

Abschlussbericht der Landeskartellbehörde Niedersachsen

zur Marktuntersuchung des niedersächsischen Trinkwassermarktes zum Stichtag 31.12.2009 nach § 32 e Abs. 1, Abs. 3 GWB

Gliederung:

1. Einleitung
2. Rechtliche Grundlagen
 - 2.1 Wirtschaftszweiguntersuchung gemäß § 32 e GWB in Niedersachsen
 - 2.2 Rechtsformen von WVU in Niedersachsen
 - 2.3 Auswirkungen der aktuellen BGH-Rechtsprechungen zum Wasserkartellrecht auf die Tätigkeit der LKartB NI
3. Methodik: Vorgehensweise der LKartB NI
4. Ergebnisse
 - 4.1 Verteilung der Trinkwasserpreise und –gebühren in Niedersachsen
 - 4.2 Struktur der Trinkwasserbranche in Niedersachsen
 - 4.3 Weiteres Vorgehen der LKartB NI

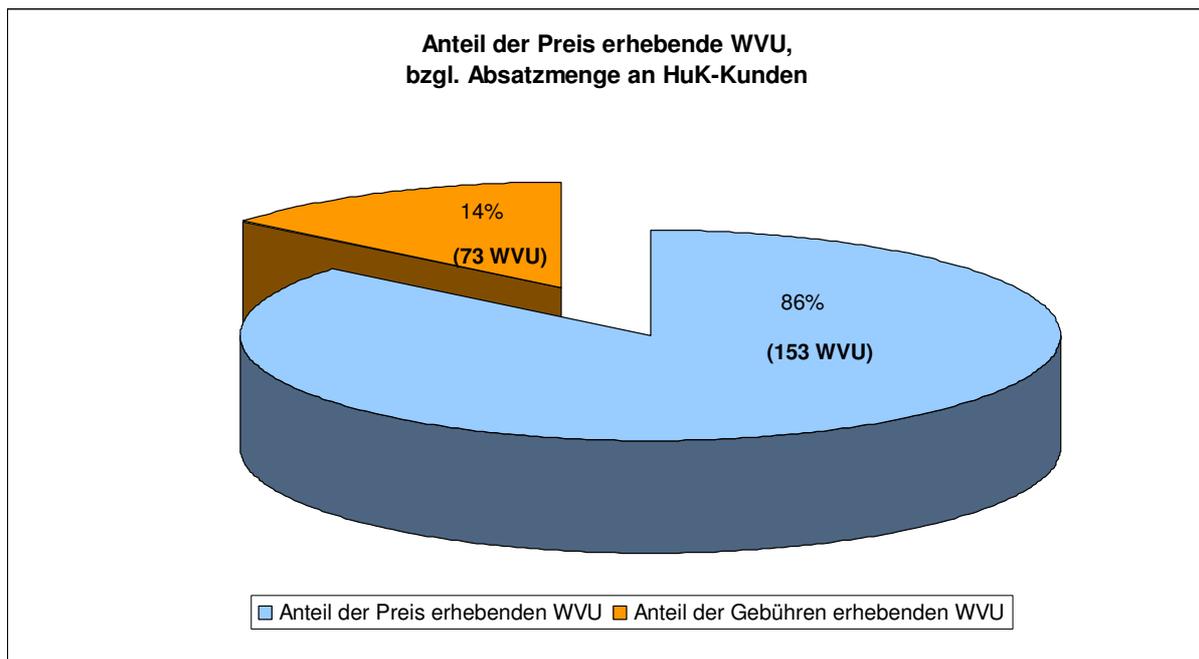
Anlage: Übersicht der Trinkwasserentgelte der einzelnen WVU in Niedersachsen, veröffentlicht auf der Internetseite der LKartB NI

1. Einleitung:

Die Landeskartellbehörde Niedersachsen beim Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (LKartB NI) hat am 14.09.2010 ein Verfahren nach § 32e Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zur „Untersuchung der Entgeltgestaltung von Trinkwasser für Haushalts- und Kleingewerbekunden (HuK-Kunden) durch die niedersächsische Wasserversorgungswirtschaft“ im Rahmen ihrer Zuständigkeit gem. § 48 GWB eingeleitet. Daraufhin hat sie zunächst am 20.09.2010 die Preis erhebenden Wasserversorgungsunternehmen (WVU) mittels Auskunftsverfügung verpflichtet, den Fragebogen Trinkwasser 2009 auszufüllen. Die Datenerhebung bei den Gebühren erhebenden WVU erfolgte zeitlich parallel auf freiwilliger Basis. Aufgrund der geringen Rücklaufquote von ca. 60% und teilweise lückenhafte Angaben dieser WVU, hat die LKartB NI zunächst auf die Veröffentlichung der Daten der Gebühren erhebenden WVU verzichtet. Aufgrund der Ausführungen des Bundesgerichtshofes zu den kartellrechtlichen Auskunftspflichten Gebühren erhebender WVU in seinem Beschluss vom 18.10.2011 (KVR 9/11 - Niederbar-

nimer Wasserverband) hat die LKartB NI am 13.02.2012 eine erneute, nun verpflichtende Datenerhebung bei den in Niedersachsen Gebühren erhebenden WVU ebenfalls zum Stichtag 31.12.2009 durchgeführt, um die zeitliche Parallelität mit den bereits erfassten Preisen zu gewährleisten. Dieser Ergebnisbericht enthält somit eine Übersicht über die von den WVU zum Stichtag erhobenen Preise und Gebühren und ersetzt damit den bisherigen, am 25.01.2011 veröffentlichten Bericht der LKartB NI zum Trinkwassermarkt in Niedersachsen.

Auf dem niedersächsischen Trinkwassermarkt sind insgesamt 256 WVU aktiv, die in ihrem Versorgungsgebiet jeweils ein ausnahmsweise kartellrechtlich zulässiges Monopol inne haben (vgl. §§ 103, 103a GWB 1990). Hierbei erheben 153 WVU in 186 Tarifgebieten privatrechtliche Entgelte (Preise) und 73 WVU in 75 Tarifgebieten erheben öffentlich-rechtliche Entgelte (Gebühren). Ein Rückschluss auf die private bzw. öffentliche Trägerschaft der WVU ist daraus jedoch nur eingeschränkt möglich, da Kommunen ihre WVU auch in privatrechtlicher Rechtsform ausgestalten können und diese dann Preise erheben (siehe 2.2.). Die restlichen 30 WVU versorgen keine Endkunden (mehr) mit Trinkwasser. Die LKartB NI hat ihre kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht bislang nur auf die Preise erhebenden WVU – unabhängig von ihrer Trägerschaft – angewendet.



Quelle: Eigene Datenerhebung der LKartB NI

Die obige Grafik zeigt sehr deutlich, dass auf dem niedersächsischen Trinkwassermarkt überwiegend privatrechtliche Wasserpreise erhoben werden. Die Preis erhebenden WVU bilden einen Anteil von 86% der Absatzmenge von Trinkwasser (in m³) an HuK-Kunden.

2. Rechtliche Grundlagen

2.1 Wirtschaftszweiguntersuchung gemäß § 32 e GWB

Die LKartB NI hat eine Wirtschaftszweiguntersuchung des niedersächsischen Trinkwassermarktes gemäß § 32e Abs. 1 GWB durchgeführt, um sich einen Überblick über die Entgeltstruktur in Niedersachsen zu verschaffen.

Die Vorschrift des § 32e Abs. 1 GWB erlaubt der Kartellbehörde eine umfassende Untersuchung eines gesamten Wirtschaftszweiges, wenn eine wettbewerbliche Starrheit der Preise oder andere Umstände auf eine Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs schließen lassen.

Bei der Prüfung, ob diese Vermutung gegeben ist, steht den Kartellbehörden ein weiter Ermessensspielraum zu. Die LKartB NI kommt aufgrund der folgenden Feststellungen zu der Vermutung, dass auf dem niedersächsischen Trinkwassermarkt für HuK-Kunden eine Einschränkung des Wettbewerbs nach § 32e Abs. 1 GWB vorliegt:

- a) Die Trinkwasserversorgung stellt ein natürliches Monopol dar, das durch die Konzessionierung eines WVU durch die jeweilige Gemeinde rechtlich abgesichert werden darf. In ihrem jeweiligen Marktgebiet betreiben die Trinkwasserversorgungsunternehmen sowohl das Trinkwassernetz als auch die Belieferung der Endkunden mit Trinkwasser ohne Wettbewerber, d.h. die Kunden können weder ihren Trinkwasserversorger noch ihren Netzbetreiber frei wählen und somit auch nicht zu einem anderen günstigeren Versorger wechseln. Bereits dieses Fehlen eines Endkundenwettbewerbs erfüllt die Tatbestandsvoraussetzungen des § 32 e GWB.
- b) Die letzten Untersuchungen der Trinkwasserpreise in Niedersachsen in den Jahren 2001 und 2006¹, die ausschließlich WVU berücksichtigten, die privatrechtliche Preise erhoben, orientierten sich an den Abnahmefällen 150 m³, 400 m³, 1.300 m³ und 7.500 m³. Zwar ergaben die Untersuchungen, dass das Trinkwasserpreisniveau in Niedersachsen im Vergleich zu anderen Bundesländern relativ niedrig ist. Der Durchschnittspreis betrug im Jahr 2006 in Niedersachsen **1,35 €/m³**; die Kosten liegen im Durchschnitt der alten Bundesländer bei 1,80 € für einen Kubikmeter Wasser und der neuen Bundesländer bei 2,10 € pro Kubikmeter (BDEW Statistik 2006).

¹ Gegenstand der Abfragen der LKartB NI waren im Jahre 2001 80 WVU und im Jahre 2006 56 WVU, die in 87 Versorgungsgebieten rd. 4,2 Mio. Endkunden mit Trinkwasser beliefern. Die übrigen Einwohner Niedersachsens wurden von den rd. 320 (Stand: 2006) öffentlich-rechtlichen WVU beliefert (in 2001: 374 WVU).

- c) Trotz der relativ günstigen Gesamtsituation differierten die durchschnittlichen Kubikmeterpreise in den Regionen Niedersachsens um mehr als 1 Euro (Grundpreis zzgl. Mengenpreis), sodass die höchsten Durchschnittspreise die niedrigsten um zum Teil mehr als das Vierfache überschritten. Diese erheblichen Preisspreizungen bei der Versorgung mit einem sehr homogenen Gut sind ohne nähere Untersuchung für die LKartB NI nicht nachvollziehbar.
- d) Der LKartB NI werden immer wieder Beschwerden von Bürgern vorgetragen, in denen sie auf vermeintlich überhöhte Wasserentgelte hinweisen. Gegenstand der Beschwerden sind sowohl Wasserpreise als auch -gebühren.
- e) In ihrem achtzehnten Hauptgutachten gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB beschäftigt sich die Monopolkommission auch mit der im europäischen Vergleich stark fragmentierten Trinkwasserversorgung in Deutschland.

Nach Meinung der Monopolkommission bestehen aus ökonomischer Sicht erhebliche Zweifel daran, ob sich die Wasserpreise stets an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung orientieren.

Die Monopolkommission hat nach eigenen stichprobenartigen Recherchen keinen Zweifel, dass die Verbrauchskosten für Trinkwasser in Deutschland gewaltigen Spreizungen unterworfen sind. Die Monopolkommission bestätigt damit die Ergebnisse der bisherigen Wasserpreisvergleiche der LKartB NI.

- f) Die Wirtschaftsministerkonferenz hat bereits im Mai 2002 (Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz am 02./03. Mai 2002 zu TOP 7) festgestellt, dass auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft eine Liberalisierung, wie z. B. im Energie- und Telekommunikationssektor, bislang nicht erfolgt ist. Sie ist der Auffassung, dass durch eine Modernisierung der vorherrschenden kleinteiligen Strukturen Effizienzgewinne erzielt und damit die Voraussetzungen für im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähige Wasserpreise verbessert werden können. Sie erkennt an, dass eine Marktöffnung im Wasserbereich aus verschiedenen Gründen problematisch sein kann, gleichwohl aber eine Einbeziehung wettbewerblicher Elemente dort weiterverfolgt werden sollte, wo sie sinnvoll ist. An den Rahmenbedingungen hat sich bis heute nichts geändert.

2.2 Rechtsformen von WVU

Die im untersuchten Markt tätigen WVU lassen sich zunächst in Gebühren erhebende und Preis erhebende WVU unterscheiden. Während die Erhebung von Gebühren

aufgrund des hoheitlichen Charakters nur WVU vornehmen können, die öffentlich-rechtlich organisiert sind, lässt sich aus der Tatsache, dass ein WVU Preise erhebt, nicht auf eine privatwirtschaftliche Organisationsform schließen. Denn auch öffentlich-rechtlich organisierte WVU können ihren Kunden gegenüber Preise erheben.

Als öffentlich-rechtlich organisierte WVU sind in erster Linie die Wasser- und Bodenverbände i.S.d. Wasserverbandsgesetzes (WVG) und die Zweckverbände i.S.d. Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) zu nennen. Diese Verbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Daneben wird die Wasserversorgung von Gemeinden durch Eigenbetriebe gem. § 136 Abs.2 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) vorgenommen, die keine eigene Rechtspersönlichkeit haben. Darüber hinaus können die Gemeinden aufgrund ihres Organisationsermessens die Wasserversorgung auf Unternehmen mit nicht öffentlich-rechtlicher sondern privatrechtlicher Organisationsform (insbesondere GmbH und AG) übertragen, wobei die Mehrheitsverhältnisse sehr unterschiedlich zwischen kommunalen und privaten Anteilseignern aufgeteilt sein können.

Das Aufsichtsregime hängt nach der derzeit herrschenden Auslegung des GWB an der Ausgestaltung der Leistungsbeziehung des WVU zu seinen Abnehmern. Zwar sind aufgrund des „funktionalen Unternehmensbegriffs“ des GWB (vgl. § 130 Abs.1 GWB) grundsätzlich auch Körperschaften des öffentlichen Rechts Unternehmen i.S.d. Kartellrechts soweit sie wirtschaftlich tätig werden. Dies soll jedoch nicht gelten, wenn die öffentlich-rechtliche Körperschaft ihre Leistungsbeziehung zu ihren Abnehmern öffentlich-rechtlich (z.B. durch Satzung) organisiert hat. Dann ist sie nach der herrschenden Meinung dem Anwendungsbereich des GWB entzogen, wobei der BGH diese Ausnahme nicht für die Einordnung als Unternehmen i.S.d. Auskunftspflicht nach § 59 Abs.1 GWB anwendet².

Aus diesen Erwägungen wendet die LKartB NI die kartellrechtliche (Preis-) Missbrauchsaufsicht nach § 103 GWB 1990, §§ 19 f. GWB nur auf diejenigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen WVU an, die die Rechtsbeziehung zu ihren Abnehmern privat-rechtlich organisiert haben, also in der Regel Preise erheben. Diesen ist es nach den genannten Normen untersagt, Entgelte zu erheben, die von denjenigen abweichen, die sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden (§ 19 Abs.4 Nr.2 GWB) bzw. ungünstigere Preise zu fordern als gleichartige Versorgungsunternehmen, es sei denn, dass der Unterschied auf abweichenden Umständen beruht, die ihnen nicht zuzurechnen sind (§ 103 Abs. 5 Satz 1 Nr.1 GWB 1990). Damit unterliegen die niedersächsischen WVU mehrheitlich umfassend der kartellrechtlichen Aufsicht, die sich nach den kartellrechtsspezifischen Grundsätzen und der daraus folgenden Prüfsystematik richtet (insbesondere nach dem sogenannten Vergleichsmarktkonzept).

² Vgl. BGH Beschluss vom 18.10.2011 (Az.: KVR 9/11 „Niederbarnimer Wasserverband“); NJW 2012, 1150.

Die Minderheit der WVU in Niedersachsen erhebt öffentlich-rechtliche Gebühren. Die Gebühren werden durch Satzung festgelegt, so dass sie anders als Preise demokratisch bestimmt und kontrolliert werden. Der Satzungsgeber hat immer die gesetzlich statuierten Maßstäbe zur Berechnung der Höhe der Gebühren – insbesondere etwa das Kostendeckungsprinzip – zu beachten und zu wahren. Neben dieser präventiven Kontrolle der Höhe der Gebühren ist der Bürger als Adressat eines Gebührenbescheides selbst Kontrolleur. Ihm steht es frei, den Bescheid durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüfen zu lassen. Zudem bietet die staatliche Aufsicht noch eine weitere Kontrolle. Ein Teil der WVU, die Gebühren erheben, unterliegt dabei der Kommunalaufsicht, ein anderer Teil der Aufsicht des Nds. Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz.

Die Kommunalaufsicht versteht sich in Niedersachsen als Vertrauensaufsicht und wird vor allem im Einzelfall tätig. Dabei setzt die Kommunalaufsicht auf die enge Zusammenarbeit mit den Bürgern und anderen staatlichen Institutionen wie etwa der LKartB NI oder dem Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz.

2.3 Auswirkungen der aktuellen BGH-Rechtsprechungen zum Wasserkartellrecht auf die Tätigkeit der LKartB NI

Gemäß der oben genannten Entscheidung des BGH vom 18.10.2011 (Az.: KVR 9/11 „Niederbarnimer Wasserverband“) sind auch Gebühren erhebende WVU zur Auskunftserteilung gegenüber den Kartellbehörden verpflichtet. Daraufhin hat die LKartB NI auch die Gebühren erhebenden WVU per Auskunftsverfügung zur Teilnahme an der Wirtschaftszweiguntersuchung verpflichtet (s.o.).

Mit diesem Beschluss hat der BGH entschieden, dass auch Körperschaften des öffentlichen Rechts, die Trinkwasser auf der Grundlage eines Anschluss- und Benutzungszwangs und einer Gebührensatzung liefern, den funktionalen Unternehmensbegriff des § 59 Abs.1 GWB erfüllen und zumindest nach dieser Vorschrift zur Auskunft über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse verpflichtet sind. Damit ist der Weg geebnet, Gebühren erhebende Wasserversorger als Vergleichsunternehmen in kartellrechtlichen Missbrauchsverfahren gegen Preis erhebende Wasserversorger heranzuziehen und sie im Rahmen von Wirtschaftszweiguntersuchungen nach § 32 e GWB in die Datenabfragen mit einzubeziehen. Der BGH-Beschluss lässt explizit offen, ob Kartellbehörden ihre Missbrauchsaufsicht auch auf die Gebühren öffentlich-rechtlicher Wasserversorger ausweiten dürfen, insbesondere wenn die öffentlich-rechtliche und die privatrechtliche Ausgestaltung der Leistungsbeziehung - wie im Fall der Wasserversorgung - weitgehend austauschbar sei.

Bezug nehmend auf diesen BGH-Beschluss fordert momentan unter anderem das Bundeskartellamt, einen einheitlichen Ordnungsrahmen zur Kontrolle von Trinkwasserentgelten (d.h. Wasserpreisen und -gebühren) zu schaffen. Dem schließt sich die LKartB NI an. Die Monopolkommission hat in ihrem letzten (XVIII.) Hauptgutachten 2010 bereits (BT-Drs. 17/2600, S. 49 ff.) das Thema Trinkwasserpreise aufgegriffen.

Sie bemängelt darin aus wettbewerbspolitischer Sicht u.a. die unzureichende Effizienz in der Trinkwasserversorgung und die verschiedenen, nach unterschiedlichen Maßstäben erfolgenden Aufsichtsregime (Kommunalaufsicht versus kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht). Sie sieht die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht als nicht ausreichend an und empfiehlt, die Trinkwasserversorgung einem einheitlichen, konsistenten Ordnungsrahmen und damit einer einheitlichen Aufsicht zu unterwerfen. Dazu regt sie auf Entgeltebene die Einführung einer sektorspezifischen Anreizregulierung durch die Bundesnetzagentur sowie die vermehrte Durchführung von Ausschreibungswettbewerben an. Auch in der Wissenschaft werden Forderungen nach einer sektorspezifischen Regulierung des Wassersektors (analog anderer Netzindustrien wie z.B. Energie, Telekommunikation) diskutiert. In ihrer Stellungnahme hat die Bundesregierung die Vorschläge der Monopolkommission abgelehnt, da sie die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht als wirkungsvolles Instrument ansieht und die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht das mildere Mittel im Vergleich zu einer Regulierung sei (BT-Drs. 17/4305, S. 3f.).

Der BGH hatte bereits am 02.02.2010 (KVR 66/08 - Wasserpreise Wetzlar) erstmalig einen Grundsatzbeschluss zur wasserkartellrechtlichen Missbrauchskontrolle gefasst³ und ausgeführt, dass Ziel des § 103 Abs. 5 GWB a. F. sei, mit Blick auf die besondere Marktstellung von Unternehmen der leitungsgebundenen Versorgung mit Wasser und die sich aus ihr ergebende erhöhte Missbrauchsgefahr, den zuständigen Behörden ein besonders wirksames Instrument der Aufsicht an die Hand zu geben.

Nach dieser Entscheidung, der für die kartellrechtliche Missbrauchskontrolle von Wasserpreisen grundsätzliche Bedeutung zukommt, sind auch 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. Ihr Anwendungsbereich darf, wie in der Entscheidung ferner betont wird, auch nicht dadurch zu sehr eingeschränkt werden, dass an die Feststellung der Gleichartigkeit der Vergleichsunternehmen überhöhte Anforderungen gestellt werden. Darüber hinaus setzt sich der BGH ausführlich mit Strukturmerkmalen von WVU und deren Auswirkungen auf die kartellrechtliche Vergleichbarkeit bzw. deren Zulässigkeit als Rechtfertigungsgrund für Preisunterschiede auseinander. Insbesondere diese grundsätzlichen höchstrichterlichen Ausführungen zu den Strukturmerkmalen haben Eingang in die Wirtschaftszweiguntersuchung der LKartB NI nach § 32 e GWB gefunden.

Aufgrund dieses Beschlusses beabsichtigte die Mehrheit der Landeskartellbehörden und das Bundeskartellamt Wasserpreisuntersuchungen zu beginnen. Da geeignete

³ BGH Beschl. vom 02.02.2010 (Az. KVR 66/08 – „Wasserpreise Wetzlar“); NJW 2010, 2573.

Vergleichsunternehmen oftmals nur Bundesland übergreifend ermittelt werden können, erschien ein weitgehend abgestimmtes Vorgehen der Kartellbehörden sinnvoll. Die LKartB NI schloss sich mit dem eingeleiteten Verfahren nach § 32e GWB dem Vorgehen der Mehrheit der Kartellbehörden an.

3. Methodik: Vorgehen der LKartB NI

Die Untersuchung des niedersächsischen Trinkwassersmarktes erfolgte dreistufig.

1. Schritt: Abfrage der Entgeltform (Preis oder Gebühr)

Der LKartB NI lagen zunächst keine Erkenntnisse vor, ob die WVU Preise oder Gebühren erheben. Daher hat die LKartB NI mit Schreiben vom 01.09.2010 die Art der Entgelterhebung, vor der eigentlichen Sektoruntersuchung erhoben.

2. Schritt: Datenerhebung bei Preis erhebenden WVU

Mit Auskunftsverfügung vom 20.09.2010 hat die LKartB NI einen Erhebungsbogen „Fragebogen Trinkwasser 2009“ an alle Preise erhebenden WVU versandt. Damit wurden alle zuvor ermittelten WVU, die privatrechtliche Entgelte erheben und ausschließlich in Niedersachsen HuK-Kunden mit Trinkwasser versorgen, zur vollständigen und wahrheitsgemäßen Angabe von Tarifen und Kennzahlen zur Struktur der WVU und des Versorgungsgebiets verpflichtet.

Der Erhebungsbogen erfragt außer allgemeinen Unternehmensangaben insbesondere die Tarifstrukturen zu den vorgegebenen Typfällen, Daten zur wirtschaftlichen Grundstruktur des Versorgungsgebietes wie Wassermengen und Netzdetails sowie Kosten und Ergebnisse der Trinkwassersparte. Die LKartB NI hat unter anderem die folgenden Kennzahlen bei den WVU erhoben, die auch der Bundesgerichtshof in seinem Grundsatzbeschluss als Kriterien zur Bestimmung der Gleichartigkeit von WVU bestätigt hat:

- Versorgungsdichte (Metermengenwert, Absatzmenge pro Netz-km)
- Abnehmerdichte (Netzlänge pro Hausanschluss)
- Anzahl der versorgten Einwohnerinnen und Einwohner
- Nutzbare Wasserabgabe
- Abgabestruktur
- Gesamterträge der Wassersparte

Die letzten Untersuchungen der Trinkwasserpreise in Niedersachsen orientierten sich an den Abnahmefällen 150 m³, 400 m³, 1.300 m³ und 7.500 m³. Auf Grund des festzustellenden sinkenden Trinkwasserverbrauchs der HuK-Kunden durch Innovati-

onen sowie dem ressourcenschonenden Umgang mit dem Gut „Wasser“ hat die LKartB NI den dem BGH-Beschluss „Wasserpreise Wetzlar“ zu Grunde liegenden Abnahmefall 80 m³ neu in die Untersuchung aufgenommen. Dafür entfällt der Abnahmefall 7.500 m³ für Kleingewerbetreibende.

Als Wasserversorger gilt, wer Anlagen und dazugehörige Leitungsnetze betreibt, aus denen auf festen Leitungswegen mehr als 1.000 m³ Wasser pro Jahr an den letztverbrauchenden Haushaltskunden abgegeben werden.

3. Schritt: Gebühren erhebende WVU

Zunächst hatte die LKartB NI den Gebühren erhebenden WVU parallel zur Datenerhebung bei den Preis erhebenden WVU mit Schreiben vom 20.09.2010 den „Fragebogen Trinkwasser 2009“ versandt. Die Datenerhebung erfolgte zu diesem Zeitpunkt auf freiwilliger Basis. Die LKartB NI musste eine geringe Rücklaufquote der Fragebogen und teilweise lückenhafte Angaben der WVU feststellen. Aufgrund der aktuellen BGH-Rechtsprechung (s.o.) hat die LKartB NI nun auch die Gebühren erhebenden WVU mit Auskunftsverfügung vom 13.02.2012 zur vollständigen und wahrheitsgemäßen Teilnahme an der Datenerhebung verpflichtet und ihnen dazu ebenfalls den „Fragebogen Trinkwasser 2009“ übersandt.

4. Ergebnisse

Vorbemerkung:

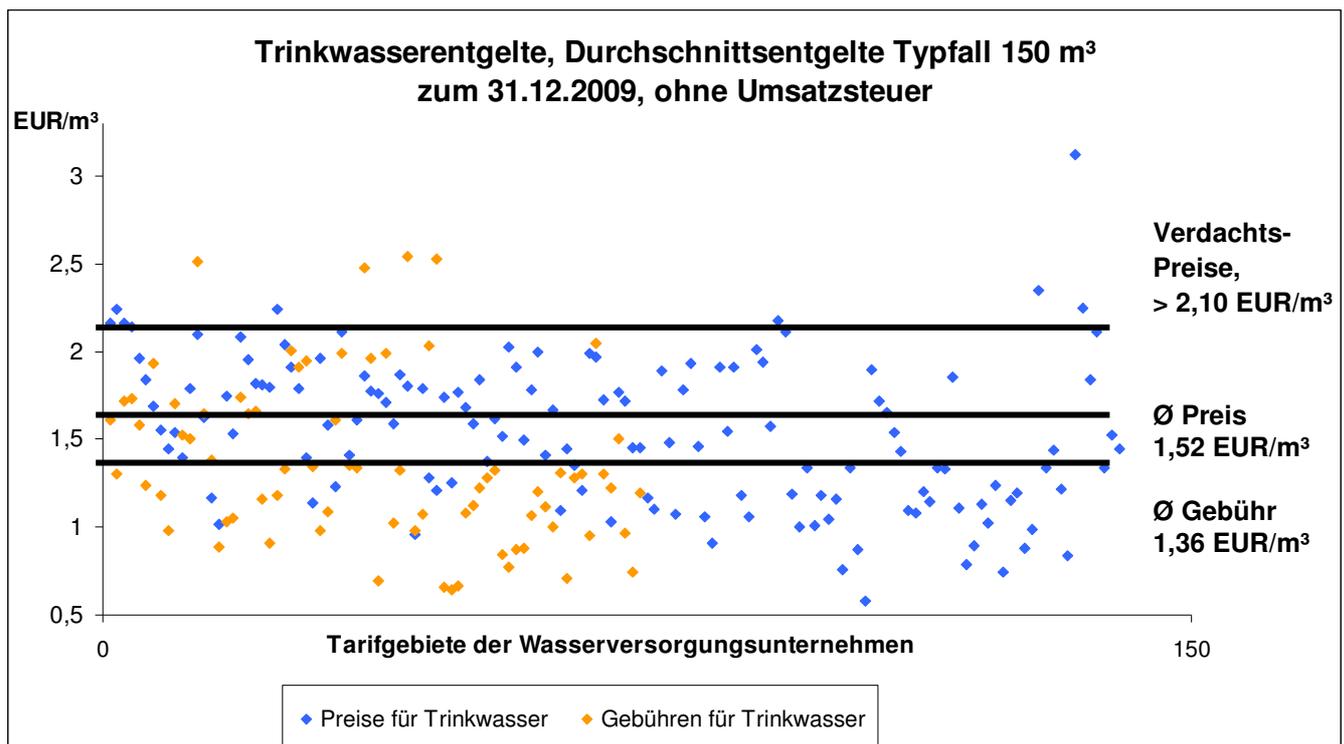
Die folgenden Auswertungen und Grafiken basieren auf den umfassend von der LKartB NI bei den Preis und Gebühren erhebenden WVU per Auskunftsverfügung zum Stichtag 31.12.2009 erhobenen Daten. Diese wurden von der LKartB NI detailliert auf Plausibilität geprüft und validiert. Hierfür war seitens der LKartB NI teilweise mehrfaches Nachfragen bei den betroffenen WVU notwendig. Trotz der Datenerhebung per Auskunftsverfügung waren anschließend in einzelnen Fällen mehrfach Korrekturen von wesentlichen Unternehmensangaben notwendig. In wenigen Einzelfällen hat die LKartB NI aufgrund weiterhin lückenhafter Angaben der WVU oder im Branchenvergleich nicht plausibel erscheinender Unternehmensangaben diese Werte in den folgenden Auswertungen nicht berücksichtigt.

4.1 Verteilung der Trinkwasserpreise und –gebühren

Auf dem niedersächsischen Trinkwassermarkt sind insgesamt **256** WVU aktiv, die in ihrem Versorgungsgebiet jeweils Monopolisten sind. Hierbei erheben **153** WVU in 186 Tarifgebieten privatrechtliche Entgelte (Preise) und **73** WVU in 75 Tarifgebieten erheben öffentlich-rechtliche Entgelte (Gebühren). Der Vergleich der Trinkwasser-

entgelte erfolgt zum Stichtag 31.12.2009. Die Sektoruntersuchung bezieht sich auf die Höhe der Entgelte für HuK-Kunden, die von den WVU in den jeweiligen Tarifblättern und Satzungen festgelegt werden. Nicht betrachtet werden im Rahmen dieser Untersuchung folglich Entgelte für Sondervertragskunden, d.h. Unternehmen die individuell Trinkwasserentgelte mit dem WVU vereinbaren. Zur Darstellung der Trinkwasserentgelte für HuK-Kunden hat die LKartB NI die Kennzahl „Durchschnittsentgelt pro m³“ (Durchschnittswert von Grund- und Arbeitsentgelt) ausgewählt. Diese Kennzahl wird für die branchenüblichen sog. Typfälle eines „typischen“ Wasserverbrauchs“ für die Abnahmemengen von 80 m³ (2-Personen-Haushalt), 150 m³ (4-Personen-Haushalt), 400 m³ (5 Wohneinheiten) und 1.300 m³ (15 Wohneinheiten) ermittelt. Hierbei werden die Trinkwasserentgelte ohne Umsatzsteuer abgebildet.

Die Trinkwasserentgelte der WVU in Niedersachsen sind für die einzelnen Tarifgebiete und die oben genannten Typfälle der Trinkwasserabnahmemengen diesem Bericht als Anlage beigefügt. Insgesamt ergibt sich die folgende Verteilung der Wasserpreise (blau) und Wassergebühren (orange) in Niedersachsen für den besonders repräsentativen Typfall 150m³ Trinkwasser.



Quelle: Eigene Datenerhebung der LKartB NI

Die obige Grafik zeigt sehr deutlich die große Streuung der Trinkwasserentgelte. Der Durchschnittswert der Wassergebühren für den Typfall 150 m³ Trinkwasser liegt mit 1,36 EUR/m³ unter dem Durchschnittswert der Wasserpreise von 1,52 EUR/m³. Bei

beiden Entgeltarten gibt es aber deutliche „Ausreißer“ sehr hoher Trinkwasserentgelte.

Die LKartB NI hat dies zum Anlass genommen, ab einem Trinkwasserpreis von 2,10 EUR/m³ (Durchschnittspreis für den Typfall 150 m³) Kartellverwaltungsverfahren gegen die betroffenen WVU wegen des Verdachts missbräuchlich überhöhter Wasserpreise einzuleiten. Dies wird in Abschnitt 4.3 dieses Berichts ausgeführt.

Die große Streuung der Trinkwasserentgelte ist nicht nur im Typfall 150 m³ Trinkwasser sondern auch in den anderen, untersuchten Typfällen der Abnahmemengen zu beobachten. Es besteht jeweils eine erhebliche Differenz zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Entgelt. Die folgenden Tabellen verdeutlichen dies, separat dargestellt für Trinkwasserpreise und –gebühren.

Trinkwasserpreise:

(ohne Umsatzsteuer)

Typfall	höchster Preis/m ³	niedrigster Preis/m ³	Durchschnittspreis/m ³ aller WVU (nicht mengengewichtet)	Jahrespreis aller WVU (nicht mengengewichtet)
80 m ³ 2-Personen-Haushalt	3,30 €	0,69 €	1,78 €	142,40 €
150 m ³ Einfamilienhaus	3,12 €	0,58 €	1,52 €	228,00 €
400 m ³ 5 Wohneinheiten	3,00 €	0,51 €	1,38 €	552,00 €
1.300 m ³ 15 Wohneinheiten	2,94 €	0,47 €	1,31 €	1703,00 €

Quelle: Eigene Datenerhebung der LKartB NI

Trinkwassergebühren:

Typfall	höchste Gebühr/m ³	niedrigste Gebühr/m ³	Durchschnitts- gebühr/m ³ aller WVU (nicht men- gengewichtet)	Jahresgebühr aller WVU (nicht mengen- gewichtet)
80 m ³ 2-Personen- Haushalt	2,88 €	0,68 €	1,54 €	123,20 €
150 m ³ Einfamilien- haus	2,54 €	0,64 €	1,36 €	204,00 €
400 m ³ 5 Wohneinhei- ten	2,39 €	0,51 €	1,24 €	496,00 €
1.300 m ³ 15 Wohnein- heiten	2,36 €	0,42 €	1,19 €	1.547,00 €

Quelle: Eigene Datenerhebung der LKartB NI

Die LKartB NI hatte bereits in den Jahren 2001 (Stichtag 04.12.2001) und 2006 (Stichtag 01.07.2006) Überprüfungen der niedersächsischen Trinkwasserpreise vorgenommen. Die folgende Übersicht stellt in einer Zeitreihe die Daten aus den Jahren 2001 und 2006 der aktuellen Erhebung für das Jahr 2009 (Stichtag 31.12.2009) gegenüber. Die historische Entwicklung der Trinkwasserpreise (Durchschnittspreise pro m³) seit 2001 zeigt eine leicht steigende Tendenz.

Abnahmefall/Jahr	2001	2006	2009
150 m ³	1,45 €	1,62 €	1,52 €
400 m ³	1,34 €	1,47 €	1,38 €
1.300 m ³	1,26 €	1,41 €	1,31 €

Quelle: Eigene Datenerhebung der LKartB NI

Insgesamt ist festzustellen, dass das durchschnittliche Niveau der Trinkwasserentgelte im bundesweiten Vergleich weiter niedrig ist. Es ist aber zu betonen, dass in Niedersachsen in einzelnen Tarifgebieten „Ausreißer“ sehr hoher Trinkwasserentgelte zu beobachten sind. Diese Ausreißer sind sowohl bei den Wasserpreisen als auch bei den Wassergebühren vorhanden.

Eine isolierte Betrachtung der Trinkwasserentgelte ist aber nicht zielführend und genügt auch nicht kartellrechtlichen Anforderungen. Insbesondere ist das Tarifrinking (siehe Anlage) allein nur eingeschränkt aussagekräftig, denn es berücksichtigt nicht die Tarifhöhe möglicherweise rechtfertigende Gründe der WVU, wie z. B.

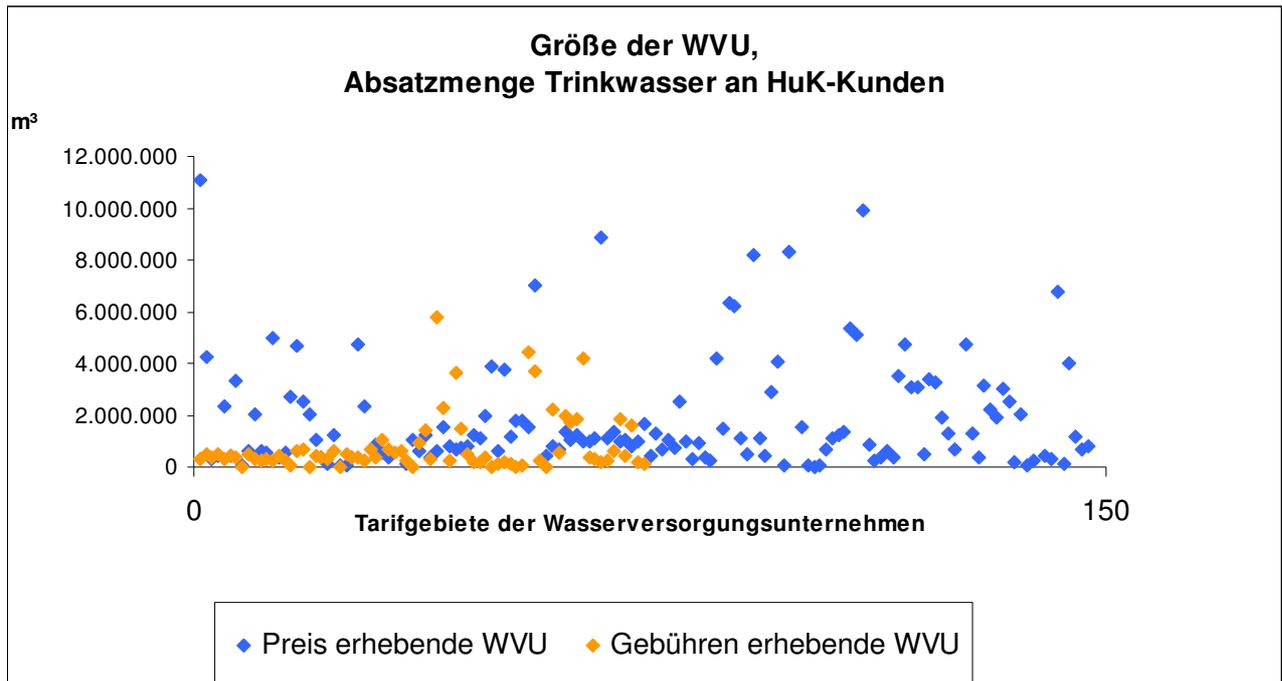
- Kommunal-, bundes-, landespolitische Rahmenbedingungen,
- Nachhaltigkeit der Wasserwirtschaft,
- Wasserqualität,
- Versorgungssicherheit.

Nachteilige Rahmenbedingungen eines WVU bei der Struktur des Versorgungsgebietes können beispielsweise teilweise zur Rechtfertigung einzelner Preisbestandteile dienen. Dies kann der Fall sein, wenn ein WVU ein sehr großes aber nur dünn besiedeltes Versorgungsgebiet, sehr große Höhenunterschiede oder für die Trinkwasserversorgung nachteilige Bodenklassen aufweist.

Aus diesem Grund hat die LKartB NI in der Sektoruntersuchung zum Stichtag 31.12.2009 nicht nur die Entgeltdaten in den Tarifgebieten sondern auch Unternehmensangaben zur Kosten- und Erlössituation der Trinkwassersparte des WVU und zur Struktur des jeweiligen Versorgungsgebietes erhoben.

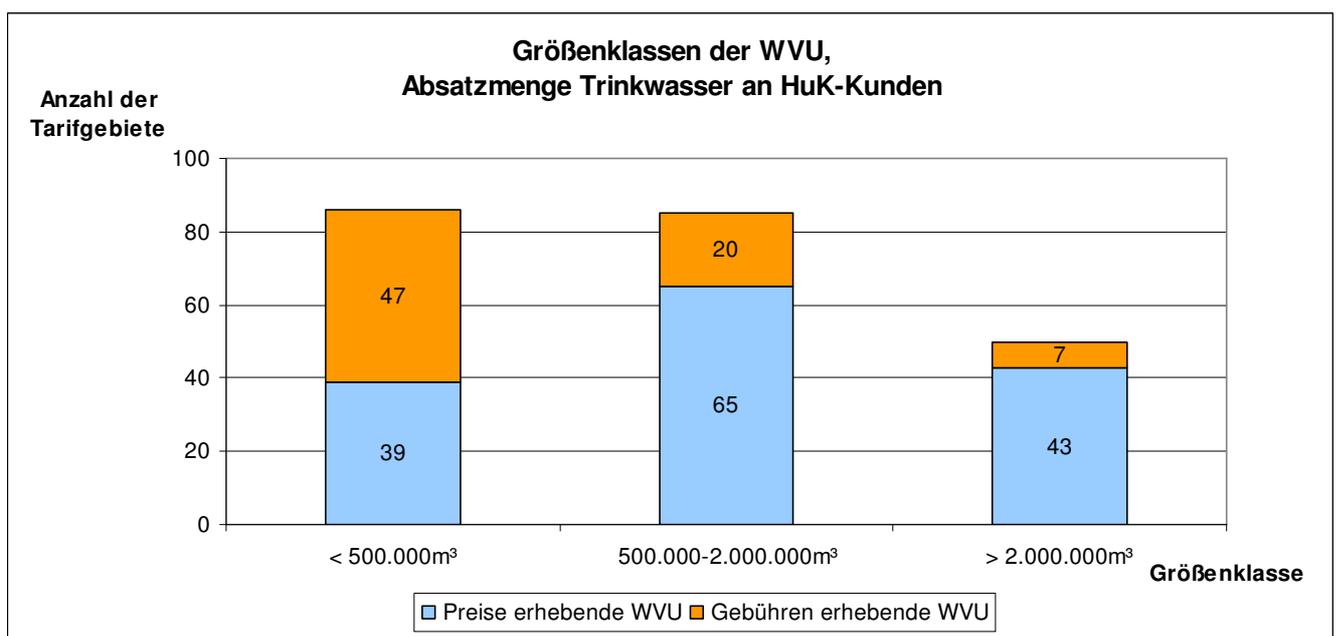
4.2 Struktur der Trinkwasserbranche in Niedersachsen

Die WVU in Niedersachsen weisen eine große Streuung bzgl. der Unternehmensgröße auf. Als Indikator für die Unternehmensgröße hat die LKartB NI die Absatzmenge der WVU an HuK-Kunden in den einzelnen Tarifgebieten ausgewählt. Die folgende Grafik zeigt die sehr unterschiedlichen Unternehmensgrößen, sowohl bei den Preis erhebenden WVU (blau) als auch bei den Gebühren erhebenden WVU (orange). Nur wenige WVU weisen hierbei eine Absatzmenge von mehr als 6 Mio. m³ Trinkwasser auf. Die größten WVU in NI erheben hierbei Trinkwasserpreise.



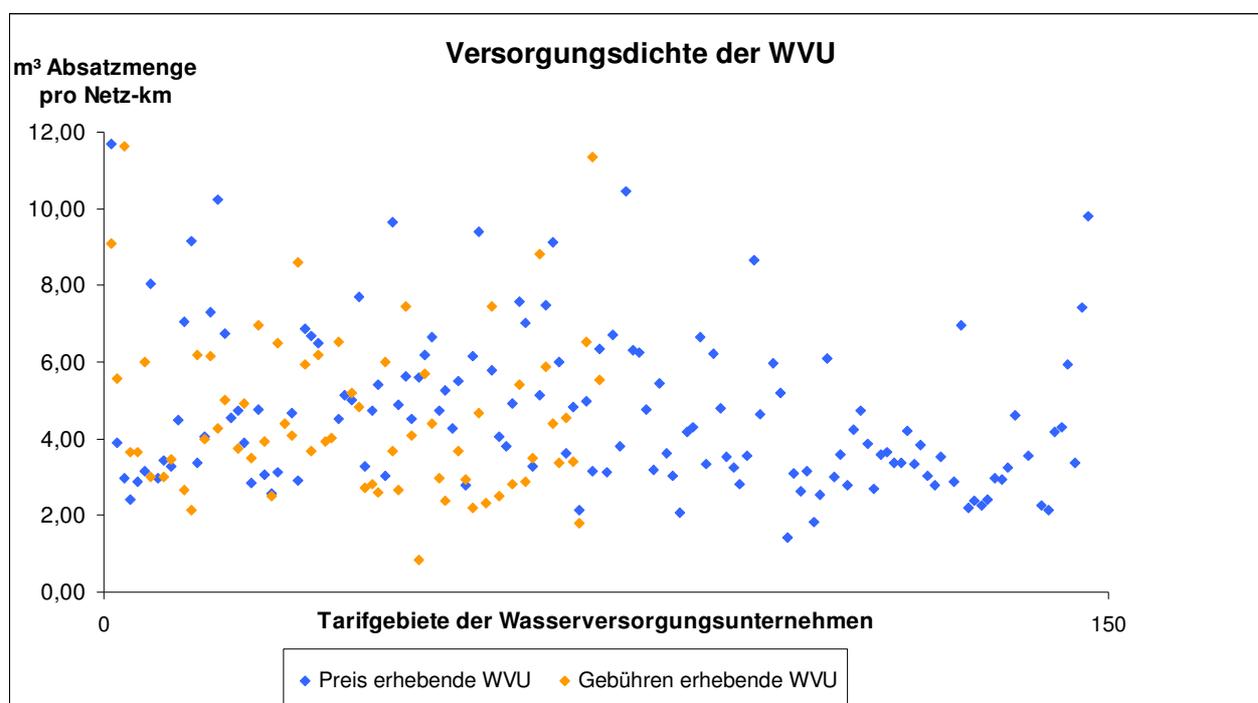
Quelle: Eigene Datenerhebung der LKartB NI

In der folgenden Auswertung erfolgt eine Einteilung der WVU in drei Größenklassen. Hierbei wird deutlich, dass in Niedersachsen bzgl. der Unternehmensgröße überwiegend „kleine und mittlere“ WVU mit einer Absatzmenge an HuK-Kunden von bis zu 2 Mio. m³ Trinkwasser tätig sind. Die Gebühren erhebenden WVU sind hierbei überwiegend der Größenklasse von weniger als 500 m³ Trinkwasser zuzuordnen. Die „großen“ WVU sind größtenteils Preis erhebende WVU.



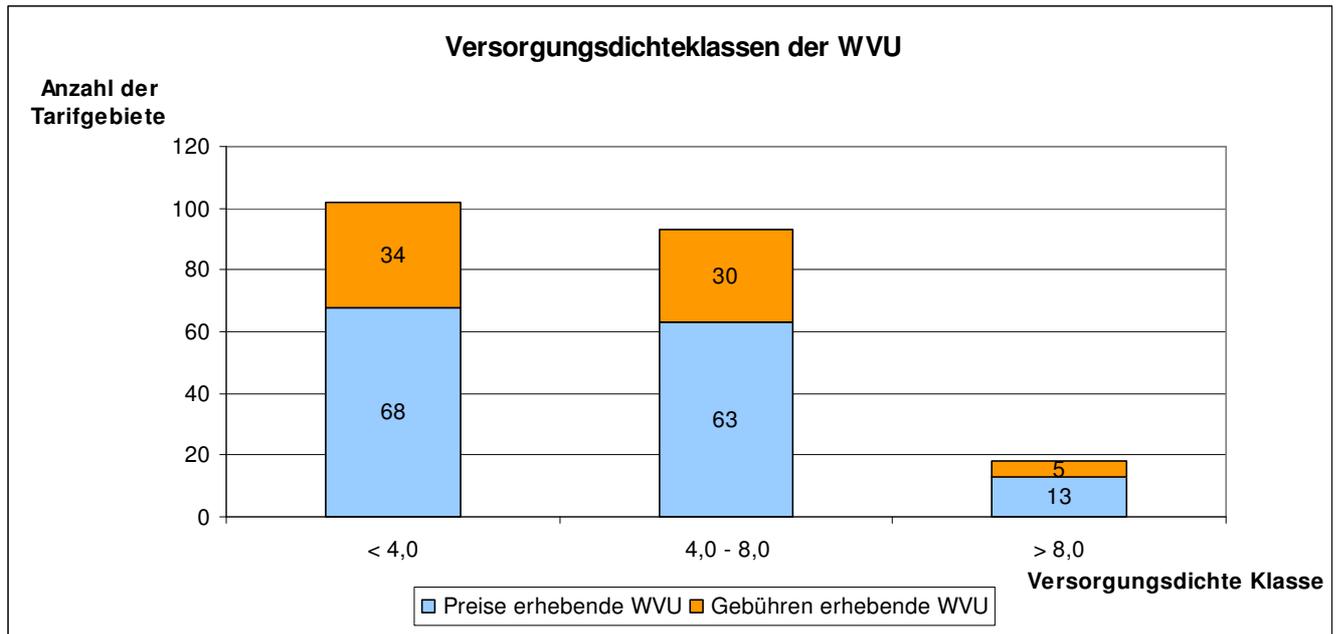
Quelle: Eigene Datenerhebung der LKartB NI

Auch bei der Kennzahl Versorgungsdichte weisen die WVU in Niedersachsen jeweils eine große Streuung auf. Die Versorgungsdichte setzt die Absatzmenge Trinkwasser (in m³) ins Verhältnis zur Gesamtlänge des Kanalnetzes im Versorgungsgebiet (in km). Diese Kennzahl wird branchenüblich auch als Metermengenwert bezeichnet. Eine hohe Versorgungsdichte liegt z.B. in städtischen Ballungszentren vor. In diesem Fall kann eine große Anzahl von Einwohnern mit wenigen Rohrnetz-Km versorgt werden. Eine geringe Versorgungsdichte deutet dagegen auf einen ländlichen Raum mit einer geringen Besiedlungsdichte hin. Die folgende Grafik verdeutlicht die sehr unterschiedlichen Versorgungsdichten der WVU in Niedersachsen. Nur sehr wenige WVU weisen hierbei eine Versorgungsdichte von mehr als 8,0 m³ Trinkwasser pro Netz-Km auf.



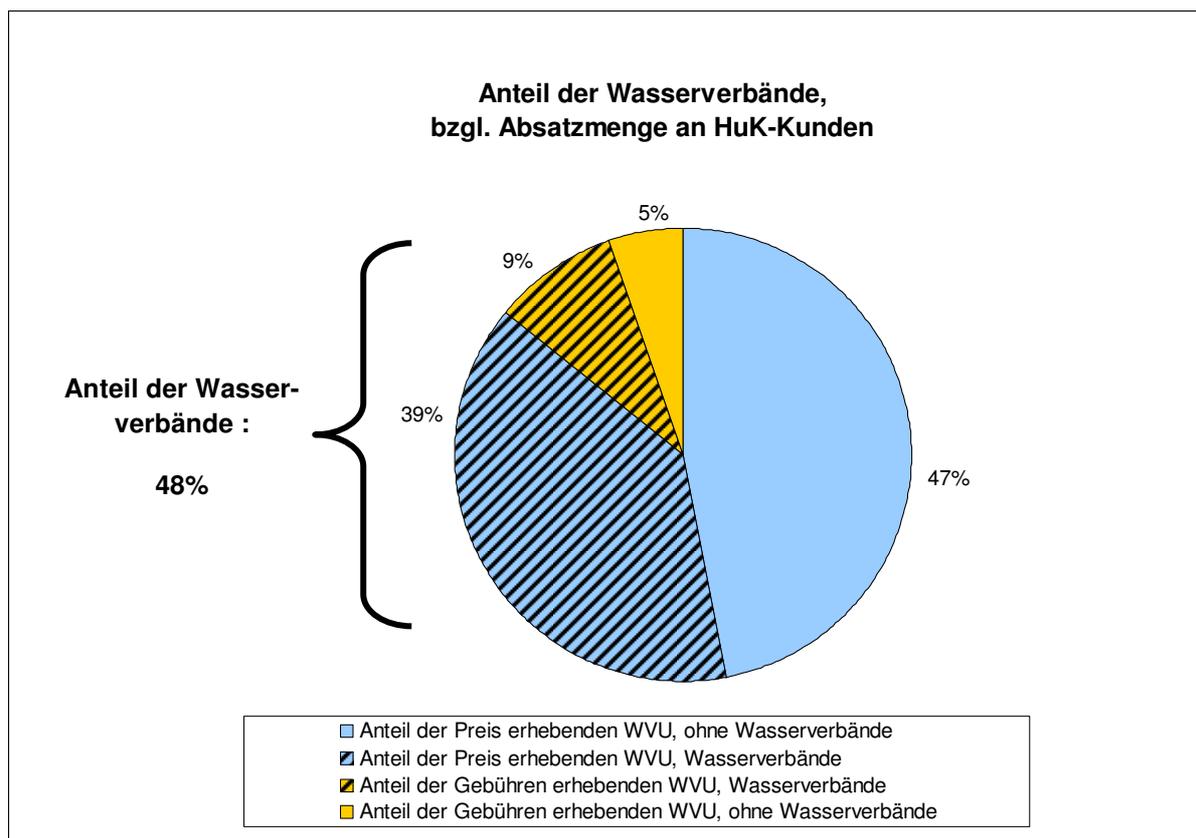
Quelle: Eigene Datenerhebung der LKartB NI

Bei der folgenden Auswertung erfolgt eine Einteilung der WVU in drei Kategorien nach dem Kriterium der Versorgungsdichte. Hierbei wird deutlich, dass die Tarifgebiete der WVU größtenteils eine „geringe“ oder „mittlere“ Versorgungsdichte aufweisen. Nur wenige, überwiegend Preis erhebende WVU weisen eine Versorgungsdichte von mehr als 8,0 m³ Trinkwasser pro Netz-Km auf.



Quelle: Eigene Datenerhebung der LKartB NI

Die folgende Auswertung zeigt die große Bedeutung von Wasserverbänden in Niedersachsen. Die Preis erhebenden WVU sind in der folgenden Grafik blau markiert. Der Anteil der Gebühren erhebenden WVU an der Absatzmenge Trinkwasser an HuK-Kunden in Niedersachsen ist gelb markiert (Basis: Ausgangsgrafik auf S.2). Der Anteil der Wasserverbände an den Preis- und auch den Gebühren erhebenden WVU ist jeweils durch eine Schraffierung kenntlich gemacht. Wasserverbände können sowohl einen Preis als auch eine Gebühr erheben, ihr Anteil beträgt 48% der Absatzmenge an HuK-Kunden.



Quelle: Eigene Datenerhebung der LKartB NI

4.3 Weiteres Vorgehen der LKartB NI

Die im Rahmen der Wirtschaftszweiguntersuchung des niedersächsischen Trinkwassermarktes erhobenen Daten hat die LKartB NI detailliert ausgewertet. Insbesondere hat sie ein Ranking der Trinkwasserentgelte für die einzelnen Typfälle der Wasserabgabe an HuK-Kunden erstellt. Der Fokus der Auswertungen lag auf den Preis erhebenden WVU, da nach der herrschenden Meinung nur diese Unternehmen der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht unterliegen. Dies wurde im Abschnitt „Rechtliche Grundlagen“ dieses Berichts bereits erläutert.

Mit Schreiben vom 05.05.2011 und 16.05.2011 hat die LKartB NI gemäß § 103 GWB 1990 und § 19 GWB kartellrechtliche Preismissbrauchsverfahren gegen 9 Wasserversorgungsunternehmen (WVU) in 12 Tarifgebieten eingeleitet. Aufgrund der festgestellten Trinkwasserpreise zum Stichtag 31.12.2009 hat die LKartB NI diejenigen Verdachts-WVU ausgewählt, die im Typfall 150 m³ Wasserabgabe (typischer Wasserverbrauch eines Einfamilienhauses) besonders hochpreisig sind. Diese Verdachts-WVU weisen hierbei einen Trinkwasserpreis auf, der den Preis von vergleichbaren WVU teilweise um das 3-fache übersteigt. Hierin begründet die LKartB NI ihren Anfangsverdacht, dass diese WVU ihre marktbeherrschende Stellung durch die Erhebung überhöhter Trinkwasserpreise missbräuchlich ausnutzen. Die Einleitung

der oben genannten Verfahren erfolgte unter Beteiligung des Bundeskartellamtes und Information der Fachaufsicht Wasser im Niedersächsischen Ministerium für Umwelt und Klimaschutz.

In den oben genannten Kartellverwaltungsverfahren folgt die LKartB NI dem sog. Vergleichsmarktkonzept. Hierbei werden dem Verdachts-WVU mehrere Vergleichs-WVU zugeordnet, die trotz ähnlicher Rahmenbedingungen einen deutlich niedrigeren Trinkwasserpreis für die einzelnen Typfälle der Wasserabgabe erheben als das Verdachts-WVU. Strukturelle Unterschiede zwischen dem Verdachts-WVU und den Vergleichs-WVU, die das Verdachts-WVU nicht zu verantworten hat, werden durch die Ermittlung sog. Zu- und Abschläge auf den Wasserpreis des Vergleichs-WVU ausgeglichen. Hierbei werden insbesondere Unterschiede in der Kostenstruktur der WVU ausgeglichen, die diese nicht beeinflussen können. Hierzu gehören zum Beispiel Mehrkosten eines Verdachts-WVU durch territoriale Besonderheiten (große Höhenunterschiede im Versorgungsgebiet). Besonderheiten von Verdachts-WVU, die auf unternehmensindividuelle Entscheidungen (z.B. unterbliebene Instandhaltung des Kanalnetzes) zurückzuführen sind, können dagegen nicht als kartellrechtlicher Rechtfertigungsgrund gelten.

Der Ermittlungsansatz der LKartB NI folgt in enger Anlehnung an das Vorgehen der LKartB HE in ihrer Preissenkungsverfügung gegen das WVU Enwag Wetzlar vom Dezember 2010. Diese berücksichtigt bereits sämtliche Punkte des BGH-Beschlusses „Wasserpreise Wetzlar“ vom Februar 2010, die auch die LKartB NI ihrem Ermittlungskonzept zugrunde gelegt hat.

Die LKartB NI wird die Ergebnisse dieser noch nicht vollständig abgeschlossenen Kartellverwaltungsverfahren auf der Internetseite des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr veröffentlichen.

Anlage:

Übersicht der Trinkwasserentgelte der einzelnen WVU in NI, veröffentlicht auf der folgenden Internetseite der LKartB NI

http://www.mw.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=5511&article_id=15997&_psmand=18