

## Willkürliche Wasserpreise – schutzlose Verbraucher

Verbraucherzentrale Hessen fordert effektive Preiskontrolle

Trinkwasserversorgung ist ein elementarer Bestandteil öffentlicher Daseinsvorsorge und Trinkwasser kein handelbares Gut wie jedes Andere, es sollte daher auch nicht zum Gegenstand von Gewinnspekulationen gemacht werden. Wasser gilt als Lebensmittel und lässt sich – anders als Strom oder Gas – auch nicht einfach mal so vermischen. Der Endverbraucher muss wissen, woher das Wasser kommt, das aus seinem Wasserhahn fließt. Die sichere Bereitstellung eines qualitativ hochwertigen und hygienisch einwandfreien Trinkwassers bei gleichzeitig sorgsamem Umgang mit den natürlichen Wasserressourcen stellt hohe Anforderungen an die Trinkwasserversorgung.

Lebensqualität und Gesundheit der Verbraucher sind von einer guten Trinkwasserqualität abhängig – und die gibt es nicht zum Nulltarif. Wasser hat seinen Preis. Der Aufwand, der getrieben werden muss, um Trinkwasser bis zum Verbraucher zu bringen, kann sehr unterschiedlich sein. Gewinnung, Aufbereitung und Bereitstellung von Wasser ist standortabhängig. Das kann auch unterschiedliche Kosten mit sich bringen. Sicherlich mag auch ein bundesweiter Vergleich der Wasserpreise infolge unterschiedlicher Wassergewinnungsarten, der topografischen Struktur und der Siedlungsdichte in den jeweiligen Versorgungsgebieten schwierig sein. Dennoch sind die teils erheblichen regionalen Preisunterschiede nicht immer nachvollziehbar.

### Verbraucher sind schutzlos ausgeliefert

Im Bereich der Wasserversorgung gibt es trotz teilweiser Privatisierung der Versorgungsunternehmen noch immer eine natürliche Monopolsituation, die sich nicht auflösen lässt. Wettbewerb im Markt wird es also nicht geben. Die Wasserversorgung lässt sich nicht einfach so für den Wettbewerb öffnen, wie dies etwa in den Bereichen der Energieversorgung oder der Telekommunikationsdienstleistungen der Fall gewesen ist. Verbraucher haben jedenfalls aufgrund des fehlenden Wettbewerbs keine Möglichkeit, den Wasserversorger zu wechseln und sind – was die Preisgestaltung angeht – mehr oder weniger schutzlos ihrem lokalen Wasserversorger ausgeliefert. Sparpotenziale werden entweder nicht genutzt oder gar nicht erst gesucht. Den Preis dafür zahlen die Kunden. Bundesweit gesehen müssen Verbraucher bisweilen Preisunterschiede von mehr als 300 Prozent hinnehmen.

Um Verbraucher langfristig vor überhöhten Wasserkosten zu schützen, bedarf es eines ordnungspolitischen Rahmens, nach dem sowohl Wasserpreise privatrechtlich organisierter Wasserversorger als auch Wassergebühren der kommunalen Eigenbetriebe einheitlich und effektiv kontrolliert werden. Denn diese Möglichkeiten gibt es – wie die folgende Betrachtung aufzeigt – bislang nicht.

### Preiskampf ums Wasser – überteuertes Trinkwasser in der Diskussion

Bei überhöhten Wasserpreisen sind meist die Landeskartellbehörden zuständig, soweit der jeweilige Wasserversorger nicht über die Grenzen des Bundeslandes hinweg liefert.

Bisher ist nur in Hessen die beim Hessischen Wirtschaftsministerium angesiedelte Kartellbehörde systematisch gegen überhöhte Wasserpreise vorgegangen. Sie tut das nach dem so genannten Vergleichsmarktkonzept, das heißt, der Preismissbrauch wird anhand des Vergleichs mit Preisen anderer „gleichartiger“ Anbieter begründet. Sechs Versorger senkten die Preise, gegen weitere neun hessische Unternehmen laufen noch Kartellverfahren.

Wie der Bundesgerichtshof Anfang Februar 2010 beschlossen hat, ist die Preisgestaltung des Wetzlarer Wasserversorgers enwag missbräuchlich. Das Unternehmen, das mehrheitlich der Stadt Wetzlar gehört, muss daher seine Preise um rund 30 Prozent senken, entsprechend der Preissenkungsverfügung der Hessischen Landeskartellbehörde vom 9. Mai 2007. Der BGH bestätigte damit das Urteil des Oberlandesgerichts Frankfurt aus dem Jahr 2008. Den Wasserversorgern kommt laut BGH die Pflicht zu, höhere Preise zu rechtfertigen. Die Enwag argumentierte damit, dass die Versorgung wegen der Lage Wetzlars am Rande des Mittelgebirges schwierig sei, konnte aber vor Gericht ihre Preisgestaltung nicht hinreichend begründen. Es war der erste Prozess, in dem über die wettbewerbswidrige Gestaltung von Wasserpreisen verhandelt wurde. Die Entscheidung ist von grundsätzlicher Bedeutung für die kartellrechtliche Missbrauchskontrolle von Wasserpreisen. Neben den Wasserkunden in Wetzlar dürfen nun vor allem auch die Kunden der anderen Versorger, deren Preisgestaltung ins Visier der Landeskartellbehörde geraten ist, auf sinkende Wasserkosten hoffen. Zwei Wasserpreisverfahren werden gegen die Frankfurter Mainova AG und die Stadtwerke Kassel AG geführt und sind bereits beim Oberlandesgericht Frankfurt anhängig. Die Landeskartellbehörde verlangt von den beiden Versorgern eine Preissenkung von jeweils 37 Prozent.

Tel. 01805-972010  
 (0,14 € pro Minute aus dem Festnetz der DTAG – Mobilfunktarife können abweichen; maximal 0,42 € pro Minute)  
 vzh@verbraucher.de  
 www.verbraucher.de

Natürlich ist es im Interesse der Verbraucher, wenn die Preisgestaltung überprüft und in Folge überhöhte Wasserpreise gesenkt werden. Daher ist es auch wichtig, dass die Landeskartellbehörden ihre kartellrechtliche Aufsichtsfunktion wahrnehmen und die Preise auf den Prüfstand stellen.

Auch bundesweit gesehen kann von einer Signalwirkung der neuen BGH-Rechtsprechung gesprochen werden. Denn die Kartellbehörden anderer Bundesländer stehen bereits in den Startlöchern, um dem Vorbild Hessen zu folgen und entsprechende Preisüberprüfungsverfahren durchzuführen. Auch die hessische Landesregierung kündigte umgehend an, weitere Verfahren gegen Wasserversorger voranzutreiben. Hoffnung auf mittelfristig niedrigere Wasserkosten besteht aber nur dann, wenn die Kommunen die Wasserversorgung effizienter gestalten.

### Heilloses Durcheinander zwischen Preisen und Gebühren

Auch wenn öffentliche Wasserversorger nach dem jüngsten BGH-Beschluss der verschärften kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht unterliegen: von einem Sieg für alle Verbraucher in Hessen oder gar in der gesamten Bundesrepublik wird man kaum sprechen können.

Denn in Hessen gibt es insgesamt 399 Wasserunternehmen und **nur** diejenigen Wasserversorger, die von ihren Kunden Wasser**preise** verlangen, fallen in die Zuständigkeit des Hessischen Wirtschaftsministeriums als Landeskartellbehörde. Dies sind in Hessen derzeit 47 Versorger.

Alle anderen – immerhin 352 Wasserversorger – erheben **Wassergebühren** (öffentlich-rechtliche Abgaben auf der Grundlage des Kommunalabgabengesetzes und kommunaler Satzungen). Die Höhe der Wassergebühren wird in den jeweiligen Stadtparlamenten beschlossen. Was Preistransparenz und Kontrollmöglichkeiten angeht, sieht es für Verbraucher hier eher schlecht aus. Wasserunternehmen, die Gebühren erheben, unterliegen ausschließlich der staatlichen Kommunalaufsicht, die in letzter Instanz beim Hessischen Innenministerium liegt. Wirtschaftlichkeit im Sinne nachhaltigen und effizienten Handelns spielt hier eine eher untergeordnete Rolle. Die Kommunalaufsicht beschränkt sich auf die Kontrolle, ob die Gemeinden bei ihren Entscheidungen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung den gesetzlich vorgegebenen Rahmen einhalten. Kartellrecht kommt hier nicht zum Tragen. Die Kartellbehörde kann also auch keine Preisprüfungsverfahren durchführen und die Kommunalaufsicht hat regelmäßig kaum Interesse an niedrigen Wassergebühren. Sie kümmert sich in erster Linie um solide Finanzen einer Kommune

Tel. 01805-972010  
(0,14 € pro Minute aus dem Festnetz der DTAG – Mobilfunktarife können abweichen; maximal 0,42 € pro Minute)  
vzh@verbraucher.de  
www.verbraucher.de

und wird in den seltensten Fällen eine Gebührensenkung verfügen. Da sich die Kommunalaufsicht nicht für die Interessen eines Einzelnen stark macht, sind Verbraucher auf den Verwaltungsrechtsweg angewiesen. Sie haben im Bereich des öffentlichen Rechts also nur die Möglichkeit, selbst gegen ihren Wasser-Gebührenbescheid vorzugehen. Dazu müssen Verbraucher fristgerecht Widerspruch einlegen und notfalls vor dem Verwaltungsgericht klagen – mit ungewissen Erfolgsaussichten. Ist der Widerspruch erfolgreich, so hat dies keinerlei Auswirkungen für diejenigen Kunden, die ihre Rechnungen stets anstandslos gezahlt haben. Hinzu kommt, dass man sich gegenüber jedem neuen Gebührenbescheid erneut zur Wehr setzen müsste. Diesen Aufwand werden die wenigsten Verbraucher betreiben.

Je nachdem, ob nun Gebühren oder Preise verlangt werden, wird also derzeit mit völlig unterschiedlichen Maßstäben gemessen. Die Mehrzahl der Wasserunternehmen unterliegt nicht der kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle.

Angesichts der jüngsten BGH-Rechtsprechung steht zudem zu befürchten, dass der ein oder andere Versorger statt Wasserpreisen künftig wieder Gebühren verlangen wird, um sich der kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle zu entziehen. In Wetzlar gibt es offenbar bereits entsprechende Überlegungen, die Wasserversorgung aus der privatrechtlich organisierten Enwag herauszulösen und wieder zurück in die Stadtverwaltung zu verlagern. Für Verbraucher wird das weder mit sinkenden Wasserkosten noch mit mehr Preistransparenz verbunden sein. Darüber hinaus hätte es die absurde Folge, dass Verbraucher völlig auf sich selbst gestellt wären, wenn sie sich denn gegen überhöhte Gebühren zur Wehr setzen möchten.

### Einheitliche Kontrolle erforderlich

Die Wassergebühren unterliegen keiner effektiven Kontrolle. Die Kartellverfahren in Hessen haben vor allem eines deutlich gezeigt: mancher Wasserpreis ist - rein wirtschaftlich betrachtet - nicht mehr zu begründen. Sie lassen aber auch offensichtlich werden, dass das gesamte Gebühren- und Preismodell veraltet ist. Das durch den BGH-Beschluss vom 2. Februar 2010 gestärkte Kartellrecht hat nur geringe Auswirkungen auf die Wasserwirtschaft, da es die staatlichen Wasserversorger ausklammert.

Es besteht also dringender Handlungsbedarf – auch im Sinne des Rechtsfriedens und der Rechtssicherheit. Denn kritisch beobachtet von den Kartellbehörden werden bislang nur die Kommunen, die ihre Wasserversorgung über Eigenbetriebe oder Versorgungsunternehmen abwickeln und Wasserpreise erheben. Die sind jedoch in der Minderheit. Und aus dieser Minderheit können wiederum nur die schwarzen Schafe herausgefiltert werden.

Tel. 01805-972010  
(0,14 € pro Minute aus dem Festnetz der DTAG – Mobilfunktarife können abweichen; maximal 0,42 € pro Minute)  
vzh@verbraucher.de  
www.verbraucher.de

Um beim Beispiel Hessen zu bleiben: von 47 der insgesamt 399 hessischen Wasserversorger wurden gegen 13 Versorger Kartellverfahren eingeleitet. In drei dieser Fälle mussten die Zivilgerichte bemüht werden, um über die Rechtmäßigkeit der Preissenkungsverfügungen zu befinden.

Für die Mehrzahl der mehr als 6.000 deutschen Wasserversorger sind die Kartellbehörden der Länder jedoch gar nicht erst zuständig. Ganz abgesehen davon, ist die Unterscheidung zwischen Wasserpreisen und -gebühren, mit jeweils unterschiedlichen rechtlichen Konsequenzen, für Verbraucher nicht nachvollziehbar.

Wer **Wasserpreise** zahlt, muss auf ein Einschreiten der jeweiligen Landeskartellbehörde hoffen und hat im Übrigen lediglich die Möglichkeit, die Angemessenheit der Preisgestaltung in Zweifel zu ziehen. Kürzen Verbraucher ihre Rechnungen oder verlangen sie unter Vorbehalt gezahlte Beträge zurück, sind im Falle eines Rechtsstreites die Zivilgerichte zuständig. Selbst wenn – wie im Falle der hessischen enwag – eine Preissenkungsverfügung ergeht und von den Gerichten als rechtmäßig erachtet wird, muss jeder einzelne Verbraucher selbst aktiv werden und seine möglichen Rückforderungsansprüche gegenüber seinem Versorger geltend machen. Verweigert der Wasserversorger die Rückzahlung, muss jeder betroffene Verbraucher Klage vor den ordentlichen Zivilgerichten erheben.

Wer sich gegen **Wassergebühren** zur Wehr setzen will, die in öffentlich rechtlichen Satzungen geregelt sind, muss sein Recht bei den Verwaltungsgerichten suchen. Über langwierige Widerspruchsverfahren und Gerichtsentscheidungen lässt sich jedoch keine effektive und zeitnahe Preisregulierung erreichen.

Eine Reform ist also dringend geboten!

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die 17. Legislaturperiode findet sich im Kapitel „Verbraucherschutz im Versorgungsbereich“ unter anderem die folgende Aussage:

*„Wir werden die Informationen des Verbrauchers zu langlebigen Wirtschaftsgütern bezüglich des Energie- und Wasserverbrauchs, u. a. durch intelligente Stromzähler sowie die Transparenz bei der Festlegung der Preise verbessern.“*

## Verbraucherpolitische Forderungen der Verbraucherzentrale Hessen

Die Verbraucherzentrale Hessen fordert,

- eine transparente Preisgestaltung bei der Wasserversorgung,
- die Herstellung eines einheitlichen Maßstabes in der Preisbildung,
- die Schaffung einer einheitlichen und effizienten Preisaufsicht im Rahmen einer effektiven Regulierungsbehörde. Diese könnte auf Landes- oder Bundesebene organisiert werden und die variierenden Fixkosten berücksichtigen sowie entsprechende Erlösbergrenzen festlegen. Voraussetzung ist, dass die Wasserversorger verpflichtet werden, vergleichbare Daten zu liefern.

Die Bundesregierung ist nun am Zuge, den Rechtsrahmen für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz zu reformieren.

## Wasser ist ein ganz besonderer Saft

Gleich, ob es nun um das Für und Wider einer Öffnung der Wasserversorgung für den Wettbewerb (mit oder ohne staatliche Aufsicht oder Kontrolle) oder die erst jüngst wieder offensichtlich gewordenen Defizite in der Preiskontrolle geht: Die Versorgung mit Trinkwasser ist essentieller Teil der Daseinsvorsorge. Die Preisgestaltung darf daher nicht kurzfristigem Profitstreben privater Unternehmen dienen. Wasserqualität und Umweltbelastung müssen stets im Vordergrund stehen. Umweltschäden, zum Beispiel durch eine Absenkung des Grundwasserspiegels oder Wasserverluste durch undichte oder defekte Leitungen sind ebenfalls zu vermeiden.

Als abschreckendes Beispiel und Gegenargument für eine vollständige Liberalisierung des Wassermarktes wird häufig Großbritannien genannt, wo die Wasserversorgung vollständig privatisiert wurde. In der Folge wurde teilweise kaum noch in das Leitungsnetz investiert, was Leitungsverluste zur Folge hat - Wasser sickert durch das undichte Leitungsnetz. Vielerorts hat sich die Wasserqualität verschlechtert. Zu erheblichen Preissenkungen für den Endverbraucher hat dies aber dennoch nicht geführt.

**Stand: Februar 2010**