

Wi(e?)der das Gerücht von der kommunalen Abzocke beim Wasserpreis



**Lfd. VD Wolfgang Fabry,
Mühlheim am Main**

Der Bundesgerichtshof hat am 2. Februar 2010 eine grundlegende Entscheidung zur kartellrechtlichen Preiskontrolle bei Wasserversorgungsunternehmen gefällt. Der BGH kommt zu dem Ergebnis, dass das geltende Kartellrecht den Behörden eine sehr weit reichende Kontrollmöglichkeit von Wasserpreisen eröffnet. Die Behörden können den Preismissbrauch eines Versorgungsunternehmens mittels eines Vergleichs mit den Preisen gleichartiger Versorgungsunternehmen feststellen. An den Nachweis der Gleichartigkeit sind dabei keine überhöhten Anforderungen zu stellen. Es obliegt dem betroffenen Unternehmen, seine höheren Preise zu rechtfertigen.

Mit dieser Entscheidung bestätigte das Gericht im wesentlichen eine Preissenkungsverfügung der hessischen Landeskartellbehörde gegenüber dem Wasserversorgungsunternehmen der Stadt Wetzlar, der enwag. Die Landesbehörde hatte das Unternehmen verpflichtet, die Wasserpreise

um 30 % zu senken. Das Unternehmen beliefert in der Stadt Wetzlar Haushalts- und Kleingewerbetakunden mit Trinkwasser. Seit dem 1. Januar 2003 hat sie dafür bei dem typischen Jahresverbrauch eines Einfamilien-Hauses einen Preis von 2,35 € pro Kubikmeter und bei dem typischen Jahresverbrauch eines Mehrfamilien-Hauses einen Preis von 2,10 € pro Kubikmeter berechnet. Die Landeskartellbehörde hat diesen Preis mit den Wasserpreisen von 18 anderen Wasserversorgungsunternehmen aus dem gesamten Bundesgebiet verglichen und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass er um etwa 30 % überhöht ist. Mit Verfügung vom 9. Mai 2007 hat sie das Unternehmen zu einer entsprechenden Preissenkung für die Zeit bis zum 31. Dezember 2008 verpflichtet. Das OLG Frankfurt hat diese Anordnung auf die Beschwerde des Unternehmens als rechtmäßig bestätigt. Die dagegen gerichtete Rechtsbeschwerde hatte keinen Erfolg.



Nach der Entscheidung des BGH, der für die kartellrechtliche Missbrauchskontrolle von Wasserpreisen grundsätzliche Bedeutung zukommt, sind öffentliche Wasserversorger der verschärften kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht nach § 103 Abs. 5, § 22 Abs. 5 GWB idF der Bekanntmachung vom 20. Februar 1990 unterworfen. Diese Vorschriften ermöglichen es der Kartellbehörde, einen Preismissbrauch von Versorgungsunternehmen durch einen Vergleich mit den Preisen gleichartiger Versorgungsunternehmen festzustellen und legen dem betroffenen Unternehmen auf, seine höheren Preise zu rechtfertigen.

Diese Vorschriften sind zwar für Strom- und Gasversorger schon 1999 außer Kraft getreten, gelten aber, wie der BGH näher begründet hat, entgegen der Auffassung des Unternehmens für die Wasserversorger weiter. Ihr Anwendungsbereich dürfe, wie in der Entscheidung betont wird, auch nicht dadurch zu sehr eingeschränkt werden, dass an die Feststellung der Gleichartigkeit der Vergleichsunternehmen überhöhte Anforderungen gestellt werden. Ausgehend von diesen Grundsätzen habe die nähere Überprüfung der Preissenkungsverfügung der hessischen Kartellbehörde keine Rechtsfehler ergeben. Umstände, die seine höheren Wasserpreise rechtfertigen könnten, habe das Unternehmen nicht nachgewiesen.

Soweit die Kartellbehörde darüber hinaus die Feststellung ausgesprochen hat, die Wasserpreise des Unternehmens seien schon seit dem 1. Juli 2005, also bereits vor dem Erlass der Verfügung, entsprechend überhöht gewesen, hatte deren Bescheid keinen Bestand. Wie schon das OLG hat nun auch der BGH angenommen, dass das geltende Recht die Kartellbehörde lediglich zu einem zukunftsgerichteten Einschreiten ermächtigt, nicht aber zu für zurückliegende Zeiträume geltende Maßnahmen.

Die Entscheidung des BGH bezieht sich ausschließlich auf die kartellrechtliche Kontrolle der Preise privatrechtlich organisierter Wasserversorgungsunternehmen, nicht dagegen auf Wasserversorger, die öffentlich-rechtlich handeln und als Gegenleistung für die Wasserversorgung öffentlich-rechtliche Abgaben (Benutzungsgebühren) erheben. Zu Letzteren zählen viele kommunale Wasserversorger. Die Kalkulation der Abgaben dieser Versorger wird auf Grundlage der Kommunalabgabengesetze von den kommunalen Satzungsgebern beschlossen. Die auf dieser Grundlage erlassenen Gebührenbescheide können die Bürger von den Verwaltungsgerichten überprüfen

lassen. Eine derartige Überprüfung führt natürlich auch zu einer Überprüfung des dem Bescheid zu Grunde liegenden, in der Gebührensatzung festgelegten Gebührensatzes und damit der Gebührenkalkulation.

Im Gegensatz zu den Preisen der privatrechtlich organisierten Wasserversorgungsunternehmen, die Gewinne erwirtschaften wollen und dürfen, dürfen die von den öffentlich rechtlich organisierten kommunalen Wasserversorgern erhobenen Wassergebühren lediglich in einer Höhe kalkuliert werden, die die Deckung der Kosten der öffentlichen Einrichtung sicherstellt. Zu den Kosten der öffentlichen Einrichtung gehören die Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals, wobei der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrachte Kapitalanteil bei der Verzinsung außer Betracht bleibt (siehe § 10 Abs. 2 KAG). Eine Gewinnerzielung ist den öffentlich-rechtlich organisierten kommunalen Wasserversorgungsunternehmen nicht erlaubt.

Die Behauptung, „Wasserversorgungsunternehmen, die Gebühren erheben, unterlägen ausschließlich der staatlichen Kommunalaufsicht, die in der Regel kein Interesse an niedrigen Wassergebühren habe, eine effektive Kontrolle finde nicht statt,“ (so die in der Presse zitierte Aussage der Verbraucherzentrale Hessen) ist schlichtweg falsch. Grundsätzlich werden die öffentlich-rechtlich organisierten Wasserversorger auch vom Rechnungsprüfungsamt kontrolliert. Hierbei findet bereits eine effektive Kontrolle statt.

Darüber hinaus hat jeder Gebührenpflichtige die Möglichkeit, gegen seinen Gebührenbescheid Widerspruch und Klage bei dem zuständigen Verwaltungsgericht zu erheben und die Gebührenkalkulation zu beanstanden. Das Verwaltungsgericht wird dann eine genaue Überprüfung der Gebührenkalkulation im Hinblick auf das Kostendeckungsprinzip vornehmen. Bei dem relativ geringen Streitwert derartiger Anfechtungsklagen ist nicht mit hohen Prozesskosten zu rechnen, weshalb die Aussage getroffen werden kann, dass die Kunden der öffentlich-rechtlichen Wasserversorger einen wesentlich besseren Schutz genießen als die Kunden von privatrechtlich organisierten Wasserversorgern.

Auch die Forderung nach einer Regulierungsbehörde zum Schutze der Verbraucher ist völlig abwegig, denn die bereits bestehenden Instrumente reichen völlig aus, eine effektive Kontrolle der Wasserpreise zu gewährleisten, hierzu bedarf

es nicht zusätzlicher Behörden, die wiederum vom Steuerzahler finanziert werden müssten.

Zuletzt ist unter dem Stichwort der Kontrolle auch anzumerken, dass die Wasserpreise der öffentlich-rechtlich organisierten Wasserversorger durch die jeweilige Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung beschlossen werden und deshalb vielerorts sogar Gebührensätze festgelegt werden, die keine Kostendeckung sondern noch immer eine Kostenunterdeckung zur Folge haben. Die Erhebung kostendeckender Gebühren findet in den Kommunen in der Regel nur dann statt, wenn anders der Haushalt nicht mehr genehmigt wird. Diese im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erfolgende politische Kontrolle der Gebührensätze darf sicherlich als weit effektiver bezeichnet werden als die Kontrolle durch staatliche Behörden.

Unterschiedliche Gebührensätze bei der Wasserversorgung und auch der Abwasserbeseitigung in den einzelnen Kommunen sind begründet in unterschiedlichen Kosten der öffentlichen Einrichtungen, wobei diese Unterschiede äußerst vielfältige Ursachen haben:

- Die Kosten der Wassergewinnung sind abhängig von der örtlichen Lage des Unternehmens mit den dort gegebenen Grundwasservorkommen und geologischen Besonderheiten.
- Die Kosten der Wasseraufbereitung sind abhängig von der Qualität des gewonnenen Grundwassers (Rohwassers).
- Die Kosten der Wasserverteilung ebenso wie die Kosten der Abwassersammlung sind abhängig von den topographischen und geologischen Gegebenheiten, der Besiedlungsdichte des zu versorgenden Gebiets, und der Qualität und dem Alter des Verteilungsnetzes beziehungsweise der Abwasserkanäle.
- Die Kosten der Abwasserbehandlung sind abhängig von der Qualität des zu behandelnden Abwassers und von der Qualität der Gewässer, in die das gereinigte Abwasser eingeleitet wird.

- Die funktionelle Gestaltung der öffentlichen Abwasseranlage und damit die diesbezüglichen Kosten sind abhängig von den geologischen Gegebenheiten (zum Beispiel zur Versickerung von Niederschlagswasser) und dem Vorhandensein von geeigneten Gewässern, in die Oberflächenwasser eingeleitet werden kann.

Da im Rahmen der Gebührenerhebung die Kosten der öffentlichen Einrichtung auf die Nutzer nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu verteilen sind, führen wassersparende Maßnahmen, die der Gesetzgeber fordert, zwangsläufig zu steigenden Gebührensätzen, denn die Kosten der öffentlichen Einrichtungen zur Wasserversorgung und zur Abwasserbeseitigung sind zum größten Teil verbrauchsunabhängige Fixkosten.

Die pauschale Behauptung, die immer wieder in der Presse auftaucht, eine verstärkte Kooperation zwischen den Kommunen und die vermehrte Einführung von Verbundsystemen könnte zur Kosteneinsparung führen, ist jedenfalls nicht in dieser Pauschalität richtig. Da es sich bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung um leitungsgebundene Einrichtungen handelt, muss in jedem Einzelfall geprüft werden, ob die Schaffung eines Verbundes Kostenvorteile bringt oder ob nicht dezentrale Teileinrichtungen kostengünstiger sind.

Da zwischenzeitlich alle hessischen Kommunen über ordnungsgemäße Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungseinrichtungen verfügen, die nicht ohne weiteres verbunden und in der Folge Teile stillgelegt werden können, sind die Möglichkeiten der Schaffung von Verbundsystemen ziemlich ausgereizt. Im übrigen haben die benachbarten Kommunen, bei denen sich eine Verbundlösung als kostengünstiger herausstellte, zumeist in der Vergangenheit schon die entsprechenden Konsequenzen gezogen und sich zu Wasser- oder Abwasserverbänden zusammengeschlossen beziehungsweise die Mitbenutzung von benachbarten Anlagen vereinbart.