

**Wasserwirtschaftliche Grundsätze
der Wasserversorgung und ihr Einfluss
auf deren Kosten**

Positionspapier



Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser

**Bearbeitet von der Kleingruppe „Wasserpreise/Kartellverfahren“ der
LAWA-Ausschüsse „Grundwasser und Wasserversorgung“ und „Wasser-
recht“**

Mitglieder der Arbeitsgruppe

Dipl.-Ök.' Dr. sc agr. Ann-Kathrin Buchs

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz

BD Johann Dallmeier

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit

MR Mathias Eberle

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (Obmann)

MR Martin Feustel

Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz

BD Hilmar Naumann

Saarländisches Ministerium für Umwelt, Energie und Verkehr

LMR Gerhard Odenkirchen

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Nordrhein-Westfalen

Vorgelegt zur 140. LAWA-Vollversammlung am 23./24. September 2010 in Leipzig.

Inhalt

1	Vorbemerkungen	4
2	Anlass und Auftrag	5
3	Versorgungsstrukturen in Deutschland	9
4	Grundsätze der Wasserversorgung	10
4.1	Anforderungen zum Schutz der Ressourcen.....	11
4.2	Anforderungen an eine nachhaltige Wasserversorgung	13
5	Weiterentwickeln und Optimieren der Wasserversorgung	15
6	Das wasserwirtschaftliche Leistungsspektrum der Wasser- versorger und die Kosteneinflussgrößen einschließlich der Besonderheit der Internalisierung externer Kosten	16
7	Fazit.....	19
8	Literatur	21

1 Vorbemerkungen

Wasser ist die Lebensgrundlage des Menschen: lebensnotwendig als Trinkwasser, unverzichtbar als Produktions- und Transportmittel und wichtiger Standortfaktor für Industrie und Gewerbe. In gleicher Weise sind aber auch alle natürlichen Lebensräume – seien es Feucht- und Nassstandorte, Quellen oder Fließgewässer, Seen oder die Meeresumwelt, Böden oder Grundwasser – auf sauberes Wasser angewiesen.

Die Einführung der öffentlichen Wasserversorgung hat nach einer Umfrage des British Medical Journal einen größeren Nutzen für die Gesunderhaltung der Bevölkerung zur Folge gehabt als die Erfindung von Antibiotika oder anderen Arzneimitteln. Sie war und ist der zentrale Faktor zur Verhinderung von Volkskrankheiten und Epidemien. Dies wird immer dann deutlich, wenn – wie in Krisen- oder Katastrophengebieten – die öffentliche Wasserversorgung zusammenbricht oder nur noch eingeschränkt funktioniert.

Aus dieser Erkenntnis ergibt sich zwingend die nachhaltige Nutzung der Gewässer zum Wohle aller und im Einklang mit der Natur als zentrale Aufgabe der Wasserver- und Entsorgungswirtschaft:

Wasser so nutzen, dass die Bedürfnisse der heute lebenden Menschen und der Umwelt befriedigt werden, ohne dass eine zukünftige Nutzung eingeschränkt wird. Das bedeutet gesicherte Bereitstellung von Wasser in angemessener Menge und guter Qualität – bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der hydrologischen, biologischen und chemischen Funktion der Ökosysteme!

Der Bundesgesetzgeber hat der Bedeutung einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Gewässer mit dem seit 1. März 2010 geltenden neuen Wasserhaushaltsgesetz zusätzliches Gewicht beigemessen. Erstmals erklärt er in § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) die Nachhaltigkeit zur übergeordneten Leitlinie der Gewässerbewirtschaftung.

Die Wasserversorgung als wichtiger Bestandteil nachhaltiger Wasserwirtschaft hat sich an den Zielen der Erhaltung und des Schutzes der Umwelt sowie der Verbesserung ihrer Qualität, sprich am Ressourcenschutz auszurichten. Wasser ist eben keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend fürsorglich behandelt werden muss. Das betont ausdrücklich die Europäische WASSERRAHMENRICHTLINIE (2000).

2 Anlass und Auftrag

Eine hinsichtlich Menge und Qualität gesicherte Wasserversorgung verursacht Kosten, die in Form von Beiträgen, Gebühren oder Preisen auf den Verbraucher umgelegt werden. Die Höhe dieser Abgaben und Entgelte ist von unterschiedlichsten standörtlichen, wasserwirtschaftlichen und strukturellen Bedingungen abhängig, die für einen wirtschaftlichen und kostendeckenden Betrieb der Anlagen in der Preisbildung Berücksichtigung finden müssen. Zu den falltypischen preisbildenden Faktoren gehören insbesondere Abschreibungskosten sowie Maßnahmen der Wassergewinnung, -aufbereitung, -verteilung und -beileitung, des Grund- und Trinkwasserschutzes sowie Maßnahmen im Sinne der Nachhaltigkeit und der Versorgungssicherheit.

Soweit die Wasserversorgungsunternehmen für ihre Leistungen privatrechtlich gestaltete Entgelte erheben, fallen sie unter die staatliche Preismissbrauchskontrolle nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Mit dem Beschluss vom 2. Februar 2010 (KVR 66/08) („Wasserpreise Wetzlar“) hat der Bundesgerichtshof grundlegende Aussagen darüber getätigt, welche Maßstäbe bei der Ausgestaltung und Kontrolle der Preise für Leistungen der öffentlichen Wasserversorgung zu beachten sind.

Für die LAWA ist es von entscheidender Bedeutung, dass vor allem die o. g. wasserwirtschaftlichen und versorgungstechnischen Faktoren in den nunmehr vom BGH aufgestellten Leitlinien Berücksichtigung finden und damit im Rahmen möglicher zukünftiger Kartellverfahren als preisbildende Faktoren anerkannt werden. Gerade Nachhaltigkeitskriterien müssen insbesondere dann eine Rolle spielen und in die Beurteilung ihren angemessenen Eingang finden, wenn Trinkwasserpreise der Wasserversorgungsunternehmen miteinander verglichen werden. Auch die von verschiedenen Landeskartellbehörden angekündigten Überprüfungen von Wasserversorgungsunternehmen auf missbräuchliche Trinkwasserpreise müssen vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit und des Vorsorgegedankens in der Wasserversorgung durchgeführt werden. Bei der hier begonnenen Diskussion und der mitunter plakativen Berichterstattung in den Medien über angeblich missbräuchliche Trinkwasserpreise werden die Besonderheiten der Wasserversorgung und die Kosten der Nachhaltigkeit häufig nicht ausreichend gewürdigt. Nachhaltige Wasserversorgung muss die kontinuierliche Verfügbarkeit der Ressource Wasser nach Menge und Qualität sowie sichere Versorgungsstrukturen und Betriebsorganisationen gewährleisten.

Die hier relevanten Leitsätze des BGH-Beschlusses können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Die Wasserversorgungsunternehmen unterliegen, soweit sie für Ihre Leistungen privatrechtlich gestaltete Entgelte erheben, der Preismissbrauchskontrolle nach dem GWB. Prüfungsmaßstab hierfür ist § 103 Abs. 5 GWB in der Fassung der 5. GWB-Novelle 1990.

2. Bei dem hiernach von den Kartellbehörden anzustellenden Vergleich des betroffenen Wasserversorgungsunternehmens mit anderen Versorgern dürfen an die Gleichartigkeit der Unternehmen nach § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 GWB 1990 keine überhöhten Anforderungen gestellt werden. Das Merkmal besitzt nur die Funktion, eine grobe Sichtung unter den als Vergleichsunternehmen in Betracht kommenden Versorgungsunternehmen zu ermöglichen.

3. Das Wasserversorgungsunternehmen kann sich bei dem ihm nach § 103 Abs. 5 Satz 2 GWB 1990 obliegenden Nachweis, dass seine ungünstigeren Preise auf Umständen beruhen, die ihm nicht zurechenbar sind, nur auf solche Kostenfaktoren berufen, die auch jedes andere Unternehmen in der Situation des betroffenen vorfinden würde und nicht beeinflussen könnte. Dagegen haben individuelle, allein auf eine unternehmerische Entschließung oder auf die Struktur des betroffenen Versorgungsunternehmens zurückgehende Umstände außer Betracht zu bleiben.

Nach Auffassung des BGH komme die Kartellbehörde Ihrer Ermittlungspflicht ausreichend nach, wenn sie für die Feststellung der Gleichartigkeit der zum Vergleich herangezogenen Wasserversorgungsunternehmen die wesentlichen Kennwerte (Metermengewert, Abnehmerdichte, nutzbare Wasserabgabe, Abgabestruktur und Gesamterträge) ermittle und gegenüberstelle. Die Gleichartigkeit von Wasserversorgungsunternehmen sei grundsätzlich nicht dadurch ausgeschlossen, dass Unterschiede bei den Beschaffungs- und Aufbereitungskosten bestehen. Diese seien jedoch von der Kartellbehörde zu berücksichtigen und durch Zu- oder Abschläge auf die Vergleichspreise auszugleichen. Damit seien aus Sicht des BGH die Anforderungen einer „groben Sichtung“ der für einen Vergleich geeigneten Wasserversorgungsunternehmen erfüllt.

Anhand der so ermittelten Vergleichsunternehmen habe die Kartellbehörde in einem zweiten Schritt nach § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 GWB 1990 zu prüfen, ob die ungünstigen Preise des betroffenen Wasserversorgungsunternehmens auf Umständen beruhen, die ihm nicht zuzurechnen seien. Anders als bei der Ermittlung der Vergleichsunternehmen trage hierfür allerdings das betroffene Versorgungsunternehmen die Beweislast. Der Beschluss führt mehrere Kriterien auf, die den Tatbestand solcher abweichender Umstände erfüllen können. Neben den bereits oben im Zusammenhang mit der Ermittlung der Vergleichsunternehmen angeführten Faktoren gehören hierzu die topografischen und geologischen Verhältnisse des Versorgungsgebiets, die Erhebung

von Baukostenzuschüssen, Konzessionsabgaben sowie Erneuerungs- und Instandhaltungsinvestitionen. Auch könnten Unterschiede in den Eigen- und Fremdkapitalkosten geltend gemacht werden, aber nur dann, wenn sie auf außergewöhnlichen Umständen beruhen.

Im Hinblick auf das o. g. Anliegen der LAWA ist festzustellen, dass der Beschluss des BGH Spielräume aufzeigt, mit denen den besonderen Belangen der Wasserwirtschaft im Rahmen der Missbrauchkontrolle von Wasserpreisen Geltung verschafft werden kann. Allerdings muss der Nachweis, dass wasserwirtschaftliche Faktoren besondere Umstände i. S. d. § 103 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 GWB 1990 begründen, durch das betroffene Wasserversorgungsunternehmen geführt werden. An die Qualität dieses Nachweises seien jedoch hohe Anforderungen zu stellen, da nach Überzeugung des Gerichts nur so verhindert werden könne, dass „monopolistische Kostenüberhöhungstendenzen“ in die Beurteilung einfließen.

Die Erarbeitung und Erhebung (wasser-)wirtschaftlicher Kennzahlen bei Wasserversorgungsunternehmen sowie deren Vergleichbarkeit wird daher zukünftig eine wesentlich größere Bedeutung erhalten als bisher. Da die Beweislast beim betroffenen Wasserversorgungsunternehmen liegt, wird zur Nachweisführung gerade auf vorhandene und zugängliche Kennzahlen und Daten der Vergleichsunternehmen abzustellen sein.

Die LAWA begrüßt daher ausdrücklich die Initiativen der Verbände DVGW und BDEW, mit denen die Transparenz der Preisgestaltung für das Produkt Trinkwasser erhöht werden soll.

Der Beschluss des BGH besitzt aufgrund seiner Alleinstellung erhebliche Bedeutung, stellt aber nur eine Einzelfallentscheidung dar. Das Gericht musste sich aufgrund des Sachverhalts und den Einlassungen der Parteien auch nicht mit allen wasserwirtschaftlichen Facetten der Wasserversorgung und ihren Auswirkungen auf die Preisbildung auseinandersetzen. Erst mit Vorliegen weiterer Gerichtsentscheidungen zu der Thematik wird hier ein umfassenderes Bild zu erkennen sein. Schließlich lässt die Entscheidung noch Rechtsfragen offen. Ungeklärt bleibt etwa das Verhältnis einer umfassenden Missbrauchkontrolle von Wasserpreisen zu dem grundgesetzlich verbürgten Selbstverwaltungsrecht der Kommunen im Bereich der Wasserversorgung,

Es erscheint aus Sicht der LAWA sinnvoll, diese Entscheidung zum Anlass zu nehmen, um in einer zusammenfassenden Darstellung alle wasserwirtschaftlichen Faktoren und Randbedingungen aufzuzeigen, die für eine qualitativ und quantitativ gesicherte sowie nachhaltige Wasserversorgung von Bedeutung sind, und die Einfluss auf deren Kosten entfalten können.

Die 138. Vollversammlung der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) am 22./23.09.2009 hat daher die LAWA-Ausschüsse für „Grundwasser und Wasserversor-

gung“ und „Wasserrecht“ gebeten, ein Positionspapier zu „Grundsätzen der Wasserversorgung und deren Einfluss auf die Preisbildung aus Sicht der LAWA“ zu verfassen.

Im Folgenden wird auf die Versorgungsstrukturen in Deutschland und die Grundsätze einer nachhaltigen Wasserversorgung eingegangen sowie daran anschließend die Rolle der Wasserversorger im Gewässerschutz und die damit verbundenen Auswirkungen auf Kosten und Preise erläutert.

3 Versorgungsstrukturen in Deutschland

Die öffentliche Wasserversorgung ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge (§ 50 Abs. 1 WHG). Als solche gehört sie traditionell zum Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie des Artikels 28 Absatz 2 GG. Bund und Länder können damit zwar im Rahmen des Wasser-, Kommunal- und Kommunalabgabenrechts inhaltliche Anforderungen an die Erfüllung der Aufgabe stellen. Die Länder können deren Einhaltung im Wege der Rechtsaufsicht auch überwachen. Die staatliche Überwachung der Aufgabenerfüllung erstreckt sich jedoch nicht auf die Frage, ob die kommunalen Aufgabenträger ihre Versorgungsaufgabe zweckmäßig und wirtschaftlich wahrnehmen.

Vielfach normieren die Länder in ihren Wassergesetzen eine Versorgungspflicht für die kommunalen Aufgabenträger. Damit korrespondiert grundsätzlich ein kommunalrechtlich verankerter Anschluss- und Benutzungszwang. Als wesentliche Eckdaten zur Wasserversorgung in Deutschland können genannt werden:

- Der Anschlussgrad ist mit ca. 99 % nahezu vollständig.
- Es existieren mehr als 6.000 Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung, davon etwa 2/3 öffentlich-rechtlich und etwa 1/3 privatrechtlich organisiert.
- Die privatrechtlich organisierten Unternehmen haben mit knapp 2/3 der Wassermenge jedoch den deutlich höheren Anteil an der Versorgung.

4 Grundsätze der Wasserversorgung

Trinkwasser ist das wichtigste Grundnahrungsmittel der Menschen. Es soll möglichst ständig in einwandfreier Qualität und ausreichender Menge zur Verfügung stehen. Der wichtigste Rohstoff zur Bereitstellung („*Produktion*“) des Trinkwassers ist das Grundwasser. Rund 75 % des Trinkwassers in Deutschland stammen aus Grund- und Quellwasser, in einigen Bundesländern aber auch erhebliche Anteile aus Oberflächengewässernutzungen (z.B. Nordrhein-Westfalen: 60 %, Thüringen: 30%, Niedersachsen: 11%).

Wasser ist eine sich ständig erneuernde und nachhaltig nutzbare Ressource, die vielfältigen natürlichen und menschlichen Einflüssen unterliegt. Deshalb ist ein wirksamer Schutz von Grundwasser und Oberflächengewässern eine unerlässliche Voraussetzung für eine ortsnahe Wasserversorgung von dauerhaft hoher Qualität.

Traditionell ist es in Deutschland Ziel, die Grundwasservorräte flächendeckend mit einem hohen Schutzanspruch zu sichern und hohe Ansprüche an die Beschaffenheit von Oberflächengewässern für die Trinkwasserversorgung zu stellen. Seinen rechtlichen Ausdruck finden diese Ziele in den Bestimmungen der §§ 32 und 48 WHG, in denen der Besorgnisgrundsatz zum Maßstab für die Reinhaltung von Oberflächengewässern und Grundwasser erklärt wird. In dieser materiellen Grundentscheidung des Gesetzgebers spiegelt sich die überragend wichtige Bedeutung des Wassers für den gesamten ökologischen Haushalt wider. Als Maßstab für die Anforderungen, die an eine Benutzung der Gewässer gestellt werden, trägt sie nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 3 Nr. 10 WHG aber auch zur Sicherung der öffentlichen Wasserversorgung bei. Diese emissionsbezogenen Schutzanforderungen werden durch die in §§ 27 ff WHG für oberirdische Gewässer und § 47 WHG für das Grundwasser verankerten immissionsbezogenen Bewirtschaftungsziele ergänzt. Auch diese, aus der Wasserrahmenrichtlinie abgeleiteten Vorgaben zielen neben ihren ökologischen Funktionen auf die Gewährleistung einer sicheren und qualitativ gesicherten Versorgung mit Trinkwasser bei möglichst geringem Aufbereitungsaufwand ab (siehe etwa Erwägungsgründe Nr. 4, 11, 15 und 24 sowie Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie). So sehr damit die Wasserversorgung ein zentrales Motiv für die Vorgaben zum Schutz der Gewässer darstellt, müssen sich die Entnahmen aus den Gewässern für die Aufbereitung von Trinkwasser selbst an diesen anspruchsvollen Maßstäben ausrichten.

In Folge dessen ist es auch bis heute in Deutschland grundsätzlich möglich, den Bedarf an Trinkwasser aus den lokal vorhandenen Ressourcen – an erster Stelle dem Grundwasser - zu decken. Dies stößt erst dann an seine Grenzen, wenn Grundwasser nicht in dem erforderlichen Maße zu Verfügung steht, sei es in Gebieten, die naturbedingt kein oder nur sehr wenig gewinnbares Grundwasser haben, oder dass der lokale

Trinkwasserbedarf, etwa in großen Städten, die vor Ort verfügbaren Ressourcen übersteigt.

Als Leitbild der Wasserversorgung gilt, **Trinkwasser aus bestgeschütztem Grundwasser und Oberflächenwasser – Natur belassen und einwandfrei am Wasserhahn in ausreichender Menge - stets verfügbar** zu haben.

Bis heute haben sich daraus Grundsätze der Wasserversorgung entwickelt, von denen viele auch Eingang in die Wassergesetzgebung gefunden haben. Andere der heute im Rahmen der Wasserversorgung erbrachten Leistungen für den Ressourcen-, Umwelt- und Gesundheitsschutz, wie z.B. Kooperationen mit der Landwirtschaft, sind noch nicht im Einzelnen rechtlich fixiert.

4.1 Anforderungen zum Schutz der Ressourcen

➤ Ortsnahe Wasserversorgung

- § 50 Abs. 2 WHG bestimmt, dass der Wasserbedarf der öffentlichen Wasserversorgung vorrangig aus ortsnahen Wasservorkommen zu decken ist. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist nur dann möglich, soweit überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dem nicht entgegenstehen oder wenn eine Versorgung aus ortsnahen Vorkommen nicht in ausreichender Menge oder Güte oder nicht mit vertretbarem Aufwand sichergestellt werden kann.
- Maßnahmen zum Rohwasserschutz (Art. 7 Abs. 3 Wasserrahmenrichtlinie) haben Priorität vor der Aufbereitung des gewonnenen Wassers.

➤ Nachhaltiger Ressourcenschutz zur Rohwassergewinnung „Vorsorge statt Reparatur“

- Wasservorkommen vor Verunreinigungen schützen
 - Gewässer gemäß § 51 WHG im Interesse der derzeit bestehenden oder künftigen Wasserversorgung durch Ausweisung von Wasserschutzgebieten vor nachteiligen Einwirkungen schützen.
In der Praxis wird dieses Instrument regelmäßig zum großflächigen Schutz der Vorkommen eingesetzt

In der Folge der Ausweisung von Wasserschutzgebieten können Entschädigungsleistungen nach § 52 Abs. 4 WHG oder Ausgleichszahlungen nach § 52 Abs. 5 WHG fällig werden. In vielen Fällen werden letztere durch freiwillige Kooperationen mit Bodenbewirtschaftern für besonders Gewässer schonende Landnutzung ersetzt.

- Künftig noch nutzbare Grundwasserressourcen für die Trinkwasserversorgung sichern, u.a. Vorsorge treffen wegen Auswirkungen des Klimawandels.
- Grundbesitz zur Regulierung der Gewässer schonenden Bewirtschaftung erwerben und unter Auflagen verpachten.
- Umfassendes Systemverständnis für Wassergewinnungsgebiete entwickeln, einschließlich
 - Vorfeldmessstellennetz betreiben.
 - Rohwasser intensiv untersuchen unter Einbeziehung aktueller Analyseverfahren und neu auftretender Stoffe.
- Ökologisches Gleichgewicht in den Gewinnungsgebieten erhalten
 - Die Wasserentnahmen nach den allgemeinen Grundsätzen der Gewässerbewirtschaftung gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 WHG auf das unbedingt notwendige Maß beschränken.
 - Das verfügbare Dargebot somit nur eingeschränkt nutzen unter besonderer Beachtung Grundwasser abhängiger Landökosysteme und möglicher Auswirkungen des Klimawandels.
 - Die Grundwasserförderung nach Möglichkeit auf mehrere Entnahmestellen aufteilen.
 - Zulassen, dass bisher für die Wasserversorgung genutzte Quellen, soweit möglich, wieder direkt in Bachläufe einspeisen.
Die Oberläufe von Bächen werden damit wieder ein prägendes Element der Landschaft und bieten vielen Lebewesen eine Heimat.
- Förderung des sorgsamem Umgangs mit Trinkwasser
 - Nach § 50 Abs. 3 Satz 2 WHG Wasserverluste durch undichte Leitungen gering halten.

- Bewusstseinsbildung und Verhaltensänderung in Politik und Gesellschaft für den Grund- und Trinkwasserschutz im Sinne des Vorsorge-Gedankens herbeiführen und stärken:
 - Informationspflichten gegenüber den Endverbrauchern bzgl. Ressourcenschutz ernst nehmen und auf sorgsamem Umgang mit dem Trinkwasser - unter Beachtung hygienischer Belange - hinwirken.
 - Wasserverbrauch durch Messgeräte transparent machen.

➤ **Aufbereitung**

- Möglichst Natur belassenes Rohwasser verwenden – Vermeiden von end-of-pipe-Lösungen mit hohem technischen Aufbereitungsaufwand.
„Technik kann die Gewinnung Natur belassenen Trinkwassers nicht ersetzen.“
- Eine der Rohwasserqualität angepasste und umweltverträgliche Aufbereitungstechnik vorhalten.

4.2 Anforderungen an eine nachhaltige Wasserversorgung

➤ **Flächendeckende Wasserversorgung**

- Grundsätzlich alle Siedlungsgebiete sowie Gewerbe- und Industriestandorte zentral mit Trinkwasser versorgen.
- Sicherstellen, dass Wasser in guter Qualität, ausreichender Menge und mit ausreichendem Druck bereit steht, und somit auch im Bedarfsfall die Löschwasserversorgung in Siedlungsgebieten gewährleistet ist.

➤ **Regeln der Technik**

Alle Anlagen der Wasserversorgung zumindest nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik errichten, unterhalten und betreiben. Für die Wassergewinnungsanlagen ist dieser Standard im Bundesrecht (§ 50 Abs. 4 WHG) geregelt.

- Die Qualität des Trinkwassers regelmäßig kontrollieren, auch durch verstärkte Eigenüberwachung.

- Hohe Qualitätsstandards bei Organisation und Betriebsführung sicherstellen.

➤ **Substanzerhaltung**

Die Wasserversorgungsanlagen langfristig in ihrer Substanz erhalten durch gesicherte Reinvestitionsraten (siehe auch § 50 Abs. 3 Satz 2 WHG).

➤ **Versorgungssicherheit der Wasserversorgung**

Versorgungssicherheit schaffen durch mehrere „Standbeine“ der Wassergewinnung und/oder Wasserbeileitung.

- Grundwasservorkommen mit genügend Dargebotsreserven erschließen.
- Verbundleitung(en) für Fremdwasserbezug vorhalten.
- Notfallpläne erstellen.

Der Aspekt einer ggf. notwendigen Anpassung an den Klimawandel ist dabei mit zu beachten.

➤ **Wasserversorgung als kritische Infrastruktur**

Wasserversorgungsanlagen gehören nach Meinung der zuständigen Innenministerien des Bundes und der Länder zu den kritischen Infrastrukturen und bedürfen deshalb eines besonderen Schutzes.

- Präventive Sicherungsmaßnahmen der Gewinnungs-, Aufbereitungs- und Verteilungsanlagen betreiben.

5 Weiterentwickeln und Optimieren der Wasserversorgung

Die Effizienzsteigerung und Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wasserwirtschaft ist seit langem ein wichtiges Thema. Die Bundesregierung hat daher, auch im Hinblick auf die wiederkehrende Wasserpreisdiskussion, ein politisches Konzept zur Modernisierung der deutschen Wasserwirtschaft entwickelt (BT-Drucksache 16/1094). Als wesentliche Initiativen dieser „Modernisierungsstrategie“ seien hier genannt:

- **Versorgungsstrukturen optimieren**
 - ➔ mit dem Ziel der Verwirklichung der ökologisch und ökonomisch sinnvollsten Struktur der Wasserverteilung.

- **Synergien erzeugen**
 - ➔ mit dem Ziel, Wasserversorgungsunternehmen bzw. betriebsführende Organisationen im Sinne der „Modernisierungsstrategie“ zu schaffen, die effizient, kundenorientiert und wettbewerbsfähig sind und wasserwirtschaftlich nachhaltig handeln.

- **Kennzahlenvergleiche und Benchmarking durchführen**
 - ➔ mit dem Ziel, voneinander zu lernen, Effizienzpotentiale zu erschließen, Betriebsabläufe zu optimieren und Kosten zu reduzieren.

- **Preis bildende Faktoren offenlegen**
 - ➔ mit dem Ziel, flächendeckend die Kostenstruktur und die Leistungen der Wasserversorger für die Kunden transparent zu machen sowie den Nachweis zu führen, dass naturräumlich bedingte Monopolgebiete keinen Nachteil für die Verbraucher haben.

6 Das wasserwirtschaftliche Leistungsspektrum der Wasserversorger und die Kosteneinflussgrößen einschließlich der Besonderheit der Internalisierung externer Kosten

Die Sicherung einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Wasserversorgung bedingt die Berücksichtigung der vorgenannten Anforderungen bei der Wasserpreisbildung. Grundlage für die Wasserpreisbildung in Deutschland bilden die mit der Wasserversorgung verbundenen tatsächlichen Kosten (Kostendeckungsprinzip). Dies bedeutet, dass bei der Bildung der Wasserpreise die Kosten für die Wasserbeschaffung, Aufbereitung, Speicherung, Transport und Verteilung zugrunde zu legen sind. Dazu zählen auch die notwendigen Kosten für die Substanzerhaltung und den Gewässerschutz. Etwa 80-85% der Kosten in der Wasserversorgung sind Fixkosten, die unabhängig von der geförderten bzw. abgegebenen Wassermenge in erster Linie als Kapitalkosten für Anlagen und Rohrleitungen anfallen.

Nach HOLLÄNDER et al. (2008, 2009) wurde eine Reihe von direkten Einflussgrößen für Kosten und Preise von Wasserversorgungsunternehmen identifiziert. Darüber hinausgehend werden durch die vorab beschriebenen Grundsätze der Wasserversorgung und die damit verbundenen gesetzlichen Auflagen und Regelungen nicht nur die Gestaltung der Aufgaben der Versorger, sondern auch ihre Kostenstruktur und –höhe und damit wiederum die Wasserpreise beeinflusst. So entsteht durch die Einhaltung dieser Vorgaben ein über die reine Wasserbereitstellung und damit verbundene Erfüllung des Kerngeschäftes der Wasserversorgung hinausgehendes Leistungsspektrum der Versorger. Dieses Leistungsspektrum dient in erster Linie der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, unter anderem im Rahmen der Daseinsvorsorge, und stiftet damit einen hohen gesellschaftlichen Nutzen. Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen:

Zu den Aufgaben, die sich in die Daseinsvorsorge einordnen lassen, zählen etwa die Bereitstellung, Substanzerhaltung, Netzerneuerung sowie die Optimierung von Infrastruktur zur Gewährleistung der **Versorgungssicherheit**.

Zur Versorgungssicherheit selbst zählen des Weiteren Maßnahmen wie das Sicherstellen der Wassergewinnung durch mehrere Standbeine. Hier sind insbesondere zu nennen überörtliche Verbundlösungen, redundante Auslegung von Systemen, z.B. Paralleleitungen oder Notstromversorgungseinrichtungen, Trinkwasserkontrollen und damit einhergehend das Sicherstellen der Gesunderhaltung der Bevölkerung. Auch die Löschwasserbereitstellung geht über die eigentliche Leistung der Wasserversorgung hinaus. Diese und weitere Aufgaben sind ebenfalls wichtige Einflussfaktoren für die Kosten der Versorger. Hiermit ist immer auch ein gesellschaftlicher Nutzen verbunden,

der in der Regel nicht in Kosten- oder Nutzeinheiten Ausdruck in den Beurteilungen der Leistungen der Versorger sowie der Wasserpreise findet.

Die Einhaltung der vorab formulierten Grundsätze der Wasserversorgung kann weiterhin auch Lösungen in der Bereitstellung von Trinkwasser erfordern, die aus betriebswirtschaftlicher Perspektive nicht kosteneffizient sind. Dazu zählt zum Beispiel die Forderung einer **ortsnahen Wasserversorgung**. Dies kann unter Umständen dazu führen, dass auf eine kostengünstigere Beschaffung von Wasser aus der Ferne aufgrund von Auflagen oder auch zugunsten des Ressourcenschutzes verzichtet wird.

Wie bei HOLLÄNDER et al. (2009) dargestellt, gelten die naturräumlichen Gegebenheiten - hier insbesondere die Wasserverfügbarkeit und die Förderbedingungen - als wesentliche Einflussfaktoren auf die Kosten. In diesem Zusammenhang treten kosten-trächtige Unterschiede auf, die, etwa beim Aufbereitungsprozess von Oberflächenwasser gegenüber Grundwassernutzung, in einem deutlich erhöhten finanziellen Aufwand zum Ausdruck kommen können.

Ein besonderer Aspekt ist der demographische Wandel, der insbesondere in den ländlichen Räumen erhebliche Auswirkungen auf die Infrastruktur hat. Folgen sind zusätzliche Kosten für die Erhaltung der Infrastruktur, z.B. durch notwendige Rohrspülungen, oder gar deren Rückbau.

Aus ökonomischer Perspektive erbringen Wasserversorger weitere kostenrelevante Leistungen, bei denen die eigentliche Leistung über den rein betriebswirtschaftlichen Nutzen hinausgeht. Hierbei handelt es sich um Leistungen, die dem **Gewässerschutz** bei gleichzeitiger Erfüllung der Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie dienen. Dies bezieht sich in erster Linie auf den Kosteneinflussfaktor Ressourcenqualität.

Das in den Trinkwasserbereitstellungsprozess einfließende Wasser ist in der Regel unterschiedlich stark belastet. Diese Belastungen rühren aus Wassernutzungen oder weiteren Aktivitäten, die nicht dem Wasserversorger zuzuschreiben sind. Die Aufbereitung des Wassers für die Trinkwasserbereitstellung erfordert daher einen zusätzlichen Aufwand, für den die Verursacher nicht oder nicht in ausreichendem Umfang aufkommen müssen. Die Kosten für die Aufbereitung des Wassers liegen vielmehr beim Versorgungsunternehmen. Die Gesamtkosten des Versorgers steigen entsprechend um den Anteil der Folgekosten der Gewässerverunreinigung (externe Kosten) an. Somit werden durch die Tätigkeiten der Wasserversorger externe Kosten im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie über die gesetzlichen Instrumente wie Abwasserabgabe und Wasserentnahmenentgelt hinaus internalisiert.

Ein weiterer zusätzlicher Nutzen aus der Trinkwasserbereitstellung ergibt sich durch den Einsatz von ökonomischen Instrumenten im vorsorgenden Grund- und Trinkwasserschutz. In erster Linie sind hier die Aufwendungen zur Ausweisung von Schutzzonen für die Wassergewinnungsgebiete anzusprechen. Zwar wird die großflächige Sicherung der für die Trinkwasserversorgung genutzten Wasservorkommen seitens der Wasserbehörden wie auch über raumordnerische Planungen angestrebt, eine zwingende gesetzliche Grundlage dafür besteht jedoch nicht.

Um das für eine Ausweisung von Wasserschutzgebieten notwendige Systemverständnis des jeweiligen Einzugsgebietes der Wasserfassung zu erreichen, sind mitunter erhebliche Kosten verbunden. Dies beinhaltet die Aufwendungen der Wasserversorgungsunternehmen etwa für hydrogeologische und ggf. mathematische Grundwassermodelle, umfassende Rohwasseranalysen und sonstige breit angelegte Qualitätsuntersuchungen im Vorfeld der Gewinnungsanlagen, die die gesetzlichen Vorgaben oder angeordneten Beweissicherungsmaßnahmen mitunter deutlich übersteigen.

Darüber hinaus dienen Flächenankäufe und ggf. nachfolgende Aufforstungen von Ackerland eindeutig dem Zweck des **vorsorgenden Trinkwasserschutzes**.

Weitere Beispiele hierfür sind vom Versorgungsunternehmen zu erbringende Ausgleichszahlungen für Mindererträge oder für zusätzliche Bewirtschaftungsauflagen der Land- und Forstwirtschaft in Wasserschutzgebieten aufgrund der erlassenen Schutzgebietsverordnungen. Gleichfalls werden im Rahmen freiwilliger Vereinbarungen zum Gewässerschutz Entschädigungszahlungen an Bodenbewirtschaftler für solche Leistungen fällig, die über die sog. „Gute fachliche Praxis“ hinausgehen. Freiwillige Vereinbarungen werden z. T. über Finanzhilfen der Länder - aus Wasserentnahmeentgelten - refinanziert. Diese werden jedoch nicht in allen Bundesländern erhoben. Beides, Ausgleichszahlungen und freiwillige Vereinbarungen, dienen in erster Linie dem Trinkwasserschutz, um Kosten für die Wasserversorgung im Sinne eines Vorsorgeansatzes zu minimieren. Hierdurch entsteht allerdings wiederum ein Zusatznutzen für die Umwelt, da die Vorsorge über eine rein betriebswirtschaftlich effiziente Wasserwirtschaft hinausgeht, und somit nicht nur die Ressourcen für die Trinkwasserversorgung, sondern auch die Gewässer im Allgemeinen von diesen Maßnahmen profitieren. Durch diesen zusätzlichen Nutzen, der über die reine Wasserversorgung hinausgeht, wird daher das Erreichen der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie unterstützt.

7 Fazit

Der seit Jahrzehnten in Deutschland praktizierte Vorsorgegedanke und das von den Wasserbehörden praktizierte Multibarrierensystem – weitgehender Schutz der Ressource und an das Rohwasser angepasste möglichst naturnahe Aufbereitung – haben die Voraussetzungen für eine qualitativ gesicherte, effiziente und kostengünstige Wasserversorgung gelegt. Durch die Festlegung kostendeckender und am Verursacherprinzip ausgerichteter Wasserpreise werden Anreize zu einer effizienten Nutzung der Wasserressourcen geschaffen.

Zum Thema „Kosten der Wasserversorgung“ vertritt die LAWA zusammenfassend folgende Positionen:

- Die Kosten der Wasserversorger werden durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst, die in die Wasserpreisbildung eingehen müssen.
- Versorger erbringen entsprechend den beschriebenen Grundsätzen und Anforderungen Leistungen, die über die rein betriebswirtschaftlichen Aufgaben der Wasserversorgung hinausgehen und damit auch einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen in verschiedenen Bereichen wie der Daseinsvorsorge und im Gewässerschutz stiften.
- Somit leisten die Versorger einen Beitrag zur Internalisierung externer Kosten entsprechend den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie.
- Die wasserrechtlichen Vorgaben des Bundes und der Länder zum Schutz und der Bewirtschaftung der Gewässer bilden die Voraussetzungen für die Nutzung der Gewässer für die Wasserversorgung. Sie führen aufgrund unterschiedlicher wasserwirtschaftlicher und naturräumlicher Gegebenheiten zu differierenden Anforderungen an die jeweilige Wasserentnahme, die sich auf die Wasserpreise der jeweiligen Versorger auswirken können.
- Wasserpreisvergleiche müssen die jeweiligen Preis bildenden Faktoren differenziert berücksichtigen. Eine transparente Darstellung dieser Faktoren sowie eine Ausweitung des Benchmarkings seitens der Versorger und die von den Ländern initiierten freiwilligen Kennzahlenvergleiche können hier wertvolle Beiträge leisten.
- Der Beschluss des BGH zeigt Spielräume auf, mit denen den besonderen Belangen der Wasserwirtschaft im Rahmen der Missbrauchkontrolle von Wasserpreisen Geltung verschafft werden kann. Allerdings muss der Nachweis, dass wasserwirtschaftliche Faktoren besondere Umstände i. S. d. § 103 Abs. 5 Satz

2 Nr. 2 GWB 1990 begründen, durch das betroffene Wasserversorgungsunternehmen geführt werden.

- Der Ansatz der Verbände DVGW, BDEW und VKU, über Regelwerke und Gutachten einheitliche fachliche und kaufmännische Kalkulationsgrundlagen zur Kostenbestimmung vorzulegen, wird ausdrücklich begrüßt. Damit werden belastbare Grundlagen für Preisvergleiche geschaffen, was zudem für mehr Transparenz bei der Preisgestaltung sorgt.
- Es besteht fachlicher Konsens zwischen der Wasserwirtschaftsverwaltung und den Wasserversorgungsunternehmen, dass Kostenminimierung nicht zu Lasten allgemeingültiger Standards der Umwelt- und Gesundheitsvorsorge betrieben werden darf.

8 Literatur

BT- (Bundestags-) Drucksache 16/1094 (2006): „Bericht der Bundesregierung zur Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft und für ein stärkeres internationales Engagement der deutschen Wasserwirtschaft“. März 2006.

HOLLÄNDER, R., ZENKER, C., AMMERMÜLLER, B., GEYLER, S., LAUTENSCHLÄGER, S. (2008): „Trinkwasserpreise in Deutschland – Welche Faktoren begründen regionale Unterschiede?“. VKU, Berlin 2008.

HOLLÄNDER, R., FÄLSCH, M., B., GEYLER, S., LAUTENSCHLÄGER, S. (2009): „Trinkwasserpreise in Deutschland – Wie lassen sich verschiedene Rahmenbedingungen für die Wasserversorgung anhand von Indikatoren abbilden?“. VKU, Berlin 2009.

WASSERRAHMENRICHTLINIE (2000): Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (EG-Wasserrahmenrichtlinie).

WHG (2009): Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

§ 103 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen i. d. Fassung vom 20. Februar 1990 (BGBl. I S. 235ff, 263)

Beschluss des Bundesgerichtshofs vom 2. Februar 2010 (KVR 66/08), abrufbar auf [www. bundesgerichtshof.de](http://www.bundesgerichtshof.de)

DAIBER, Die Entscheidung des Bundesgerichtshofes vom 2. Februar 2010, „Wasserpreise Wetzlar“- neuere Entwicklungen des Wasserkartellrechts in gwf-Wasser/Abwasser, 2010, S. 226ff

LOTZE, Zukunft kartellrechtlicher Wasserpreis-Missbrauchskontrolle nach „enwag“ in gwf-Wasser/Abwasser, 2010, S. 236ff

REINHARDT, Die kartellrechtliche Kontrolle der Wasserpreise aus rechtswissenschaftlicher Sicht in LKV 4/2010, S. 145ff