



MOcons
Prof. Dr. Mark Oelmann consulting

**LEBENSRAUM
WASSER**
SIEGFRIED GENDRIES
CONSULTING - STRATEGIE & PR



BECKER BÜTTNER HELD

Gutachten für das Hessische Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat

»Kontextuelle Einordnung der Maßnahme M 9 „Tarife und Entgelte“ des hessischen Zukunftsplans Wasser und Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung«

MOcons GmbH & Co. KG
Christoph Czichy
Prof. Dr. Mark Oelmann

Brandenberg 30
45478 Mülheim an der Ruhr
12.03.2025

LebensraumWasser Consulting
Siegfried Gendries

Am Elsternbusch 17
59514 Welper

Becker Büttner Held PartGmbH
Jana Siebeck
Daniel Schiebold

Magazinstraße 15-16
10179 Berlin

Inhalt

1.	Einleitung	4
1.1.	Differenzierung zwischen Wasserdargebots- und Systemkapazitätsproblemen	4
1.2.	Grundsätzliche Gestaltungsmöglichkeiten bei Wasserentgelten	6
2.	Überblick über den Rechtsrahmen für die Gestaltung von Wassergebühren	8
2.1.	Rechtliche Systematik	8
2.1.1.	Unterscheidung von Gebühren und privatrechtlichen Entgelten und anwendbares Recht ...	8
2.1.2.	Ansatzfähige Kosten sowie Entgeltmaßstäbe	9
2.1.3.	Unterschiedliche Kundengruppen	11
2.1.4.	Entgeltschuldner	12
2.1.5.	Exkurs: Rechtsrahmen für Verbraucherinformationen (Wasserentgelte und Mengen)	15
2.2.	Derzeitige Rechtslage zur Gestaltung von Wasserentgelten in Hessen	17
2.2.1.	Hessisches Kommunalabgabengesetz	17
2.2.2.	Regelung zur Entgeltgestaltung im Hessischen Wassergesetz	19
2.3.	Verfassungsrechtlicher Rahmen und -rechtliche Grenzen für gesetzliche Änderungen	21
2.3.1.	Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder nach dem Grundgesetz	21
2.3.2.	Recht der Europäischen Union	23
2.3.3.	Finanzverfassungsrecht	24
2.3.4.	Allgemeine grundgesetzliche Prinzipien	25
2.3.5.	Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht	26
2.3.6.	Staatsziele gemäß der Verfassung des Landes Hessen	27
2.4.	Relevante Regelungen im WHG	27
2.4.1.	Öffentliche Wasserversorgung und Hinwirkung auf sorgsamen Umgang mit Wasser	27
2.4.2.	Kostendeckungsgebot für Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen	28
3.	Vorhandene Regelungen zur Berücksichtigung von umwelt- und rohstoffschonenden Lenkungszielen bei der Gestaltung von Wassergebühren	30
3.1.	Überblick über die vorhandenen Regelungen	30
3.2.	Einordnung der vorhandenen Regelungen aus rechtlicher Sicht	30
3.2.1.	Beschreibung der vorhandenen Regelungen	30
3.2.2.	Weitere mögliche methodische Regelungsansätze	33
3.2.3.	Rechtliche Systematisierung der verschiedenen Regelungsansätze und Abgrenzung zu anderen abgabenrechtlichen Regelungsansätzen	34
3.2.4.	Rechtliche Bewertung der verschiedenen Regelungsansätze mit Blick auf Hessen	38
4.	Entgeltgestaltung im ökonomischen Kontext eines Wasserversorgers	43

4.1.	Vorhaltung des Versorgungssystems als zentrale Leistung.....	43
4.2.	Zielebenen und mögliche Ziele bei der Entgeltgestaltung	44
4.3.	Zielkonflikte bei der Entgeltgestaltung.....	45
4.4.	Einflussfaktoren auf die Wassernachfrage	47
4.5.	Festlegung konkreter Lenkungsziele bei der anreizbasierten Entgeltgestaltung.....	48
5.	„Grenzen“ anreizbezogener Wassertarife.....	51
5.1.	Vorbemerkung.....	51
5.2.	Herausforderung 1: Strukturelle Aspekte Wassernutzung in privaten Haushalten	52
5.2.1.	Bedarfskategorien der Wassernutzung.....	52
5.2.2.	Gleichbehandlung vs. soziale Verwerfungen	53
5.3.	Herausforderung 2: Psychologisch-kommunikative Aspekte.....	55
5.4.	Herausforderung 3: Preiselastizität der Wassernachfrage.....	56
5.5.	Herausforderung 4: (Un-) Kenntnis der Wasserentgelte	58
5.6.	Herausforderung 5: Spar-Illusion	59
5.7.	Herausforderung 6: Systemische Wahrnehmungsbarrieren.....	61
5.7.1.	Nebenkostenabrechnungen in Mehrfamilienhäusern	61
5.7.2.	Anregung: Unterjährige Verbrauchsinformation analog zu Warmwasser.....	63
5.8.	Herausforderung 7: Wohnsituation und Gebäudestrukturen.....	65
6.	Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahme M 9	67
6.1.	Anreizbasierte Entgelte nur in Kombination mit anderen Maßnahmen erfolgversprechend	67
6.2.	Formulierung konkreter Ziele für einen sorgsam Umgang mit Wasser erforderlich	70
6.2.1.	Makro-Zielebene	70
6.2.2.	Mikro-Zielebene	71
6.3.	Auswirkungen auf Entgeltstabilität und -aufkommen zu berücksichtigen	72
6.4.	Änderungen gesetzlicher Regelungen auf Maßnahmenkombination abzustimmen.....	73
6.5.	Schlussbemerkungen.....	74

1. Einleitung

Der „Zukunftsplan Wasser“ beschreibt die Herausforderungen bei der Bewirtschaftung der hessischen Wasserressourcen, die sich aus dem Klimawandel, dem demografischen Wandel und dem erforderlichen Schutz der Grundwasserressourcen ergeben. Als Ergebnis werden auf Basis einer Bestandsaufnahme insgesamt fünf Handlungsschwerpunkte definiert. Für jeden Schwerpunkt werden Handlungsbedarfe und die daraus abgeleiteten Ziele benannt sowie Maßnahmen beschrieben, die zur Zielerreichung umzusetzen sind. Die Maßnahme „M 9: Tarife und Entgelte“ aus dem Handlungsschwerpunkt „Wirtschaftliche Aspekte“ greift dabei ein Thema auf, das in der deutschen Wasserwirtschaft häufig diskutiert wird: Die Frage, wie die Entgeltgestaltung eine Lenkungswirkung im Hinblick auf die Trinkwassernachfrage entfalten kann. Konkret heißt es dort: „Das Gebühren- und das Preisrecht können dazu genutzt werden, zusätzliche Anreize (zum Beispiel bezüglich variablem Anteil) für einen effizienten Umgang mit Trinkwasser zu setzen.“¹ Die Idee, den Kunden mit Hilfe der Entgeltgestaltung finanzielle Anreize zu geben, bedarf gleichwohl einer kontextuellen Einordnung. Hierzu gehört neben einer rechtlichen und ökonomischen Analyse vor allem auch die Auseinandersetzung mit der Wirkungsweise finanzieller Anreize und den Erfordernissen einer erfolgreichen Umsetzung derartiger entgeltbezogener Maßnahmen. Das vorliegende Gutachten untersucht diesen Kontext und verdeutlicht, dass die Entgeltgestaltung in der Trinkwasserversorgung vielschichtiger ist, als vielfach angenommen wird und eine Umsetzung daher nur als ganzheitliches Maßnahmenpaket zugeschnitten auf die lokalen Besonderheiten gelingen kann.

1.1. Differenzierung zwischen Wasserdargebots- und Systemkapazitätsproblemen

In diesem Zusammenhang ist zunächst eine wichtige Differenzierung vorzunehmen, die in den Diskussionen und Berichterstattungen über einen sorgsamen Umgang mit Trinkwasser, potenzielle Engpässe bei der Wasserversorgung und mögliche Lösungsansätze leider häufig unterbleibt. Die Grenzen der Belieferung durch einen Wasserversorger werden sowohl von dem verfügbaren Wasserdargebot als auch von der Leistungsfähigkeit der Systemkapazitäten bestimmt. In Bezug auf potenzielle Versorgungsengpässe ist daher eindeutig zu differenzieren, worauf diese zurückzuführen sind. Nur so lassen sich passende Lösungsansätze und Entgeltmodelle entwickeln, weshalb an dieser Stelle näher auf diese Differenzierung eingegangen wird.

Ein Wasserversorger ist von Wasserdargebotsproblemen betroffen, falls sich entweder bei seinen eigenen Wasserressourcen quantitative oder qualitative Einschränkungen ergeben und/oder dies für die Ressourcen

¹ Vgl. HMUKLV (2022): „Zukunftsplan Wasser – Wasserwirtschaftlicher Fachplan Hessen“, Wiesbaden.

seines Vorlieferanten gilt. Quantitative Einschränkungen sind z. B. auf ausbleibenden Niederschlag und geringe Grundwasserneubildung zurückzuführen. Hingegen ergeben sich qualitative Einschränkungen durch hohe Rohwasserbelastungen, z. B. aufgrund eines übermäßigen Eintrags von Nitrat oder Pflanzenschutzmitteln in die zur Trinkwasserversorgung genutzten Ressourcen. Im Ergebnis können Dargebotsprobleme die Gewährleistung der Versorgungssicherheit negativ beeinflussen und einen Handlungsbedarf auslösen.

Im Gegensatz dazu bestehen Systemkapazitätsprobleme, wenn ein Wasserversorger mit (temporären) Nachfragespitzen konfrontiert ist, in deren Folge eine uneingeschränkte Belieferung aller Kunden aus technischer Sicht nicht mehr gewährleistet oder diese zumindest bedroht ist. Dem Versorger steht in solchen Situationen zwar ein ausreichendes (Rohwasser-) Dargebot zur Verfügung, es existieren jedoch gravierende Engpässe der Systemkapazitäten in einem oder mehreren der folgenden Bereiche: Gewinnung von Rohwasser, Aufbereitung zu Trinkwasser, Einspeisung ins Transport- oder Verteilnetz und/oder Verteilung bis zu den Endkunden.

Zwischenfazit

Entscheidend ist vor diesem Hintergrund, welches Lenkungsziel im Vordergrund steht: Die tatsächliche Verringerung der Wassernachfrage aufgrund von Wasserdargebotsproblemen oder die zeitliche Verschiebung in nachfrageschwächere (Tages-) Zeiten angesichts von Systemkapazitätsproblemen. Im Kontext des Zukunftsplans Wasser für Hessen wird deutlich, dass mit der Maßnahme M 9 vorrangig „umwelt- und rohstoffschonende Lenkungsziele“ auf den Prüfstand gestellt werden sollen. Untersucht werden soll daher, inwieweit finanzielle Anreize in der Entgeltgestaltung einen Beitrag zu einer reduzierten Wassernachfrage leisten können, um etwaig drohenden Wasserdargebotsproblemen Einhalt zu gebieten.

Exkurs: Dynamische Preismodelle zur zeitlichen Verschiebung der Wassernachfrage

Die zeitabhängige Gestaltung von Preisen zur Steuerung der Kapazitätsauslastung ist ein gängiges Instrument, das in vielen Bereichen des täglichen Lebens Anwendung findet. Unterschiedliche Preise in Abhängigkeit der Nachfrage bzw. des Angebots sind bei Zug- oder Flugverbindungen ebenso zu finden wie bei Hotelbuchungen oder mittlerweile auch dem Strombezug. Grundsätzlich kann auch die öffentliche Wasserversorgung von solchen Steuerungswerkzeugen profitieren. Prinzipiell zielt eine dynamische Preismodellkomponente darauf ab, die Nachfrage der Kunden effizient zu verschieben. Fern-, Flächen- oder lokale Wasserversorger schaffen ökonomische Anreize für ihre Großkunden und bewegen sie dazu, ihren Wasserverbrauch von lastintensiven in lastärmere Zeiten zu verlagern. Dadurch wird eine Kapazitätsentlastung bei den Versorgern angestrebt. Durch zeitliche Preis- oder Anreizvariationen werden die Kunden motiviert, ihren Wasserverbrauch in Zeiten zu verschieben, in denen das Angebot höher und die Nachfrage niedriger

ist. Dies begünstigt nicht nur eine bessere Auslastung der vorhandenen Infrastruktur und eine Erhöhung der Versorgungssicherheit, sondern auch eine Reduktion von Spitzenlasten. Kurzfristig führt dies zu Betriebskosteneinsparungen und verringert auf längere Sicht die Notwendigkeit kostenintensiver Investitionen in zusätzliche Systemkapazitäten.² Dynamische Preise als Reaktion auf Systemkapazitätsengpässe halten wir entsprechend für ein starkes Instrument. Adressaten für eine derartige Steuerung wären aber eher größere Sondervertrags-/Industriekunden oder auch größere Landwirte. Angesichts des Untersuchungsgegenstands des Gutachtens wird diese Entgeltkomponente hier jedoch nicht weitergehend betrachtet.

1.2. Grundsätzliche Gestaltungsmöglichkeiten bei Wasserentgelten

Ausgehend von dem Ziel der Entgeltgestaltung im Hinblick auf vorliegendes Gutachten, der Verringerung der Wassernachfrage zur Vorbeugung etwaiger Dargebotsprobleme, bestehen grundsätzlich verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten bei den Wasserentgelten. In Kapitel 4.2 wird erläutert, dass es unterschiedliche Ziel Ebenen bei der Entgeltgestaltung gibt und sich dabei auch Zielkonflikte ergeben können. Der Einsatz und die Gestaltung der möglichen Entgeltkomponenten sollten daher sorgfältig abgewogen werden. Darüber hinaus ist die tatsächliche Wirkung der finanziellen Anreize zu berücksichtigen. Hierbei bestehen unterschiedliche Herausforderungen, die in Kapitel 5 näher beschrieben werden.

Die allermeisten Entgeltmodelle in der Wasserversorgung setzen sich aus zwei Komponenten zusammen, einem variablen und einem fixen Entgeltbestandteil. Das variable Entgelt bezieht sich auf die an einen Kunden gelieferte Wassermenge, während das fixe Entgelt pro Anschluss erhoben und als Bemessungsgrundlage häufig die Zählergröße oder die Anzahl der versorgten Wohneinheiten zugrunde gelegt wird.³ Falls mit der Gestaltung des Entgeltmodells ein finanzieller Anreiz zu einem sorgsamem Umgang mit Trinkwasser gesetzt werden sein soll, liegt der Fokus auf der variablen Entgeltkomponente; allerdings weist vereinzelt auch die fixe Entgeltkomponente einen Mengenbezug auf und wäre in diesem Fall ebenfalls für obigen Zweck geeignet. Beispielhaft lassen sich folgende Gestaltungsmöglichkeiten nennen:

² In dem BMBF-geförderten Forschungsprojekt „TrinkXtrem – Anpassung der öffentlichen Wasserversorgung an Extremereignisse“ wurde eine dynamische Preismodellkomponente entwickelt, die für Fern-, Flächen- und lokale Wasserversorger geeignet ist. Nähere Informationen unter <https://www.trinkxtrem.de>

³ In den vergangenen Jahren haben sich viele Wasserversorger dazu entschlossen, die Anzahl der Wohneinheiten als Bemessungsgrundlage für das fixe Entgelt heranzuziehen und dieses degressiv auszugestalten. Wesentliche Gründe sind die Erhöhung der Entgeltstabilität und der Verursachergerechtigkeit. Für eine tiefergehende Auseinandersetzung mit diesem Thema sei verwiesen auf Czichy, Christoph / Gendries, Siegfried und Mark Oelmann (2023): „Zur Anpassung von Wasserpreismodellen vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen – Teil 2: Preismodellkomponenten als Anreiz- und Steuerungsinstrumente“, Energie Wasser Praxis, Jg. 74, Nr. 9/2023, S. 34-43.

- Signifikante Erhöhung des Anteils der variablen Entgeltkomponente am Gesamtentgelt.
- Progressive Entgelte (je höher die Wasserabnahme, desto höher das Entgelt pro Kubikmeter).
- Saisonale Entgelte (z. B. höheres variables Entgelt im Sommer- als im Winterhalbjahr).
- Differenzierte Entgelte abhängig von der Verwendung (z. B. höhere Entgelte für Poolbefüllung; dies erfordert entsprechende technische Gegebenheiten und ist ggf. schwierig zu kontrollieren).
- Im fixen Entgelt inkludierte Menge zur Deckung des grundlegenden Wasserbedarfs und stark ansteigende variable Entgelte für die darüber hinausgehende Abnahme.
- Zonierung oder Staffelung bei der fixen Entgeltkomponente in Abhängigkeit der Gesamtmenge.

Diese Aufzählung ist nicht abschließend und soll es auch gar nicht sein. Sie soll vielmehr veranschaulichen, welche grundsätzlichen Möglichkeiten bei der Entgeltgestaltung bestehen, um finanzielle Anreize zu einem sorgsamem Umgang mit Wasser zu setzen. Welche rechtlichen Rahmenbedingungen dabei zu berücksichtigen sind, wird in den nachfolgenden Kapiteln 2 und 3 erläutert.

2. Überblick über den Rechtsrahmen für die Gestaltung von Wassergebühren

2.1. Rechtliche Systematik

2.1.1. Unterscheidung von Gebühren und privatrechtlichen Entgelten und anwendbares Recht

Bei von Kunden für die Wasserversorgung zu zahlenden Entgelten ist rechtlich grundlegend zwischen Gebühren und sonstigen Kommunalabgaben einerseits und privatrechtlichen Entgelten andererseits zu unterscheiden. Führt eine Gemeinde bzw. deren Eigenbetrieb oder ein sonstiger Hoheitsträger, wie z. B. ein Zweckverband, ein Wasserverband oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts die öffentliche Wasserversorgung durch, so kann der Hoheitsträger wählen, ob er die Rechtsbeziehungen zu den Kunden öffentlich-rechtlich ausgestaltet, also öffentliche Einrichtungen bildet und Satzungen erlässt, oder ob er privatrechtliche Rechtsbeziehungen zu den Kunden eingeht und mit diesen Verträge über die Wasserversorgung schließt. Wasserversorgern in privater Rechtsform wie einer GmbH oder AG steht dagegen nur die zweite Variante zur Verfügung.

Gebühren

Bei öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung werden Kommunalabgaben, also insbesondere Benutzungsgebühren erhoben. Diese werden durch Bescheid, also einen Verwaltungsakt, festgesetzt. Die rechtlichen Vorgaben für Benutzungsgebühren sind in den Kommunalabgabengesetzen (KAG) der Bundesländer geregelt⁴. In Hessen ist dies das Gesetz über kommunale Abgaben (HKAG oder KAG Hessen). Zudem gelten die bundesrechtlichen Prinzipien der Gleichbehandlung und der Äquivalenz, wobei Äquivalenz als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bedeutet, dass die Höhe einer Gebühr nicht außer Verhältnis zum Wert der Leistung stehen darf.

Privatrechtliche Entgelte

Bei privatrechtlicher Ausgestaltung verlangt der Versorger privatrechtliche Entgelte, auch Preise genannt, über welche er den Kunden eine Rechnung stellt. Ausdrückliche gesetzliche Vorgaben speziell für Wasserpreise bestehen nicht. Insbesondere finden weder die Kommunalabgabengesetze Anwendung⁵ noch enthält die bei privatrechtlicher Versorgung von Letztverbrauchern (mit Ausnahme von Industrieunternehmen) zur

⁴ In den Stadtstaaten gibt es vergleichbare Regelungen, wobei derzeit nur in Berlin die öffentliche Wasserversorgung öffentlich-rechtlich ausgestaltet ist; Vorgaben für Benutzungsgebühren finden sich hier im Berliner Betriebesgesetz (BerlBG).

⁵ In Rheinland-Pfalz bestimmt § 7 Abs. 9 KAG, dass auf privatrechtliche Entgelte der Gebietskörperschaften die für Benutzungsgebühren geltenden Regelungen entsprechende Anwendung finden.

Anwendung kommende Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV) Regelungen zur Preisgestaltung. Sie gibt dem Versorger jedoch das Recht, die Preise einseitig festzulegen und zu ändern. Daher wird die so genannte Billigkeitskontrolle nach § 315 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) herangezogen. Diese Regelung bestimmt, dass bei einseitigen Leistungsbestimmungsrechten eines Vertragspartners die Leistungsbestimmung und vorliegend also die Preisbestimmung im Zweifel nach billigem Ermessen zu erfolgen hat. Bei Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge wie der öffentlichen Wasserversorgung erfolgt die Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Billigkeit anhand der von Rechtsprechung entwickelten grundlegenden Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens. Diese umfassen die Prinzipien der Gleichbehandlung, der Äquivalenz und der Kostendeckung⁶. Letzteres ist in dem Sinne zu verstehen, dass das Entgeltaufkommen die Kosten nicht unangemessen überschreiten darf (wobei insoweit Spielräume bestehen und im Detail vieles nicht abschließend geklärt ist).

Soweit Wasserversorger faktisch und bei Bestehen eines Anschluss- und Benutzungszwangs auch rechtlich über eine Monopolstellung verfügen, kommen zudem die kartellrechtlichen Bestimmungen über das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung in § 19 GWB und speziell für den Wasserbereich in § 31 GWB zur Anwendung.

2.1.2. Ansatzfähige Kosten sowie Entgeltmaßstäbe

Begriffliche Unterscheidungen

Bei den Vorgaben für die Gestaltung von Entgelten für die Wasserversorgung ist auch mit Blick auf die vorliegende Thematik der Berücksichtigung umwelt- und ressourcenbezogener Lenkungsziele grundlegend zwischen den beiden folgenden Aspekten zu unterscheiden:

- Welche Kosten sind im Rahmen der Entgelte ansatzfähig und in welchem Umfang und aus welchen Gründen ist eine Überschreitung der Kosten bei der Ermittlung des insgesamt aufzubringenden Entgeltvolumens durch einen Wasserversorger zulässig?
- Auf welche Weise darf das danach zulässige Entgeltvolumen auf die Entgeltpflichtigen verteilt werden, d. h. nach welchen Maßstäben dürfen die Entgelte bemessen werden und welche Anforderungen gelten für die konkrete Ausgestaltung der Entgeltmaßstäbe durch einen Wasserversorger?

⁶ Z. B. BGH, Urt. v. 20.05.2015, Az. VIII ZR 138/14 m. w. N.

Dies gilt grundsätzlich auch für andere Entgeltarten als die laufenden Entgelte in Form von Benutzungsgebühren bzw. Wasserpreise, also namentlich Verwaltungsgebühren, Beiträge bzw. Baukostenzuschüsse sowie die Erstattung der Hausanschlusskosten. Dargestellt werden im Folgenden nur die laufenden Entgelte, da nur diese für vorliegende Thematik von Bedeutung sind.

Gebühren

Die Kommunalabgabengesetze bestimmen die ansatzfähigen Kosten grundsätzlich in ähnlicher Weise dergestalt, dass das Gebührenaufkommen die Kosten der jeweiligen öffentlichen Einrichtung decken, aber nicht überschreiten soll und dass die Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln sind. Daneben nennen die Gesetze typischerweise bestimmte Kosten, welche berücksichtigt werden dürfen (z. B. Entgelte für Fremdleistungen, Abschreibungen, Kapitalverzinsung).

Bezüglich der Gebührenmaßstäbe nennen die Kommunalabgabengesetze typischerweise Mengengebühren und Grundgebühren und bestimmen, dass die Gebühren grundsätzlich nach Art und Maß der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen sind (so genannter Wirklichkeitsmaßstab) bzw., wenn dies schwierig oder mit hohem Aufwand verbunden ist, ein so genannter Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden darf. Teilweise wird auch bestimmt, dass das Maß der Kostenverursachung berücksichtigt werden darf. Grundgebühren werden bei der Wasserversorgung für Vorhaltekosten erhoben, welche durch die ständige Vorhaltung lieferbereiter Wasserversorgungsanlagen entstehen. Mengengebühren werden bei der Wasserversorgung für die gelieferten Wassermengen gezahlt, decken aber auch die Vorhaltekosten ab, soweit diese nicht in der Grundgebühr berücksichtigt sind. Nach welchen Maßstäben die Grund- und Mengengebühren zu bemessen sind, geben die Kommunalabgabengesetze nicht ausdrücklich vor. Bei der Mengengebühr ergibt sich jedoch bereits aus ihrem Charakter eine grundsätzliche Bemessung nach der Abnahmemenge. Bei der Grundgebühr bestehen dagegen erhebliche Spielräume; verbreitet ist insbesondere eine Bemessung nach der Größe des Wasserzählers, nach der Zahl der Wohneinheiten oder in jüngerer Zeit auch nach der Abnahmemenge.

Inwieweit die Gebühren linear zu bemessen sind bzw. auch progressiv oder degressiv gestaltet werden dürfen, wird teilweise gleichfalls geregelt.

Einige Kommunalabgabengesetze regeln auch die Zulässigkeit von Mindestgebühren ausdrücklich.

Privatrechtliche Entgelte

Für privatrechtliche Entgelte gilt im Rahmen der Billigkeitskontrolle nach § 315 BGB in Verbindung mit den grundlegenden Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens grundsätzlich Ähnliches. Jedoch bestehen hier mangels ausdrücklicher Regelungen größere Spielräume, u. a. was die Kostenüberschreitung, Entgeltarten und Zulässigkeit von Progressionen und Degressionen anbelangt.

Aus praktischer Sicht ist festzustellen, dass sich die zivilgerichtliche Rechtsprechung bei der Überprüfung privatrechtlicher Wasserentgelte stark an den für Benutzungsgebühren geltenden kommunalabgabenrechtlichen Regelungen orientiert und geneigt ist, danach zulässige Gebührengestaltungen auch bei privatrechtlichen Entgelten als zulässig anzusehen.

Die kartellrechtlichen Bestimmungen über das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung in §§ 19 und 31 GWB enthalten gleichfalls ein Verbot der unangemessenen Kostenüberschreitung, wobei hier im Detail andere Maßstäbe gelten als bei § 315 BGB. Für die Gestaltung der Entgeltmaßstäbe lassen sich dem Kartellrecht keine konkreten Vorgaben entnehmen; allenfalls können solche aus dem kartellrechtlichen Diskriminierungsverbot abgeleitet werden.

2.1.3. Unterschiedliche Kundengruppen

Rechtlich zu differenzieren ist weiterhin zwischen unterschiedlichen Kundengruppen. So erfolgt die Wasserversorgung an so genannte Weiterverteiler, also an (andere) Wasserversorger grundsätzlich auf vertraglicher Grundlage. D. h. die Kommunalabgabengesetze finden hier keine Anwendung.

Außerhalb des Privatkundenbereichs wird zudem der Wasserbedarf in nicht unerheblichem Umfang außerhalb der öffentlichen Wasserversorgung, z. B. über Eigengewinnungsanlagen von Landwirten oder Industriebetrieben, gedeckt. Insoweit spielen die gesetzlichen Vorgaben für Benutzungsgebühren von vornherein keine Rolle.

Gebühren

Bei öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung der Wasserversorgung wird im Übrigen in der Regel nicht zwischen „normalen“ Haushalts- und Kleingewerbekunden einerseits und Großabnehmern andererseits unterschieden. Vielmehr unterfallen alle Letztverbraucher im Gebiet der jeweiligen öffentlichen Einrichtung gleichermaßen den Satzungsbestimmungen einschließlich der Regelungen über Gebühren.

Privatrechtliche Entgelte

Bei privatrechtlicher Wasserversorgung bestimmt die AVBWasserV in § 1 Abs. 2 ausdrücklich, dass sie nicht für die Versorgung von Industrieunternehmen gilt. D. h. auch die Tarifpreise eines Wasserversorgers gelten nicht für Industrieunternehmen, soweit deren Geltung nicht mit dem jeweiligen Unternehmen ausdrücklich vertraglich vereinbart ist. Bei sonstigen nichtindustriellen Großabnehmern kommen dagegen umgekehrt die Tarifpreise zur Anwendung, soweit nichts Abweichendes vereinbart wurde.

2.1.4. Entgeltschuldner

Gebühren

Bei Gebühren muss in der betreffenden Satzung geregelt werden, wer Gebührenpflichtiger ist. Teilweise enthalten die Kommunalabgabengesetze Regelungen dazu, wer als Gebührenpflichtiger in Betracht kommt. Grundsätzlich sind dies die Grundstückseigentümer; es kommen aber auch andere dinglich (z. B. Erbbauberechtigte, Nutznießer) oder schuldrechtlich (z. B. Mieter, Pächter) Nutzungsberechtigte als Gebührenpflichtige in Betracht. In der Praxis werden in den Satzungen ganz überwiegend die Grundstückseigentümer als Gebührenpflichtige bestimmt. Diese geben die zu zahlenden Wassergebühren im Falle der Vermietung dann über die Nebenkostenabrechnung an die Mieter weiter. Die Berechnung der Mengengebühren erfolgt bei Grundstücken mit mehreren Wohn- oder wirtschaftlichen Einheiten grundsätzlich anhand der durch eine Messeinrichtung für das gesamte Grundstück gemessenen Mengen. Ob die Weitergabe an die Mieter über die Nebenkostenabrechnung des Grundstückseigentümers als Vermieter dann ebenfalls mengenbezogen erfolgt oder pauschal (z. B. nach Wohnfläche), hängt davon ab, ob Wohnungswasserzähler vorhanden sind, was nicht immer der Fall ist (siehe hierzu den Exkurs auf Seite 13).

Das Hessische KAG gibt nicht ausdrücklich vor, wer gebührenpflichtig ist. Es bestimmt nur in § 10 Abs. 1 Satz 1, dass Benutzungsgebühren als Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung erhoben werden können. Gebührenpflichtig kann danach also sein, wer die betreffende öffentliche Einrichtung in Anspruch nimmt. Dies ist bei der öffentlichen Wasserversorgung in jedem Falle der Grundstückseigentümer oder Erbbauberechtigte. Aber auch Mieter und Pächter nehmen die Einrichtung in Anspruch und kommen daher als Gebührenpflichtige in Betracht⁷. Die Konkretisierung erfolgt durch die jeweilige Abgabensatzung.

⁷ HessVGH, Beschl. v. 31.03.2010, Az. 5 A 254/10.

Privatrechtliche Entgelte

Bei privatrechtlichen Entgelten ist gesetzlich nicht vorgegeben, ob der Wasserversorger die Versorgungsverträge mit den Grundstückseigentümern oder Nutzungsberechtigten wie Mietern schließt und wer dementsprechend die Entgelte für die Wasserversorgung schuldet. Typischerweise werden die Verträge ebenfalls mit den Grundstückseigentümern geschlossen, sodass sich die Weitergabe der Entgelte im Falle der Vermietung ebenso wie bei Gebühren darstellt.

Exkurs: Rechtsrahmen für Wohnungswasserzähler

- **Bauordnungsrechtliche Pflicht zum Einbau von Wohnungswasserzählern**

Eine Pflicht zum Einbau von Wohnungswasserzählern, d. h. Kalt- und Warmwasserzählern, ergibt sich in Hessen – ähnlich wie in anderen Bundesländern auch – aus dem Bauordnungsrecht. Gemäß § 46 Abs. 2 Satz 1 der Hessischen Bauordnung (HBO) – dessen Vorgängernorm im Jahr 1994 erstmals in Kraft getreten ist⁸ – muss jede Wohnung Einrichtungen zur Erfassung des Wasserverbrauchs haben. Demnach gilt für alle seit erstmaligem Inkrafttreten dieser Regelung errichteten Wohnungen und ggf. bei Nutzungsänderungen im Sinne der HBO eine bauordnungsrechtliche Pflicht zum Einbau von Wohnungswasserzählern. Nach § 46 Abs. 2 Satz 2 HBO gilt diese Pflicht nicht bei Nutzungsänderungen, wenn die Anforderung nach Satz 1 nur mit unverhältnismäßigem Mehraufwand erfüllt werden kann. Eine generelle Pflicht zur Nachrüstung von Wohnungswasserzählern bei Gebäuden, welche bereits vor Inkrafttreten der Regelung errichtet wurden, sieht die HBO nicht vor.

Die Pflicht zum Einbau von Wohnungswasserzählern dient wie § 36 HWG – wonach die Träger der öffentlichen Wasserversorgung im Rahmen bestehender technischer und wirtschaftlicher Möglichkeiten auf eine rationelle Verwendung des Wassers hinwirken sollen (§ 36 Abs. 1 Satz 1 HWG) – dem sparsamen Umgang mit Wasser; es soll die unkontrollierte Entnahme von Trinkwasser unterbunden werden⁹.

- **Abrechnung nach Verbrauch gegenüber Mietern**

Nach § 556a Abs. 1 Satz 2 BGB (Abrechnungsmaßstab für Betriebskosten) sind Betriebskosten, die von einem erfassten Verbrauch oder einer erfassten Verursachung durch die Mieter abhängen, nach einem Maßstab umzulegen, der dem unterschiedlichen Verbrauch oder der unterschiedlichen Verursachung

⁸ § 47 Abs. 9 Hessische Bauordnung vom 20. Dezember 1993, GVBl. I S. 655.

⁹ Hornmann, in: Hornmann, HBO, 4. Aufl. 2022, § 46 Rn. 5.

Rechnung trägt. Diese Verpflichtung zur verbrauchsabhängigen Umlage der Kosten der Wasserversorgung besteht nach der Rechtsprechung erst dann, wenn alle Mietwohnungen eines Gebäudes mit Wasserzählern ausgestattet sind¹⁰. Nicht abschließend geklärt ist, ob von dieser Pflicht zur verbrauchsabhängigen Umlage bei Erfassung des Verbrauchs durch anderweitige vertragliche Bestimmungen abgewichen werden kann¹¹.

- **Abrechnung nach Verbrauch bei Wohnungseigentum**

Nach § 16 Abs. 2 Satz 1 des Wohnungseigentumsgesetzes (WEG) sind die Kosten der Gemeinschaft der Wohnungseigentümer, insbesondere der Verwaltung und des gemeinschaftlichen Gebrauchs des gemeinschaftlichen Eigentums, von jedem Wohnungseigentümer nach dem Verhältnis seines Anteils zu tragen. Nach § 16 Abs. 2 Satz 2 WEG können Wohnungseigentümer für einzelne Kosten oder bestimmte Arten von Kosten eine von Satz 1 oder von einer Vereinbarung abweichende Verteilung beschließen. Zu den Kosten des gemeinschaftlichen Gebrauchs zählen die Betriebskosten, also auch die Kosten der Wasserversorgung¹². Nach dem Gesetz erfolgt demnach im Falle von Wohnungseigentum im Innenverhältnis in Ermangelung anderweitiger Regelungen eine pauschale Aufteilung der Kosten nach Miteigentumsanteil. Eine abweichende Regelung – beispielsweise Aufteilung nach erfasstem Verbrauch – durch die Wohnungseigentümer ist jedoch möglich¹³ und bei Wohnungen, die im Einklang mit dem materiellen Bauordnungsrecht über Wohnungswasserzähler verfügen, wohl auch praktikabel. Dabei kann die bauordnungsrechtliche Pflicht zum Einbau von Wohnungswasserzählern zu einer Ermessensreduktion bezüglich des aufgrund des Selbstverwaltungsrechts bestehenden Ermessensspielraums der Wohnungseigentümer hinsichtlich der Abrechnungsweise dahingehend führen, dass nur die verbrauchsabhängige Kostenverteilung einer ordnungsgemäßen Verwaltung entspricht¹⁴.

- **Zusammenfassung zu Wohnungswasserzählern**

In Hessen besteht bei Neubauten, grundsätzlich nicht aber im Bestand, eine bauordnungsrechtliche Pflicht zum Einbau von Wohnungswasserzählern. Dies führt in Verbindung mit der mietrechtlichen Verpflichtung

¹⁰ BGH, Urt. v. 12. 03. 2008, Az. VIII ZR 188/07.

¹¹ Vgl. *Zehelein*, in: MüKoBGB, 9. Aufl. 2023, § 556a BGB Rn. 34 mit guten Argumenten gegen eine Abweichungsmöglichkeit von § 556a Abs. 1 Satz 2 BGB.

¹² *Scheller*, in: MüKoBGB, 9. Aufl. 2023, § 16 WEG Rn. 26.

¹³ *Scheller*, in: MüKoBGB, 9. Aufl. 2023, § 16 WEG Rn. 30.

¹⁴ LG Hamburg, Urt. v. 29.12.2010, Az. 318 S 101/10.

zur verbrauchsabhängigen Umlage durch den Vermieter im Falle des Vorhandenseins von Wohnungswasserzählern dazu, dass insbesondere bei Gebäuden, die seit Inkrafttreten der Regelung errichtet worden sind, in der Regel eine verbrauchsabhängige Umlage auf die Mieter erfolgen dürfte. Wohnungseigentümer können selbst entscheiden, nach welchem Maßstab die Betriebskosten verteilt werden. Die baurechtliche Verpflichtung zum Einbau von Wohnungswasserzählern bzw. deren Vorhandensein kann jedoch Einfluss auf die Entscheidungsfreiheit der Wohnungseigentümer diesbezüglich haben.

Auch soweit bei Grundstücken mit mehreren Wohneinheiten eine verbrauchsabhängige Verteilung der anfallenden Wassergebühren erfolgt, ist zu beachten, dass das Entgeltsystem des Wasserversorgers nicht spiegelbildlich an die Mieter weitergegeben werden kann und muss. Etwa bei einer progressiv nach Abnahmemenge gestaffelten Mengengebühr kann die Staffelung schon rein faktisch nicht an die Mieter „durchgereicht“ werden, da die einzelnen Mieter mit ihrer jeweiligen Abnahmemenge in der Regel in einer geringeren und damit teureren Stufe der Staffelung liegen dürften als das Grundstück insgesamt.

2.1.5. Exkurs: Rechtsrahmen für Verbraucherinformationen (Wasserentgelte und Mengen)

Öffentliche Bekanntmachung von Gebührensatzungen

Bei öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung der Wasserversorgung regelt eine Satzung (z. B. Beitrags- und Gebührensatzung) die Höhe der Benutzungsgebühren; d. h. Gebührenänderungen erfolgen durch Erlass von Änderungssatzungen. Nach § 5 Abs. 3 Satz 1 HGO sind Satzungen – und damit auch Satzungsänderungen – bekannt zu machen; erst nach Bekanntmachung treten sie in Kraft (§ 5 Abs. 3 Satz 2 HGO). § 7 HGO regelt die Einzelheiten der öffentlichen Bekanntmachung. Danach erfolgen öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden grundsätzlich in einer örtlich verbreiteten, mindestens einmal wöchentlich erscheinenden Zeitung, in einem Amtsblatt oder im Internet (§ 7 Abs. 1 HGO). Kleinere Gemeinden können auch andere als die genannten Formen der Bekanntmachung wählen (§ 7 Abs. 2 HGO). Jede Gemeinde ist dazu verpflichtet, die Form ihrer öffentlichen Bekanntmachungen in der Hauptsatzung der Gemeinde zu regeln (§ 7 Abs. 3 HGO).

Über die konkrete Höhe der für einen bestimmten Erhebungszeitraum (zumeist ein Jahr) zu zahlenden Gebühren und die abgenommene Wassermenge wird der Gebührenpflichtige erst mit dem Gebührenbescheid nach Ende des Erhebungszeitraums in Kenntnis gesetzt.

Öffentliche Bekanntgabe der Wasserpreise nach AVBWasserV bei privatrechtlicher Wasserversorgung

Bei privatrechtlicher Wasserversorgung ist die Wirksamkeit von Preisregelungen des Wasserversorgers gegenüber seinen Tarifikunden an eine öffentliche Bekanntgabe der Preise geknüpft (§ 1 Abs. 4 AVBWasserV). Dasselbe gilt für Preisänderungen, sofern sie nicht dem Kunden im Einzelfall mitgeteilt werden (§ 4 Abs. 2 Satz 2 AVBWasserV). Eine Form gibt die AVBWasserV für die öffentliche Bekanntgabe nicht vor. Möglich sind jedoch beispielsweise Veröffentlichungen auf der Website des Wasserversorgers und in der Tagespresse. Bei der öffentlichen Bekanntgabe ist zwar die tatsächliche Kenntnisnahme der Kunden nicht gesichert.

Ähnlich wie bei Gebühren wird der Kunde über die konkrete Höhe des zu zahlenden Preises in jeweiligen Abrechnungszeitraum (ebenfalls in der Regel ein Jahr) und seine Abnahmemenge durch die die nach Ende des Abrechnungszeitraums gestellte Rechnung informiert.

Informationspflichten für Betreiber von Wasserversorgungsanlagen nach der Trinkwasserverordnung

§§ 45 und 46 TrinkwV verpflichten Betreiber zentraler Wasserversorgungsanlagen, also Wasserversorger unabhängig von der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Ausgestaltung der Wasserversorgung, zur regelmäßigen Information über das Trinkwasser.

Nach § 45 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 TrinkwV ist der Betreiber einer zentralen Wasserversorgungsanlage verpflichtet, die betroffenen Anschlussnehmer mindestens jährlich über die Gebühren und den Preis des gelieferten Trinkwassers pro Liter und Kubikmeter zu informieren. Überdies muss der Wasserversorger, wenn diese Informationen für ihn verfügbar sind, den Anschlussnehmer über die abgenommene Wassermenge für das Kalenderjahr oder den Abrechnungszeitraum sowie bei technischer Machbarkeit über die Entwicklung der jährlichen Wasserabnahme im Vergleich mindestens zum letzten Abrechnungszeitraum und die von vergleichbaren Haushalten durchschnittlich jährlich abgenommene Wassermenge informieren (§ 45 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 u. 2 und Satz 2 TrinkwV). Der Anschlussnehmer ist verpflichtet, das Informationsmaterial unverzüglich an betroffene Verbraucher, die durch ihn mit Trinkwasser versorgt werden, in Textform weiterzugeben (§ 45 Abs. 4 Satz 3 i. V. m. Abs. 1 Satz 2 TrinkwV). Danach müssen also Hauseigentümer die entsprechenden Informationen an ihre Mieter weitergeben. Was die Abnahmemenge einzeln betroffener oder vergleichbarer Haushalte in Mehrfamilienhäusern anbelangt, liegen beim Wasserversorger in der Regel jedoch keine Daten vor.

Überdies müssen Wasserversorger Verbraucher online über Möglichkeiten des verantwortungsvollen Umgangs mit Wasser sowie über Wasserpreise- und gebühren informieren: Gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 7 Buchst. a TrinkwV muss der Betreiber einer zentralen Wasserversorgungsanlage die Verbraucher über eine Internetseite in benutzerfreundlicher und verbrauchergerechter Weise über Empfehlungen zur Verringerung der

Menge des verbrauchten Trinkwassers und zum sonstigen verantwortungsvollen Umgang mit Wasser entsprechend den Gegebenheiten an dem Ort, an dem das Trinkwasser bereitgestellt oder abgegeben wird, informieren. Betreiber größerer Wasserversorgungsanlagen¹⁵ sind überdies verpflichtet, die Verbraucher über das Internet jährlich aktualisierend in benutzerfreundlicher und verbrauchergerechter Weise über die Zusammensetzung der Gebühren oder der Preise pro Kubikmeter Trinkwasser unter Angabe der fixen und variablen Kosten sowie über Kosten im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Trinkwasser im öffentlichen Raum nach § 50 Absatz 1 Satz 2 des Wasserhaushaltsgesetzes, sofern diese Bereitstellung dem Betreiber obliegt und diese Kosten Bestandteil der Entgeltkalkulation sind, zu informieren (§ 46 Abs. 2 Nr. 3 TrinkwV).

2.2. Derzeitige Rechtslage zur Gestaltung von Wasserentgelten in Hessen

2.2.1. Hessisches Kommunalabgabengesetz

Ansatzfähige Kosten

Auch in Hessen bestimmt das KAG, dass Benutzungsgebühren in der Regel so zu bemessen sind, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden und dass das Gebührenaufkommen die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen soll (§ 10 Abs. 1 HKAG). Die Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln (§ 10 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 HKAG).

Gebührenmaßbemessung

Ebenso wie die Kommunalabgabengesetze der meisten anderen Bundesländer unterscheidet auch das KAG in Hessen bei Benutzungsgebühren zwischen einer Mengengebühr und einer Grundgebühr und bestimmt, dass die Mengengebühr grundsätzlich nach Art und Umfang der Inanspruchnahme zu bemessen ist (Wirklichkeitsmaßstab) und dass, wenn dies besonders schwierig oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist, ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden kann, der nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu der Inanspruchnahme stehen darf (§ 10 Abs. 3 HKAG).

Zur linearen Gebührengestaltung bzw. zur Zulässigkeit von Progressionen oder Degressionen trifft das KAG Hessen keine ausdrücklichen Bestimmungen. Eine lineare Gestaltung insbesondere der Mengengebühr ist gleichwohl zulässig und entspricht dem Regelfall, da dies grundsätzlich die Bemessung nach dem Umfang der Inanspruchnahme der Lieferleistung abbildet. Das Fehlen einer ausdrücklichen Regelung zur Zulässigkeit von Progressionen und Degression bedeutet nicht, dass solche per se ausgeschlossen sind. Da für Hessen auch

¹⁵ Die Grenze liegt bei der Abgabe von mindestens 10.000 m³ Trinkwasser pro Tag oder an mindestens 50.000 Personen.

keine gefestigte Rechtsprechung zu dieser Frage ersichtlich ist, lässt sich die Rechtslage jedoch nicht eindeutig feststellen. Für die grundsätzliche Zulässigkeit von Progressionen und Degressionen spricht, dass der Gesetzgeber solche hätte ausdrücklich ausschließen können, wenn dies seine Absicht war. Dass er dies nicht getan hat, deutet darauf hin, dass die Bestimmung der Zulässigkeit im Einzelfall anhand der allgemeinen Grundsätze erfolgen soll.

Aus der Regelung zur Gebührenbemessung nach dem Wirklichkeitsmaßstab des Umfangs der Inanspruchnahme in § 10 Abs. 3 Satz 1 HKAG wird teilweise aber auch geschlussfolgert, dass der Gebührensatz der Mengengebühr, also die Gebühr je Einheit (typischerweise Kubikmeter) grundsätzlich nicht in Abhängigkeit von der Abnahmemenge des jeweiligen Nutzers progressiv oder degressiv gestaltet werden darf, sondern dies nur ausnahmsweise nach § 10 Abs. 3 Satz 2 HKAG zulässig ist, z. B. unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Unvertretbarkeit, wenn die Kosten mit zunehmender Abnahmemenge überproportional steigen.

Eine solch enge Auslegung erscheint unter Berücksichtigung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und der einschlägigen Rechtsprechung zur Gestaltung von Benutzungsgebühren jedoch nicht zwingend. Vielmehr ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass die Einrichtungsträger bei der Gestaltung ihrer Benutzungsgebühren über weite Gestaltungsspielräume verfügen¹⁶. Da das KAG Hessen progressive und degressive Gebührenstaffelungen nicht ausdrücklich verbietet, lässt sich daher auch vertreten, dass solche zulässig sind, wenn sie sachlich begründet werden können. Neben überproportional steigenden bzw. sinkenden Kosten kommen dabei auch andere Gesichtspunkte wie steigende Umweltbelastungen durch übermäßigen Wassergebrauch in Betracht.

Daneben bestimmt das KAG Hessen, dass bei der Gebührenbemessung sonstige Merkmale, insbesondere soziale Gesichtspunkte oder eine Ehrenamtstätigkeit, berücksichtigt werden, wenn öffentliche Belange es rechtfertigen (§ 10 Abs. 4 HKAG). Zwar können grundsätzlich auch Aspekte der Umwelt- und Ressourcenschonung hierunter fallen. Die Regelung gilt jedoch ausdrücklich nicht für Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang. Da ein solcher im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung in der entsprechenden Satzung regelmäßig angeordnet wird, kann die Bestimmung nur dann herangezogen werden, wenn der Einrichtungsträger auf die Anordnung eines Anschluss- und Benutzungszwangs verzichtet.

¹⁶ Z. B. BVerwG, Beschl. v. 28.07.2015, Az. 9 B 17715 m. w. N.

2.2.2. Regelung zur Entgeltgestaltung im Hessischen Wassergesetz

Inhalt der Regelung

Eine spezielle Bestimmung für den Wasserbereich findet sich in § 36 Abs. 1 Nr. 4 des Hessischen Wassergesetzes (HWG). Diese lautet wie folgt:

"(1) Die Träger der öffentlichen Wasserversorgung und von ihnen beauftragte Dritte sollen im Rahmen bestehender technischer und wirtschaftlicher Möglichkeiten auf eine rationelle Verwendung des Wassers hinwirken, insbesondere durch [...]"

4. Förderung des rationellen Umgangs mit Wasser durch die Gestaltung der Benutzungsbedingungen und -entgelte."

Danach soll also u. a. durch die Gestaltung der Benutzungsentgelte auf eine rationelle Verwendung des Wassers hingewirkt werden. Indem die Regelung nicht von Benutzungsgebühren, sondern von Benutzungsentgelten spricht und neben den Trägern der öffentlichen Wasserversorgung auch die von diesen beauftragten Dritten adressiert, gilt sie ihrer Intention nach gleichermaßen für Benutzungsgebühren wie für privatrechtliche Entgelte. Die Regelung ist bereits seit 1989 weitgehend unverändert im HWG enthalten¹⁷.

Die Bestimmung ist als Soll-Vorschrift ausgestaltet. Das bedeutet, im Regelfall ist sie als Pflicht zu verstehen und nur bei Vorliegen besonderer Umstände darf von ihr abgewichen werden. Das Soll bezieht sich allerdings nur generell auf das Hinwirken auf eine rationelle Verwendung des Wassers, nicht aber auf die einzelnen in der Norm beispielhaft aufgezählten Maßnahmen. Eine Pflicht der Wasserversorger, speziell durch die Gestaltung der Benutzungsentgelte auf einen rationellen Umgang mit Wasser hinzuwirken, lässt sich der Bestimmung daher nicht entnehmen.

Rationeller Umgang mit Wasser ist begrifflich nicht notwendig gleichzusetzen mit einer Reduzierung des Wasserbedarfs. Jedoch erscheint eine solche als der vom Gesetzgeber primär verfolgte Zweck, da § 36 HWG überschrieben ist mit „*Sparsamer Umgang mit Wasser*“ und die übrigen in der Norm genannten Maßnahmen grundsätzlich auf eine solche Bedarfsreduzierung ausgerichtet sind.

¹⁷ Ursprünglich als § 47 f. HWG.

Welche Gestaltungen der Benutzungsentgelte einen rationellen Umgang mit Wasser fördern, konkretisiert die Regelung im HWG selbst nicht. Auch der Gesetzesbegründung¹⁸ lässt sich diesbezüglich nichts entnehmen. Daher besteht insoweit ein Spielraum der adressierten Wasserversorger. In Betracht kommen insb. progressiv gestaltete Mengenpreise oder generell ein hoher Anteil des Mengenpreises am Gesamtpreis.

Verhältnis zum KAG bei Benutzungsgebühren

Fraglich ist allerdings, in welchem Verhältnis die Regelung in § 36 Abs. 1 Nr. 4 HWG zu den Bestimmungen zu Benutzungsgebühren in § 10 KAG Hessen stehen.

In der Normenhierarchie stehen beide Regelungen auf derselben Stufe, da es sich bei HWG und KAG Hessen gleichermaßen um förmliche Gesetze des hessischen Landesgesetzgebers handelt. Auch sachlich kann nicht generell eines der Gesetze als das speziellere betrachtet werden. Das Verhältnis der konkreten Bestimmungen ist daher durch Auslegung zu ermitteln.

Dies betrifft insbesondere die Zulässigkeit von (Mengen-)Gebühren, welche die Kosten überschreiten, sowie die Zulässigkeit progressiv gestaffelter (Mengen-)Gebühren.

Eine mögliche Gestaltung von Benutzungsgebühren zur Förderung des rationellen Umgangs mit Wasser kann darin liegen, das Wasser generell teurer zu machen, indem Gebühren erhoben werden, welche die Kosten übersteigen.

Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 3 HKAG soll das Gebührenaufkommen die Kosten der Einrichtung jedoch nicht übersteigen. Zwar sollen wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinden gemäß § 10 Abs. 1 Satz 4 KAG i. V. m. § 121 Abs. 8 Hessische Gemeindeordnung (HGO) einen Überschuss für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, die öffentliche Wasserversorgung als nach § 31 Abs. 1 HWG pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe stellt jedoch gemäß § 121 Abs. 2 Nr. 1 HGO kein solches wirtschaftliches Unternehmen dar.

Dass das Gebührenaufkommen die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen soll, bedeutet, dass im Regelfall eine Kostenüberschreitung unzulässig ist und nur ausnahmsweise bei Vorliegen besonderer Gründe hiervon abgewichen werden darf. Da die Bestimmungen in § 36 Abs. 1 HWG zum rationellen Umgang mit Wasser generell einzuhalten sind, kann ihnen kaum ein solcher Ausnahmecharakter beigemessen werden. Auch wurde das grundsätzliche Kostenüberschreitungsverbot in § 10 Abs. 1 Satz 3 HKAG erst 2013 und damit zeitlich nach der Bestimmung in § 36 Abs. 1 HWG, deren Vorgängerregelung bereits seit 1989 gilt, ausdrücklich

¹⁸ Gesetzesbegründung zur Vorgängerregelung, dem damaligen § 47 f HWG, LT-Drs. 12/4199 v. 07.03.1989, S. 47.

gesetzlich geregelt¹⁹. Dies spricht gleichfalls dagegen, dass nach § 36 Abs. 1 HWG kostenüberschreitende Wassergebühren zulässig sein sollen.

Wie bereits erläutert, kann das KAG Hessen generell so ausgelegt werden, dass progressiv gestaltete Mengengebühren zulässig sein können, soweit sich die Progression sachlich begründen lässt. Für Gebühren im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung bestätigt das Zusammenwirken mit § 36 Abs. 1 Nr. 4 HWG diese Auslegungsvariante. Die erforderliche Begründung liefert das HWG insoweit selbst in Form der Förderung des rationellen Umgangs mit Wasser. Auch andere Formen der Anreizsetzung über die Gebührenbemessung, welche dem KAG Hessen nicht widersprechen, können danach zulässig sein.

Verhältnis zum BGB bei privatrechtlichen Entgelten

Für privatrechtliche Entgelte im Bereich der Wasserversorgung verfügt der Hessische Landesgesetzgeber, wie dargestellt, grundsätzlich über keine Gesetzgebungskompetenz, da der Bundesgesetzgeber im Bereich des Privatrechts von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Der danach auf privatrechtliche Entgelte im Tarifikundenbereich anzuwendende Maßstab der Billigkeit gemäß § 315 BGB lässt jedoch Spielraum für seine Ausfüllung. Daher erscheint es denkbar, die Regelung des § 36 Abs. 1 Nr. 4 HWG, welche ihrem Wortlaut nach auch privatrechtliche Entgelte umfasst, bei der Bestimmung dessen, was billig ist, zumindest ihrem Rechtsgedanken nach heranzuziehen.

Da bei der Gestaltung privatrechtlicher Entgelte ohnehin ein größerer Spielraum besteht als bei Gebühren und die Rechtsprechung gebührenrechtlich zulässige Gestaltungen in der Regel auch bei privatrechtlichen Entgelten als zulässig ansieht, dürfte für letztere Ähnliches gelten wie für Gebühren.

2.3. Verfassungsrechtlicher Rahmen und -rechtliche Grenzen für gesetzliche Änderungen

2.3.1. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder nach dem Grundgesetz

Der rechtliche Rahmen für die Regelungsmöglichkeiten auf Landesebene wird zunächst durch die grundgesetzliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen mitbestimmt.

¹⁹ Die Rechtsprechung des Hessischen VGH ging jedoch auch bereits zuvor von einem grundsätzlichen Kostenüberschreitungsverbot aus; vgl. hierzu *Reutzel/Rullmann*, in: PdK, 4. EL Juli 2023, § 36 HWG Anm. 1.

Wasserhaushalt als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 Grundgesetz (GG) ist der Wasserhaushalt Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Wasserhaushalt „erstreckt sich auf das gesamte Wasserwirtschaftsrecht, d. h. auf die Bewirtschaftung des Oberflächen- und Grundwassers nach Güte und Menge“²⁰. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 71 Abs. 1 GG). Auf dem Gebiet des Wasserhaushalts (außer bezüglich stoff- oder anlagenbezogener Regelungen) können die Länder, auch wenn der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen (§ 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG). Im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht geht im Falle des Gebrauchs der Abweichungsmöglichkeit jeweils das spätere Gesetz vor (Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG).

Das bundesrechtliche Wasserhaushaltsgesetz trat erstmals 1957 in Kraft und stellt einen einheitlichen rechtlichen Rahmen für Wasserhaushalt und -wirtschaft her²¹. In dieser Funktion enthält das Wasserhaushaltsgesetz Vorschriften zur öffentlichen Wasserversorgung und teilweise auf das Unionsrecht zurückgehende Grundsätze für die Kosten von Wasserdienstleistungen und -nutzungen, die sich auch auf die erhobenen Gebühren auswirken können, indem sie Aufgaben definieren und Ziele vorgeben. Hervorzuheben sind dabei die folgenden Regelungen:

Der Wasserhaushalt ist, wie oben beschrieben, Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung mit der Möglichkeit der Abweichung durch die Landesgesetzgeber, sodass die Landeswassergesetze das WHG ergänzen und hiervon abweichen können. In Hessen gilt das Hessische Wassergesetz (HWG).

Mit Blick auf die Wasserentgeltgestaltung findet sich im HWG insbesondere der oben (Teil 1.B.II) bereits erwähnte § 36 (Sparsamer Umgang mit Wasser).

Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Kommunalabgabenrecht

Kommunalabgaben (Gebühren und Beiträge) sind Gegenstand der Landesgesetzgebung, soweit die Sachmaterie, zu deren Finanzierung die Gebühren und Beiträge erhoben werden, der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegt²². Da grundsätzlich den Ländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über das

²⁰ Seiler, in: BeckOK GG, 59. Ed. 15.09.2024, Art. 74 GG Rn. 108.

²¹ Pape, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 105. EL September 2024, Umweltrecht Besonderer Teil, 1.0 Rn. 1.

²² Höhne, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Stand: 01.09.2024, § 1 Rn. 16.

Recht kommunaler Einrichtungen und Anlagen zusteht, steht ihnen dem Grundsatz nach auch die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis über die damit einhergehenden kommunalen Gebühren und Beiträge zu.²³

Exkurs: Privatrechtliche Wasserversorgung - Privatrecht als Gegenstand konkurrierender Gesetzgebung

Soweit die Wasserversorgung aufgrund privatrechtlicher Wasserversorgungsverträge erfolgt, ist das bürgerliche Recht maßgeblich für die Ausgestaltung der privatrechtlichen Wasserentgelte. Das bürgerliche Recht ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Neben dem Bürgerlichen Gesetzbuch ist für Wasserversorgungsverträge (mit Tarifkunden) insbesondere auch die auf Bundesebene erlassene Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Wasserversorgung mit Wasser (AVB-WasserV) von Bedeutung, welche für die Entgeltbemessung jedoch keine Bestimmungen enthält.

2.3.2. Recht der Europäischen Union

Mit dem Unionsrecht bestehen auch supranationale Regelungen, die Einfluss auf die Ausgestaltung Wassergebühren und -kosten haben können.

Das Sekundärrecht der Europäischen Union kennt unterschiedliche Formen von Rechtsakten, die in Art. 288 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) aufgelistet sind. Eine zentrale Rolle spielen Richtlinien und Verordnungen. Verordnungen haben allgemeine Geltung und sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Sie wirken demnach wie nationale Gesetze, schaffen verbindliche Regelungen für ihre Adressaten, die auch natürliche und juristische Personen sein können²⁴, und bedürfen keines nationalen Umsetzungsaktes. Eine Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Adressaten einer Richtlinie sind demnach in der Regel die Mitgliedstaaten, die diese innerhalb der Umsetzungsfrist so ins nationale Recht umsetzen müssen, dass die verbindlichen Ziele der Richtlinie erreicht werden. Das Wasserwirtschaftsrecht ist bisher nicht Gegenstand von EU-Verordnungen. In diesem Bereich hat der Unionsgesetzgeber lediglich Richtlinien erlassen. Dazu zählen die 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 (Wasserrahmenrichtlinie) und die Richtlinie (EU) 2020/2184 des Europäischen Parlaments und

²³ Höhne, in: DrieHaus, Kommunalabgabenrecht, Stand: 01.09.2024, § 1 Rn. 16.

²⁴ Vgl. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 83. EL Juli 2024, Art. 288 AEUV Rn. 98.

des Rates vom 16. Dezember 2020 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Neufassung) (Trinkwasserrichtlinie). Während die Trinkwasserrichtlinie Ziele hinsichtlich der Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch zum Gegenstand hat (Art. 1 Abs. 1 Trinkwasserrichtlinie), betrifft die Wasserrahmenrichtlinie den Schutz von Gewässern unter anderem zwecks Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung auf der Grundlage eines langfristigen Schutzes der vorhandenen Ressourcen (Art. 1 Abs. Buchst. b) Wasserrahmenrichtlinie). Beide Richtlinien sind in nationales Recht umgesetzt worden. Die Wasserrahmenrichtlinie ist beispielsweise durch Vorschriften im WHG und in den Landeswassergesetzen umgesetzt. Somit wirken sich die Vorschriften der Wasserrahmenrichtlinie, welche Wasserkosten bzw. -gebühren betreffen, insbesondere Art. 9 (Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen), nicht direkt auf Wasserversorger aus, sondern in der Regel nur über die nationale Umsetzungsnorm (vgl. § 6a WHG²⁵). Demnach wird eine genauere Betrachtung der Richtlinien hier nicht vorgenommen. Es sei jedoch angemerkt, dass die zugrundeliegende EU-Richtlinie nichtsdestotrotz Auswirkungen auf die Rechtsanwendung haben kann; beispielsweise muss das nationale Umsetzungsrecht ggf. richtlinienkonform ausgelegt werden²⁶.

2.3.3. Finanzverfassungsrecht

Weiterhin wird der rechtliche Rahmen für die Ausgestaltung von Benutzungsgebühren durch das Finanzverfassungsrecht des Grundgesetzes (Art. 104a GG ff.) bestimmt.

Andere staatliche Abgabenarten als Steuern (und Zölle) sind im Grundgesetz allerdings nicht ausdrücklich geregelt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) bedürfen sie daher aufgrund der Begrenzungs- und Schutzfunktion der grundgesetzlichen Finanzverfassung einer besonderen Rechtfertigung.

Welche Arten nichtsteuerlicher Abgaben es gibt, lässt sich nicht eindeutig definieren. Üblicherweise wird insbesondere unterschieden zwischen:

- Vorzugslasten, d. h. Abgaben, die für die Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung erhoben werden, um deren Kosten zu decken (insbesondere Gebühren und Beiträge, z. B. Benutzungsgebühren);
- Abschöpfungsabgaben, also Abgaben, mit denen ein Sondervorteil ausgeglichen werden soll, dem kein unmittelbarer staatlicher Aufwand gegenübersteht (z. B. Wasserentnahmeentgelt), und

²⁵ Dazu auch *Hasche*, in: BeckOK UmweltR, 72. Ed. 1.12.2017, § 6a WHG (Einleitung).

²⁶ Vgl. im Einzelnen m. w. N. *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 83. EL Juli 2024, Art. 288 AEUV Rn. 133 ff.

- Sonderabgaben, d. h. Abgaben, die primär der Finanzierung staatlicher Aufgaben durch eine bestimmte Gruppe und außerhalb des allgemeinen Haushalts dienen (z. B. Abgabe nach dem Einwegkunststofffondsgesetz), wobei hier teilweise nochmals unterschieden wird zwischen Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion und Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion.

Für die rechtliche Zulässigkeit kommt es auf diese Unterscheidung aber nicht entscheidend an, da es keinen *numerus clausus* nichtsteuerlicher Abgabenarten gibt und die rechtlichen Anforderungen für alle nichtsteuerlichen Abgaben in ähnlicher Weise zur Anwendung kommen. Für Sonderabgaben gelten aufgrund ihrer Nähe zur Steuer allerdings besonders strenge Anforderungen.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat besondere Anforderungen an die Zulässigkeit nichtsteuerlicher Abgaben aufgestellt²⁷. Bei Benutzungsgebühren ist jedoch anerkannt, dass diese als Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer individuell zurechenbaren staatlichen Leistung grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig sind.

2.3.4. Allgemeine grundgesetzliche Prinzipien

Gleichbehandlung

Die Ausgestaltung von Gebühren findet im allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) eine Grenze. Danach ist innerhalb des Bereichs der eigenen Rechtssetzungsgewalt „im Verhältnis der Gebührenpflichtigen untereinander eine willkürliche gebührenrechtliche Ungleichbehandlung im wesentlichen gleicher Sachverhalte, aber auch eine willkürliche gebührenrechtliche Gleichbehandlung schlechterdings nicht mehr als gleich anzusehender Konstellationen“ unzulässig²⁸. Dabei ist jedoch verfassungsrechtlich nicht geboten, dass dem unterschiedlichen Maß der Inanspruchnahme staatlicher Leistung genau Rechnung getragen wird, sondern nur, dass in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit eine verhältnismäßige Belastungsgleichheit unter den Gebührenschuldern gewahrt bleibt²⁹.

²⁷ Z. B. BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, Az. 2 BvR 413/88.

²⁸ *Preisner*, in: DrieHaus, Kommunalabgabenrecht, Stand: 01.09.2024, § 4 Rn. 7 f.

²⁹ BVerwG, Urt. v. 01. 12. 2005, Az. 10 C 4/04, NVwZ 2006, 589; vgl. auch *Preisner*, in: DrieHaus, Kommunalabgabenrecht, Stand: 01.09.2024, § 4 Rn. 7.

Äquivalenz

Nach dem Äquivalenzprinzip ist die Gebührenbemessung verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, wenn sie in einem groben Missverhältnis zu den verfolgten legitimen Gebührenzwecken stehen. Demnach dürfen Gebührentatbestände keine Leistungen von Bürgern verlangen, die in einem groben Missverhältnis zu der konkreten Leistung der Verwaltung stehen³⁰. Der Gesetzgeber darf in diesem Zusammenhang bei der Gebührenbemessung über Zwecke der Kostendeckung und des Vorteilsausgleichs hinaus auch Zwecke der Verhaltenslenkung und soziale Zwecke verfolgen³¹. Dabei hat der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum hinsichtlich der anzuwendenden Gebührenmaßstäbe und -sätze, die auch über die Kostendeckung hinausgehenden Zwecken dienen³². Voraussetzung dafür, dass diese Gebührenzwecke geeignet sind, sachlich rechtfertigende Gründe für die Gebührenbemessung zu liefern, ist, dass die tatbestandliche Ausgestaltung der konkreten Gebührenregelung von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen wird³³.

Ohne Verfassungsrang: Kostenüberschreitungsverbot

Keinen Verfassungsrang hat das insbesondere für Benutzungsgebühren relevante Kostenüberschreitungsverbot³⁴, es wurzelt auch sonst nicht im Bundesrecht, sondern ergibt sich ausschließlich aus den jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen³⁵. D. h., Benutzungsgebühren müssen zwar von Verfassungswegen einen Gegenleistungscharakter haben, es ist jedoch nicht per se unzulässig, dass die Höhe der Benutzungsgebühren die Kosten der Leistungserbringung übersteigt. Vielmehr können hierzu auf einfachgesetzlicher Ebene durch den zuständigen Gesetzgeber grundsätzlich Regelungen getroffen werden, solange die Gebühr dem Äquivalenzprinzip entspricht, also nicht außer Verhältnis zum Wert der in Anspruch genommenen Leistung steht.

2.3.5. Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht

Nach Art. 28 Abs. 2 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, und auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung (Selbstverwaltungsrecht). Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind diejenigen Bedürf-

³⁰ Preisner, in: Drießhaus, Kommunalabgabenrecht, Stand: 01.09.2024, § 4 Rn. 6a.

³¹ BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, Az. 2 BvL 9/98 u.a.

³² BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, Az. 2 BvL 9/98 u.a.

³³ BVerfG, Urt. v. 19.03.2003, Az. 2 BvL 9/98 u.a.

³⁴ BVerfG, Beschl. v. 06.02.1979, Az. 2 BvL 5/76.

³⁵ BVerwG, Beschl. v. 01.03.2007, Az. 10 B 11.07.

nisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder zu dieser einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an³⁶.

Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung besteht nur „im Rahmen des Gesetzes“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG), sodass die kommunale Selbstverwaltung durch Gesetz beschränkt werden kann. Rechtfertigungsbedürftig kann dabei sowohl die Übertragung von Aufgaben an die Gemeinde als auch die Entziehung von Aufgaben sein³⁷. Dementsprechend ist eine Verpflichtung der Gemeinden zu einer bestimmten Ausgestaltung der Benutzungsgebühren grundsätzlich am Maßstab des Art. 28 Abs. 2 GG rechtfertigungsbedürftig.

Die Selbstverwaltung der Kommunen ist auch in Art. 137 Abs. 1 und 3 der Verfassung des Landes Hessen (HV) garantiert und unterliegt einem Gesetzesvorbehalt³⁸.

2.3.6. Staatsziele gemäß der Verfassung des Landes Hessen

Die Verfassung des Landes Hessen (HV) definiert in ihren Art. 26b ff. Staatsziele. Diese verpflichten den Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit zur fortlaufenden Beachtung und dazu, ihr Handeln nach den Staatszielen auszurichten (Art. 26a HV).

Nach Art. 26b HV stehen die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden. Nach Art. 26c HV berücksichtigen der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren. Dieses Staatsziel kann auch im Rahmen der Gestaltung der gesetzlichen Vorgaben für Benutzungsgebühren für die Wasserversorgung verwirklicht werden.

2.4. Relevante Regelungen im WHG

2.4.1. Öffentliche Wasserversorgung und Hinwirkung auf sorgsamen Umgang mit Wasser

In § 50 WHG (Öffentliche Wasserversorgung) heißt es:

„(1) 1Die der Allgemeinheit dienende Wasserversorgung (öffentliche Wasserversorgung) ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. 2Hierzu gehört auch, dass Trinkwasser aus

³⁶ BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – Az. 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, NVwZ 1989, 347 (350).

³⁷ Vgl. Hellermann, in: BeckOK GG/, 59. Ed. 15.09.2024, Art. 28 GG, Rn. 43.

³⁸ Vgl. Schmitt, in: PdK He A-3, November 2024, Art. 137 HV, Rn. 1 und 10.

dem Leitungsnetz an öffentlichen Orten durch Innen- und Außenanlagen bereitgestellt wird, soweit dies technisch durchführbar und unter Berücksichtigung des Bedarfs und der örtlichen Gegebenheiten, wie Klima und Geografie, verhältnismäßig ist.

[...]

(3) 1Die Träger der öffentlichen Wasserversorgung wirken auf einen sorgsamen Umgang mit Wasser hin. 2Sie halten insbesondere die Wasserverluste in ihren Einrichtungen gering und informieren die Endverbraucher über Maßnahmen zur Einsparung von Wasser unter Beachtung der hygienischen Anforderungen.“

Diese Vorschrift weist die Wasserversorgung als Teil der Daseinsvorsorge aus (§ 50 Abs. 1 Satz 1 WHG), die nach dem Kommunalrecht der Länder regelmäßig im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung den Gemeinden zugewiesen ist³⁹. Gleichzeitig verdeutlicht § 50 WHG, dass die Wasserversorgung möglichst nachhaltig und ressourcenschonend erfolgen soll, indem öffentliche Wasserversorger auf einen sorgsamen Umgang mit Wasser hinwirken sollen (Abs. 3 Satz 1). Das Hinwirken auf diesen sorgsamen Umgang kann dabei auch durch eine verbrauchsabhängige Verteilung der Kosten erfolgen⁴⁰.

2.4.2. Kostendeckungsgebot für Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen

§ 6a Abs. 1 Satz 1 WHG schreibt den auf das Unionsrecht⁴¹ zurückgehenden Grundsatz der Kostendeckung fest⁴²:

„(1) 1Bei Wasserdienstleistungen ist zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele nach den §§ 27 bis 31, 44 und 47 der Grundsatz der Kostendeckung zu berücksichtigen. 2Hierbei sind auch die Umwelt- und Ressourcenkosten zu berücksichtigen. 3Es sind angemessene Anreize zu schaffen, Wasser effizient zu nutzen, um so zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele beizutragen.

(2) Wenn bestimmte Wassernutzungen die Erreichung der in Absatz 1 genannten Bewirtschaftungsziele gefährden, haben Wassernutzungen, insbesondere in den Bereichen Industrie, Haushalte und Landwirtschaft, zur Deckung der Kosten der Wasserdienstleistungen angemessen beizutragen.

(3) Im Rahmen der Absätze 1 und 2 sind das Verursacherprinzip sowie die wirtschaftliche Analyse der Wassernutzungen nach der Oberflächengewässerverordnung und der Grundwasserverordnung zugrunde zu legen.

³⁹ Vgl. Gößl, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, 59. EL August 2024, § 50 WHG Rn. 16.

⁴⁰ VG Stuttgart, Urt. v. 15.08.2012, Az. 3 K 1490/11; Hünnekens, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 105. EL September 2024, § 50 WHG Rn. 30.

⁴¹ Art. 9 der 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 (Wasserrahmenrichtlinie).

⁴² BT-Drs. 18/6986, S. 11.

(4) Von den Grundsätzen nach den Absätzen 1 und 2 kann im Hinblick auf soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen der Kostendeckung sowie im Hinblick auf regionale geografische oder klimatische Besonderheiten abgewichen werden.

(5) Weitergehende Regelungen des Bundes und der Länder zur Erhebung von Kosten und Entgelten im Bereich der Bewirtschaftung von Gewässern bleiben unberührt.“

Insgesamt sind nach § 6a WHG auch vor dem Hintergrund des umweltrechtlichen Verursacherprinzips Kostenanreize zur ressourcenschonenden Nutzung von Wasser zu schaffen und Kosten denjenigen aufzuerlegen, die von bestimmten Wassernutzungen profitieren. Dabei sind ausdrücklich auch „Umwelt- und Ressourcenkosten“ vom Grundsatz der Kostendeckung erfasst und nicht nur die Kosten der Wasserdienstleistung an sich⁴³. Für die Erhebung und Verteilung von Gebühren ist die schwer zu beantwortende Frage, welche Kosten „Umwelt- und Ressourcenkosten“ darstellen, relevant⁴⁴. § 6a Abs. 3 und 4 WHG legen nahe, dass die Grundsätze dieser Norm nicht uneingeschränkt gelten. Ähnlich wie § 50 Abs. 3 Satz 1 WHG schreibt auch § 6a Abs. 1 Satz 3 WHG ausdrücklich vor, dass Anreize zur effizienten Wassernutzung zu schaffen sind.

Bezüglich der beschriebenen Grundsätze ist jedoch zu beachten, dass nach der Gesetzesbegründung, die „Zielerreichung maßgeblich ist“ und § 6a WHG keine „bestimmte[n] ökonomische[n] oder fiskalische[n] Instrumente“ vorschreibt⁴⁵. Ob und in welcher Weise solche Instrumente zur Erreichung der Ziele der unionsrechtlichen Wasserrahmenrichtlinie erforderlich sind, sei jeweils vor Erlass der entsprechenden Rechtsgrundlage zu prüfen⁴⁶.

Zwischenfazit

Für die Ausgestaltung der landesgesetzlichen Regelungen zur Gestaltung von Benutzungsgebühren im Bereich der Wasserversorgung besteht unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Vorgaben ein weiterer Gestaltungsspielraum. Im Wesentlichen sind die landesgesetzlichen Regelungen an dem Gegenleistungscharakter von Benutzungsgebühren sowie den Prinzipien der Gleichbehandlung und Äquivalenz zu messen. In Hessen besteht mit § 36 Abs. 1 Nr. 4 HWG bereits eine Regelung, wonach der rationelle Umgang mit Wasser u. a. durch die Gestaltung der Benutzungsentgelte gefördert werden soll. Dies lässt sich in dem Sinne interpretieren, dass auch progressive Gebührengestaltungen zulässig sind, ausdrücklich geregelt ist dies jedoch nicht.

⁴³ Vgl. Hasche, in: BeckOK UmweltR, 72. Ed. 01.12.2017, § 6a WHG Rn. 24 ff.

⁴⁴ Vgl. Hasche, in: BeckOK UmweltR, 72. Ed. 01.12.2017, § 6a WHG Rn. 26 ff.

⁴⁵ BT-Drs. 18/6986, S. 11.

⁴⁶ BT-Drs. 18/6986, S. 11.

3. Vorhandene Regelungen zur Berücksichtigung von umwelt- und rohstoffscho- nenden Lenkungszielen bei der Gestaltung von Wassergebühren

3.1. Überblick über die vorhandenen Regelungen

Eine detaillierte Aufstellung der in den Kommunalabgabengesetzen (KAG) sowie etwaigen wasserrechtlichen oder sonstigen rechtlichen Bestimmungen der Bundesländer vorhandenen Regelungen zur Berücksichtigung von umwelt- und ressourcenschonenden Lenkungszielen bei Benutzungsgebühren für die öffentliche Wasserversorgung erfolgt in einem gesonderten Dokument, welches dem Bericht als Anhang beigelegt ist.

Die Übersicht enthält neben medienunabhängigen und wasserspezifischen Regelungen zur progressiven Gestaltung von Benutzungsgebühren und zur sonstigen Berücksichtigung von Lenkungszielen auch entsprechende Regelungen aus den Bereichen der Abwasserbeseitigung und der Abfallentsorgung, da diese mit Blick auf die Herausarbeitung möglicher methodischer Ansätze ebenfalls von Interesse sind und insbesondere im Abfallbereich entsprechende Regelungen deutlich häufiger anzutreffen sind als im Wasserbereich. Ausgewertet wurden neben den Kommunalabgabengesetzen der Bundesländer und den einschlägigen Regelungen in den Stadtstaaten⁴⁷ insbesondere auch die Landeswassergesetze sowie die Landesabfallgesetze.

Daneben findet sich in der Übersicht auch eine Aufstellung bundesrechtlicher Regelungen im Wasser-, Abwasser- und Abfallbereich mit Bezug zur Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten bei der Entgeltgestaltung.

3.2. Einordnung der vorhandenen Regelungen aus rechtlicher Sicht

3.2.1. Beschreibung der vorhandenen Regelungen

Landesrechtliche Regelungen für die Wasserversorgung

In einigen Bundesländern gibt es für den Bereich der Wasserversorgung keine ausdrücklichen Bestimmungen, welche die Berücksichtigung umwelt- und ressourcenschonender Lenkungsziele bei der Gestaltung von Benutzungsgebühren regeln (z. B. Bremen, Niedersachsen). D. h., in diesen Ländern gibt es weder allgemeine Regelungen hierzu noch solche, die speziell für die öffentliche Wasserversorgung gelten.

⁴⁷ Im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung werden nur in Berlin Benutzungsgebühren erhoben; in Hamburg und Bremen einschließlich Bremerhaven ist die öffentliche Wasserversorgung privatrechtlich ausgestaltet.

Soweit landesrechtliche Regelungen zur Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Gestaltung der Benutzungsgebühren allgemein oder speziell für die öffentliche Wasserversorgung vorhanden sind, lassen diese sich systematisch grob in folgende Kategorien einteilen:

- Zulassung einer progressiven Staffelung insbesondere der Mengengebühr (z. B. Thüringen⁴⁸);
- Zulassung einer Bemessung der Benutzungsgebühr dergestalt, dass sie Anreize zu einem umweltschonenden Verhalten bietet bzw. dem sparsamen Umgang mit Wasser dient bzw. umwelt- und rohstoffschonende Lenkungsziele berücksichtigt (z. B. Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt⁴⁹);
- Einbeziehung bestimmter umweltbezogener Kosten in die gebührenfähigen Kosten (z. B. Nachsorge- und Rekultivierungsaufwand für Anlagen der Ver- und Entsorgung in Sachsen⁵⁰).

Daneben gibt es Regelungen, welche generell neben dem Ausmaß der Inanspruchnahme der jeweiligen Einrichtung die Berücksichtigung weiterer Aspekte zulassen. Soweit öffentliche Belange dies rechtfertigen (z. B. Bayern⁵¹). Häufig gilt dies jedoch nicht für Einrichtungen mit Anschluss- und Benutzungszwang (z. B. Hessen, Niedersachsen⁵²) und damit in der Regel nicht für die Wasserversorgung.

Umgekehrt finden sich auch Bestimmungen, welche eine progressive Staffelung der Mengengebühr ausschließen (z. B. Mecklenburg-Vorpommern⁵³).

Exkurs: Landesrechtliche Regelungen für die Abwasserbeseitigung

Im Bereich der Abwasserbeseitigung stellt sich die Art und die Häufigkeit landesrechtlicher Regelungen zur Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Gebührengestaltung ähnlich dar wie im Bereich der Wasserversorgung. Auf Ebene der gebührenfähigen Kosten existieren vereinzelt abwasserspezifische Bestimmungen, wonach bestimmte Kosten ausdrücklich als gebührenfähig bestimmt werden (z. B. Kosten der Regenwasserbewirtschaftung in Baden-Württemberg, Kosten der Starkregenvorsorge in Niedersachsen).

⁴⁸ § 12 Abs. 5 Satz 2 ThürKAG.

⁴⁹ § 7 Abs. 1 Satz 4 KAG RhPf, § 6 Abs. 3 Satz 4 KAG Saarland, § 14 Abs. 2 SächsKAG, § 5 Abs. 3a KAG LSA.

⁵⁰ § 11 Abs. 2 Nr. 4 SächsKAG.

⁵¹ Art. 8 Abs. 4 KAG Bayern.

⁵² § 10 Abs. 4 KAG Hessen, § 5 Abs. 3 Satz 3 und Satz 4 NKAG.

⁵³ § 6 Abs. 3 Satz 3 KAG M-V.

Ohne dass die Kommunalabgabengesetze hierzu ausdrückliche Regelungen treffen, findet sich auf Satzungsebene häufig eine zusätzliche Gebühr für besonders verschmutztes Abwasser in Form eines Starkverschmutzerzuschlags. Mit diesem sollen die zusätzlichen Reinigungskosten bei besonders stark verschmutztem Abwasser abgegolten bzw. Anreize zum Betrieb eigener Vorbehandlungsanlagen geschaffen werden.

Exkurs: Landesrechtliche Regelungen für die Abfallentsorgung

Für den Bereich der Abfallentsorgung gibt es dagegen in allen Bundesländern medienpezifische Regelungen, welche die Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Gestaltung der Benutzungsgebühren betreffen. Diese finden sich überwiegend in den Landesabfallgesetzen, teilweise aber auch in den Kommunalabgabengesetzen (z. B. Baden-Württemberg). Inhaltlich lassen sich die Regelungen gleichfalls den bei der Wasserversorgung gebildeten drei Kategorien zuordnen, also

- der Zulassung progressiv gestaffelter Mengengebühren⁵⁴,
- der Zulassung einer Bemessung der Benutzungsgebühr dergestalt, dass sie Anreize zur Abfallvermeidung und -verwertung bietet⁵⁵, sowie
- der Einbeziehung bestimmter umweltbezogener Kosten in die gebührenfähigen Kosten (insbesondere von Kosten der Stilllegung, Nachsorge und Rekultivierung von Abfallbeseitigungs- und -verwertungsanlagen und Deponien, Kosten der Beseitigung unerlaubt abgelagerter Abfälle sowie Kosten der Beratung über die Abfallvermeidung und -verwertung)⁵⁶.

Mit Blick auf den letztgenannten Punkt der Erweiterung der ansatzfähigen Kosten wird teilweise auch dergestalt vorgegangen, dass der Nachsorge bedürftende stillgelegte Abfallanlagen zum Bestandteil der betreffenden öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtung erklärt werden, was dann eine Ansatzfähigkeit der entsprechenden Kosten nach sich zieht (z. B. Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz⁵⁷).

Eine zusätzliche besondere Regelung, welche nicht in die genannten Kategorien passt, findet sich in Niedersachsen. Das dortige Abfallgesetz bestimmt, dass das Gebührenaufkommen die Aufwendungen um bis

⁵⁴ Art. 7 Abs. 5 Nr. 5 BayAbfG, § 6 Abs. 4 Nr. 3 AbfWG M-V, § 5 Abs. 2 Nr. 3 LKrWG RhPf.

⁵⁵ § 8 Abs. 3 KrW/AbfG Bln, § 9 Abs. 3 Satz 2 BbgAbfBodG, § 12 Abs. 2 Satz 1 NAbfG, § 9 Abs. 3 SächsKrWBodSchG.

⁵⁶ § 8 Abs. 3 BremKrW-/AbfG, § 14 Abs. 1 HmbAbfG, § 5 HAKrWG, § 9 Abs. 2 und Abs. 3 LKrWG NRW, § 8 Abs. 2 SAWG, § 6 Abs. 2 AbfG LSA, § 5 Abs. 2 LABfG SH, § 6 Abs. 3 Satz 2 ThürAGKrWG.

⁵⁷ § 18 Abs. 1 Nr. 2 KAG BW, § 5 Abs. 2 Nr. 1 LKrWG RhPf.

zu zehn Prozent übersteigen darf, legt aber zugleich fest, dass der so erzielte Überschuss zu bestimmten Zwecken, nämlich der Erkundung, Gefährdungsabschätzung, Sicherung, Sanierung und Überwachung von Altablagerungen und der durch diese verursachten nachteiligen und nachhaltigen Veränderungen des Wassers, des Bodens und der Luft, zu verwenden ist⁵⁸.

In Mecklenburg-Vorpommern wird im Abfallgesetz ausdrücklich geregelt, dass, soweit die Entsorgung der Abfälle einzelner Erzeuger oder Besitzer nach Art oder Menge besondere Anlagen, Einrichtungen oder sonstige Aufwendungen erfordert, wegen der daraus entstehenden Mehrkosten von den Erzeugern oder Besitzern besondere Gebühren und Beiträge erhoben werden können⁵⁹.

3.2.2. Weitere mögliche methodische Regelungsansätze

Innerhalb des oben dargestellten rechtlichen Rahmens kommen außer den bereits praktizierten Regelungsansätzen (abhängig von den konkret verfolgten Lenkungszielen; dazu sogleich unter Kapitel 3.2.3) noch weitere methodische Ansätze in Betracht. Denkbar sind beispielsweise die Folgenden:

- saisonal unterschiedliche Mengengebühren, d. h. höhere Mengengebühren in Zeiten mit knapper Wasserverfügbarkeit;
- zusätzliche leistungsbezogene Gebührenelemente, d. h. Gebühren in Abhängigkeit von der höchsten Abnahmemenge pro Zeiteinheit (z. B. höchste Stundenmenge im Jahr) und damit Bepreisung von Abnahmespitzen;
- nach dem Verwendungszweck differenzierende Mengengebühren (z. B. höhere Mengengebühr für Gartenbewässerung und Poolbefüllung oder für bestimmte gewerbliche Nutzungen);
- die Kosten überschreitende Gebühren mit oder ohne Zweckbindung des zusätzlichen Gebührenaufkommens;
- Erhöhung des Anteils der Mengengebühren an den Gesamtgebühren.

Eine Lenkung des Abnahmeverhaltens im Bereich der Wasserversorgung ist zudem auch darüber vorstellbar, dass Anpassungen der gesetzlichen Vorgaben für Benutzungsgebühren im Abwasserbereich vorgenommen werden. Dies gilt zunächst für die Schmutzwasserbeseitigung, da sich die dortige Mengengebühr grundsätzlich nach der in die Abwasseranlagen eingeleiteten Wassermenge richtet und diese grundsätzlich anhand des

⁵⁸ § 12 Abs. 2 Satz 3 i. V. m. Abs. 7 NABfG.

⁵⁹ § 6 Abs. 3 AbfWG M-V.

gemessenen Wasserbezugs ermittelt wird; d. h. die Höhe der Schmutzwassergebühren sinkt mit einer Verringerung der abgenommenen Wassermenge und kann daher Einfluss auf das Abnahmeverhalten haben. Aber auch die Gebühren für die Niederschlagswasserbeseitigung, deren Bemessung grundsätzlich nach der überbauten und befestigten Grundstücksfläche erfolgt, können Einfluss auf den Wasserbedarf haben, wenn sie z. B. durch Reduzierungen bei Nutzung von Zisternen u. ä. Anreize setzen, für die Gartenbewässerung Niederschlagswasser statt Trinkwasser zu verwenden.

3.2.3. Rechtliche Systematisierung der verschiedenen Regelungsansätze und Abgrenzung zu anderen abgabenrechtlichen Regelungsansätzen

Systematisierungskriterien

Aus rechtlicher Sicht lassen sich die vorhandenen und mögliche weitere Regelungsansätze insbesondere nach folgenden Kriterien systematisch einordnen:

- mit der Regelung verfolgte Ziele;
- Ansatz auf der Ebene der gebührenfähigen Kosten oder auf der Ebene der Gebührenbemessung;
- medienspezifische Regelung für den Bereich Wasser oder medienunabhängige allgemeine Regelung;
- Ort der Regelung, d. h. Regelung im Kommunalabgabengesetz oder im Landeswassergesetz;
- Ausgestaltung als Recht oder Pflicht der Einrichtungsträger.

Verfolgte Ziele

Innerhalb der zu untersuchenden umwelt- und ressourcenschonenden Lenkungsziele verfolgen die vorhandenen und weiteren möglichen Regelungsansätze unterschiedliche Zielstellungen. Konkret bezogen auf Benutzungsgebühren im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung sind dies insbesondere die folgenden:

- eine generelle Reduzierung der benötigten Wassermengen;
- eine saisonale Reduzierung der benötigten Wassermengen;
- eine Reduzierung der benötigten Wassermengen in Trinkwasserqualität bzw. aus besonders „wertvollen“ Ressourcen;
- die Ansatzfähigkeit umwelt- und ressourcenbezogener Kosten im Rahmen der Benutzungsgebühren;
- eine sachgerechte Verteilung ansatzfähiger umwelt- und ressourcenbezogener Kosten auf die Gebührenpflichtigen.

Ansatz auf Kosten- oder Bemessungsebene

Die verschiedenen Regelungsansätze können entweder auf der Ebene der Gebührenbemessung ansetzen oder auf der Ebene der ansatzfähigen Kosten. Auch bei den vorhandenen Regelungen finden sich beide Kategorien.

Insbesondere Regelungen zu einer progressiven oder saisonalen Gebührenstaffelung und zu die Spitzenabnahme berücksichtigenden Gebührenelementen sowie Regelungen, wonach die Gebühren Anreize zu einem umweltschonenden Verhalten bieten sollen, betreffen die Ebene der Gebührenbemessung, also den Maßstab der Verteilung der Kosten auf die Gebührenschuldner. Dabei sind Regelungen, welche auf eine Anreizsetzung abstellen, offener formuliert und erlauben grundsätzlich eine Anreizsetzung auch auf andere Weise als einer Gebührenprogression. Eine Progression der Mengengebühr ist jedoch mit umfasst und dürfte auch den typischen Fall darstellen.

Die Regelungen, welche es ermöglichen, nicht unter den klassischen betriebswirtschaftlichen und einrichtungsbezogenen Kostenbegriff fallende Kosten anzusetzen, betreffen nicht die Gebührenbemessung, also die Kostenverteilung, sondern setzen auf der vorgelagerten Ebene der Bestimmung der gebührenfähigen Kosten an, indem sie deren Umfang erweitern. Im Bereich der Wasserversorgung sind solche Regelungen im Gegensatz zur Abfallentsorgung bislang nur vereinzelt anzutreffen. Entsprechende gesetzliche Regelungen erfordern, dass konkretisiert wird, welche Kosten gebührenfähig sein sollen.

Allgemeine oder wasserspezifische Regelung

Regelungen zur Berücksichtigung umwelt- und ressourcenschonender Lenkungsziele können, wie die vorhandenen Regelungen ebenfalls zeigen, entweder allgemein oder aber medienspezifisch gestaltet sein. Welcher Variante der Vorzug gegeben wird, hängt wiederum vor allem von der jeweiligen Regelungsabsicht ab. Regelungstechnisch ermöglichen medienspezifische Bestimmungen ein größeres Maß an Konkretisierung und können dadurch für mehr Rechtssicherheit sorgen.

Da, wie dargestellt, auch die Entgelte im Abwasserbereich Einfluss auf den Wasserbedarf haben können, kann die Einbeziehung zumindest des Mediums Abwasser sinnvoll sein. Im Abfallbereich bestehen ohnehin bereits detaillierte medienspezifische Regelungen, die den allgemeinen kommunalabgabenrechtlichen Bestimmungen vorgehen, was gegen die Einbeziehung des Mediums Abfall in etwaige Neuregelungen spricht.

Ort der Regelung

Wie auch die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen zur Berücksichtigung umwelt- und ressourcenschonender Lenkungsziele bei Benutzungsgebühren zeigen, kommt auf Landesebene grundsätzlich entweder eine Regelung im Kommunalabgabengesetz oder aber im jeweiligen Fachgesetz, d. h. bei Wasser- und Abwasserentgelten im Landeswassergesetz oder bei der Abfallentgelten im Landesabfallgesetz, in Betracht.

Aus rechtlicher Sicht stehen beide Regelungsorte gleichwertig nebeneinander, da es sich jeweils um förmliche Landesgesetze handelt. Welcher Ort gewählt wird, ist daher vor allem eine praktische und politische Frage. So bietet sich bei nicht medienspezifisch formulierten Bestimmungen eine Regelung im Kommunalabgabengesetz an. Bei medienspezifischen Bestimmungen kann für eine Regelung im Fachgesetz sprechen, dass dann die Geltung – im Rahmen der bundesgesetzlichen zivilrechtlichen Vorgaben – systematisch einfacher auch auf privatrechtliche Entgelte erstreckt werden kann sowie andere, nicht entgeltbezogene Maßnahmen mit einbezogen werden können (wie dies auch in § 36 Abs. 1 HWG der Fall ist). Eine medienspezifische Regelung, welche neben dem Wasser- auch den Abwasserbereich umfasst, könnte sowohl im Landeswassergesetz als auch im Kommunalabgabengesetz erfolgen.

Wichtig ist, dass an unterschiedlichen Orten getroffene Regelungen im Hinblick auf ihr beabsichtigtes Zusammenwirken klar formuliert und widerspruchsfrei sind.

Ausgestaltung als Recht oder Pflicht des Einrichtungsträgers

Schließlich kann danach differenziert werden, ob gesetzliche Regelungen zur Berücksichtigung umwelt- und ressourcenschonender Lenkungsziele bei Benutzungsgebühren für die Einrichtungsträger verpflichtend anzuwenden sind oder ihnen nur das Recht hierzu verschaffen. Als dritte, zwischen diesen beiden Varianten liegende Kategorie gibt es Soll-Vorschriften, welche aus besonderen Gründen ein Abweichen von der grundsätzlichen Anwendungspflicht gestatten (denkbar wäre hier z. B. der Fall, dass aufgrund der Netzsituation beim konkreten Versorger eine Reduzierung der Abnahmemenge zu hygienischen Problemen führen kann). Auch verpflichtende Regelungen lassen den Einrichtungsträgern jedoch einen Spielraum auf der Ebene des „Wie“ ihrer Anwendung.

Bei den vorhandenen nicht medienspezifischen oder auf den Bereich der Wasserversorgung bezogenen Regelungen überwiegen deutlich solche, die als Kann-Vorschriften ausgestaltet sind. Im Abfallbereich finden sich dagegen häufig auch verpflichtende und Soll-Bestimmungen.

Verpflichtende Bestimmungen können einerseits eine größere rechtliche Wirksamkeit enthalten, berühren jedoch, indem sie die Entscheidungsspielräume der Einrichtungsträger einschränken das kommunale Selbstverwaltungsrecht und stellen daher höhere Anforderungen an ihre Bestimmtheit und Rechtfertigung.

Abgrenzung zu anderen abgabenrechtlichen Ansätzen

Neben direkt auf der Ebene der Benutzungsgebühren ansetzenden Regelungen gibt es auch andere mögliche rechtliche Ansätze, welche Abgabencharakter haben und die sich mittelbar auf die Höhe der Wasserentgelte auswirken. Hierzu gehören namentlich das Wasserentnahmeentgelt und die Wasserverbrauchssteuer. Diese sind nur insoweit Gegenstand der vorliegenden Aufgabenstellung als es um die systematische Einordnung und Abgrenzung geht.

- **Wasserentnahmeentgelt**

Das Wasserentnahmeentgelt ist eine Sonderabgabe, welche von denjenigen erhoben wird, die Grund- und teilweise auch Oberflächenwasser entnehmen. Es beruht auf landesgesetzlichen Regelungen (welche teilweise auch abweichende Bezeichnungen verwenden); in Hessen gibt es derzeit kein Wasserentnahmeentgelt. Die Höhe bewegt sich je nach Bundesland aktuell zwischen € 0,01 und 0,31. Mit dem Wasserentnahmeentgelt soll der Vorteil aus der Nutzung der Ressource Wasser abgeschöpft werden; die Einnahmen fließen dem jeweiligen Landeshaushalt zu und sind ganz überwiegend zweckgebunden für den Gewässerschutz und ähnliche im jeweiligen Landesgesetz konkretisierte Zwecke zu verwenden.

Soweit ein Wasserversorger ein Wasserentnahmeentgelt zahlen muss, handelt es sich um Kosten der Wasserversorgung, welche über die Wassergebühren und -preise an die Abnehmer weitergegeben werden dürfen und in der Praxis auch werden. Da es sich um mengenabhängige Kosten handelt, erfolgt die Berücksichtigung als Bestandteil der Mengengebühr bzw. des Mengenpreises. D. h., das Wasserentnahmeentgelt führt dazu, dass in dessen jeweiliger Höhe das Mengenentgelt steigt.

Im Abwasserbereich gibt es mit der Abwasserabgabe, welche auf einem Bundesgesetz beruht (Abwasserabgabengesetz), eine vergleichbare Sonderabgabe. Die Abwasserabgabe ist für die Einleitung von Abwasser in ein Gewässer zu zahlen und wird vom Abwasserentsorger grundsätzlich über die Abwasserentgelte an die Grundstückseigentümer, bei denen das Abwasser anfällt, weitergegeben.

- **Wasserverbrauchsteuer**

Ein weiterer Ansatz ist die von der Stadt Wiesbaden zum 01.01.2024 eingeführte, zwischenzeitlich aber nach einem Einschreiten der Kommunalaufsicht vor der erstmaligen Erhebung bereits wieder verworfene Wasserverbrauchsteuer. Die Stadt Wiesbaden verfolgte mit der Steuer neben der Einnahmenbeschaffung für den städtischen Haushalt auch eine Lenkungswirkung im Sinne einer Reduzierung des Wasserverbrauchs. Rechtlich handelte es sich um eine örtliche Verbrauchsteuer, welche die Gemeinden nach § 7 Abs. 2 KAG grundsätzlich erheben können. Besteuert wurde gemäß der von der Stadt Wiesbaden erlassenen Steuersatzung die abgegebene Wassermenge aus den der öffentlichen Wasserversorgung dienenden Versorgungsleitungen, Steuerschuldner waren die Grundstückseigentümer, die Einziehung sollte jedoch durch die Wasserversorger erfolgen. Bemessen wurde die Steuer pro Kubikmeter abgegebenem Trinkwasser (mit einem Steuersatz von 0,90 €/m³)⁶⁰.

Rechtlich handelte es sich zwar nicht um eine Benutzungsgebühr, im Ergebnis hatte die Steuer jedoch für die Grundstückseigentümer eine ähnliche Wirkung wie eine Erhöhung der Mengentgelte, da der pro Kubikmeter Wasser zu zahlende Betrag sich entsprechend erhöhte.

Die Kommunalaufsicht sah in der Steuer unter Verweis auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) u. a. einen Verstoß gegen § 36 HWG, da dieser bereits Instrumente zum sparsamen Umgang mit Wasser vorsehe, welche zwar Wassergebühren, nicht aber Wassersteuern umfassen. Dadurch entsteht ein Widerspruch, da der Gesetzgeber bei der Steuergesetzgebung keine Regelungen herbeiführen dürfe, die dem vom zuständigen Sachgesetzgeber getroffenen Regelungen widersprechen⁶¹.

3.2.4. Rechtliche Bewertung der verschiedenen Regelungsansätze mit Blick auf Hessen

Ob Ansätze zur Erreichung umwelt- und ressourcenschonender Lenkungsziele auf Ebene der gesetzlichen Vorgaben für Benutzungsgebühren generell und speziell in Hessen überhaupt sinnvoll erscheinen, wird in Kapitel 5 näher dargestellt. Geht man jedoch davon aus, dass gebührenrechtliche Regelungen getroffen werden sollen, so sind zur Bewertung der Regelungsansätze aus rechtlicher Sicht, neben den bereits zuvor in Kapitel 3.2.2 dargestellten, insbesondere folgende Überlegungen von Bedeutung.

⁶⁰ Wasserverbrauchsteuersatzung der Landeshauptstadt Wiesbaden v. 20.12.2023.

⁶¹ Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz v. 25.04.2024, [Erhöhung der Wasserverbrauchsteuer der Stadt Wiesbaden wurde aufgehoben | innen.hessen.de](https://www.innen.hessen.de/Pressemitteilungen/Erhoehung-der-Wasserverbrauchsteuer-der-Stadt-Wiesbaden-wurde-aufgehoben) (abgerufen am 06.02.2025).

Grundsätzliche Eignung der Regelungsansätze zur Zielerreichung

Welche Regelungsansätze in Betracht kommen, hängt davon ab, welche konkrete Zielstellung verfolgt wird.

Soll vor allem der jährliche Wasserverbrauch reduziert werden, so kommen – wenn man von einem Zusammenhang zwischen Gebührenhöhe und Abnahmemenge ausgeht – progressiv gestaffelte Mengengebühren in Betracht. Leistungsbezogene, also nach der Spitzenabnahme bemessene Gebührenelemente sowie saisonale und nach Verwendungszweck differenzierende Gebühren dienen vor allem der Reduzierung des Wasserbedarfs in den Sommermonaten, um Kapazitätsengpässe in den Versorgungsanlagen zu vermeiden. Es erscheint jedoch möglich, dass sie zugleich auch zu einer Reduzierung der jährlichen Abnahmemenge führen.

Sollen bestimmte umweltbezogene Kosten ansatzfähig gemacht werden, so muss entweder der Kostenbegriff auf die betreffenden Kosten erstreckt oder der Einrichtungsbegriff erweitert werden. Die damit verbundene Erhöhung der Gebühren kann möglicherweise ebenfalls zugleich den jährlichen Wasserbedarf reduzieren.

Auch wenn auf Gesichtspunkte der praktischen Umsetzbarkeit und des Zusammenhangs zwischen Entgelt und Abnahmeverhalten an anderer Stelle vertieft eingegangen wird (siehe Kapitel 5), soll hier kurz aufgezeigt werden, dass nur solche Regelungen sinnvoll erscheinen, welche die gewünschte Wirkung grundsätzlich entfalten und durch die Wasserversorger als Adressaten auch umgesetzt werden können.

So würden z. B. leistungsbezogene Gebührenelemente voraussetzen, dass die Leistung auch gemessen werden kann, was derzeit vor allem bei Großabnehmern, die über entsprechend ausgerüstete Wasserzähler verfügen, möglich ist. Etwas abgeschwächt gilt dies ähnlich für saisonale Tarife, welche eine Mengenfeststellung zu verschiedenen Zeitpunkten im Jahr erfordern, welche aktuell weitgehend durch mehrfache Ablesungen erfolgen müsste, da die bei „normalen“ Abnehmern noch verbreiteten eingesetzten herkömmlichen Zähler keine Zwischenstände festhalten können.

Bei progressiv gestalteten Mengengebühren muss die Vielzahl der möglichen Abnahmefälle berücksichtigt werden, welche sich z. B. daraus ergibt, dass im Versorgungsgebiet Grundstücke mit unterschiedlich vielen Wohneinheiten vorhanden sind, Gebührenpflichtiger aber der Grundstückseigentümer ist. D. h. eine sparsame Wasserverwendung in einem Mehrparteienhaus kann absolut zu einer höheren Abnahmemenge und damit bei einer progressiven Mengengebühr zu einem höheren Betrag pro Kubikmeter führen als eine „verschwenderische“ Wassernutzung in einem Einfamilienhaus. Dies entspräche nicht der gewünschten Lenkungswirkung. Durch das mögliche Auseinanderfallen von Gebührensschuldner und Letztverbraucher kann

eine Lenkungswirkung über Gebühren zudem nur dann eintreten, wenn auch der Letztverbraucher über sein Abnahmeverhalten beeinflussen kann, wie viel ihn die Wasserversorgung kostet.

Eine Erweiterung der ansatzfähigen Kosten auf umweltbezogene Kosten würde voraussetzen, dass die Kosten konkret beziffert oder zumindest geschätzt werden können und sie beim Einrichtungsträger selbst entstehen. Handelt es sich um Kosten, welche bei anderen staatlichen Stellen entstehen, würde sich eher eine Abgabe ähnlich dem Wasserentnahmeentgelt (hierzu siehe Kapitel 3.2.3) eignen, welche über die Benutzungsgebühren an die Gebührenpflichtigen weitergegeben werden kann.

„Nachahmbarkeit“ in Hessen

- **Rechtliche Zulässigkeit einer Regelung**

Die rechtliche Ausgangslage stellt sich in Hessen grundsätzlich vergleichbar dar wie in anderen Bundesländern. Insbesondere ergeben sich aus der Verfassung des Landes Hessen keine Besonderheiten. Daher könnten die oben dargestellten Regelungsansätze grundsätzlich auch in Hessen umgesetzt werden. Der rechtliche Rahmen für gesetzliche Regelungen zu Benutzungsgebühren wurde bereits in Kapitel 2.3 dargestellt.

Danach erscheinen insbesondere landesrechtliche Regelungen zulässig, welche progressive Mengengebühren oder generell eine Gebührengestaltung, die Anreize zu einem umwelt- und ressourcenschonenden Verhalten setzt, vorsehen. Auch Regelungen, welche den gebührenrechtlichen Kostenbegriff auf Umwelt- und Ressourcenkosten erweitern, wären insbesondere mit Blick auf das Kostdeckungsgebot aus Art. 9 WRRL grundsätzlich möglich, jedenfalls solange der Charakter der Benutzungsgebühr als Gegenleistung für eine individuell zurechenbare Leistung gewahrt wird. Zulässig wäre zudem eine landesrechtliche Erweiterung der Arten von Benutzungsgebühren über die herkömmliche Differenzierung zwischen Grund-, Mengen- und Mindestgebühren hinaus, insbesondere um leistungsbezogene Gebührenelemente, da die Typologie nicht durch höherrangiges Recht vorgegeben ist. Ähnlich wäre unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes die ausdrückliche Zulassung von nach dem Verwendungszweck differenzierenden Gebühren denkbar.

- **Regelungsbedarf**

Soweit es keine ausdrücklichen Regelungen zur Berücksichtigung umwelt- und ressourcenschonender Lenkungsziele gibt, heißt dies nicht „automatisch“, dass deren Berücksichtigung unzulässig ist.

Mit Blick auf die bereits in § 36 Abs. 1 Nr. 4 HWG enthaltene Bestimmung, wonach u. a. durch die Gestaltung der Benutzungsentgelte auf eine rationelle Verwendung des Wassers hingewirkt werden soll, bedarf es einer

gesetzlichen Regelung jedoch nur, soweit darüberhinausgehende, konkretere oder abweichende Bestimmungen getroffen werden sollen.

So könnte z. B. in Betracht gezogen werden, eine progressive Gebührengestaltung ausdrücklich gesetzlich zuzulassen, wenn eine solche gewünscht ist, um diesbezügliche Unsicherheiten auszuräumen. Auch erscheint fraglich, ob leistungsbezogene Gebührenelemente ohne ausdrückliche gesetzliche Regelungen zulässig wären, da die Kommunalabgabengesetze einschließlich des hessischen typischerweise davon ausgehen, dass es Mengengebühren, Grundgebühren sowie ggf. Mindestgebühren gibt und die Regelungssystematik darauf hindeutet, dass diese Kategorien abschließend sein sollen. Ähnliches gilt für saisonale oder nach Verwendungszweck differenzierende Gebühren, welche sich nur bedingt unter die in § 10 Abs. 3 KAG vorgesehene grundsätzliche Gebührenmessung nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung subsumieren lassen.

Auf Kostenebene ist davon auszugehen, dass zum einen der Ansatz umwelt- und ressourcenbezogener Kosten und zum anderen die Zulassung einer ggf. zweckgebundenen Kostenüberschreitung bei den Benutzungsgebühren einer Regelung bedürfen, da das Kommunalabgabengesetz in Hessen – ähnlich wie die Kommunalabgabengesetze anderer Länder – von einem betriebswirtschaftlichen, einrichtungsbezogenen Kostenbegriff ausgeht und ein grundsätzliches Kostenüberschreitungsverbot enthält.

Eine gesetzliche Regelung wäre zudem dann notwendig, wenn die Gebühren erhebenden Einrichtungsträger verpflichtet werden sollen, bei der Gestaltung der Wassergebühren umwelt- und ressourcenschonende Lenkungsziele zu berücksichtigen. Die Regelung in § 36 Abs. 1 Nr. 4 HWG ist als Soll-Vorschrift ausgestaltet.

Auch soweit ausdrückliche Regelungen nicht zwingend notwendig erscheinen, schaffen solche jedoch für die Gebühren erhebenden Wasserversorger größere Rechtssicherheit.

Zudem könnte man das aus Art. 9 WRRL stammende und grundsätzlich in § 6a WHG umgesetzte Kostendeckungsgebot für Wasserdienstleistungen und Wassernutzungen als Gesetzgebungsauftrag dahingehend verstehen, im Rahmen der Benutzungsgebühren für öffentliche Einrichtungen zur Wasserversorgung (und auch zur Abwasserbeseitigung) Umwelt- und Ressourcenkosten unabhängig vom herkömmlichen Kostenbegriff ansatzfähig zu machen und vorzusehen, über die Gebühren angemessene Anreize zur effizienten Wassernutzung zu schaffen.

- **Regelungstechnische Umsetzung**

Regelungstechnisch muss beachtet werden, dass in Hessen derzeit sowohl im Kommunalabgabengesetz als auch im Wassergesetz Regelungen zu Benutzungsgebühren im Wasserbereich enthalten sind. D. h., etwaige Neuregelungen bzw. Anpassungen in einem der Gesetze müssen auch die Rückwirkungen auf das systematische Zusammenspiel beider Regelungskomplexe berücksichtigen, um sicherzustellen, dass die Regelungen insgesamt klar und widerspruchsfrei sind.

Zwischenfazit

In vielen Bundesländern gibt es bereits Regelungen, welche auf die Berücksichtigung von umwelt- und rohstoffschonenden Lenkungszielen bei der Gestaltung von Wassergebühren abzielen. Grundsätzlich geschieht dies dergestalt, dass entweder eine progressive Staffelung der (Mengen-)Gebühren ausdrücklich zugelassen wird oder dass allgemein formuliert wird, dass die Bemessung der Benutzungsgebühren Anreize zu einem umweltschonenden Verhalten oder einem sparsamen Umgang mit Wasser setzen soll oder vereinzelt auch dadurch, dass bestimmte umweltbezogene Kosten in die gebührenfähigen Kosten einbezogen werden.

Möglich wären auch innovativere Gestaltungen wie z. B. die ausdrückliche Zulassung saisonal oder abhängig vom Verwendungszweck unterschiedlich hoher Gebühren sowie leistungsbezogener (d. h. die Spitzenabnahme berücksichtigender) Gebührenelemente oder die Erweiterung der gebührenfähigen Kosten auf Umwelt- und Ressourcenkosten. Hierfür finden sich bislang im Wasserbereich keine Regelungsbeispiele.

In Hessen erschiene aus rechtlicher Sicht eine Neuregelung zur Berücksichtigung von umwelt- und rohstoffschonenden Lenkungszielen bei der Gestaltung von Wassergebühren (im KAG Hessen oder im HWG) nur sinnvoll, wenn über die bestehende Regelung in § 36 Abs. 1 Nr. 4 HWG hinausgegangen werden soll.

4. Entgeltgestaltung im ökonomischen Kontext eines Wasserversorgers

In Kapitel 2 wurde ein Überblick über den Rechtsrahmen für die Gestaltung von Wassergebühren gegeben, in Kapitel 3 wurden vorhandene Regeln anderer Bundesländer beschrieben und aus rechtlicher Sicht gewürdigt. Neben der rechtlichen Einschätzung ist vor allem auch der ökonomische Blickwinkel von besonderer Relevanz, denn schließlich werden Entgelte vorrangig deshalb erhoben, um die bei der Wasserversorgung entstehenden Kosten zu decken. Daher wird nachfolgend der ökonomische Kontext eines Wasserversorgers beschrieben, in dem die Entgeltgestaltung erfolgt. Zudem wird erläutert, welche Faktoren die Wassernachfrage beeinflussen und ob und inwieweit ein Wasserversorger seinerseits Einfluss auf die Wassernachfrage seiner Kunden nehmen kann. Auf dieser Basis wird in Kapitel 5 aufgezeigt, welche Grenzen bei der Einführung und Gestaltung anreizbezogener Wasserentgelte zu beachten sind.

4.1. Vorhaltung des Versorgungssystems als zentrale Leistung

Die Volkswirtschaftslehre bezeichnet Branchen, in denen Produkte oder Dienstleistungen mit Hilfe von Netzinfrastrukturen erstellt oder verteilt werden, als Netzsektoren.⁶² Bei den allermeisten Branchen sind die Infrastrukturen physisch miteinander verbunden. Eine Ausnahme bildet z. B. die Luftfahrtbranche, in der Flughäfen sog. Punktinfrastrukturen darstellen, zwischen denen keine physische Verbindung besteht. Die Wasserversorgung zählt hingegen zu den klassischen Netzsektoren: Das Produkt Trinkwasser erfordert eine physische Verbindung aller Anlagen – von der Rohwassergewinnung über die Aufbereitung im Wasserwerk bis hin zur Verteilung an die Endkunden. Alle Netzsektoren zeichnen sich durch einen hohen Anteil fixer Kosten aus, die zudem irreversibel sind. Gleichzeitig ist bei hohen Nachfrageschwankungen keine flexible Anpassung der Infrastrukturkapazitäten möglich; einerseits aufgrund von langen Planungszeiträumen und andererseits wegen eben dieser hohen irreversiblen Investitionskosten, die auch als sunk cost bezeichnet werden.⁶³

Aus diesem Blickwinkel betrachtet, besteht die zentrale Leistung eines Wasserversorgers nicht vorrangig in der Lieferung eines spezifischen Kubikmeters Trinkwasser. Vielmehr beschreibt die Vorhaltung des gesamten Trinkwasserversorgungssystems, das den Kunden (a) eine jederzeitige Wasserentnahme in (b) nahezu beliebiger Höhe bei (c) Sicherstellung einer stets gleichbleibend hohen Trinkwasserqualität gemäß den Anforde-

⁶² Vgl. Knieps, Günter (2007): „Netzökonomie: Grundlagen – Strategien – Wettbewerbspolitik“, 1. Auflage, Gabler Verlag | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden.

⁶³ Netzsektoren gelten als natürliche Monopole, weil die Bedienung der Nachfrage durch einen einzigen Anbieter effizienter erfolgen kann als durch mehrere Anbieter (sog. subadditive Kostenstruktur) und die Kosten irreversibel sind. Dies begünstigt potentiell eine missbräuchliche Preisgestaltung, der im Sinne der Wettbewerbspolitik mit staatlicher Kontrolle und/oder Regulierung begegnet wird. Dieser Sachverhalt ist jedoch explizit nicht Gegenstand des Gutachtens.

rungen der Trinkwasserverordnung ermöglicht, die eigentliche Leistung des Versorgers. Dieser „Leistungsdreiklang“ und der damit einhergehende hohe Fixkostenanteil eines Wasserversorgers sind von großer Relevanz, um die Entgeltgestaltung und dabei bestehende Ziele richtig einordnen zu können.

4.2. Zielebenen und mögliche Ziele bei der Entgeltgestaltung

Bei der Gestaltung von Entgelten in Netzsektoren lassen sich drei Zielebenen unterscheiden. Aufgrund der hohen Bedeutung von Netzsektoren für die Entwicklung einer Volkswirtschaft sind zunächst (1) gesamtwirtschaftliche Ziele von Bedeutung. Hierzu kann z. B. das wettbewerbspolitische Ziel gehören, durch eine Regulierung des Netzsektors den Wettbewerb auf vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen sicherzustellen. Ebenso kann eine verursachergerechte Finanzierung ein zentrales Ziel darstellen, um die Verteilung der Fixkosten auf die Nutzergruppen in Abhängigkeit ihrer jeweils tatsächlichen Leistungsinanspruchnahme zu gewährleisten. Auf Ebene der (2) Sekundärziele ließen sich z. B. der Wunsch nach politischer und öffentlicher Akzeptanz einer Entgeltgestaltung oder der Bedarf nach einfachen und verständlichen Entgeltkomponenten nennen. Und schließlich verfolgen die Unternehmen (3) einzelwirtschaftliche Ziele, die selbstverständlich nicht nur in Netzsektoren von Bedeutung sind. Dazu können z. B. das Bestreben der Kundenbindung mit Hilfe spezifischer Entgeltstrukturen oder die Nutzung kostenseitiger Vorteile durch Produktion von zwei oder mehr Gütern und entsprechender Produktbündelung bei der Entgeltgestaltung zählen.⁶⁴ In Abb. 1 sind die möglichen Ziele der Entgeltgestaltung dargestellt und den drei oben genannten Zielebenen zugeordnet.

⁶⁴ Vgl. Oelmann, Mark und Benedikt Roters (2015), S. 15ff.

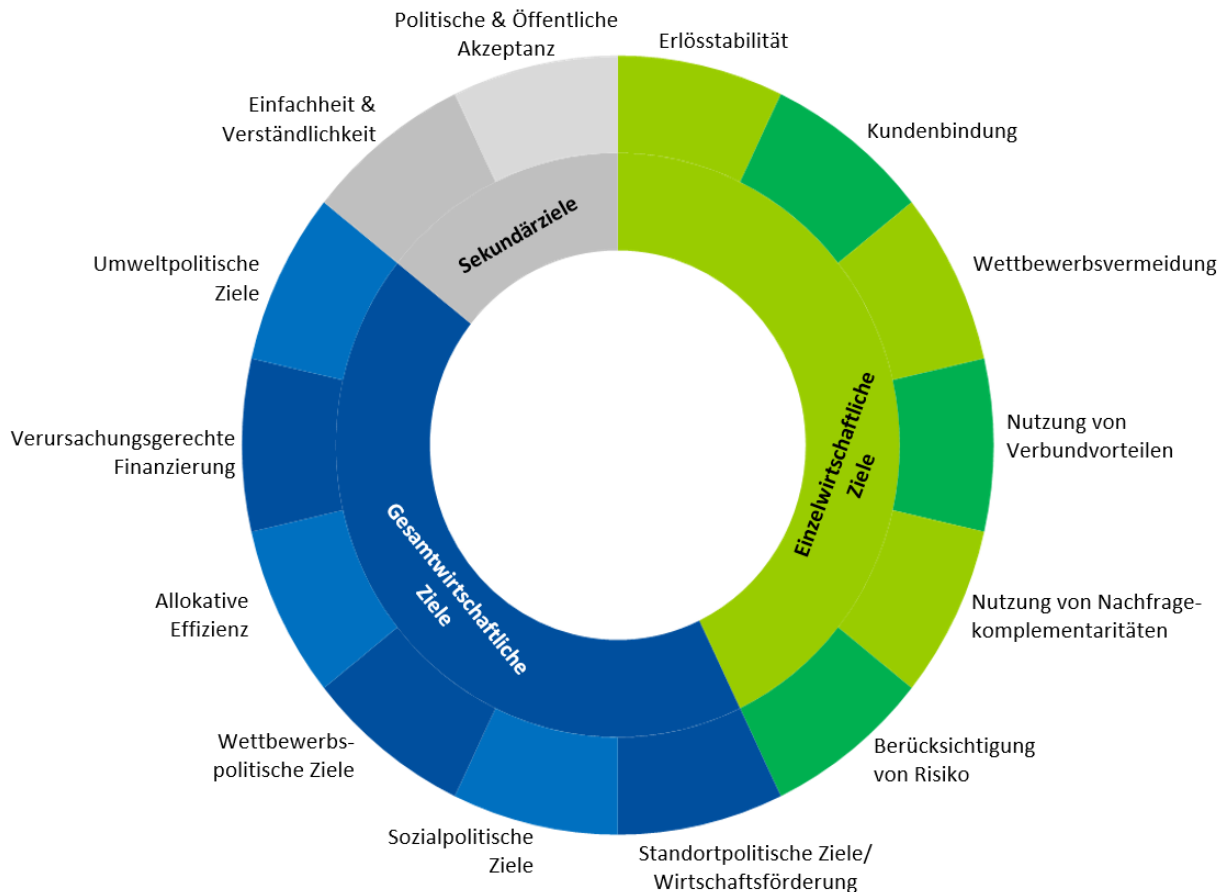


Abb. 1: Ziele der Entgeltgestaltung.

Quelle: Oelmann, Mark und Benedikt Roters (2015): „Tarifizierung in Netzsektoren – Zielsetzungen ausgewählter Tarifmodelle in Deutschland“, *Netzwirtschaften & Recht*, Heft 1/2015, S. 17.

4.3. Zielkonflikte bei der Entgeltgestaltung

Die Auseinandersetzung mit den in Abb. 1 benannten Zielen lässt erkennen, dass bei der Entgeltgestaltung zwangsläufig Zielkonflikte entstehen. Im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand des Gutachtens ist ein Zielkonflikt von besonderer Bedeutung, der nachfolgend näher erläutert wird. Dazu wird das Ökosystem eines Wasserversorgers betrachtet, das seine Bezugsquellen, Nachfrager und Systemkapazitäten umfasst und in Abb. 2 schematisch dargestellt ist. Häufig verfügt ein Versorger über unterschiedliche Bezugsquellen zur Versorgung seiner Kunden. Dazu können sowohl eigene Wasserressourcen (z. B. Grundwasser, Oberflächenwasser oder Uferfiltrat) als auch der externe Wasserbezug von Vorlieferanten zählen. Die Kunden lassen sich unterscheiden in klassische Haushaltskunden (HHK), kleine und mittlere Nicht-Haushaltskunden (NHHK; z. B. Ärzte, Behörden, Schulen oder Sportvereine), große NHHK bzw. Sonderkunden (z. B. Landwirtschafts-, Gewerbe- oder Industriebetriebe) sowie Weiterverteilerkunden (andere Wasserversorger mit Endkundenkontakt, d. h. der betrachtete Wasserversorger tritt seinerseits als Vorlieferant auf).

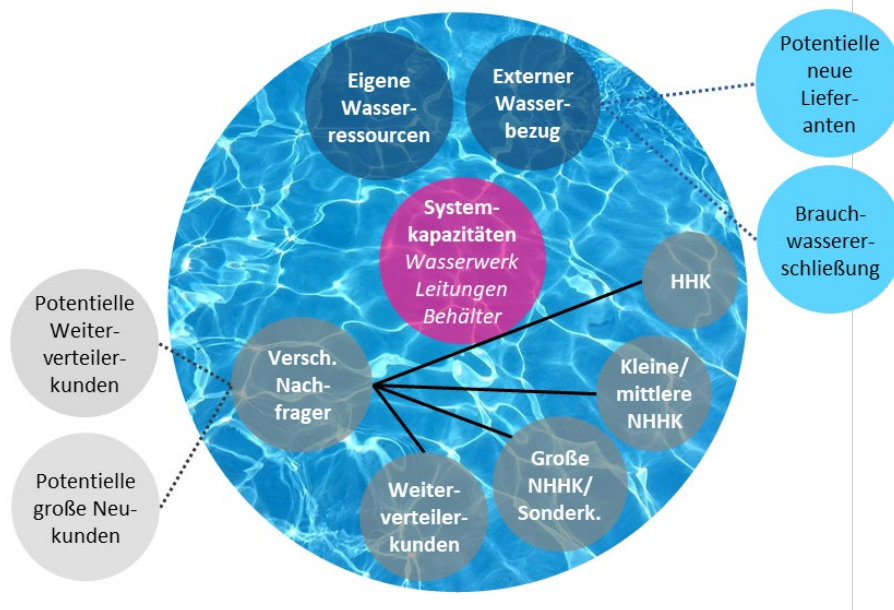


Abb. 2: Das Ökosystem eines Wasserversorgers.

Quelle: Czichy, Christoph / Gendries, Siegfried und Mark Oelmann (2023): „Zur Anpassung von Wasserpreismodellen vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen (Teil 1)“, Energie Wasser Praxis, Jg. 74, Nr. 5/2023, S. 30-37.

Zentraler Bestandteil dieses Ökosystems sind die Systemkapazitäten, zu denen insbesondere Gewinnungsanlagen, Wasserwerke, Transport- und Versorgungsleitungen sowie Speicherbehälter zählen. Sie dienen als Bindeglied zwischen den Rohwasserressourcen und den zu beliefernden Trinkwasserkunden. Die große Bedeutung dieser Infrastruktur für die Wasserversorgung führt zu hohen Fixkosten, deren durchschnittlicher Anteil in Deutschland gemäß der Wasserstatistik des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW) im Jahr 2022 ca. 80 Prozent betrug. Diese Kosten fallen unabhängig von der Wasserabgabe an, sodass die Versorger eine möglichst hohe Entgeltstabilität anstreben, um ihre ökonomische Leistungsfähigkeit im Hinblick auf Finanzierung und Substanzerhaltung der Infrastruktur gewährleisten zu können. Gemäß der ökonomischen Theorie wäre vor diesem Hintergrund anzuraten, dass die fixen Kosten der Leistungsvorhaltung durch nutzungsunabhängige Entgeltbestandteile gedeckt werden, m. a. W. dass Erlös- und Kostenstruktur übereinstimmen. Der BDEW-Wasserstatistik zufolge beträgt der durchschnittliche Anteil fixer Erlöse in Deutschland jedoch lediglich ca. 20 %.

Vor diesem Hintergrund sind Wasserversorger einem großen finanziellen Risiko ausgesetzt: Sinkt die Wassernachfrage spürbar, führt ein hoher Anteil variabler Entgelte zu einem nennenswerten Erlösrückgang. Aufgrund der nur geringfügig sinkenden Gesamtkosten, resultiert eine Kostendeckungslücke, die eine Entgelterhöhung unabdingbar macht. Hält ein Wasserversorger in dieser Situation an seiner grundsätzlichen Entgeltstruktur fest und steigert den variablen Entgeltbestandteil deutlich, kann dies zusätzlich den Anreiz für bestimmte Kundengruppen erhöhen, dauerhaft ihre Wassernachfrage zu reduzieren (insb. Gewerbekunden sowie Ein- und Zweifamilienhäuser). Ein weiterer Erlösrückgang wäre die Folge, der in einer Entgeltspirale

mündet und sich insb. für solche Kundengruppen besonders nachteilig auswirkt, die ihre Nachfrage kaum oder gar nicht anpassen können (hierzu zählen vor allem Haushalte in Mehrfamilienhäusern). Viele Wasserversorger befinden sich deshalb in einer sog. „Fixkostenfalle“. Abb. 3 veranschaulicht den Zusammenhang zwischen der Kosten- und der Erlösstruktur eines Wasserversorgers.

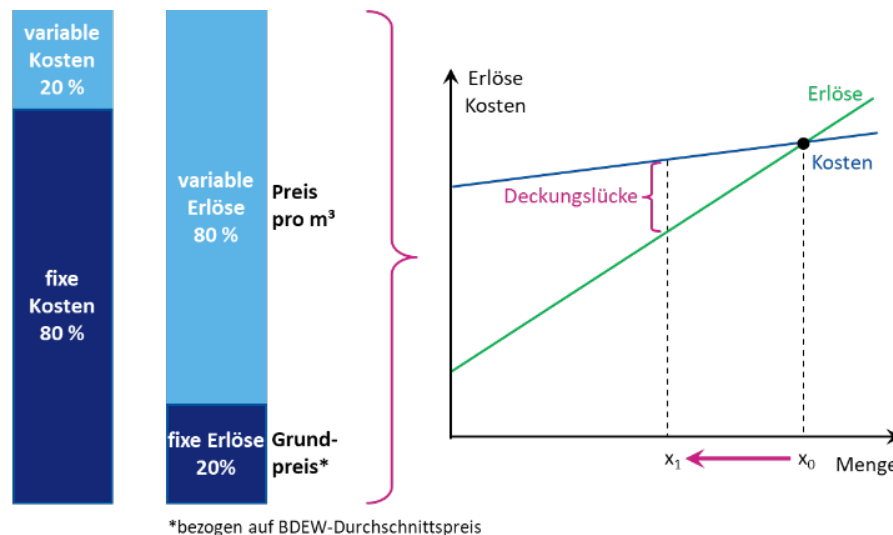


Abb. 3: Zusammenhang zwischen Kosten- und Erlösstruktur eines Wasserversorgers.
Quelle: Eigene Darstellung.

Zwischenfazit

Darin offenbart sich der Zielkonflikt zwischen dem Ziel nach möglichst hoher Entgeltstabilität einerseits und dem umweltpolitischen Ziel andererseits, die Wassernachfrage mit Hilfe eines entgeltbasierten Anreizes zu verringern: Machen die (reaktionsfähigen) Kunden bei Erhöhung des variablen Entgeltbestandteils tatsächlich ernst und reduzieren ihre Wassernachfrage dauerhaft und vor allem in nennenswertem Ausmaß, manövriert sich der Wasserversorger aufgrund des Erlösrückgangs selbst in eine prekäre finanzielle Lage. Die ökologische Sinnhaftigkeit einer verringerten Wassernachfrage mag zwar gegeben sein, die ökonomischen Auswirkungen dürfen jedoch nicht außer Betracht gelassen werden.

4.4. Einflussfaktoren auf die Wassernachfrage

Die Wassernachfrage in Deutschland ist seit vielen Jahren stark rückläufig. Gemäß der BDEW-Wasserstatistik sank die Wasserabgabe der öffentlichen Trinkwasserversorger an Verbraucher (Industrie, Haushalte und Kleingewerbe sowie Sonstige) zwischen 1990 (= 5.985 Mio. m³) und 2023 (= 4.540 Mio. m³) um fast 25 %. Die Gründe hierfür sind vielfältiger Natur. Auf Seiten der Industrie und des produzierenden Gewerbes haben z. B. veränderte Produktionsprozesse, Wasserwiederverwendung durch Kreislaufführung, Brauchwassernutzung

oder die Eigenförderung zu dieser Entwicklung beigetragen. Der Nachfragerückgang bei Haushaltskunden ist u. a. auf technischen Fortschritt zurückzuführen, der vor allem durch die beabsichtigte Energieeinsparung bei z. B. Wasch- und Spülmaschinen oder wassersparenden Armaturen induziert wird. Auch eine vermehrte Regenwassernutzung und ein höheres Bewusstsein für klimawandelbedingte Veränderungen des Wasserdargebots können als Gründe angeführt werden.

Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Nachfrageentwicklungen regional höchst unterschiedlich ausfallen können. Einige Regionen haben einen erheblichen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen, der mit einer Verringerung der Gesamtnachfrage einhergeht. Dem stehen Zuzugsregionen gegenüber, die jedoch nicht notwendigerweise mit steigenden Gesamtnachfragen konfrontiert sind – die Veränderung der Haushaltsstruktur und vor allem die Zunahme von Einpersonenhaushalten (die sog. Singularisierung) führen häufig zu einem Rückgang der Nachfrage pro Anschluss, sodass die Gesamtnachfrage trotz Bevölkerungszuwachs nahezu konstant bleibt. Daneben kann der Strukturwandel einen erheblichen und mitunter nachhaltigen Einfluss auf die Wassernachfrage von Industrieregionen haben.

Gleichzeitig lassen sich regional auch nennenswerte Nachfrageschwankungen beobachten. Diese können z. B. auf Konjunkturschwankungen zurückzuführen sein, wie sie zuletzt aufgrund ökonomischer Verwerfungen während der COVID-19-Pandemie auftraten. In den Jahren 2018 und 2019 war zudem zu beobachten, dass länger anhaltende Hitze- und Trockenperioden die Wassernachfrage in den Sommermonaten signifikant erhöhen können, die Anstiege jedoch durchaus regional verschieden sind.

4.5. Festlegung konkreter Lenkungsziele bei der anreizbasierten Entgeltgestaltung

Angeichts der vielfältigen Einflussfaktoren auf die Wassernachfrage ist die Frage, welches konkrete Lenkungsziel durch eine anreizbasierte Entgeltgestaltung verfolgt werden soll, zu beantworten. In Kapitel 1.1 wurde aufgezeigt, dass die Verringerung der Wassernachfrage bei (sich anbahnenden) Dargebotsproblemen im Vordergrund steht. Der Grundansatz müsste folglich darin bestehen, den variablen Entgeltbestandteil so weit anzuheben, dass die Nachfrage der Kunden im Versorgungsgebiet – unter der Annahme einer entsprechenden Preiselastizität (siehe Kapitel 5.4) – so weit sinkt, bis das Dargebotsproblem behoben ist, m. a. W. Angebot und Nachfrage ausgeglichen sind. Dass es sich dabei um ein dauerhaftes Dargebotsproblem handelt und ein konstant hoher variabler Entgeltbestandteil gelten müsste, ist vor dem Hintergrund von § 50 Abs. 2 WHG eher unwahrscheinlich, weil ein Versorger sich in diesem Fall ortsferner Wasservorkommen zur Deckung des Bedarfs bedienen darf. Vielmehr wird sich das Ansinnen, einen finanziellen Anreiz im Sinne der Nachfragereduzierung zu setzen, auf einen bestimmten Zeitraum beschränken.

Aller Voraussicht nach wird es sich um solche Sommermonate handeln, in denen aufgrund von lang anhaltenden Hitze- und Trockenperioden eine hohe Wassernachfrage auftritt, der – in Abhängigkeit der durch den

Versorger genutzten Rohwasserressourcen – ein zusätzlich eingeschränktes Wasserdargebot aufgrund geringer Grundwasserneubildung gegenüberstehen kann. Die vergangenen Jahre haben gleichwohl gezeigt, dass sich nachfragestarke und -schwache Sommermonate abwechseln können. Vor diesem Hintergrund müsste das anreizbasierte Entgelt „dynamisch“ ausgestaltet sein – wobei dynamisch leicht missverstanden werden kann. So schlug der niedersächsische Umweltminister im Juni 2024 vor, über „dynamische Wasserpreise“ nachzudenken. Gemeint waren aber tatsächlich saisonal unterschiedlich hohe Entgelte in den Sommer- bzw. Wintermonaten, was eigentlich eher eine Form von zweigliedrig-statischen Entgelten darstellt.

Aus Sicht der Wasserversorger wäre ein solcher zweigliedrig-statischer Ansatz unter Berücksichtigung des Zielkonflikts zwischen Erlösstabilität und anreizbasiertem Entgelt zur Nachfragereduzierung aber nicht notwendigerweise wünschenswert, denn ihre Kosten blieben nahezu unverändert (siehe Kapitel 4.3), während in Sommermonaten mit hohem variablen Entgelt eine stark verringerte Nachfrage zu Erlöseinbußen führen könnte. Daher wäre zumindest eine Dynamik in dem Sinne zielführend, als dass hohe variable Entgelte nur dann festgesetzt werden sollten, wenn die Nachfrage voraussichtlich hoch und das Dargebot voraussichtlich eingeschränkt ist – was bei dem zweigliedrig-statischen Ansatz eine gewisse Prognosegüte erfordert.

Die kurze Ausführung zeigt, dass bei der konkreten Umsetzung von anreizbasierten Entgelten aus ökonomischer Sicht verschiedene Aspekte zu bedenken und eine den spezifischen Anforderungen des Wasserversorgers angepasste Entgeltgestaltung erforderlich sind.

Exkurs: Digitaler Wasserzähler alleine nicht ausreichend

Digitale Wasserzähler (auch als Smart Meter oder intelligente Messsysteme bezeichnet) gibt es in verschiedenen Ausführungen und mit unterschiedlichen Funktionalitäten. An dieser Stelle soll zwar nicht näher auf technische Details eingegangen werden. Es sei jedoch auf die Tatsache hingewiesen, dass bei Installation eines digitalen Wasserzählers im Hinblick auf die Einführung von anreizbasierten Entgelten gewisse Erfordernisse bestehen. Zunächst sollte gewährleistet sein, dass der Kunde über den digitalen Zähler einen Entgeltimpuls empfangen kann, sodass er jederzeit möglichst unkompliziert über das aktuell gültige variable Entgelt informiert ist (z. B. über eine Smartphone-App) bzw. im Falle des „Weiterdenkens“ zeitlich dynamischer Wasserentgelte auch Steuerungsimpulse an wassernutzende Geräte technisch möglich sind (z. B. an automatische Bewässerungssysteme im Garten). Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass der Wasserversorger die individuellen Nachfragemengen eines Kunden innerhalb der unterschiedlichen Zeitscheiben in das eigene Abrechnungssystem überträgt – nur so ist sichergestellt, dass sich die finanziellen Anreize auch tatsächlich in dem vom Kunden zu bezahlenden Rechnungsbetrag widerspiegeln.

Grundsätzlich sollten diese Erfordernisse technisch umsetzbar sein, wenngleich sie mit einem höheren Aufwand bei der Datenübertragung und -speicherung sowie der Abrechnung einhergehen. Wie hoch dieser Mehraufwand für den Wasserversorger ist und ob es sachgerecht ist, ihm dies aufzubürden, kann an dieser Stelle nicht näher analysiert werden. Dennoch sei auf diese Tatsache hingewiesen, um die Diskussion um anreizbasierte Entgelte in ihrer Gänze zu skizzieren.

5. „Grenzen“ anreizbezogener Wassertarife

5.1. Vorbemerkung

Wasserversorgungsunternehmen müssen neben der rechtlichen Zulässigkeit auch die Effizienz der Tarifänderung in Bezug auf die angestrebte Nachfragesenkung, die mit der Änderung einhergehenden Transaktionskosten sowie die betriebswirtschaftlichen Folgen (die in Kapitel 4 beschrieben sind) berücksichtigen, wenn sie eine Umstellung in Betracht ziehen. Die Effizienz wird neben den ökonomischen und technischen, auch von strukturellen und psychologischen Aspekten auf Seiten der Wassernutzer beeinflusst.

Das Wassersparen ist kein gesellschaftliches Randthema. 86 Prozent der Bundesbürger bezeichnen das Wassersparen in allen Sektoren als wichtige Reaktion auf den Klimawandel.⁶⁵ In mehreren bundesweit durchgeführten repräsentativen Verbraucherbefragungen des BDEW, wird bei der Frage nach der Motivationslage des Wassersparens der finanzielle Aspekt wichtiger eingeschätzt als der ökologische. Zweidrittel der Befragten, die sich als Wassersparer verstehen, erklären, dies aus finanziellen Gründen zu tun.^{66 67}

Diskrepanz zwischen Motivation und tatsächlichem Handeln

Zwar scheinen angesichts der Befragungsergebnisse die grundsätzlichen Voraussetzungen für die Wirksamkeit von tariflichen Anreizen gegeben zu sein, zwischen der Motivation zum Handeln und der tatsächlichen Ausführung gibt es allerdings zahlreiche Barrieren, die sich auf die Wirksamkeit und Gerechtigkeit finanzieller Anreize auswirken können.⁶⁸

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend sieben verschiedene Herausforderungen beschrieben, die das Setzen finanzieller Anreize mit dem Ziel eines effizienteren Umgangs mit Trinkwasser konterkarieren können. Dies bedeutet nicht, dass finanzielle Anreize keinerlei Wirkung entfalten können – die Wirkung kann jedoch (erheblich) geringer als erhofft ausfallen oder mit zeitlicher Verzögerung eintreten. Und im schlimmsten Fall – auch darauf sei hingewiesen – kann sie sich sogar ins Gegenteil verkehren, nämlich dann, wenn Kunden der

⁶⁵ Umweltbundesamt (2022), Umweltbewusstsein in Deutschland – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage.

⁶⁶ BDEW Bundesverband der Deutschen Energie- und Wasserwirtschaft, Kundenbarometer Wasser, März 2023.

⁶⁷ Einige (unveröffentlichte) Auftragsbefragungen von Wasserversorgern kommen zu einem anderen Ergebnis.

⁶⁸ Die nachfolgende Diskussion soll auf die Privathaushalte beschränkt bleiben, da die Bedingungen homogener sind und die Einbeziehung von gewerblichen Wassernutzern.

Tatsache gewahr werden, wie kostengünstig das frei Haus gelieferte Trinkwasser tatsächlich ist. In jedem Fall sollten Überlegungen zu einer Entgeltveränderung vom Kunden her gedacht werden.

5.2. Herausforderung 1: Strukturelle Aspekte Wassernutzung in privaten Haushalten

5.2.1. Bedarfskategorien der Wassernutzung

Bei der Frage, wie mittels tariflicher Anreize in privaten Haushalten das Wassernutzungsverhalten beeinflusst werden kann, seien zunächst die Wassernutzungsbedarfe näher betrachtet und kategorisiert. Wasser ist ein unverzichtbares Lebensmittel, es ist zudem wichtig für die Körperhygiene und als Reinigungsmittel im Haus und für verschiedene Gebrauchsgegenstände, auch dient es als Transportmittel, um menschliche Ausscheidungen und anfallenden Schmutz zu entsorgen.

Wassernutzungen können nach ihrer Bedeutung für ihre Lebensnotwendigkeit unterschieden werden. Als wichtigste Nutzungsform gilt jene, die gemäß dem Grundrecht auf Wasser zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums als existenzielle Nutzung garantiert ist. Die danach folgenden Nutzungen, die zwar angenehm und komfortabel sein mögen, können in der Abwägung der Priorisierung von Nutzungen beispielsweise bei Versorgungsengpässen aber eingeschränkt werden. Das deckt sich auch mit der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Vorrang der öffentlichen Wasserversorgung, wonach der überragende „Gemeinwohlbelang der Trinkwassergewinnung mit der Lebensnotwendigkeit des Wassers für den Menschen, vornehmlich in der Form des Genusses von Trinkwasser oder des Einsatzes zur Zubereitung von Speisen oder zu hygienischen Zwecken“ begründet wird.⁶⁹ Dabei kann der Bedarf in den Bedarf für den notwendigen menschlichen Gebrauch sowie zusätzlichen Komfort- und Luxusbedarf aufgeteilt werden. Innerhalb des Bedarfs für den notwendigen menschlichen Gebrauch lassen sich die Kategorien Wassernutzungen mit unmittelbarem Körperkontakt und Wassernutzungen, bei denen die Wasserqualität mittelbar Auswirkungen auf die Gesundheit hat, unterscheiden.

In privaten Haushalten wird Wasser für unterschiedliche Nutzungszwecke verwendet, die wie folgt unterschieden werden können:

- zur Zubereitung von Lebensmitteln und zum Trinken;
- zur Körperhygiene und -pflege;
- zum Geschirrspülen sowie Wäschewaschen (Reinigungsmittel, Transportmittel);
- zur Nutzung in Toilettenspülungen;

⁶⁹ Öffentliche Wasserversorgung in Zeiten des Klimawandels, Prof. Dr. Michael Reinhardt, Carl Heymanns Verlag, 2021.

- zur Reinigung im Haushalt;
- zur Bewässerung des Gartens und für die Befüllung von Pools und Teichen sowie sonstige Zwecke.

5.2.2. Gleichbehandlung vs. soziale Verwerfungen

Die in Abb. 4 dargestellte Grafik des BDEW zur Trinkwasserverwendung im Haushalt weicht zwar von der vorstehenden an den Bedarfen ausgerichteten Systematik ab, da Raumreinigung und Gartenbewässerung zusammengefasst dargestellt werden. Auch der Kleingewerbeanteil gehört nicht in den Verbrauch von Privathaushalten. Aus der BDEW-Darstellung kann aber abgeleitet werden, dass rund 40 Prozent des täglichen Wasserbedarfs je Person in Privathaushalten zur Zubereitung von Lebensmitteln und zum Trinken und zur Körperhygiene und -pflege verwendet werden. Somit werden gemessen an den Durchschnittsverbräuchen von 119 Litern je Person und Tag in Hessen (nach Abzug des Kleingewerbeanteils i. H. v. 6 Prozent) rund 48 Liter je Person täglich für Ernährung und Hygiene verwendet.⁷⁰



Abb. 4: Trinkwasserverwendung im Haushalt für das Jahr 2023.
 Quelle: BDEW (2024).

Fasst man die Nutzungszwecke zu Kategorien zusammen, die sich an der Lebensnotwendigkeit orientieren, dann wird deutlich, welche Wasserinanspruchnahmen unverzichtbar sind und welche lediglich dem Komfort oder Luxus dienen. Während das Essen und Trinken sowie die Körperhygiene als existenzielle menschliche Bedürfnisse kategorisiert werden sollten, dürften u. a. die Reinigung und die Toilettenspülung, d. h. wo Was-

⁷⁰ Der durchschnittliche Wasserverbrauch p.a. einschl. Kleingewerbeanteil liegt in Hessen pro Kopf bei 46,3 Kubikmetern (126,8 Liter/EW*Tag), ohne Kleingewerbe sind es 43,5 Kubikmeter (119,2 Liter/EW*Tag), Q: Hessenatlas, Hessisches Statistisches Landesamt, 2024 (Abruf 11.2.2025)

ser nicht mit dem menschlichen Körper unmittelbar in Kontakt kommt oder getrunken wird, als Nützlichkeitsbedürfnisse kategorisiert werden. Weitergehende Nutzungen wie u. a. Gartenbewässerung oder Poolbefüllung sollen als Komfort- oder Luxus-Bedürfnisse kategorisiert werden. In Tab. 1 sind die verschiedenen Bedarfskategorien und beispielhafte Wassernutzungen zusammenfassend dargestellt.

Bedarfskategorie	Beispielhafte Wassernutzungen
Bedarf menschlicher Gebrauch (unmittelbar)	Ernährung, Trinken und Körperhygiene
Bedarf menschlicher Gebrauch (mittelbar)	Haushaltsreinigung, Geschirrspülen und Toilettenspülung u. a.
Komfort- oder Luxusbedarf	Gartenbewässerung, Aquarien, Pool u. a.

Tab. 1: Wassernutzungen in Abhängigkeit der Bedarfskategorie
Quelle: Eigene Darstellung.

In welchem Maße diese einzelnen Kategorien und die ihnen zugrundeliegenden Wassernutzungen sich in einem Wasserverbrauch eines Privathaushalts widerspiegeln, kann ohne Berücksichtigung der Struktur bzw. Größe des Haushalts und der Lebensumstände nicht beurteilt werden. Um die Folgen für die Wasserentgeltbildung und die daraus resultierende Entgeltgerechtigkeit aufzuzeigen, wird der nachfolgende Vergleich angestellt.

Es wird unterstellt, dass zwei unterschiedlich große Haushalte einen Wasserverbrauch von 260 Kubikmetern im Jahr aufweisen, der dem Durchschnittsverbrauch eines 6-Personen-Haushalts in Hessen entspricht.⁷¹ Folgende Betrachtungen sollen die Unwägbarkeiten in Bezug auf die Ungleichbehandlung in Folge anreizbezogener Entgelte aufzeigen:

- A. Bei einem beispielhaften 2-Personen-Haushalt mit 260 Kubikmetern dürfte ein sehr hoher Verbrauch unterstellt werden.⁷² Daraus dürfte zunächst geschlussfolgert werden, dass sich in dem Verbrauch ergänzend zum Bedarf für menschlichen Gebrauch (unmittelbar und mittelbar) zusätzlich hohe für Komfort- oder Luxus-Zwecke genutzte Wassermengen niederschlagen.
- B. Bei einem beispielhaften 8-Personen-Haushalt dürfte ein sparsamer Umgang mit Wasser unterstellt werden, da dieser mit 260 Kubikmetern rund 25 Prozent unter dem landesweiten Durchschnitt liegt und bei dem im Wesentlichen der unmittelbare Bedarf neben geringen Anteilen an mittelbaren Bedarfen durch Trinkwasser gedeckt werden.

⁷¹ Die Wohn- und Abrechnungssituation Einfamilienhaus mit Direktabrechnung bzw. Mehrfamilienhaus mit Nebenkostenabrechnung über Wahrscheinlichkeitsmaßstab soll aus Vereinfachungsgründen unberücksichtigt bleiben.

⁷² Im Vergleich zum personenbezogenen Durchschnitt in Hessen mit rund 43,5 Kubikmetern

Obwohl beide Haushalte sehr unterschiedlich groß sind und der größere Haushalt sich weitestgehend auf die unmittelbaren Bedarfe beschränkt, bezahlen beide denselben Rechnungsbetrag. Bei beiden Haushalten würden beispielsweise anreizbezogene Entgelte in gleicher Weise ansetzen. Während aber beim 2-Personen-Haushalt ein Sparvolumen unterstellt wird, das durch Wasserentgelte stimuliert werden kann und auf das der Haushalt reagieren kann, um seinen Rechnungsbetrag zu senken, dürfte dies beim 8-Personen-Haushalt nicht gegeben sein. Dieser hat kaum oder gar kein Wassersparpotenzial und kann den auf Sparanreize ausgerichteten Entgelten nicht entgehen. Damit entsteht eine möglicherweise sozial unausgewogene Entgeltgestaltung, die zu einer Benachteiligung kinderreicher Familien führen könnte.

5.3. Herausforderung 2: Psychologisch-kommunikative Aspekte

Wenn Instrumente für die Verhaltensbeeinflussung bei der Wassernutzung entwickelt werden, ist neben der Berücksichtigung der Heterogenität der Haushaltsstrukturen und -zusammensetzungen auch die Frage von großer Bedeutung, wie das individuelle Wassersparverhalten bzw. der sorgsame Umgang mit Wasser stimuliert und stabilisiert werden kann. Dies dürfte vor dem Hintergrund der mit technischen, entgeltbezogenen und kommunikativen Instrumenten verbundenen Kosten sowie der wirtschaftlichen Auswirkungen von veränderten Entgeltsystemen für die Wasserversorgungsunternehmen unmittelbar einleuchten. Daher ist es wichtig zu verstehen, wie die Einstellungen und Verhaltensweisen der Menschen aussehen, wie sie entstanden sind und wie sie letztendlich mit dem Wasserverbrauch zusammenhängen und diesen beeinflussen können.

Die Bereitschaft und die Motivation zum Wassersparen reicht von einer intrinsischen Motivation bis hin zu gelernten Überzeugungen oder Einstellungen, die sich an bestehenden sozialen Normen und als beispielhaft empfundenen Verhaltensweisen ausgerichtet haben und in die individuellen Überzeugungen und Verhaltensweisen bei der Wassernutzung eingeflossen sind. Das initiale Umweltbewusstsein – gleich ob intrinsisch oder durch äußere Einflüsse gebildet – kann als vorteilhafte Ausgangssituation für das Wassernutzungsverhalten verstanden werden. Sofern dieses bereits ausgeprägt ist, sollte davon ausgegangen werden können, dass keine weiteren Stimuli im Hinblick auf das Wassersparen erforderlich sind, wohl aber Informationen über zielgerichtete Verhaltensweisen, beispielsweise in welchen Zeiträumen oder bei welchen Umweltzuständen das Wassersparen oder der sorgsame Umgang mit Wasser intensiviert werden sollten.

Greift man auf die vorliegenden Befragungsergebnisse zur Motivation zum Wassersparen zurück, dann erscheint es zunächst einmal selbstverständlich, dass eine sehr hohe Bereitschaft besteht. Allerdings sollte bei der Beurteilung der Motivation zum Wassersparen die Diskrepanz zwischen den Werten und Einstellungen einer Person und ihrem Handeln („*attitude behavior gap*“) berücksichtigt werden. Demzufolge kann trotz

positiver Willensbekundung in Bezug auf die Motivation zum sorgsamem Umgang mit Wasser, das Handeln angesichts einer Präferenz weniger altruistischer Ziele davon abweichen. Hierbei wirken psychologische Barrieren wie z. B. (1) die Ansicht, dass Veränderungen unnötig seien, (2) individuelle Zielkonflikte z. B. mit den Komforterwartungen oder dem Bewässerungsbedarf des Gartens, (3) zwischenmenschliche Beziehungen wie z. B. abweichende Meinungen über die Dauer des Duschens, (4) mangelndes Wissen z. B. über den tatsächlichen Wasserverbrauch bei Nutzungen (Unwissenheit) oder (5) schlichte Alibihandlungen. Diese Aspekte spielen dann eine Rolle, wenn es darum geht, Willensbekundungen in Befragungen zur Grundlage von Entscheidungen zu machen. Es gibt zahlreiche Instrumente, wie der sorgsame Umgang mit Wasser bzw. das Sparverhalten angeregt werden können.

Wasserampeln sind ein bereits etabliertes Instrument der Verbraucherinformation und Sensibilisierung bei der Wassernutzung. Sie geben visuelle Verhaltensimpulse bei kritischen Ressourcen- oder Versorgungszuständen. Den Ampelfarben gelb und rot folgen Verhaltensempfehlungen, die sich zum Beispiel auf das Bewässern von Gärten, die Befüllung von Schwimm- und Planschbecken oder andere Außenbereichsnutzungen von Wasser beziehen.

In Deutschland kommen „Wasserampeln“ aktuell insbesondere in hessischen Kommunen und deren Stadtwerken zum Einsatz, u. a. in Kronberg, Oberursel, Friedrichsdorf, Mühlheim am Main oder Taunusstein. Von den Kommunen und Wasserversorgern, die eine Wasserampel einsetzen, war auf Anfrage zu erfahren, dass die Bürger erkennbar auf die Hinweise reagieren. Anders als Wasserentgelte können Wasserampeln von allen Wassernutzern registriert werden. Zudem werden die Wasserampeln durch Social Media, Apps und die lokalen Medien unterstützt. Ein besonderer Vorteil der Wasserampeln liegt darin, dass sie flexibel einsetzbar sind, wenn besondere Veranlassungen vorliegen. Mit den Wasserampeln und anderen kommunikativen Verhaltensanreizsystemen für die Wassernutzung besteht ein etablierter, flexibel einsetzbarer Impuls zur Bewältigung der aktuellen und womöglich wiederkehrender Stresssituation bei Wasser.

5.4. Herausforderung 3: Preiselastizität der Wassernachfrage

Die folgende Diskussion kennen viele Wasserversorgungsunternehmen aus den Gesprächen mit den politischen Aufsichtsgremien: Wasserentgelte müssen nur hoch genug sein, damit sich das Wassersparen lohnen kann. Damit es sich aber theoretisch lohnen kann, sollte nicht auf das spezifische Durchschnittsentgelt aus jährlich festem und verbrauchsvariablem Entgelt geschaut werden, sondern allein auf das Mengentgelt. Gegebenenfalls kommen auch auf verbrauchsabhängige Staffeln beim fixem Entgelt in Betracht. Denn nur diese Entgeltkomponenten wirken sich, haushaltsbezogene Erfassung der Verbräuche vorausgesetzt, auch

tatsächlich auf den verbrauchsabhängigen Teil des Rechnungsbetrags eines Haushalts aus.⁷³ Befürworter hoher Mengenentgeltanteile gehen davon aus, dass Wasserverbraucher gemäß der ökonomischen Lehre dem finanziellen Anreiz folgen und ihre Wassernachfrage reduzieren werden, um den Haushaltsrechnungsbetrag zu reduzieren bzw. sich wirtschaftlich zu optimieren. Auf dieser Annahme, die eine Preiselastizität der Nachfrage unterstellt, basieren zahlreiche Wasserentgeltsysteme.⁷⁴

Es darf davon ausgegangen werden, dass Haushalte in Bezug auf den Wasserpreis im Grundsatz wie bei allen anderen Gütern ein Kostenminimierungskalkül verfolgen. Gemäß der wasserökonomischen Fachliteratur ist die Wassernachfragefunktion der Haushalte allerdings relativ gesehen preisunelastisch, demzufolge nimmt der Wasserverbrauch bei einer Entgelterhöhung nicht in Höhe desselben Prozentsatzes ab, sondern unterproportional. Für einen typischen 4-Personen-Haushalt liegt der Literatur zufolge die Preiselastizität bei -0,27. Die höchste Elastizität wird für Ein-Personen-Haushalte benannt. Eine vergleichende Untersuchung der Elastizität von Ein- und Mehrfamilienhäusern in einem nordrhein-westfälischen Versorgungsgebiet belegt, dass die Preiselastizität mit zunehmender Gebäudegröße sinkt. Bei Tarifkunden konnte als Reaktion auf eine einprozentige Wasserpreiserhöhung angesichts individueller Wassernachfragerückgänge in einer Größenordnung zwischen -0,03 Prozent („große Mehrfamilienhäuser“) und -0,28 Prozent („Ein- bzw. Zweifamilienhäuser“) nur eine sehr schwache Reaktion bei diesen derartig differenzierten Kundengruppen ermittelt werden.⁷⁵ Von den sog. Nicht-Haushaltskunden (u.a. Gewerbe, Industrie, Landwirtschaft) wurde mit -0,7 Prozent deutlich stärker auf die Preisimpulse reagiert. Auf Basis der Ergebnisse einer Haushaltsbefragung in Leipzig empfehlen deren Autoren daher: (...) *„Zum einen sei davor gewarnt, den Einfluss von aktuellen Wasserpreisen zu überschätzen, da aktuelle Wasserpreise nur von einer Minderheit korrekt wahrgenommen werden. Wollen Wasserversorger oder Politiker die Konsumenten zu einem Mehr- oder Minderverbrauch bewegen, so reicht eine alleinige Preisänderung nicht aus. Mit ihr muss eine sehr gute Informationspolitik einhergehen.“*⁷⁶

Ein weiterer Aspekt verdient Beachtung: Empirische Analysen belegen, dass der zusätzliche Nutzen der Erhöhung tariflicher Anreize ab bestimmter Schwellenwerten geringer wird. Damit entsteht ein abnehmender

⁷³ Vereinzelt gibt es auch verbrauchsabhängige Jahresentgelte sog. Staffel- oder Blocktarife - hier beispielsweise die „Grundgebühr gestaffelt nach Frischwasserverbrauch“ der [Stadt Witzenhausen](#) (Stand 1.1.2025 / Abruf 24.1.2025)

⁷⁴ In Hessen beträgt der variable Preisanteil an den Gesamtpreisen der Wasserversorgungsunternehmen und Kommunen durchschnittlich 88,9 Prozent, BDEW Wassertarifstatistik 2024

⁷⁵ Oelmann/Gendries, Auf dem Weg zu einem neuen Tarifmodell in der deutschen Wasserversorgung, gwf (2012)

⁷⁶ Messner, Frank; Ansmann, Till (2007) : Wassernutzung der privaten Haushalte in Leipzig - Einflussfaktoren der Wassernachfrage und Bedeutung der individuellen Wahrnehmung dieser Faktoren durch die Wassernutzer. Ergebnisse einer Haushaltsbefragung in der Stadt Leipzig, UFZ-Bericht, No. 01/2007, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Leipzig.

Grenznutzen der Wasserentgelterhöhungen.⁷⁷ Ist das variable Entgelt somit bereits sehr hoch, ist der Anreiz-
effekt einer weiteren Erhöhung geringer als in einer Situation, in der das variable Entgelt sehr niedrig ist und
daraufhin deutlich erhöht wird.

Die Elastizität der Wassernachfrage hängt verständlicherweise auch vom Einkommen ab. Ein einkommens-
starker Haushalt wird tendenziell eher in der Lage sein, das mengenmäßige Niveau seiner Wassernutzung,
d. h. um Komfort- oder Luxus-Bedarfe ungeachtet der Preise aufrechtzuerhalten, zumal dann, wenn dem
Nutzungszweck eine höhere Investition wie beispielsweise der Bau eines Swimmingpools vorausgegangen
ist. Daher darf man bei ihm eine eher höhere Zahlungsbereitschaft unterstellen.

5.5. Herausforderung 4: (Un-) Kenntnis der Wasserentgelte

Neben der Motivation zum Wassersparen sind die Wahrnehmung und die Kenntnis der Wasserentgelte beim
Endverbraucher wichtige Grundvoraussetzungen für die Wirksamkeit der gesetzten Anreize. Also kurz gesagt,
der Verbraucher muss die Wasserentgelte und darauf basierend die mit einer Verbrauchsänderung einher-
gehenden möglichen Ersparnisse kennen, damit er auf diese Anreize auch in dem beabsichtigten Ausmaß
reagiert. Zudem geht es nicht um den Kunden, also den Vertragspartner des WVU, sondern um den Endver-
braucher, also jene Person, die die Entscheidung über die Wasserentnahme bezüglich Menge und Zeitpunkt
trifft.

Hier gibt es aber ein Dilemma. Seit Jahren belegen Verbraucherbefragungen ein **hohes Maß an Unkenntnis**
der von ihnen zu bezahlenden Wasserentgelte bzw. Wasserrechnungen. So gaben in einer Befragung des
I.E.S.K. zum Trinkwasserimage im Auftrag des VKU nur 18 Prozent der befragten Haushaltskunden an, die
Höhe ihrer Wasserrechnung zu kennen.⁷⁸ Nicht besser ist die Kenntnis der zu zahlenden Wasserentgelte. 25
Prozent der Befragten kannten das Wasserentgelt nicht bzw. machten keine Angabe. Weitere 20 Prozent der
Befragten überschätzten das Wasserentgelt je Kubikmeter in der gestützten Befragung mit zwischen 3,00
und über 10,00 Euro deutlich.⁷⁹

Die **Gründe** für die **Unwissenheit** in Bezug auf die Haushaltskosten und die spezifischen Entgelte für Wasser
sind ebenfalls durch die Befragungen im Auftrag des VKU belegt. So erklärte von jenen 25 Prozent der Be-
fragten, die angegeben hatten, die Höhe ihrer Wasserrechnung nicht zu kennen, mehr als ein Drittel, die

⁷⁷ Issah M. Al Hamad, An integrated approach to water conservation: fuzzy logic assessment of water tariffs in Abu
Dhabi Emirate's residential sector, Bulletin of the National Research Centre.

⁷⁸ I.E.S.K., TWIS - Trinkwasser Imagestudie im Auftrag des VKU, Datenreport 2023

⁷⁹ Qualität- und Preiswahrnehmung von Trinkwasser – Folgen des Klimawandels, I.E.S.K., 2011

unzureichende Aufschlüsselung der Wasserkosten in der Nebenkostenabrechnung sei der Grund für die Unwissenheit. Nahezu die Hälfte interessiert sich nicht bzw. kümmert sich nicht um die Höhe ihrer Wasserrechnung.⁸⁰

Zwischenfazit

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass sich aktive Wassersparer nach eigenen Angaben mehrheitlich von finanziellen Ersparnissen leiten lassen würden. Allerdings sind die Kenntnisse über die Wasserkosten der Haushalte bzw. der Wasserentgelte nur schwach ausgeprägt. Das stützt die folgende These: Um alle Verbraucher – auch jene, die nicht schon einer intrinsischen Motivation oder sozialen Norm folgen – mit finanziellen Anreizen zum Wassersparen zu bewegen, müssten die Kenntnisse der Wasserkosten bzw. Wasserentgelte insgesamt deutlich verbessert werden.⁸¹

5.6. Herausforderung 5: Spar-Illusion

Die finanzielle Motivation zum Wassersparen zielt darauf ab, den Rechnungsbetrag eines Haushalts mittels Verringerung der genutzten Wassermenge zu senken, sofern dies in Mehrfamilienhäusern durch Anwendung des Wirklichkeitsmaßstabes bei der Nebenkostenabrechnung überhaupt möglich ist (siehe Kapitel 5.7.1). Dann sind bei finanzieller Motivation des Wassersparens die variablen Entgelte von Bedeutung. Dabei soll der Vollständigkeit halber nicht nur auf Trinkwasser abgestellt, sondern ergänzend auch das Schmutzwasserentgelt einbezogen werden.

In Hessen betrug im Jahr 2022 das durchschnittliche variable Trinkwasserentgelt 2,33 Euro je Kubikmeter einschließlich Umsatzsteuer und die durchschnittliche Schmutzwassergebühr 2,44 Euro je Kubikmeter.⁸² Das sind in Summe weniger als 0,5 Cent je Liter Wasser. Die Grundentgelte können bei dieser Betrachtung außen vor bleiben, da sie durch die Reduzierung des Wasserverbrauchs nicht veränderbar sind. Bei einem Durchschnittsverbrauch von 119 Litern je Person in Hessen und einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2,05 Personen, betrugen die durchschnittlichen variablen Jahreskosten eines Haushalts für Trinkwasser daher 208 Euro, das sind 0,57 Euro täglich. Bezieht man die durchschnittlichen variablen Schmutzwassergebühren in Höhe von 218 Euro jährlich und 0,60 Euro täglich in diese Rechnung ein, beträgt das mittels Wassersparen

⁸⁰ Mehrfachnennungen waren möglich

⁸¹ In der TrinkwV von 2023 sind neue Informationspflichten der Wasserversorger gegenüber Verbrauchern enthalten (§ 45 TrinkwV). Es wird sich erst noch zeigen müssen, ob damit ein höherer Wissensstand erreicht wird.

⁸² Wasser- und Abwasserentgelte in Hessen 2020 bis 2022, Hessisches Statistisches Landesamt, 2022.

beeinflussbare Kostenvolumen des durchschnittlichen hessischen Privathaushalts gerade mal **1,17 Euro pro Tag**.^{83 84}

Exkurs: Durchschnittliche Rechnungsbeträge für die Versorgung mit Strom und Gas

Laut Analysen des BDEW betrug der durchschnittliche **Strompreis** in 2024 (allerdings unter Berücksichtigung eines anteiligen Grundpreises) 40,92 Ct/kWh.⁸⁵ Der durchschnittliche Stromverbrauch eines Ein-Personen-Haushalts liegt gemäß BDEW-Analysen bei ca. 1.900 kWh pro Jahr, sodass sich ein jährlicher Rechnungsbetrag von ca. 778 Euro ergibt. Dies entspricht einem Preis von ca. 2,13 Euro pro Tag.

Der durchschnittliche **Erdgaspreis** für Haushalte betrug in 2024 (ebenfalls unter Berücksichtigung eines anteiligen Grundpreises) 11,02 Ct/kWh. Der Verbrauch hängt von vielen Faktoren ab, darunter vor allem der Gebäudegröße und dem -dämmstandard sowie der Wohnungsgröße. Wird für eine Wohnung mit einer Fläche von 50 m³, die von einer Person bewohnt wird, ein durchschnittlicher Verbrauch von 8.000 kWh für die Heizung und die Warmwasseraufbereitung unterstellt, resultiert ein jährlicher Rechnungsbetrag von ca. 882 Euro. Dies entspricht einem Preis von ca. 2,42 Euro pro Tag.

In dem (vereinfachten) Rechenbeispiel betragen die täglichen **Energiekosten** somit ca. 4,55 Euro. Die Kosten für die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung betragen im Vergleich dazu nur ca. 1,17 Euro pro Tag und entsprechen somit nur ca. 25 % der Energiekosten. Es erstaunt daher nicht, dass in der öffentlichen Wahrnehmung vorrangig Einsparpotentiale beim Energieverbrauch gesehen werden.

Bei der Frage, in welchem Umfang infolge des Wassersparens auch Energiekosten reduziert werden können, ist zu berücksichtigen, da mit Toilettenspülung, Gartenbewässerung und Poolbefüllung ein großer Anteil des Wassers – zumal des einsparfähigen Wassers – in nicht erwärmter Form genutzt wird.

Setzt man die Kosteneinsparpotenziale in Relation zu dem Nutzenverzicht durch Wassersparen, hängt es von der Dringlichkeit des Bedürfnisses der Wassernutzung und der Zahlungsbereitschaft der Haushalte ab, inwieweit sie bereit und in der Lage sind, auf die Nutzung durch Reduzierung des Verbrauchs mit oder ohne Substitution durch andere Ressourcen zu verzichten. Die Zahlungsbereitschaft für die Nutzung von Wasser und dessen Verteuerungen dürfte bei einkommensstarken Haushalten tendenziell eher gegeben sein als bei

⁸³ Trinkwasserbedarf in Hessen leicht gesunken, Pressemitteilung, Hessisches Statistisches Landesamt, 24.7.2024.

⁸⁴ Personen je Haushalt in Hessen, Hessisches Statistisches Landesamt, 2025.

⁸⁵ Vgl. BDEW-Strompreisanalyse Dezember 2024.

schwächeren Haushalten. Die Wassernachfrage dürfte bei Haushalten, deren Verbrauch sich auf „elementare Bedürfnisse“, also Ernährung, Trinken und Körperhygiene, bezieht, unelastisch sein. Das heißt, ein weiteres Sparen wird nicht mehr möglich sein. Wasserentgelte mit anreizbedingt hohen variablen Bestandteilen treffen diese Haushalte also, ohne dass diese darauf reagieren können. Ebenso müssten Substitutionsmöglichkeiten und bauliche Veränderungsrechte als Eigentümer gegeben sein, um beispielsweise Regenwasser für ausgewählte Haushaltsnutzungen wie Toilettenspülungen nutzen zu können. Wie an anderer Stelle bereits erwähnt, verbraucht ein einkommensschwacher Haushalt Wasser in der Nähe des Existenzminimums und kann daher einem auf Sparanreize ausgerichteten Wasserentgelt nicht dadurch entgehen, dass er Wasser durch andere Güter ersetzt.

Kundenbefragungen zeigen, dass die Wasserentgelte tendenziell überschätzt werden.⁸⁶ So zeigt sich bei (teilweise unveröffentlichten) Verbraucherbefragungen nicht nur eine hohe Unwissenheit in Bezug auf die Wasserpreise, wenn diese angegeben oder geschätzt werden sollen, liegen die Schätzungen vorwiegend über den tatsächlich zu entrichtenden Wasserentgelten. Das könnte im Ergebnis dazu führen, dass Verbraucher, denen die geringe Höhe der Wasserentgelte gewahr wird, das finanziell motivierte Wassersparen überdenken.

5.7. Herausforderung 6: Systemische Wahrnehmungsbarrieren

Ursächlich für die bekundete Unkenntnis bzw. das Desinteresse der Verbraucher in Bezug auf die Wasserpreise und die Haushaltswasserkosten sind erfahrungsgemäß mehrere Gründe. Diese sollen als „systemische Wahrnehmungsbarrieren“ der Wassersparanreize bezeichnet werden. Nachfolgend werden diese mit den damit einhergehenden Fehlsteuerungen und Problemen näher beschrieben.

5.7.1. Nebenkostenabrechnungen in Mehrfamilienhäusern

Eine der wichtigsten dieser Wahrnehmungsbarrieren, nicht nur bei anreizbezogenen Entgelten, sondern grundsätzlich bei Wasserentgelten, ist die jährliche Neben- oder Betriebskostenabrechnung. Diese basiert zu einem nicht unerheblichen Teil auf Wahrscheinlichkeitsmaßstäben wie z. B. der Wohnfläche oder der Personenzahl.⁸⁷ Die Hauseigentümer bzw. Vertragspartner erhalten i. d. R. einmal jährlich die Verbrauchsabrechnung des Wasserversorgers. Mehrfamilienhausbewohner erhalten dagegen ihre Wasserrechnung nur

⁸⁶ Qualität- und Preiswahrnehmung von Trinkwasser – Folgen des Klimawandels, I.E.S.K., 2011, Unveröffentlichte Studie in Norddeutschland.

⁸⁷ § 556a BGB – „Abrechnungsmaßstab für Betriebskosten“

einmal jährlich in Form einer Nebenkostenabrechnung von ihrem Vermieter bzw. der Hausverwaltung. Dar-
aus ergeben sich zwei Wahrnehmungsbarrieren:

1. Bei der Erstellung der Nebenkostenabrechnung kann der Vermieter bzw. Verwalter, sofern kein Wohnungswasserzähler vorhanden ist, nicht verbrauchsabhängig abrechnen. In solchen Fällen können die Wasserkosten nicht basierend auf tatsächlichen Verbräuchen ermittelt werden. Stattdessen werden verbrauchsabhängige und feste Rechnungsbeträge als Gesamtkostenblock dem jeweils geltenden Abrechnungsmaßstab entsprechend weiterberechnet.⁸⁸ Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Sparerfolge einzelner Haushalte nicht individualisiert in der Betriebskostenabrechnung berücksichtigt werden können. Damit geht ein wichtiger theoretischer Anreizimpuls des Wassertarifs weitgehend unabhängig von dessen Ausgestaltung für das Wassersparverhalten verloren. Wie sollen also bei dieser „Verschleierung“ der mengenabhängigen Wasserkosten die Mehrfamilienhausbewohner bzw. Mieter als Wassernutzer auf etwaige finanzielle Anreize reagieren?
2. Einen weiteren Aspekt der „systemischen Wahrnehmungsbarriere“ stellt der Abrechnungsturnus dar. Einmal im Jahr erhalten die Kunden von ihrem Wasserversorger ihre Jahresrechnung zugesandt. Das beschränkt im Grundsatz die Weiterleitung der Verbrauchs- und Kosteninformation für die Haushalte auf eine einmal jährliche Betriebs- oder Nebenkostenabrechnung mit den oben geschilderten Unzulänglichkeiten der Verbrauchskostentransparenz für die Haushalte. Darüber hinaus wird die Betriebs- oder Nebenkostenabrechnung üblicherweise mit zeitlicher Verzögerung erstellt, sodass zwischen der potentiell verringerten Nachfrage eines Haushalts und dem finanziellen Vorteil in Form einer geringeren Rechnungsanteils bei der Abrechnung eine beträchtliche Zeitspanne liegt; dies wirkt sich nicht unbedingt positiv auf den Ansporn zur Verbrauchsreduktion aus.

Der Gesetzgeber hat mit der Novellierung der Trinkwasserverordnung die Informationspflichten bezüglich der Wassergebühren und -preise bekanntlich strenger gefasst.⁸⁹ Dabei hat er sich allerdings auf die Jahresrechnung als Informationsinstrument bezogen. So sollen „*die betroffenen Anschlussnehmer zusätzlich mindestens jährlich über Gebühren und Preis des Trinkwassers*“ informiert werden. Es hätte zwar der Preiskenntnis - zumindest der Anschlussnehmer - dienlich sein können, wenn eine Informationspflicht im Falle von Wasserpreisänderungen festgelegt worden wäre. Gleichwohl wäre dies auf Seiten der Wasserversorger mit er-

⁸⁸ Für Warmwasser sind entsprechende Wohnungswasserzähler obligatorisch.

⁸⁹ Trinkwasserverordnung, §§ 45, 46 „Informationspflichten“

heblichem Mehraufwand verbunden gewesen, ohne dass diese Information die Endnutzer in Mehrfamilienhäusern erreicht hätte – selbst dann nicht, wenn diese über Wohnungswasserzähler verfügen, weil sie in diesem Fall trotzdem nicht Vertragspartner ihres Wasserversorgers sind.⁹⁰

Zwar bestimmt die Hessische Bauordnung - ebenso wie nahezu alle anderen Landesbauordnungen – eine Einbaupflicht für Wohnungswasserzähler, diese gilt aber nur für Neubauten oder Renovierungsmaßnahmen ausgehend vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung.^{91 92} Uns sind keine Erhebungen bzw. Statistiken zum tatsächlichen Ausstattungsgrad der Mehrfamilienhäuser mit Wohnungswasserzählern bekannt. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass anstelle der anhand des Wohnungswasserzählers als Wirklichkeitsmaßstab bemessenen Abnahmemenge, in einem beträchtlichen Teil der Mehrfamilienhäuser die Wohnfläche bzw. die Anzahl der Personen als Wahrscheinlichkeitsmaßstab für die Betriebskostenabrechnung zugrunde gelegt wird. Bei der Bewertung der Relevanz dieses Sachverhalts ist zu berücksichtigen, dass sich beispielsweise in Frankfurt/Main jede zweite Wohnung in einem Mehrfamilienhaus mit mindestens drei Wohnungen befindet.⁹³

Damit entsteht eine Ungleichbehandlung. Mehrfamilienhausbewohner, die ihren Wasserverbrauch reduzieren, indem sie wassersparende Haushaltsgeräte anschaffen oder auf bestimmte Wassernutzungen verzichten bzw. diese verringern, werden insoweit benachteiligt, als dass sie die dadurch entstandene Kostensenkung nicht in dem ihnen eigentlich zustehenden Umfang erhalten. Spiegelt man dies an den anreizbezogenen Entgeltsystemen, dann werden Familien als Mehrfamilienhausbewohner nicht nur die finanziellen Effekte von Einsparungen verwehrt, sie werden zudem auch mit höheren Kosten belastet, wenn die Entgelthöhen bei Staffeltarifen von den Gesamtverbräuchen abhängig sind und mit ihnen progressiv ansteigen. Dann führen anreizbezogene Entgeltsysteme auch zu sozialen Verwerfungen.

5.7.2. Anregung: Unterjährige Verbrauchsinformation analog zu Warmwasser

Bei den Warmwasserverbräuchen von Mieterhaushalten in Mehrfamilienhäusern hat die Novellierung der Heizkostenverordnung (HKVO) für mehr Transparenz und potenzielle Anreize gesorgt. Bekanntlich soll mit Hilfe einer regelmäßigen, d. h. monatlichen Information über den Warmwasserverbrauch der sparsame Um-

⁹⁰ Bundesrat, Zweite Verordnung zur Novellierung der Trinkwasserverordnung, Drs. 68/23, S. 92

⁹¹ § 46 Abs. 2 HBO

⁹² In Hamburg mussten bis zum Jahr 2004 alle Wohnungen mit Kaltwasserzählern ausgerüstet werden

⁹³ Hessisches Statistisches Landesamt, Bestand an Wohngebäuden und Wohnungen in Hessen, Fortschreibungsergebnisse zum Stand 31. Dezember 2023

gang mit Warmwasser (und Wärme) gefördert werden. Daher sind die Gebäudeeigentümer nunmehr verpflichtet, den Mietern unterjährige d. h. monatliche Verbrauchsinformationen (uVI) bereitzustellen, die mit fernauslesbaren Zählersystemen erfasst werden. Bereitgestellt werden müssen auch Vergleichsdaten von „Durchschnittsnutzern derselben Nutzerkategorie“ – sogenannte Benchmarks. Mit Hilfe der Vergleichswerte sollen die Haushalte eine Selbsteinschätzung bzw. Standortbestimmung ihres Verbrauchsverhaltens vornehmen können, um etwaige Optimierungspotenziale auszuloten.

Die unterjährigen Verbrauchsinformationen hätten einen weiteren Vorteil: Zahlreichen Studien zufolge führen Frequenzsteigerungen von Verbrauchs- und Kosteninformationen zu Einsparungen beim Energieverbrauch. Inwieweit dies auch tatsächlich der Fall sein wird, hängt sicherlich nicht nur von den Verbrauchsinformationen ab, sondern auch von externen Einflüssen und Kontextinformationen. In Bezug auf Wasser gibt es zahlreiche Informations- und Sensibilisierungsinstrumente, die flexibel in Abhängigkeit von der jeweiligen lokalen und temporären Versorgungssituation eingesetzt werden. In Hessen sind seit einigen Jahren „Wasserampeln“ im Einsatz, mit denen die Kommunen auf etwaige Knappheitssituationen bei Wasser hinweisen. Diese öffentlichen Informationsinstrumente, gekoppelt mit Empfehlungen zum Verzicht bestimmter Wassernutzungen, wirken sich, so ist von den Kommunen zu vernehmen, dämpfend auf den Wasserverbrauch aus. Die Bundesregierung wird in diesem Jahr (spätestens am 31. August 2025) einen Evaluationsbericht zur Heizkostenverordnung vorlegen. Darin soll insbesondere die Wirkung der unterjährigen Verbrauchsinformation behandelt werden.⁹⁴ Daher wird untersucht, inwieweit die gesetzten Ziele im Hinblick auf die häufige Bereitstellung von Verbrauchsinformationen erreicht worden sind. Das könnte ein guter Zeitpunkt sein, um über eine Weiterentwicklung der uVI nachzudenken. Lässt sich die Verbrauchsinformation um den Kaltwasserverbrauch erweitern? Wären nicht Benchmark-Informationen hilfreich? Können mit der Einbindung der aus fernauslesbaren Kaltwasserzählern in Wohnungen erhobenen Kaltwasserverbrauchsdaten durch Erweiterung der uVI Synergieeffekte genutzt und ökologische sowie ggf. auch finanzielle Effekte realisiert werden, die diese Vorgehensweise rechtfertigen?

Zwischenfazit

Diese Fragen sollten gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft und ihren Abrechnungsdienstleistern diskutiert werden. Damit stünde ein weiterer Weg offen, um die systemischen Wahrnehmungsbarrieren zu

⁹⁴ Siegfried Gendries, Ein Plädoyer – und in Weg – für mehr Verbrauchstransparenz beim Wasser, Fachzeitschrift für Energie- und Wasserdatenmanagement, bved, 1/2025

überwinden und einen sorgsameren Umgang mit Wasser zu fördern, ohne den Einsatz von entgeltlichen Anreizinstrumenten zu initiieren.

5.8. Herausforderung 7: Wohnsituation und Gebäudestrukturen

Bei der Bewertung der wirtschaftlichen Folgen anreizbezogener Entgelte sollten auch sozio-demografische Bedingungen berücksichtigt werden, wie beispielsweise die Gebäudestrukturen und die Wohnsituationen der Haushalte sowie deren jeweilige Reaktionspotenziale zur Senkung des Wasserbedarfs.

Zunächst einmal ist zwischen Ein- und Mehrfamilienhausbewohnern zu unterscheiden. Jene rund 40 Prozent der 41 Millionen Haushalte bundesweit, die in Einfamilienhäusern leben, erhalten mit ihrer jährlichen Wasserrechnung ihren Jahresverbrauch und den Rechnungsbetrag nach Verbrauchskosten sowie festen Jahreskosten aufgeschlüsselt, während die rund 60 Prozent der Haushalte, die in Mehrfamilienhäusern wohnen, auf ihre Betriebskostenabrechnung warten müssen.

Diese Wartezeit führt zu einer zusätzlichen Verzögerung der Wasserverbrauchs- und -kosteninformationen für die Haushalte, die die schon eingangs beschriebene „systemische Wahrnehmungsbarriere“ erhöhen. Hinzu kommt ein psychologischer Aspekt. Während das aus allein finanziellen Gründen motivierte Wassersparen oder der Erwerb wassersparender Geräte zu einem im Zeitpunkt der Handlung wirksamen Nutzenverzicht oder Anschaffungsausgabe führen, hat die Verzögerung zur Folge, dass die Haushalte ihre „Wasserspar-Rendite“ einerseits erst zu einem sehr viel späteren Zeitpunkt beziehen. Solche Nebenkostenabrechnungen, die mangels Wohnungswasserzähler auf Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe zurückgreifen müssen, bewirken neben der Verzögerung andererseits auch noch eine Sozialisierung der „Wasserspar-Rendite“. In ungünstigen Fällen, in denen nicht ceteris paribus das Wassernutzungsverhalten aller anderer Nachbarhaushalte gleichbleibt, sondern sich beispielsweise nachwuchs- oder pflegebedingt höhere Wasserverbräuche ergeben, können diese „Renditen“ sogar aufgezehrt werden.

Zwischenfazit

An diesen Beispielen zeigt sich, wie wichtig haushaltsindividuelle und zeitnahe Verbrauchserfassungen und Verbrauchsinformationen für die Initiierung und Stabilisierung eines wassersparenden Verhaltens bzw. sorgsameren Umgangs mit Wasser sind. Die Preisunkenntnis führt außerdem dazu, dass ausschließliche Verbrauchsinformationen eine Bewertung der „Wasserspar-Rendite“ ex ante nicht zulassen. Im Idealfall wären also digitale Wohnungswasserzähler mit Grenzpreis- bzw. Kosteneinsparinformationen erforderlich.

Darüber hinaus darf **davon ausgegangen werden, dass Familien mit Kindern** im Vergleich zu Einpersonenhaushalten nicht nur einen höheren Gesamtverbrauch, sondern einen tendenziell höheren spezifischen Wasserverbrauch aufweisen. Das liegt – je nach Alter der Kinder – in den erhöhten Hygieneerfordernissen begründet. Einpersonenhaushalte nehmen eine gleich große Vorhalteleistung des Wasserversorgers in Anspruch wie die Mehrpersonenhaushalte (siehe Kapitel 4.1). Bei pflegebedürftigen Personen besteht ein höherer Hygienebedarf, mithin ergibt sich ein höherer Wasserverbrauch als bei berufstätigen Personen, die sich – mindestens temporär – nicht in der Wohnung aufhalten. Je nach Zusammensetzung der Haushaltsstruktur ergeben sich unterschiedliche Ausgangssituationen des Wasserverbrauchs aber, und das ist für die Anreizwirkung wichtig, auch unterschiedliche Einsparpotenziale.

Familien mit Kindern ebenso wie pflegebedürftige Personen, um bei diesen beiden Gruppen zu bleiben, haben nicht nur einen tendenziell höheren Wasserverbrauch als Ein-Personen- oder Kleinhaushalte, auch ihre Wassereinsparmöglichkeiten sind ceteris paribus eingeschränkt.

Zwischenfazit

Anreizbezogene, also mit einem höheren verbrauchsabhängigen Anteil ausgestaltete Wasserentgelte, haben eine finanzielle Benachteiligung von Familien oder Pflegebedürftigen zur Folge, da diese nicht in der Weise reagieren können, dass sich ihre Haushaltskosten für Wasser reduzieren lassen. Vielmehr tragen sie im Vergleich zur Ausgangssituation mit nicht-anreizbezogenen Entgelten eine höhere Belastung infolge der Einführung dieser finanziellen Instrumente. Dies ist ein Ergebnis, das aus sozialen Gründen in die Überlegungen unbedingt einbezogen werden sollte.

6. Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahme M 9

In den Kapitel 1 bis 5 wurde der Kontext beschrieben, innerhalb dessen die Idee einer anreizbasierten Entgeltgestaltung einzuordnen ist. Daraus lassen sich Voraussetzungen ableiten, die erfüllt sein sollten, damit die Umsetzung der Maßnahme M 9 erfolgreich sein kann. Diese werden nachfolgend skizziert.

6.1. Anreizbasierte Entgelte nur in Kombination mit anderen Maßnahmen erfolgversprechend

„Wasser in ausreichender Menge und guter Qualität ist eine essenzielle Lebensgrundlage für Mensch und Natur und für das soziale und wirtschaftliche Handeln der Menschen. Diese wertvolle Ressource ist für die jetzige und für nachfolgende Generationen zu erhalten.“⁹⁵ So lautet die Mission der Nationalen Wasserstrategie für das Jahr 2050. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung werden „Klimawandel, demografischer Wandel und der Schutz der Grundwasserressourcen [...] die Bewirtschaftung der Wasserressourcen und die Sicherstellung der Wasserversorgung in den nächsten Jahren vor große Herausforderungen stellen. Heute getroffene Grundlagenentscheidungen werden die Bewirtschaftung der Wasserressourcen und die Sicherstellung der Wasserversorgung und damit auch die Zukunft des Landes Hessen auf lange Zeit prägen. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Notwendigkeit, Gestaltungsoptionen unter Beachtung gesellschaftlicher, wasserwirtschaftlicher, ökologischer und ökonomischer Kriterien zu prüfen, um angesichts der neuen Herausforderungen auch zukünftig nachhaltigen Schutz und integrierte Bewirtschaftung der Wasserressourcen sowie leistungsfähige Wasserversorgung in Hessen zu sichern“, beschreibt der hessische Zukunftsplan Wasser den Anlass für die Diskussion möglicher Maßnahmen und Instrumente, die auf den hier beschriebenen sorgsam Umgang mit Wasser hinwirken sollen.⁹⁶

Es obliegt den Trägern der öffentlichen Wasserversorgung gemäß dem Wasserhaushaltsgesetz, auf einen sorgsam Umgang mit Wasser hinzuwirken.⁹⁷ Dazu informieren sie die Endverbraucher über Maßnahmen zur Einsparung von Wasser unter Beachtung der hygienischen Anforderungen. Ähnliche Informationspflichten finden sich bekanntlich auch in der Trinkwasserverordnung wieder.⁹⁸ Damit wäre die Zielsetzung und die

⁹⁵ Nationale Wasserstrategie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, März 2023.

⁹⁶ Zukunftsplan Wasser - Wasserwirtschaftlicher Fachplan Hessen, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

⁹⁷ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG), BGBl. I S. 2585 vom 31. Juli 2009.

⁹⁸ Trinkwasserverordnung (TrinkwV), BGBl. 2023 I Nr. 159 vom 23.06.2023.

Aufgabenstellung der Wasserversorgungsunternehmen im Hinblick auf die Implementierung anreizbezogener Entgelte eindeutig beschrieben.

Gleichwohl zeigt das vorliegende Gutachten, dass ein ausschließlich ökonomisches Anreizinstrument angesichts verschiedener nicht-ökonomischer Herausforderungen (z. B. den Wahrnehmungsbarrieren auf Seiten der Wassernutzer) nicht nur den Zielsetzungen und Erwartungshaltungen nicht in dem gewünschten Maße gerecht werden kann, sondern auch das Risiko negativer Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Wasserversorgungsunternehmen birgt. Diese Rahmenbedingungen gilt es bei der Entwicklung einer praxistauglichen Regelung zu beachten. Weil also die in Kapitel 5 beschriebenen Herausforderungen (z. B. die systemischen Wahrnehmungsbarrieren oder die begrenzte Preiselastizität der Wassernachfrage) die intendierte Wirkung von anreizbezogenen Entgelten beeinträchtigen können, sollten ganzheitlich ausgerichtete Strategien in Verbindung mit darauf ausgerichteten Wasserentgelten in Betracht gezogen werden.

Dies sollte als Voraussetzung gesehen werden, um eine positive Beeinflussung des Wassernutzungsverhalten bzw. eine Förderung des sorgsameren Umgangs mit Wasser erreichen zu können. Internationale Studien und die dargestellten Wahrnehmungsbarrieren legen den Schluss nahe, dass eine bloße Erhöhung der Wasserentgelte allein keine signifikanten Verbrauchsreduzierungen zur Folge haben wird. Falls sie dennoch eintreten, ist davon auszugehen, dass dies nur ein kurzfristiger Effekt ist, sofern nicht technologische Veränderungen wie Wasserspararmaturen, wassersparende Geräte oder Anlagen zur Nutzung alternativer Ressourcen (Regen- oder Brauchwasser) ein autonomes Wassersparen erzeugen, das dauerhafter wirkt.

Infolgedessen ist es unerlässlich, an mehreren Stellschrauben anzusetzen wie z. B. der Schärfung des Wasserbewusstseins, der Förderung eines nachhaltig sorgsameren Wassernutzungsverhaltens und der Unterstützung der Einführung wassersparender Technologien. Bei der Gestaltung einer wirksamen Wasserentgeltstruktur sollten daher nicht nur die wirtschaftlichen Aspekte, sondern auch der breitere Kontext anderer Einflüsse auf den Wasserverbrauch berücksichtigt werden. Werden diese Faktoren nicht beachtet, könnte der potenzielle Nutzen einer Entgelterhöhung durch Senkung des Wasserverbrauchs untergraben werden. Ein gut durchdachtes Wasserentgeltsystem sollte zudem den regionalen und lokalen Unterschieden beim Klima, den sozioökonomischen Bedingungen und dem Zugang zu alternativen Wasserquellen Rechnung tragen. Diesem Ansatz werden beispielsweise die in Kapitel 5.3 beschriebenen Wasserampeln gerecht.

Ein Wasserentgeltsystem sollte auch mit öffentlichen Sensibilisierungskampagnen für den sparsamen Umgang mit Wasser in Einklang gebracht werden und die bestehenden Vorschriften und Maßnahmen für eine nachhaltige Wasserbewirtschaftung ergänzen. Nur auf diese Weise können die Wasserentgelte innerhalb einer optimalen Spanne kalibriert werden, die einen verantwortungsvollen Umgang mit Wasser fördert, ohne

Gemeinden oder Wasserversorger übermäßig zu belasten oder den grundlegenden Wasserbedarf für den Hausgebrauch zu gefährden. Um bei der Verhaltensänderung die beste Wirkung erzeugen zu können, sollten Entgelte und Kommunikations- und Sensibilisierungsmaßnahmen zielgerichtet aufeinander abgestimmt werden. Nur so sind sie gemeinsam in der Lage, die richtigen Anreize zum sorgsamem Umgang mit Wasser zu geben. Im Ergebnis sollte weder ein übertriebenes Wassersparen noch eine Wasserverschwendung ausgelöst werden. Hierfür bieten sich vielfältige Instrumente an, die bereits national wie international erfolgreich angewandt werden.⁹⁹

Zur Beeinflussung des Nutzungsverhaltens von Wasserverbrauchern können verschiedene Instrumente eingesetzt werden, die bei der Überwindung der Barrieren helfen. Bei der Anwendung dieser Instrumente kommt es entscheidend sowohl auf die Kommunikation wie auch auf das Involvement der Wasserverbraucher an. Hierbei spielt das Interesse oder die empfundene Wichtigkeit des Wassers bzw. die Wertschätzung des Wassers eine ausschlaggebende Rolle. Neben der Wirksamkeit von Inhalten sollte auch die Wahrnehmung gestärkt werden, um das Kommunikationsziel „sorgsamer Umgang mit der Ressource Wasser“ zu erreichen. Die Einbeziehung von digitalen Anwendungen in Verbindung mit Smart Meter auf der Haushalts-ebene verstärkt sowohl die Wahrnehmung und die Information über Nachfrageverhalten und geltende Wasserentgelte und mithin über die mögliche Ersparnis wie auch das Involvement insgesamt. Denn es hat sich gezeigt, dass es derartiger Strategien bedarf, um das Niveau des sorgsamem Wassernutzungsverhaltens mittel- bis langfristig zu etablieren.¹⁰⁰ Im Zukunftsplan Wasser werden mit der Maßnahme M 8 „Rationelle Wasserverwendung“ bereits vielfältige Anknüpfungspunkte gesetzt, um einen sorgsamem Umgang mit Trinkwasser zu befördern. In den Beschreibungen der Maßnahmen finden sich viele Aspekte wieder, die oben benannt werden und die wir für grundsätzlich richtige Ansätze halten.

Der Untersuchungsgegenstand des Gutachtens bezieht sich auf die Frage, wie eine Verringerung der Wassernachfrage erreicht werden kann, um (drohenden) Dargebotsproblemen zu begegnen. Davon abzugrenzen sind Situationen, in denen zwar das Wasserdargebot ausreicht, jedoch die Systemkapazitäten an Grenzen stoßen (siehe hierzu die Differenzierung in Kapitel 1.1). Die Verschiebung der Wassernachfrage in Zeiten mit geringerer Auslastung der Systemkapazitäten ließe sich mit dynamischen Entgeltkomponenten adressieren, die größeren Sondervertrags-/Industriekunden oder größeren Landwirten finanzielle Anreize bieten.

⁹⁹ Siegfried Gendries, LebensraumWasser, Warum Wassersparen auch unterhaltsam sein kann, <https://www.lebensraumwasser.com/warum-wassersparen-auch-unterhaltsam-sein-kann>.

¹⁰⁰ Cominola, Andrea, Giulian, Matteo e.a., Long-term water conservation is fostered by smart meter-based feedback and digital user engagement, nature (2021).

6.2. Formulierung konkreter Ziele für einen sorgsamen Umgang mit Wasser erforderlich

In der Maßnahme M 9 des hessischen Zukunftsplans Wasser heißt es, dass die Entgeltgestaltung dazu genutzt werden kann, um den Kunden einen finanziellen Anreiz für einen „effizienten Umgang mit Trinkwasser“ zu geben. An anderer Stelle werden die Adjektive „sparsam“ oder „sorgsam“ genutzt. Unabhängig von der gewählten Formulierung sollten den Verbrauchern konkrete Ziele vermittelt werden, um die finanzielle Anreizwirkung mit nachvollziehbaren und motivierenden Botschaften zu verknüpfen. Bei der Konkretisierung der Ziele durch die politischen Gremien bzw. den Satzungsgeber lässt sich zwischen der Makro- und der Mikro-Zielebene unterscheiden, beide Ebenen werden nachfolgend erläutert. Dabei bezieht sich die Makro-Zielebene auf den gesellschaftlichen Raum und die Mikro-Ebene auf die Wasserverbraucher bzw. -nutzer.

6.2.1. Makro-Zielebene

Um eine möglichst breite gesellschaftliche Akzeptanz für den sorgsamen Umgang mit Wasser in der Kommune oder Region zu erreichen, sollte auf der Makro-Zielebene zunächst die Frage beantwortet werden, welche Maßnahmen vor dem Hintergrund lokaler oder regionaler Rahmenbedingungen der Wasserversorgung sinnvoll sind und warum ein sorgsamer Umgang mit Wasser (d. h. die Reduzierung des Wasserverbrauchs) geeignet ist. Sehr allgemeine Botschaften (z. B. „Wassersparen ist gelebter Umweltschutz“) taugen als Zielsetzung allenfalls bedingt, weil sie keinen Bezug zu den lokalen oder regionalen Gegebenheiten herstellen und infolgedessen wirkungsarm bleiben dürften. Anstelle dessen sollten als Grundlage für die Zielformulierung kommunale Wasserkonzepte herangezogen werden, die es in zahlreichen hessischen Kommunen bereits gibt und die bis zum Jahr 2026 für alle Kommunen vorliegen sollen.

Bei der Aufstellung von Wasserkonzepten werden die örtlichen Gegebenheiten aus Sicht der jeweiligen Kommune systematisch erfasst, die zu erwartenden Entwicklungen prognostiziert, Optimierungspotentiale und Risiken für die Ressourcenverfügbarkeit und Leistungsfähigkeit der Versorgungssysteme ermittelt sowie passende Maßnahmen zur langfristigen Sicherstellung der Wasserversorgung entwickelt.¹⁰¹ Zudem werden die Konzepte einer begleitenden Evaluierung durch das Land unterzogen. Damit werden lokal bezogene Grundlagen geschaffen, um wasserwirtschaftliche Ziele und Maßnahmen transparent und nachvollziehbar ableiten zu können. Das betrifft auch „Anreize zur effizienten Wassernutzung“.¹⁰²

¹⁰¹ Hessisches Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, Weinbau, Forsten, Jagd und Heimat, Kommunale Wasserkonzepte <https://landwirtschaft.hessen.de/wasser/grundwasser-und-wasserversorgung>.

¹⁰² ebenda

Ein besonders anschauliches Beispiel für eine klare Kommunikation auf der Makro-Ebene bietet in diesem Zusammenhang der Umgang mit der Wasserkrise in Kapstadt zwischen 2015 und 2018. Der lokale Versorger informierte die Kunden in einem regelmäßig aktualisierten Dashboard über aktuelle Pegelstände der sieben Staudämme, aus denen das Rohwasser entnommen wird, und hielt viele weitere Informationen zur Krise bereit. Dadurch wurden die Bewohner Kapstadts umfassend über die Situation informiert und konnten unmittelbar erkennen, weshalb der Versorger die Bürger im Hinblick auf das Wassersparen derart fordern musste.¹⁰³

6.2.2. Mikro-Zielebene

Neben der Frage, aus welchen konkreten Gründen ein sorgsamer Umgang mit Wasser sinnvoll ist, hilft Verbrauchern auch eine Einschätzung darüber, was das für sie ganz konkret bedeutet. Die Bereitschaft und die Motivation zum Wassersparen reichen dabei von einer intrinsischen Motivation bis hin zu gelernten Überzeugungen oder Einstellungen, die sich an bestehenden sozialen Normen und als beispielhaft empfundenen Verhaltensweisen ausgerichtet haben und in die individuellen Überzeugungen und Verhaltensweisen bei der Wassernutzung eingeflossen sind. Das initiale Umweltbewusstsein, gleich ob intrinsisch oder durch äußere Einflüsse gebildet, kann als vorteilhafte Ausgangssituation für das Wassernutzungsverhalten verstanden werden. Sofern dieses bereits ausgeprägt ist, sollte davon ausgegangen werden können, dass keine oder nur geringe weitere Stimuli im Hinblick auf das Wassersparen erforderlich sind, wohl aber Informationen über zielgerichtete Verhaltensweisen. Dazu zählt beispielsweise, in welchen Zeiträumen oder bei welchen Umweltzuständen das Wassersparen oder der sorgsame Umgang mit Wasser intensiviert werden sollte, um das konkrete Ziel auf der Makroebene zu erreichen.

Damit stellt sich die Frage, ab welcher Verbrauchsmenge auf Ebene der Privathaushalte respektive eines einzelnen Haushalts ein ökologisch notwendiges oder gesellschaftlich wünschenswertes Verbrauchsniveau gemäß der Makro-Zielebene erreicht worden ist. Anders ausgedrückt: Woran soll ein Haushalt festmachen, dass er keine Anstrengungen mehr unternehmen muss, um seinen individuellen Wasserverbrauch weiter zu reduzieren? Man könnte meinen, dass sich diese individuellen Ziele aus den kommunalen Wasserversorgungskonzepten auf der Grundlage der Dargebotssituation ergeben (d. h. ein Abgleich der Prognose des Wasserdargebots mit der Prognose des Wasserbedarfs erfolgt ist). Erfahrungsgemäß liegen derartig individualisierte Wasserverbrauchsziele zum Beispiel in „Liter je Einwohner und Tag“ oder bezogen auf die Haushalts-

¹⁰³ Vgl. Oelmann, Mark (2024): „Nachfrageorientierte Maßnahmen auf dem Prüfstand – Was können diese für deutsche Wasserknappheitsregionen leisten?“, Energie Wasser Praxis, Jg. 75, Nr. 8/2024, S. 68-79.

ebene nicht vor. Ein solches Vorgehen würde womöglich schon an der Ermittlung der Zielwerte und der Erreichung eines Konsenses der verschiedenen Stakeholder zu deren Festlegung scheitern. Auch die amtliche Statistik ist dazu denkbar ungeeignet, greift sie doch auf veraltete Daten zurück. So werden die spezifischen Wasserverbrauchsmengen formal nur in einem Dreijahresturnus bei den Wasserversorgungsunternehmen erhoben und sind demzufolge für Planungszwecke ungeeignet.¹⁰⁴ Aber selbst diese Daten sind abgesehen von ihrer fehlenden Aktualität im Grundsatz für eine Individualisierung etwaiger Zielvorgaben auf Makro- bzw. Mikroebene ungeeignet. Diese Problematik könnte u. U. die Aussagekraft der kommunalen Wasserkonzepte einschränken, die darin enthaltene Datengrundlage müsste demzufolge aktualisiert werden. Werden Privathaushalte ungeachtet der geschilderten Unzulänglichkeiten bei der Herleitung der Wasserverbrauchsmengen mit Zielwerten für den Wasserverbrauch konfrontiert, dann stellt sich zwangsläufig die Frage, woran sie die Zielerreichung erkennen sollen. In Ermangelung von Vergleichsgrafiken mit Best-Practice-Werten in Wasserrechnungen (wie z. B. bei Stromrechnungen) oder mangels digitaler Zähler beispielsweise mit integrierten Benchmarks zu vergleichbaren Haushalten oder Hinweisen auf eine Zielwerterreichung auf Wohnungsebene, bleibt das Wassersparen für Privathaushalte mit Unsicherheiten behaftet. An dieser Stelle besteht deshalb ein gewisser Nachholbedarf bei der Wasserverbrauchstransparenz, um die Verbraucher nicht im Unklaren zu lassen.

6.3. Auswirkungen auf Entgeltstabilität und -aufkommen zu berücksichtigen

In Kapitel 4.3 ist der Zielkonflikt erläutert worden, der zwischen dem Ziel der Wasserversorger nach möglichst hoher Entgeltstabilität im Hinblick auf die Sicherstellung der Kostendeckung und dem Ziel der Nachfrageverringeringung durch entgeltbasierte Anreize besteht. Er lässt sich nicht unmittelbar auflösen – sinkt die Nachfrage in nennenswertem Umfang, so verringert sich bei einem hohen variablen Entgelt auch das Entgeltaufkommen bzw. der Umsatz, was im Umkehrschluss zu einer Kostenunterdeckung und dem Bedarf nach einer Entgeltsteigerung führt. Inwieweit sich die beiden im Konflikt miteinander stehenden Ziele bestmöglich aufeinander abstimmen ließen, hängt von den spezifischen Rahmenbedingungen des Wasserversorgers ab und muss im Einzelfall näher betrachtet werden. Es ist jedoch ersichtlich, dass der fixen Entgeltkomponente eine höhere Bedeutung zukommt, damit der Versorger zurück auf den Pfad der Entgeltstabilität gelangt.

¹⁰⁴ Erhebung der öffentlichen Wasserversorgung und öffentlichen Abwasserentsorgung, Qualitätsbericht, Statistisches Bundesamt, 2022.

6.4. Änderungen gesetzlicher Regelungen auf Maßnahmenkombination abzustimmen

Im Hinblick auf die gesetzlichen Vorgaben für die Gebührengestaltung würden die in den vorherigen Unterkapiteln beschriebenen Voraussetzungen Folgendes bedeuten: Neben der ausdrücklichen Zulassung der progressiven Gestaltung von Benutzungsgebühren, welche nach unserer Auffassung im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung in Hessen auch derzeit schon als grundsätzlich zulässig angesehen werden kann, kommen auf der Ebene der Gebührenbemessung vor allem eine Flexibilisierung der gesetzlichen Vorgaben für die Wahl der Gebührenmaßstäbe (z. B. leistungsbezogene, also die Spitzenabnahme berücksichtigende Gebührenelemente) und die Differenzierung der Gebührensätze (z. B. saisonal oder nach Verwendungszweck) in Betracht. Die Wirksamkeit entsprechender Regelungen hinge jedoch wiederum von kommunikativen und technischen Voraussetzungen wie der Verwendung intelligenter Wasserzähler (möglichst auf Wohnungsebene) ab. Bestimmte Gebührenmodelle auf gesetzlicher Ebene verpflichtend vorzugeben oder auch in Form einer Mustersatzung „nahezulegen“, erscheint dagegen bestenfalls dann zielführend, wenn damit die Einbindung technologischer und kommunikativer Instrumente verbunden ist und das Modell den vielfältigen Anforderungen der regionalen und lokalen Gegebenheiten gerecht wird.

Darüber hinaus erscheinen vor allem Ansätze auf Kostenebene als interessant, welche es den Einrichtungsträgern ermöglichen, in weitergehendem Maße, als dies auf Grundlage des derzeitigen betriebswirtschaftlichen Kostenbegriffs der Kommunalabgabengesetze einschließlich des KAG Hessen zulässig ist, auch Umwelt- und Ressourcenkosten im Rahmen der Benutzungsgebühren anzusetzen. Neben einer möglichen Anreizsetzung über die dadurch bewirkte Verteuerung der Leistung der Wasserversorgung würde hierdurch zugleich die Finanzierung von dem Umwelt- und Ressourcenschutz dienenden Maßnahmen, welche einen Zusammenhang zur Wasserversorgung aufweisen, erleichtert. Dies erschiene auch mit Blick auf den (auf Bundesebene in § 6a WHG umgesetzten) Grundsatz der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen aus Art. 9 WRRL als sinnvoll. Um hierzu einen konkreten Regelungsvorschlag erarbeiten zu können, bedürfte es jedoch zunächst weitergehender Untersuchungen z. B. in Bezug darauf, für welche Umwelt- und Ressourcenkosten eine entsprechende gebührenrechtliche Regelung zielführend und möglich wäre.

Damit Gebührenmodelle überhaupt die gewünschte Anreizwirkung entfalten können, erscheint es zudem sinnvoll, auch auf rechtlicher Ebene die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Anreize bei denjenigen „ankommen“, die das Wasser tatsächlich aus den Leitungen entnehmen und verwenden, einschließlich der notwendigen Kenntnis der Letztverbraucher über die Wasserentgelte und ihr Abnahmeverhalten. Soweit hierzu miet- und wohnungseigentumsrechtliche Regelungen notwendig sind, können diese nur auf Bundesebene getroffen werden. Auf Landesebene möglich wäre es aber insbesondere, in die Hessische Bauordnung eine

Regelung aufzunehmen, welche die Nachrüstung von Wohnungswasserzählern auch bei bestehenden Gebäuden vorschreibt, so dass eine Abrechnung der Kosten der Wasserversorgung gegenüber Mietern und Wohnungseigentümern nach Verbrauch flächendeckend ermöglicht wird.

6.5. Schlussbemerkungen

Damit die Umsetzung der Maßnahme M 9 des Zukunftsplans Wasser in Form von anreizbasierten Entgelten auch tatsächlich erfolgreich im Sinne einer Verringerung der Wassernachfrage sein kann, sollten verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Es wird deutlich, dass vor allem eine ganzheitlich ausgerichtete Strategie und daraus abgeleitete Kombinationen von Maßnahmen erforderlich sind und diese einerseits auf die lokalen Rahmenbedingungen abzustimmen wären und andererseits von den Wasserversorgern mindestens mitgetragen, vielfach aber auch von ihnen initiiert werden sollten. Dabei sollte Wasserverbrauchern und -nutzern vor allem auch transparent und nachvollziehbar verdeutlicht werden, welche konkreten Ziele mit einem sorgsameren Umgang mit Wasser verfolgt werden. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die Maßnahmenkombinationen im Interessenkonflikt mit anderen Zielen der Entgeltgestaltung stehen können, vorrangig dem Ziel der Entgeltstabilität.

Für mögliche Änderungen der gesetzlichen Vorgaben zur ressourcenschonenden Gestaltung von Wasserentgelten und insbesondere -gebühren im hessischen Landesrecht bedeutet dies, dass solche nur unter Berücksichtigung der genannten Voraussetzungen und im Bewusstsein der Grenzen entgeltbasierter Anreizsetzung in Betracht gezogen werden sollten. Zielrichtung sollte dabei sein, die Wahl geeigneter Maßnahmenkombination durch die Wasserversorger dadurch zu unterstützen, auf Ebene der Entgeltgestaltung einschließlich der Entgeltfähigkeit umweltbezogener Kosten – über die bestehende Regelung zur Förderung des rationellen Umgangs durch die Wasserentgelte in § 36 Abs. 1 Nr. 4 HWG hinaus – zugleich Flexibilität und Rechtssicherheit zu schaffen. Im Rahmen der Erwägung möglicher rechtlicher Änderungen sollte zudem die Wirksamkeit anderer Instrumente betrachtet werden, welche nicht auf wirtschaftlicher Anreizsetzung basieren und die flexibler um- und einsetzbar sind.