundeskartellamtes wäre eine Preis- und Gebührentransparenz auch relativ einfach und ohne hohen Aufwand umzusetzen. Der einfachste Weg wäre, die Wasserversorger zu verpflichten, ihre Durchschnittserlöse anhand bestimmter Maßgaben selbst zu berechnen und diese auf ihrem Internetauftritt zu veröffentlichen. In diese Richtung geht auch der Vorschlag der Monopolkommission, für Benutzungsgebühren eine Pflicht zur Veröffentlichung des Erlöses pro Mengeneinheit der Leistung vorzusehen.<sup>311</sup>

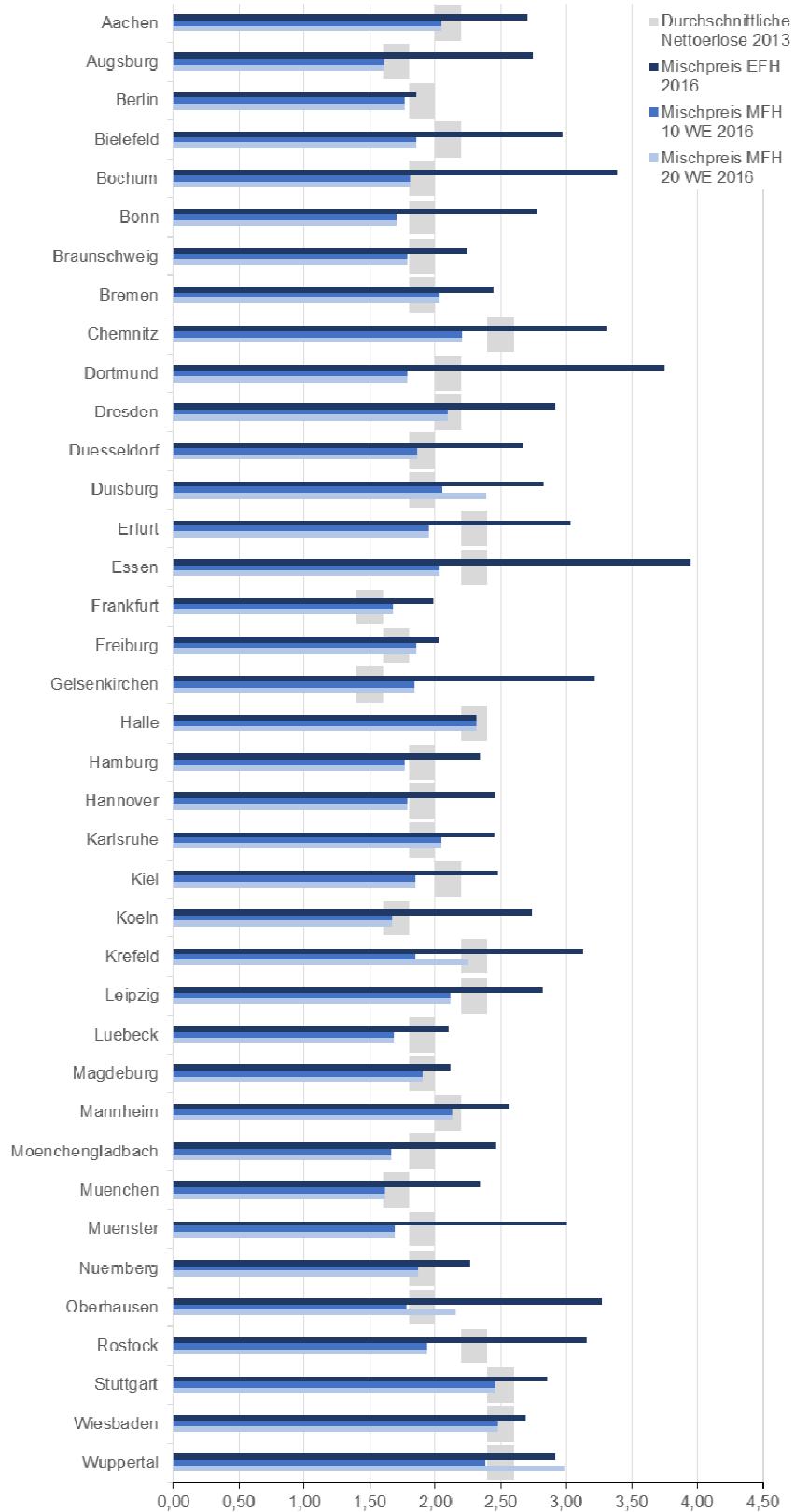
Eine stärkere Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit würde vor allem eine disziplinierende Wirkung auf Wasserversorger entfalten, da sich für sie der Rechtfertigungsdruck bei unerklärten Entgelt-Abständen in Relation zu vergleichbaren Versorgern erhöht. Monopolistische Preisüberhöhungen könnten damit im Vorhinein ein Stück weit verhindert werden. Zudem dürften die Anreize der Wasserversorger, ihre Wasserversorgung nicht nur nachhaltig und sicher, sondern auch effizient zu gestalten, zunehmen. Hier können die oben erwähnten Benchmarkingprojekte den Wasserversorgern helfen, Effizienzpotentiale in ihrem Unternehmen zu identifizieren und entsprechende Verbesserungsprozesse anzustoßen. Wasserversorger könnten insoweit zusätzlich motiviert sein, sich einem freiwilligen Benchmarking zu unterziehen. Insgesamt könnte eine erhöhte Preis- und Gebührentransparenz den fehlenden Wettbewerbsdruck in der monopolistischen Wasserversorgung zumindest ein Stück weit kompensieren.

---

<sup>311</sup> Monopolkommission, Zwanzigstes Hauptgutachten 2012/2013, BT-Drucks. 18/2150, S. 480, Rn. 1231 f.

## Anhang 1: Tarif- und Entgeltvergleich

Abbildung 36 :  
Durchschnittliche Nettoerlöse mit Endkunden und Tarifpreise der 38 großstädtischen Wasserversorger



Die vorstehende Grafik ermöglicht einen Überblick über die aktuellen Wassertarife (Stand 01.06.2016) anhand von drei ausgewählten Tariffällen, wobei die – unvermeidlich gewillkürte – Auswahl der Tariffälle<sup>312</sup> insbesondere den Kriterien der Einfachheit und Nachvollziehbarkeit Rechnung trägt. Ein vergleichsweise teurer Tariffall bedeutet also nicht unbedingt, dass andere Tariffälle oder das Preisniveau des Wasserversorgers für Endkunden ebenso vergleichsweise teuer sind. Als beispielhafte Tariffälle wurden die folgenden Abnahmefälle der Abbildung zu Grunde gelegt: (1) ein Einfamilienhaus mit 100 m<sup>3</sup> Verbrauch im Jahr, (2) ein Mehrfamilienhaus mit 10 Wohnungen und einem gesamten Jahresverbrauch von 1.000 m<sup>3</sup> sowie (3) ein Mehrfamilienhaus mit 20 Wohnungen und einem gesamten Jahresverbrauch von 1.000 m<sup>3</sup>. 100 m<sup>3</sup> Verbrauch im Jahr entsprechen ungefähr einem 2-3 Personen-Haushalt, 50 m<sup>3</sup> dem eines 1-2 Personen-Haushalts.<sup>313</sup> Für diese drei Beispielfälle wurde auf Basis des üblichen Hauswasserzählers Qn 2,5<sup>314</sup> jeweils das Jahresentgelt netto ausgerechnet<sup>315</sup> und durch die angenommene Jahresverbrauchsmenge geteilt, so dass im Ergebnis für jeden Beispielfall das konkrete Wasserentgelt pro m<sup>3</sup> ausgewiesen wird (in der Grafik als „Mischpreise“ bezeichnet). Besonderheiten wie zusätzliche Wohnungswasserzähler, die dem Wasserversorger gehören und von diesem selbst abgelesen und abgerechnet werden, wurden hierbei nicht berücksichtigt.<sup>316</sup>

Das Preisniveau wird in der Grafik mit dem durchschnittlichen Nettoerlös des jeweiligen Wasserversorgers für seine gesamten Endkundenabsätze (einschließlich Industriemengen) im Jahr 2013 in €/m<sup>3</sup> dargestellt (in der Grafik als durchschnittlicher Nettoerlös bezeichnet). Die Durchschnittserlöse wurden vorsorglich als Spannen angegeben, um mögliche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Versorger zu schützen. Es handelt sich um „feste“ Blöcke von 1,40 – 1,60 €/m<sup>3</sup>, 1,60 – 1,80 €/m<sup>3</sup> etc., ohne dass erkennbar ist, ob der präzise Durchschnittserlös sich eher am Anfang oder am Ende der Spanne befindet. Die niedrigsten Nettodurchschnittserlöse lagen in der Spanne von 1,40 – 1,60 €/m<sup>3</sup> und die höchsten in der Spanne von 2,40 – 2,60 €/m<sup>3</sup>.

Die Tarif- und Erlösangaben verstehen sich netto, sind also um die Umsatzsteuer<sup>317</sup> bereinigt und können durch Multiplikation mit 1,07 (ermäßigter USt-Satz von 7 %) auf Bruttowerte umgerechnet werden. Eine Bereinigung um weitere Steuern, Wasserentnahmeentgelte und Konzessionsabgaben fand hingegen nicht statt.

<sup>312</sup> Zugrundegelegt wurden die veröffentlichten Tarifblätter bzw. Gebührensatzungen der jeweiligen Wasserversorger.

<sup>313</sup> Die konkreten Verbräuche pro Haushalt sind sehr individuell, da sie sich nicht nur nach der Personenzahl, den Waschgewohnheiten und eventueller Gartenbewässerung richten, sondern insbesondere auch nach den persönlichen Abwesenheitszeiten (Arbeit, Urlaub, ganztägige Kinderbetreuung etc.).

<sup>314</sup> Soweit Einfamilienhäuser ganz überwiegend mit einem Hauswasserzähler Qn 1,5 versorgt werden, und soweit diese Zählergröße abweichend von Qn 2,5 bepreist wird, ist auch für die hiesigen Berechnungen der Tarif für Zähler Qn 1,5 angenommen worden (Rostock). Dagegen handelt es sich in Hamburg bei den zahlreichen Qn 1,5 Zählern nur um Wohnungswasserzähler, die hier nicht erfasst sind.

<sup>315</sup> Die Wasserversorger hatten Gelegenheit, die Berechnungen des Bundeskartellamts im Hinblick auf die konkrete Entgelthöhe der Tariffälle für ihr jeweiliges Unternehmen zu überprüfen.

<sup>316</sup> Im Fall der Stadt Hamburg ist ein Wohnungswasserzähler zur gesetzlichen Verpflichtung gemacht worden. Soweit dies baulich umgesetzt wurde, und soweit die Wohnungswasserzähler auch HamburgWasser gehören, werden von HamburgWasser (wesentlich niedrigere) Grundpreise für die jeweiligen Wohnungswasserzähler erhoben. Allerdings entfällt dann der Grundpreis für den Hauswasserzähler, so dass der Gesamtgrundpreis für das Haus ähnlich ausfällt wie der hier angegebene Grundpreis für den Hauswasserzähler ohne Wohnungswasserzähler.

<sup>317</sup> USt bzw. MWSt (Mehrwertsteuer) von 7 % gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 1 UStG i.V.m. Nr. 34 der Anlage zum UStG.

## Methodik

Die Darstellung von Tariffällen ist aus Verbrauchersicht der erste Schritt zu einem Entgeltvergleich, hat allerdings den Nachteil, dass die einheitlich ausgewählten Tariffälle für jeden einzelnen Versorger nur begrenzt repräsentativ und vergleichbar sein können. Die Darstellung des allgemeinen, tarifübergreifenden Durchschnittsentgelte der Unternehmen, wie sie die Kartellbehörde mit ihren Auskunftsbefugnissen ermitteln kann, ist demgegenüber objektiv, kann jedoch die möglicherweise unterschiedliche Belastung verschiedener Kundengruppen nicht widerspiegeln (z. B. etwaige günstigere Entgelte für große Hausanschlüsse/Sonderkunden und höhere Belastung von Haushaltskunden im Einfamilienhaus).

Wichtig ist aber, dass Entgeltvergleiche allein - Tarifvergleiche ebenso wie Erlösvergleiche - nichts über die Angemessenheit der geforderten Entgelte besagen, denn sie enthalten noch keine Aussagen zu den individuellen Versorgungsbedingungen sowie zu den erforderlichen Kosten der Versorgung. Dies kann nur im konkreten Einzelfall näher aufgeklärt werden.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die in der Grafik abgebildeten Tarifpreise dem aktuellen Stand entsprechen (01.06.2016), während die dort gezeigten Durchschnittserlöse auf Basis des Jahres 2013 berechnet wurden. Es ist aber davon auszugehen, dass die Durchschnittserlöse der Unternehmen aus dem Jahr 2013 sich zwar in einzelnen Fällen aufgrund von Tarif- bzw. Gebührensteigerungen etwas erhöht, aber ansonsten grds. nicht verändert haben. Soweit einzelne der befragten Unternehmen zwischenzeitlich Tarif- bzw. Gebührenerhöhungen vorgenommen haben<sup>318</sup>, würde sich bei dem jeweiligen Unternehmen der unterlegte Block mit den Durchschnittserlösen für das Jahr 2016 nach rechts verschieben.

## Analyse

### *Tarife für Einfamilienhäuser*

Auffällig sind die großen Unterschiede zwischen den Versorgern bei den Einfamilienhaus-Tarifen (Mischpreis EFH 2016) von unter 2 €/m<sup>3</sup> bis zu ca. 4 €/m<sup>3</sup>. Relativ hohe Grundpreise führen hier zu vergleichsweise hohen Stückpreisen für Kunden, die keine großen Mengen verbrauchen. Wenn – abweichend vom Abnahmebeispiel – mehr Personen im Haushalt leben oder aus sonstigen Gründen mehr Wasser verbraucht wird, können sich die durchschnittlichen Wasserentgelte in €/m<sup>3</sup> bei denselben Versorgern im identischen Tarif deutlich verringern.<sup>319</sup> Umgekehrt verhält es sich bei kleinen Einfamilienhäusern mit Alleinstehenden und insb. bei vorübergehendem Leerstand.

Auffällig ist weiter, dass die meisten Versorger für Einfamilienhäuser deutlich höhere Gesamtentgelte pro m<sup>3</sup> verlangen als für Haushalte in Mehrfamilienhäusern.<sup>320</sup> Haushalte in Mehrfamilienhäusern können sich den auf das gesamte Haus bzw. den Hauswasserzähler entfallenden Grundpreis teilen, so dass bei gleichem Grund- und Arbeitspreis das Durchschnittsentgelt pro Haushalt zwangsläufig günstiger wird. Dies entspricht auch der Kostenstruktur des Versorgers, der für Einfamilienhäuser wegen der kleinteiligen Wasserverteilung

---

<sup>318</sup> Zuletzt Frankfurt (Mainova) zum 01.04.2016.

<sup>319</sup> Dies gilt besonders dann, wenn der Arbeitspreis des jeweiligen Versorgers relativ gering ist (z. B. Oberhausen, Krefeld).

<sup>320</sup> Insbesondere im Ruhrgebiet und in Ostdeutschland, vgl. oben Grafik: Rostock, Essen, Dortmund, Bochum, Chemnitz, Oberhausen, Gelsenkirchen, Krefeld.

weit höhere Stückkosten (in €/m<sup>3</sup>) tragen muss als für Mehrfamilienhäuser, mit denen er trotz ähnlich aufwändiger Wasserverteilung (nur *eine* Zuleitung und *ein* Hauswasserzähler) viel höhere Absätze und Umsätze erzielen kann.

Versorger, die kaum Grundentgelte (Grundpreise und Grundgebühren) erheben, legen die vergleichsweise höheren Kosten für die Versorgung von Einfamilienhäusern auf alle Kunden um, so dass alle Haushalte grds. den gleichen oder zumindest einen weitgehend ähnlichen Preis pro m<sup>3</sup> Wasser zahlen. Ein solches Tarifmodell kommt somit einem Tarif mit bloßem Arbeitspreis unter Verzicht auf Grundpreise im Ergebnis recht nahe. Faktisch ist hier der Grundpreis bzw. die Grundgebühr nur eine Art Bearbeitungsgebühr. Tatsächlicher Abrechnungsmaßstab ist der Verbrauch.

### *Tarife für Mehrfamilienhäuser*

Mehrfamilienhäuser in kleiner und mittlerer Größe können über einen normalen Hausanschluss mit der Zählergröße Qn 2,5 versorgt werden.<sup>321</sup> Diese Hausanschlussgröße hat das Bundeskartellamt deshalb als Grundlage für die oben stehende Grafik ausgewählt. Teilweise werden zwar kleine und mittlere Mehrfamilienhäuser über größere Zähler (z. B. Qn 6) versorgt, z.B. wenn Besonderheiten vorliegen (siehe unten)<sup>322</sup> Allerdings kann der Unterschied für die Kunden auch folgenlos bleiben, wenn Versorger für verschiedene Zähler einheitliche Grundpreise vorsehen<sup>323</sup>. Wie die Grafik zeigt, sind die Unterschiede zwischen den Versorgern bei den Wasserkosten pro m<sup>3</sup> in Mehrfamilienhäusern mit Zählergröße Qn 2,5 und den unterstellten Beispielverbräuchen nur wenig geringer als bei den Wasserkosten pro m<sup>3</sup> in Einfamilienhäusern. Denn die Durchschnittsentgelte in Mehrfamilienhäusern bei Hausanschlüssen der Größe Qn 2,5 variieren zwischen ca. 1,50 und ca. 3,00 €/m<sup>3</sup> netto (zu der besonderen Bedeutung der Tarife für Mehrfamilienhäuser für das allgemeine Entgeltniveau der Versorger siehe unten).

### *Tarife für Mehrfamilienhäuser mit Grundpreis nach Wohneinheiten*

Manche Versorger machen die Höhe ihrer Grundpreise von der Zahl der über den Hausanschluss versorgten Wohneinheiten abhängig. Entweder wird der übliche Zähler-Grundpreis durch einen Wohneinheiten-Grundpreis ersetzt oder der Wohneinheiten-Grundpreis kommt als Ergänzung hinzu. Auffällig ist, dass bei den hier betroffenen Versorgern<sup>324</sup> die durchschnittlichen Wasserkosten pro m<sup>3</sup> deutlich ansteigen, wenn ein Mehrfamilienhaus viele (kleine) Wohnungen hat statt (wenige) große Wohnungen mit demselben Gesamtverbrauch.. Richtet sich der Grundpreis für das Haus nach der Anzahl der in diesem Haus bestehenden Wohneinheiten, werden die Wasserkosten in Mehrfamilienhäusern mit zahlreichen sehr kleinen Haushalten („Geringverbraucher“) überproportional erhöht.

Besonders ins Gewicht fällt ein Wohneinheiten-Grundpreis dann, wenn ein Teil der (grundpreiserhöhenden) Wohnungen leer steht. Dann können die hohen Grundkosten nur auf wenige Haushalte aufgeteilt werden,

<sup>321</sup> RheinEnergie (Köln) geht von einer Zählergröße Qn 2,5 für MFH bis zu 30 Wohneinheiten aus. BWB (Berlin) sieht für Hausanschlüsse mit Zähler Qn 2,5 verschiedene Tarifgruppen je nach Absatzmenge vor. Dabei gibt es u. a. auch einen Tarif für Zähler Qn 2,5 mit einem jährlichen Wasserabsatz von mehr als 1.000 m<sup>3</sup>.

<sup>322</sup> Z. B. alte WC-Druckspülungen, Pool, Sprinkleranlage, Gartenbewässerung.

<sup>323</sup> Z. B. in Köln: alle Zähler bis Qn 6; in Oberhausen und Krefeld: alle Zähler bis Qn 10; in Frankfurt: alle Zähler.

<sup>324</sup> Wuppertal, Krefeld, Duisburg, Oberhausen (mit Einschränkungen auch Magdeburg).



was zu deutlich erhöhten Stückkosten für die „bewohnten“ Wohneinheiten führt.<sup>325</sup> Auf diese Weise trägt der Versorger kein Leerstandsrisiko.

Eine besondere Konstellation besteht in Hamburg, sofern dort Wohnungswasserzähler bestehen, die dem Wasserversorger gehören, und die von ihm gegenüber den Bewohnern einzeln abgerechnet werden, so dass die Grundpreise für die Wohnungswasserzähler den Grundpreis für den Hauswasserzähler ersetzen. Diese Konstellation ist von der Entgelt-Übersicht nicht erfasst, sie würde sich hinsichtlich der Ergebnisse aber auch nicht weit von den konkret gewählten Tariffällen entfernen.

#### *Tarife für Mehrfamilienhäuser mit großen Zählern (nicht in Grafik enthalten)*

Große Mehrfamilienhäuser oder solche, die über Brandschutzanlagen verfügen, werden oftmals über große Hausanschlüsse (z. B. Zähler Qn 6, 10, 40 u. a.) versorgt. Diese Tarifkategorien wurden in der oben stehenden Grafik nicht dargestellt. Die Belastung der einzelnen Haushalte hängt dann davon ab, wie die jeweilige Hausanschlussgröße bepreist ist, und auf wie viele Haushalte sich der erhöhte Grundpreis verteilt. Üblicherweise entfallen auf große Hausanschlüsse nur deutlich unterproportional im Verhältnis zur Erhöhung der Zählerkapazität erhöhte Grundentgelte. Denn der Zähler ist trotz vielfacher Durchflussmenge nur etwas größer und die erforderlichen Teile des Leitungsnetzes sind – wenn überhaupt – nur wenig breiter.<sup>326</sup> Zudem werden die Wasserleitungen bis zum Hausanschluss auch bei sehr großen Zählern dadurch nicht länger und verursachen deshalb kaum höheren Grabungs- und Materialaufwand. Stattdessen ermöglichen größere Hausanschlüsse weit höhere Absätze und Umsätze.

Sind die Grundpreise für große Hausanschlüsse nicht<sup>327</sup> oder nur geringfügig<sup>328</sup> höher, bedeutet dies für die Bewohner solcher Mehrfamilienhäuser, dass ihre Belastung durch den Grundpreis relativ gering ist und sich immer weiter absenkt, je mehr Personen bzw. Wohneinheiten über den einheitlichen Hausanschluss versorgt werden. Sind die Grundpreise für große Hausanschlüsse jedoch sehr viel höher als für Hausanschlüsse Qn 2,5<sup>329</sup>, oder erhebt der Versorger für die einzelnen Wohneinheiten einen zusätzlichen Wohneinheiten-Grundpreis<sup>330</sup>, kann dieser Effekt nicht eintreten. Das gilt insbesondere dann, wenn der besonders große Zähler von vornherein nicht der Versorgung einer Vielzahl von Haushalten dient, sondern lediglich wegen der Anforderungen z. B. des Brandschutzes eingebaut wurde.

#### *Durchschnittserlöse und abweichende Tariferlöse*

Die Abbildung zeigt, dass ein vergleichsweise teurer Tariffall nicht unbedingt bedeutet, dass andere Tariffälle oder das Preisniveau des Wasserversorgers für Endkunden ebenso vergleichsweise teuer sind. Dies kann z.B. daran liegen, dass ein Tariffall bei einem Wasserversorger wenig bedeutend ist, oder dass ein

<sup>325</sup> Soweit Vermieter und Eigentümergemeinschaften die rein ideell auf leer stehende Wohnungen entfallenden Grundpreisanteile auf die bewohnten Wohneinheiten umlegen.

<sup>326</sup> Auch eine nur geringe Verbreiterung der Rohre führt zu einem erheblichen Volumenzuwachs.

<sup>327</sup> In Frankfurt.

<sup>328</sup> Z. B. in Braunschweig, Karlsruhe, Gelsenkirchen, Wiesbaden, Nürnberg. Dort liegt der Grundpreis für Zähler Qn 150 jeweils deutlich unter 1.000 € pro Jahr.

<sup>329</sup> Z. B. in Dresden, Berlin, Erfurt, Chemnitz, Düsseldorf. Dort liegt der Grundpreis für Zähler Qn 150 jeweils deutlich über 3.000 € pro Jahr.

<sup>330</sup> Siehe oben (in Wuppertal, Oberhausen, Krefeld und Duisburg).

Versorger verschiedene Abnehmer unterschiedlich behandelt. Im Folgenden werden einzelne Besonderheiten erläutert:

Auffällig ist, dass in einem Fall (Gelsenkirchen bzw. Gelsenwasser AG) der Durchschnittserlös erheblich unter den ausgewählten Tarifentgelten liegt, weshalb die ausgewählten Tariffälle nicht aussagekräftig für das gesamte Endkunden-Wassergeschäft des Unternehmens erscheinen.<sup>331</sup> Als Ursache für das Auseinanderfallen von Tarifpreisen und Durchschnittserlösen kommt in Betracht, dass Gelsenwasser erhebliche Mengen Wasser an Industriekunden/Sonderkunden liefert.<sup>332</sup> Aufgrund der Kostenvorteile, die mit großen Sonderkundenabsätzen i. d. R. verbunden sind (kein oder wenig Verteilnetz/Hausanschlüsse erforderlich, hohe Absatzmengen mit nur einem Kunden), werden großen Industriekunden oftmals deutlich geringere Stückpreise (in €/m<sup>3</sup>) in Rechnung gestellt als Haushaltskunden. Ein hoher Anteil an Industriekundenabsätzen lässt dann den Durchschnittserlös deutlich unter die Tarifkundenpreise bzw. die durchschnittlichen Haushaltskundenpreise sinken.<sup>333</sup> Generell zeigen niedrigere Durchschnittsentgelte bei höheren tariflichen Entgelten an, dass der Wasserversorger Sonderkunden hat, die er zu günstigeren Entgelten versorgt. Eine Benachteiligung von Tarifkunden muss damit aber nicht verbunden sein. Es ist durchaus möglich, dass für den Versorger die Einnahmen-/Kosten-Relation bei Sonderkunden derart günstig ist, dass über Skaleneffekte bei der Wassergewinnung auch die Tarifkundenpreise niedriger ausfallen, als sie es ohne die Sonderkundenmengen sein könnten.

Zwar deuten auch bei anderen Wasserversorgern<sup>334</sup> die in Relation zu den ausgewählten Tarifpreisen insgesamt etwas niedrigeren Durchschnittserlöse an, dass diese Versorger ihren Großkunden günstigere Preise bzw. Gebühren gewähren. Dabei muss es sich aber nicht (allein) um Sonderverträge mit Industriekunden handeln. Ggfs. kann es sich auch um eine Auswirkung der tariflichen Grundpreisgestaltung handeln, wenn für große Gebäude bzw. für große Hausanschlüsse kein oder ein nur leicht erhöhtes Grundentgelt (Preis oder Gebühr) gezahlt wird.<sup>335</sup>

Dagegen ist der Umstand, dass die tariflichen Entgelte für Einfamilienhäuser die allgemeinen Durchschnittserlöse meistens deutlich überschreiten, insbesondere damit erklärbar, dass der unterstellte Abnahmefall bei den 38 großstädtischen Versorgern nur einen geringen Anteil am Gesamtabsatz des Versorgers aufweist. Bei einem geringen Verbrauch (z. B. Einfamilienhaus) ist der Grundpreisanteil am Mischpreis zwangsläufig höher. Ein nicht genutzter Hausanschluss hat zwangsläufig einen Grundpreisanteil von 100 %. Doch ist es gerade Sinn und Zweck von Grundpreisen, Geringverbraucher oder Kunden, die ihren (kapitalintensiven) Anschluss praktisch nicht nutzen, in stärkerem Maße an den auch durch sie verursachten

---

<sup>331</sup> Diese Differenz kann zwar zu einem Teil damit erklärt werden, dass Gelsenwasser seine Tarifpreise zum 1.1.2014 erhöht hatte, was in dem hier dargestellten Durchschnittserlös 2013 nicht enthalten ist. Allerdings haben auch einige andere der 38 Versorger ihre Tarifpreise in 2014/2015 erhöht. Der daraus resultierende Unterschied zu den Durchschnittserlösen aus 2013 ist aber kleiner.

<sup>332</sup> Vgl. z. B. Gelsenwasser AG, Geschäftsbericht 2015, S. 17.

<sup>333</sup> Eine exakte systematische Untersuchung der Preispolitik für Sonderkunden kann mit den gegenwärtigen Datenbeständen nicht erfolgen. Zwar haben alle großstädtischen Wasserversorger in gewissem Umfang Gewerbe- und Industriekunden sowie sonstige Großkunden. Jedoch fehlen präzise Definitionen und Zuordnungen. Versorger, die ihre Kategorien an der Höhe des Absatzes oder an der Größe des Hausanschlusses festmachen, unterscheiden nicht unbedingt, ob ihre Großkunden dem Bereich der Wohnungswirtschaft bzw. der gewerblichen Immobilienwirtschaft (Gewerbe- und Bürogebäude), der öffentlichen Einrichtungen (Sportanlagen, Krankenhäuser, Schulen, Verwaltungsgebäude, Zoo etc.) oder der Industrie zuzuordnen sind.

<sup>334</sup> Z. B. in Oberhausen, Duisburg, Bremen, Karlsruhe, Freiburg, Dresden, Düsseldorf, Wuppertal.

<sup>335</sup> So z. B. in Freiburg, Bremen und Karlsruhe.

hohen Bereitstellungskosten (insb. für Errichtung und Pflege des Netzes sowie Bereitstellung von Wassergewinnungskapazitäten) zu beteiligen.

Zu beobachten ist, dass Wasserversorger mit hohen Tarifpreisen für Mehrfamilienhäuser (mit Zähler Qn 2,5) tendenziell auch ein hohes Preisniveau aufweisen, und dass Wasserversorger mit niedrigen Tarifpreisen für Mehrfamilienhäuser (mit Zähler Qn 2,5) tendenziell auch ein niedriges Preisniveau aufweisen. Die naheliegende Erklärung ist, dass die zum Mehrfamilienhaustarif abgerechnete Wassermenge meist einen so hohen Anteil an der Gesamtabsatzmenge hat, dass der damit verbundene Erlös den allgemeinen Durchschnittserlös des Versorgers maßgeblich mitbestimmt. Es gibt in Deutschland weit mehr als doppelt so viele Haushalte in Mehrfamilienhäusern als in Einfamilienhäusern.<sup>336</sup> In Großstädten ist der Anteil der Haushalte in Mehrfamilienhäusern noch höher. In Berlin liegt er sogar bei über 90%.<sup>337</sup> Gleichwohl können auch die Tarife für Einfamilienhäuser, je nach dem, wie stark diese vertreten sind, eine Rolle spielen.

Auffällig ist bei Berlin, dass – wie in der Grafik zu erkennen –, die Durchschnittserlöse oberhalb des Niveaus der hier angenommenen Tariffälle liegen. Ursache dafür kann nicht der zeitliche Abstand zwischen Tarifpreisen (aktuell) und dem ermittelten Durchschnittserlös (2013) sein. Denn die Wasserpreise des Berliner Wasserversorgers waren effektiv bereits 2012/2013 deutlich gesunken und sie sind anschließend nicht weiter abgesenkt worden.<sup>338</sup> Auch gibt es in Berlin schon kraft Gesetzes keine Sonderkunden, die den Durchschnittserlös verzerren könnten. Wenn also der allgemeine Durchschnittserlös in Berlin oberhalb der hier ausgewählten drei Tariffälle liegt, müssen die „typischen“ Berliner Wasserpreise höher sein. Das heißt, die hier ausgewählten Tariffälle sind für Berlin nicht typisch. In der Tat unterscheidet sich die städtebauliche Struktur in Berlin deutlich von der in anderen deutschen Großstädten. Einfamilienhäuser sind unterrepräsentiert (weniger als 10% des Gebäudebestands).<sup>339</sup> Stattdessen dominieren große bis sehr große Mehrfamilienhäuser. Für Berlin ist also der hier zugrunde gelegte Hausanschluss Qn 2,5 nicht repräsentativ, sondern eher die großen Hausanschlüsse (insb. Qn 6 und Qn 10). Tatsächlich zahlen in Berlin Großkunden mit großen Hausanschlüssen (Zählergröße Qn 6, 10, 15, 40, 60, 150), also idR. Vermieter und Wohnungsgesellschaften mit großen Objekten, im Durchschnitt höhere Durchschnittsentgelte (Mischpreis aus Grund- und Arbeitspreis) pro m<sup>3</sup> Trinkwasser als kleine und mittlere Kunden mit einem Hausanschluss Qn 2,5 (Einfamilienhäuser oder kleinere Mehrfamilienhäuser). Diese Besonderheit war bereits im Preissenkungsbeschluss des Bundeskartellamts vom 4. Juni 2012 zu erkennen.<sup>340</sup> Sie ergibt sich aus dem

<sup>336</sup> Bundesweit gibt es ca. 12 Mio. Haushalte in Einfamilienhäusern, aber ca. 29 Mio. Haushalte in Mehrfamilienhäusern. Vgl. destatis, Zensus 2011 – Gebäude und Wohnungen am 9. Mai 2011 – (Stand 2013), [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2013/Zensus2011/gwz\\_zensus2011.pdf?\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2013/Zensus2011/gwz_zensus2011.pdf?_blob=publicationFile).

<sup>337</sup> Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, „Berlin – wohnenswerte Stadt“, Mai 2011, S. 2: (für 2009), [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/download/ausstellung\\_wohnenswerte\\_stadt.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/download/ausstellung_wohnenswerte_stadt.pdf).

<sup>338</sup> Zwar sieht die von BWB veröffentlichte Tarifpreisübersicht so aus, als wären die Preise erst zum 1.1.2014 deutlich abgesenkt worden. Dabei wird jedoch nicht berücksichtigt, dass die BWB wegen der Preissenkungsverfügung des BKartA für die Jahre 2012 und 2013 rückwirkend „Gutschriften“ gewährt hatten, so dass die effektiven Durchschnittsentgelte der Berliner Wasserkunden bereits für die Jahre 2012/2013 so waren, als ob von vornherein niedrigere Preise gegolten hätten.

<sup>339</sup> Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, „Berlin – wohnenswerte Stadt“, Mai 2011, S. 2: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/download/ausstellung\\_wohnenswerte\\_stadt.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/download/ausstellung_wohnenswerte_stadt.pdf).

<sup>340</sup> BKartA, B8-40/10, S. 5 f, Rn. 5. Allerdings wurden die einzelnen Erlöszahlen der verschiedenen Tarifgruppen für die öffentliche Version als Geschäftsgeheimnisse geschwärzt.

Umstand, dass in Berlin die Kunden mit kleinen Hausanschlüssen Qn 2,5 vergleichsweise<sup>341</sup> geringe Grundpreise<sup>342</sup> zahlen, während die Kunden mit sehr großen Hausanschlüssen einen vergleichsweise hohen Grundpreis haben.<sup>343</sup> So liegt der jährliche Netto-Grundpreis für einen Hausanschluss Qn 150 in Berlin bei 6.570,00 €, während er anderswo deutlich geringer sein kann.<sup>344</sup> Dies hat zur Folge, dass in Berlin die Großkunden, also Kunden aus Industrie und Immobilienwirtschaft mit großen Hausanschlüssen, und damit indirekt auch Mieter in großen Mehrfamilienhäusern (insb. bei Brandschutzanlagen) im Ergebnis pro m<sup>3</sup> Trinkwasser mehr bezahlen als Kleinkunden in Einfamilienhäusern.

### Struktur und Sinnhaftigkeit von Wasserpreisvergleichen

Entgeltvergleiche von Wasserpreisen bzw. Wassergebühren sollten nicht auf einem Vergleich allein der Arbeitspreise<sup>345</sup> oder allein der Grundpreise beruhen, weil beide Elemente jeweils nur einen Teilausschnitt der Gesamtbelastung darstellen. Maßgeblich ist das aus Arbeits- und Grundentgelten gebildete Gesamtentgelt. Dieses kann verglichen werden, wenn es auf einen Durchschnittspreis pro m<sup>3</sup> Wasserverbrauch umgerechnet wird. Ein solches Durchschnitts(gesamt)entgelt kann sowohl unternehmensweit (tarifübergreifender Durchschnittspreis), als auch für einzelne Tarifgruppen (Durchschnittspreis XY-Tarif) und für individuelle Tariffälle (spezieller Preis für Beispielfall bzw. Typfall) berechnet werden. Ein Vergleich der Durchschnittsentgelte verschiedener Tarifgruppen ist aber grds. nur innerhalb desselben Unternehmens möglich, da praktisch alle Unternehmen ihre einzelnen Tarifgruppen unterschiedlich ausgestaltet haben. Ein Vergleich der Durchschnittsentgelte für individuelle Tariffälle (Beispielfälle) ist im Hinblick auf alle Versorger zwar aus Verbrauchersicht durchaus informativ. Es muss jedoch im Einzelnen abgewogen werden, inwieweit der jeweilige Beispielfall für den konkreten Versorger repräsentativ ist. Ein Wasserentgeltvergleich, der nur die Tarife für ein beispielhaftes Einfamilienhaus vergleicht,<sup>346</sup> vermittelt daher einen zumindest unzulänglichen Eindruck jedenfalls für solche Versorger, die überwiegend Mehrfamilienhäuser versorgen. Hilfreich ist in allen Fällen eines Tarifvergleichs immer die Gesamtschau mit dem tarifübergreifenden Durchschnittsentgelt des betreffenden Versorgers. Dieses allgemeine Durchschnittsentgelt ist gut vergleichbar und vermittelt bereits als solches eine umfassende Information über die Entgelte. Allenfalls muss bei manchen Unternehmen der mögliche Einfluss von abweichenden Sonderkundenentgelten berücksichtigt werden.

Im Hinblick auf die Bewertung von einzelnen Tarifen bzw. Tariffällen und auch der Tarifstruktur als solcher ist immer der Gesamtzusammenhang aller Tarife zu beachten. Bei sehr geringen Grundpreisen für kleine

<sup>341</sup> Bezogen auf die 38 befragten Versorger sind nur in Freiburg und Wiesbaden die Grundpreise für Zähler Qn 2,5 ähnlich niedrig.

<sup>342</sup> Der Grundpreis ist für Qn 2,5 – ausnahmsweise – verbrauchsabhängig ausgestaltet, so dass er bis 100 m<sup>3</sup> Verbrauch 16,43 € im Jahr beträgt und bei mehr als 1.000 m<sup>3</sup> Verbrauch 109,50 € im Jahr.

<sup>343</sup> Bezogen auf die 38 befragten Versorger ist – soweit in den Tarifübersichten erkennbar – nur in Dresden, Leipzig und Halle der Grundpreis für Zähler Qn 150 noch höher (wird aber möglicherweise seltener angewandt). Viele andere Versorger verlangen dagegen weniger als 1.000 € im Jahr. Besonderheiten gelten in Halle. Dort richtet sich die Höhe des Grundpreises nach dem Jahresverbrauch des Hauses. Allerdings werden dafür bestimmte Mindestverbräuche je nach Zählergröße („Einwohnerwert“) unterstellt.

<sup>344</sup> Hamburg: 2.149,20 €; München: 1.171,20 €; Köln: 3.917,76 €; Frankfurt: 34,49 € – lt. Tarifblatt Mainova Einheitsgrundpreis für Privat- und Gewerbekunden; Stuttgart: 1.202,58 €.

<sup>345</sup> So aber Statement (S. 7) anlässlich des Erscheinens des Statistischen Jahrbuchs NRW 2015 am 8.12.2015: [https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2015/pdf/312a\\_15.pdf](https://www.it.nrw.de/presse/pressemitteilungen/2015/pdf/312a_15.pdf).

<sup>346</sup> Bsp.: Wasserpreistabelle des Portals von „billiger.de“ v. 17.3.2016; krit. BDEW, Pressemeldung v. 17.3.2016.

Hausanschlüsse oder gar bei völligem Verzicht auf Grundpreise stellt sich die Frage, ob die Investitions- und Vorhaltekosten, die auch mit kleinen Anschlüssen verbunden sind, durch die dort erzielten geringen Umsätze abgedeckt werden können. Umgekehrt stellt sich bei hohen Grundpreisen für große Hausanschlüsse die Frage, ob der Versorger die Kostenvorteile (Skaleneffekte), die er bei einem Kunden mit hohem Hausanschluss-Absatz erzielt, nicht an diesen weitergeben könnte. Werden über einen sehr großen Zähler mit teurem Grundpreis hingegen nur geringe Mengen abgesetzt, stellt sich zudem die Frage, ob der Hausanschluss als solcher richtig dimensioniert ist, also ob nicht ein kleinerer und preisgünstigerer Zähler genügen würde.

Insgesamt bleibt im Hinblick auf eine Bewertung der Angemessenheit der Entgelthöhe zu beachten: Entgeltvergleiche allein – Tarifvergleiche ebenso wie Erlösvergleiche – besagen nichts über die Angemessenheit der geforderten Entgelte, denn sie enthalten noch keine Aussagen zu den individuellen Versorgungsbedingungen sowie zu den erforderlichen Kosten der Versorgung.

## Anhang 2: Liste der 38 Großstädte und ihrer Wasserversorger

Stadt	Wasserversorger
Aachen	Stadtwerke Aachen Aktiengesellschaft
Augsburg	Stadtwerke Augsburg Holding GmbH
Berlin	Berliner Wasserbetriebe A.ö.R.
Bielefeld	Stadtwerke Bielefeld GmbH
Bochum	Stadtwerke Bochum GmbH
Bonn	Energie- und Wasserversorgung Bonn/Rhein-Sieg GmbH (SWB Energie und Wasser)
Braunschweig	BS-ENERGY Braunschweiger Versorgungs-AG & Co. KG
Bremen	swb AG, Bremen
Chemnitz	eins energie in sachsen GmbH & Co. KG, Chemnitz
Dortmund	Dortmunder Energie- und Wasserversorgung GmbH (DEW21)
Dresden	DREWAG Stadtwerke Dresden GmbH
Duisburg	Stadtwerke Duisburg AG
Düsseldorf	Stadtwerke Düsseldorf AG
Erfurt	SWE Stadtwerke Erfurt GmbH
Essen	Stadtwerke Essen AG
Frankfurt am Main	Mainova AG, Frankfurt am Main
Freiburg	badenova AG & Co. KG, Freiburg
Gelsenkirchen	Gelsenwasser AG, Gelsenkirchen (für verschiedene Versorgungsgebiete neben Gelsenkirchen z. B. Bottrop, Gladbeck)
Halle (Saale)	Stadtwerke Halle GmbH
Hamburg	Hamburger Wasserwerke GmbH (Hamburg Wasser)
Hannover	Stadtwerke Hannover AG (Dachmarke "enercity")
Karlsruhe	Stadtwerke Karlsruhe GmbH
Kiel	Stadtwerke Kiel AG
Köln	RheinEnergie AG, Köln
Krefeld	SWK Stadtwerke Krefeld AG
Leipzig	KWL Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH
Lübeck	Stadtwerke Lübeck GmbH
Magdeburg	Städtische Werke Magdeburg GmbH & Co. KG
Mannheim	MVV Energie AG, Mannheim
Mönchengladbach	NEW AG, Mönchengladbach (frühere Firmierung: NVV AG)
München	Stadtwerke München GmbH
Münster	Stadtwerke Münster GmbH
Nürnberg	N-ERGIE Aktiengesellschaft, Nürnberg
Oberhausen	RWW Rheinisch-Westfälische Wasserwerksgesellschaft mbH, Mülheim an der Ruhr (für versch. Versorgungsgebiete insb. Oberhausen, Mülheim a.d.R.)
Rostock	EURAWASSER Nord GmbH, Rostock
Stuttgart	Netze BW GmbH, Stuttgart (frühere Firmierung: EnBW Regional AG)
Wiesbaden (seit 1.1.2012 Gebühr)	WLW Wasserversorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden (Versorger bis 31.12.2011: ESWE Versorgungs-AG, Wiesbaden)
Wuppertal (seit 1.5.2013 Gebühr)	WAW Eigenbetrieb Wasser und Abwasser Wuppertal der Stadtverwaltung Wuppertal (Versorger bis 31.4.2013: WSW Wuppertaler Stadtwerke AG)

