



WASSERENTGELTGESTALTUNG

Aktuelle Fragen und Antworten

IMPRESSUM

Herausgeber Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU)
Invalidenstraße 91, 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0, Fax +49 30 58580-100
www.vku.de, info@vku.de

Ansprechpartner
beim VKU Dr. Britta Ammermüller
Fon: +49 30 58580-156, E-Mail: ammermueller@vku.de

Andreas Seifert
Fon: +49 30 58580-132, E-Mail: seifert@vku.de

Produktion VKU Verlag GmbH, Berlin/München
Invalidenstraße 91, 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-850, Fax +49 30 58580-6850

Gestaltung Barbara Dunkl, Berlin

Bildnachweis Titel, Seite 31: Shutterstock | Seite 8, 18: Berliner Wasserbetriebe, AöR
Seite 7, 25, 28: HAMBURG WASSER | Seite 30: VKU/regentaucher.com
Seite 20: Britta Willfroth | Seite 22: Fotolia/M. Schuppich

Die vorliegende Hilfestellung wurde von der gemeinsamen Arbeitsgruppe „Wasserentgelte“ der VKU-Arbeitskreise Wirtschaft und Kommunikation (Wasser/Abwasser) in Zusammenarbeit mit der VKU-Abteilung Recht, Finanzen und Steuern erarbeitet:

| | |
|----------------------|--|
| Angela Anders | Berliner Wasserbetriebe, AöR |
| Dr. Johannes Brunner | HAMBURG WASSER |
| Siegfried Elsner | N-ERGIE AG |
| Wolfgang Fettke | Stadtwerke Konstanz GmbH |
| Hans-Helmut Forsbach | Stadtwerke Bühl GmbH |
| Bernd Funke | GELSENWASSER AG |
| Martina Gießler | Stadtwerke Gießen AG |
| Carolin Jahn | Mainova AG |
| Stephan Natz | Berliner Wasserbetriebe, AöR |
| Christoph Osterkamp | Oldenburgisch-Ostfriesischer Wasserverband |
| Stephanie Runge | Mainova AG |
| Roland Schneider | SWM Versorgungs GmbH |
| Cornelia Schröder | Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH |
| Wolfgang Schuch | enwag energie- und wassergesellschaft mbH |

ISBN 978-3-87750-901-2

© VKU Verlag GmbH November 2014

INHALT

| | |
|--|----|
| Vorwort | 4 |
| 01 Hintergrund und Zielsetzung | 6 |
| 02 Woraus ergibt sich Anpassungsbedarf für Entgeltstrukturen? | 8 |
| 2.1 Wie stellt sich die durchschnittliche Kostenstruktur in der Wasserversorgung dar? | 10 |
| 2.2 Inwieweit spiegelt die Entgeltgestaltung die Kostenstruktur der Wasserversorgung wider? | 14 |
| 2.3 Welche Folgen hat die Asymmetrie zwischen Kosten- und Erlösstrukturen? | 15 |
| 2.4 Wie wirken sich veränderte Rahmenbedingungen auf den Anpassungsbedarf für Entgeltstrukturen aus? | 15 |
| 2.5 Wie wirken sich Wasserentgelte auf den Gebrauch aus? | 17 |
| 03 Rechtliche Rahmenbedingungen | 18 |
| 3.1 Welche gesetzlichen Grundlagen sind für die Entgelterhebung maßgeblich? | 20 |
| 3.2 Welche Prinzipien sind bei der Entgelterhebung zu beachten? | 21 |
| 3.3 Welche Gestaltungsfreiheit gibt es bei der Festlegung der Höhe und des Maßstabs der Grundentgelte? | 21 |
| 3.4 Können in einem Versorgungsgebiet mehrere Entgeltgebiete eingerichtet werden? Welche Kriterien sind dabei zu beachten? | 21 |
| 3.5 Wie kann eine niedrige Abnahmemenge aufgrund von Eigenversorgung berücksichtigt werden? | 21 |
| 04 Entgeltmodelle: Ansätze zur Entgeltgestaltung | 22 |
| 4.1 Mögliche Ziele und Zielkonflikte bei der Ausgestaltung von Wasserentgelten | 24 |
| 4.2 Aus welchen Entgeltkomponenten und Bemessungsgrundlagen setzen sich die gängigen Entgeltmodelle zusammen? | 25 |
| 4.3 Welche Entgeltmodelle finden in der Praxis vorwiegend Anwendung? | 25 |
| 4.4 Braucht die kommunale Wasserwirtschaft neue Entgeltmodelle als Antwort auf veränderte Rahmenbedingungen? | 27 |
| 05 Den Umsetzungsprozess gestalten: kommunikative Begleitung eines neuen Entgeltmodells | 28 |
| 5.1 Welche Anforderungen stellen Akteure an ein (neues) Wasserentgeltmodell? | 30 |
| 5.2 Welche Vorbereitungen sind erforderlich? | 30 |
| 5.3 Welche Akteure sollte man wann in den Umstellungsprozess auf ein verändertes Entgeltmodell einbeziehen? | 31 |
| 5.4 Welche Kommunikationsinstrumente können genutzt werden? | 31 |
| Literatur | 32 |

„Trinkwasser jederzeit in hervorragender Qualität und zu angemessenen Preisen – das ist der Anspruch des Kunden an seinen Wasserversorger. Auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren viele kommunale Wasserversorger auch mit Anpassungen in der Entgeltgestaltung.“



Die Wasserversorgung ist geprägt durch eine hohe Anlagenintensität und sehr langlebige Infrastruktursysteme. Dies erfordert eine Planung mit Weitsicht.

Aufgrund rückläufiger Wasserverbräuche, verändertem Nutzungsverhalten sowie klimatischer und demografischer Veränderungen steht eine Vielzahl kommunaler Wasserversorger vor der Herausforderung, die Dienstleistung weiterhin zu kostendeckenden und doch möglichst konstanten Wasserentgelten erbringen zu können. Die Mitgliederbefragung des VKU zur Wasserentgeltgestaltung vom Mai 2014 hat den Handlungsbedarf erneut aufgezeigt: Der hohe Fixkostenanteil von durchschnittlich 75 Prozent für die Wasserversorgung steht einem hohen Anteil an variablen Erlösen von durchschnittlich 77 Prozent gegenüber. Umstellungen in der Entgeltgestaltung, die der Kostenstruktur

der Wasserversorgung stärker Rechnung tragen, rücken daher zunehmend in den Fokus der Wasserversorger. Nur so können sie weiterhin eine qualitativ hochwertige Trinkwasserversorgung und eine wirtschaftlich-nachhaltige Dienstleistungsbereitstellung langfristig sicherstellen.

Das vorliegende Papier greift Antworten auf wesentliche Fragestellungen der Wasserentgeltgestaltung auf und stellt diese im Kontext der Ergebnisse der VKU-Mitgliederbefragung dar. Dies umfasst Fragen zu rechtlichen Aspekten der Entgelterhebung, der praktischen Ausgestaltung von Entgeltmodellen und der Unternehmenskommunikation bei Entgeltumstellungen. Das Papier kann als Unterstützung für Diskussionen mit den relevanten Akteuren vor Ort zur zukünftigen Ausgestaltung der Entgelterhebung dienen.

Michael Beckereit,
VKU-Vizepräsident

Hans-Joachim Reck,
VKU-Hauptgeschäftsführer

01 HINTERGRUND UND ZIELSETZUNG

Dieses „Fragen und Antworten“-Papier bündelt konkrete Hilfestellungen zu rechtlichen Aspekten der Entgelterhebung, der praktischen Ausgestaltung von Entgeltmodellen und der Unternehmenskommunikation bei Entgeltumstellungen.

Viele Wasserversorger stehen vor der Herausforderung, kosten-deckende und doch möglichst konstante Entgelte für die Trinkwasserversorgung vor dem Hintergrund rückläufiger Wasserverbräuche, eines veränderten Nutzungsverhaltens sowie klimatischer und demografischer Veränderungen zu gewährleisten.

In der verbandlichen Beratungspraxis wird daher zunehmend die Frage gestellt, wie die Wasserentgeltgestaltung unterstützend genutzt werden kann, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Eine aktuelle Mitgliederbefragung des VKU (2014)¹ verdeutlicht den **Handlungsbedarf**: Der hohe Fixkostenanteil für die Wasserversorgung von durchschnittlich 75 Prozent spiegelt sich bei der überwiegenden Mehrheit der Wasserversorger bislang nicht in hohen fixen Erlösbestandteilen wider (siehe Abbildung 1). Lediglich 23 Prozent der Erlöse der teilnehmenden Unternehmen für die Sparte Wasser werden über Grundentgelte erwirtschaftet, die unabhängig von der tatsächlichen Wasserabnahme der Kunden erhoben werden. 77 Prozent der Erlöse entfallen auf Entgelte, die sich nach der tatsächlich entnommenen Wassermenge bemessen. Damit weicht die bestehende Entgeltgestaltung erheblich von der Kostenstruktur der Wasserversorgung ab. In der Folge stellen Veränderungen in den lokalen Rahmenbedingungen für die Wasserversorgung, die zu einer sinkenden Trinkwassernachfrage führen, die Wasserversorgungsunternehmen zunehmend vor wirtschaftliche wie infrastrukturelle Herausforderungen.

Umstellungen in der Entgeltgestaltung, die der Kostenstruktur der Wasserversorgung stärker Rechnung tragen, rücken daher zunehmend in den Fokus der Wasserversorgungsunternehmen, um die hohe Qualität der Trinkwasserversorgung und eine wirtschaftlich-nachhaltige Dienstleistungsbereitstellung langfristig zu ermöglichen.

Über die Hälfte der Unternehmen, die sich an der VKU-Mitgliederbefragung beteiligt haben, plant, die Entgeltgestaltung in den nächsten zwei Jahren anzupassen. Vor diesem Hintergrund bündelt das vorliegende „Fragen und Antworten“-Papier zur Wasserentgeltgestaltung konkrete Hilfestellungen zu **rechtlichen Aspekten der Entgelterhebung**, der praktischen Ausgestaltung von **Entgeltmodellen** und der **Unternehmenskommunikation** bei Entgeltumstellungen. Es kann als Unterstützung für Diskussionen mit den relevanten Akteuren vor Ort zur zukünftigen Ausgestaltung der Entgelterhebung dienen.

Das Papier wurde von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der VKU-Arbeitskreise Wirtschaft und Kommunikation (Wasser/Abwasser) in Zusammenarbeit mit der VKU-Abteilung Recht, Finanzen und Steuern erarbeitet.

Weitergehende Hilfestellungen rund um das Thema Wasserentgelte stehen Ihnen unter <http://www.vku.de/wasser/wirtschaft/wasserpreise> zur Verfügung.

KOSTEN- UND ERLÖSSTRUKTUR IN DER TRINKWASSERVERSORGUNG

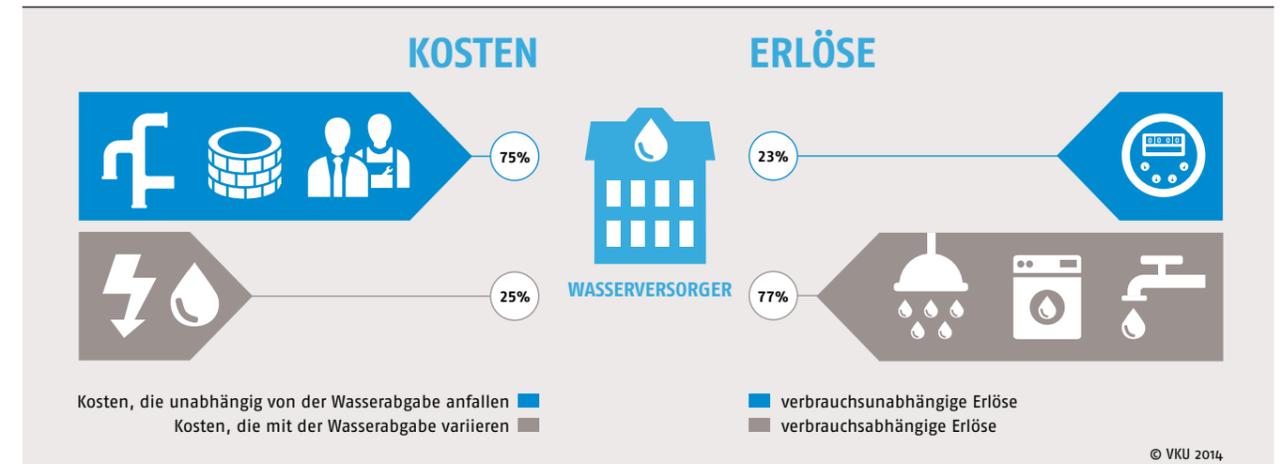


Abbildung 1

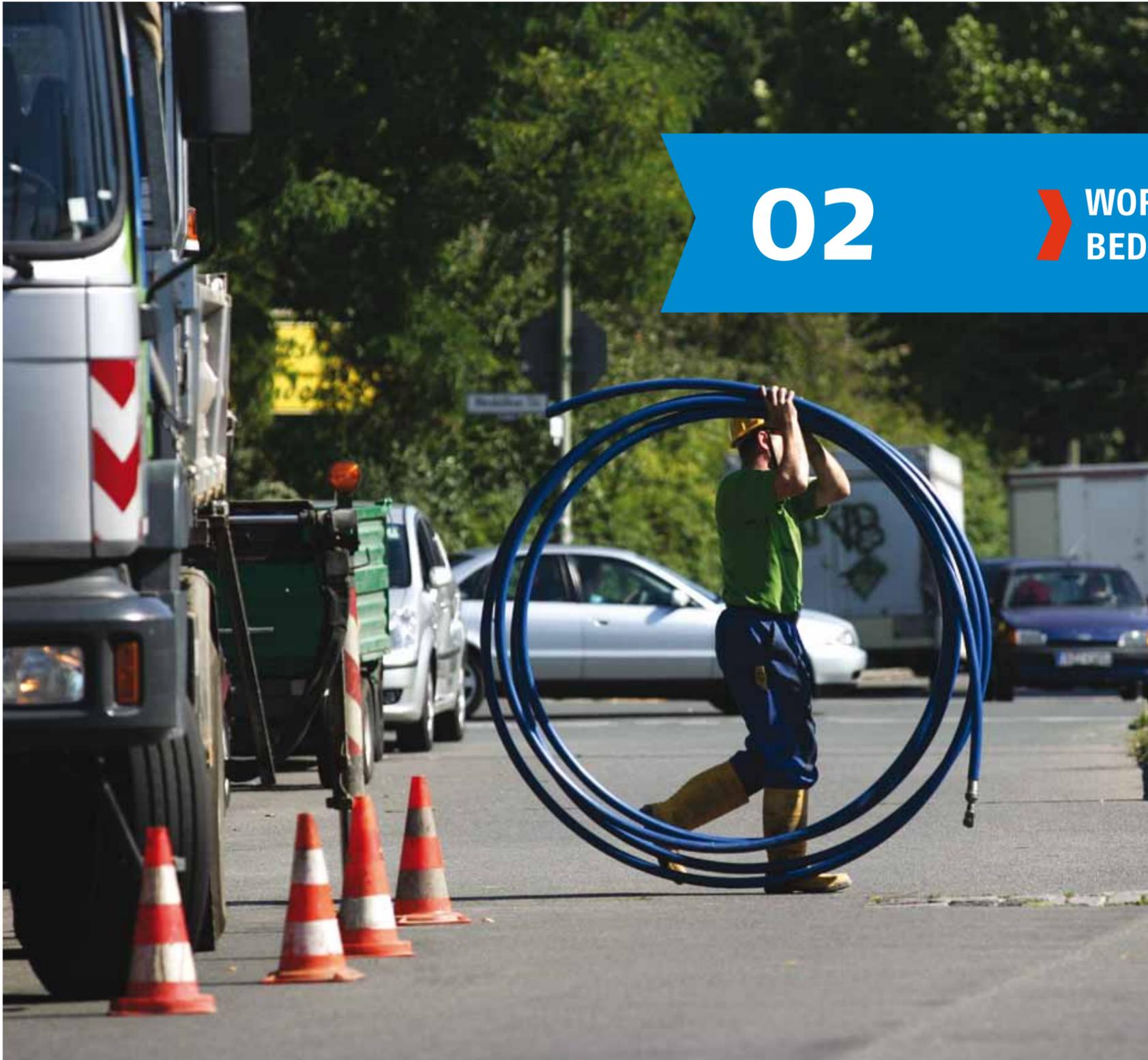


¹ An der VKU-Mitgliederbefragung zur Wasserentgeltgestaltung (2014) haben sich knapp 300 Unternehmen beteiligt. Ein umfassender Auswertungsbericht steht Ihnen auf der VKU-Webseite unter www.vku.de/wasser/wirtschaft/wasserpreise zum Download zur Verfügung.

02

WORAUS ERGIBT SICH ANPASSUNGS-
BEDARF FÜR ENTGELTSTRUKTUREN?

Viele Wasserversorger sehen sich veränderten Rahmenbedingungen für die Wasserversorgung gegenüber, die auch eine Anpassung der Entgeltgestaltung erfordern.



Seit den 1980er Jahren geht die Trinkwassernachfrage kontinuierlich zurück. Der Rückgang des Pro-Kopf-Wassergebrauchs² von 144 Litern im Jahr 1991 auf 121 Liter pro Einwohner und Tag im Jahr 2013, aber auch die abnehmende Bevölkerungsdichte in Teilen Deutschlands, Kreislaufnutzungen und Produktionsverlagerungen in der Industrie, der demografische Wandel und klimatische Veränderungen stellen die Wasserversorgungsunternehmen zunehmend vor wirtschaftliche und technische Herausforderungen (Destatis 2013, UBA 2014).

Als leitungsgebundene und anlagenintensive Infrastrukturdienstleistung ist die öffentliche Wasserversorgung ein natürliches Monopol. Unternehmerisches Handeln wirkt sich aufgrund der langen Nutzungsdauern der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur sehr langfristig aus und ist neben der Wirtschaftlichkeit auch auf die nachhaltige Gewährleistung der Versorgungssicherheit und -qualität ausgerichtet. Unternehmensentscheidungen

machen das Zugrundelegen von Annahmen und Prognosen erforderlich, die mit Unsicherheiten verbunden sind. Ändern sich wesentliche Rahmenbedingungen für die Wasserversorgung, wie die Einwohnerdichte oder der Pro-Kopf-Wassergebrauch, bestehen aufgrund der Kostenstruktur und der Kapitalintensität der Infrastruktur kurz- und mittelfristig nur sehr eingeschränkte Anpassungsmöglichkeiten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Wasserentgeltgestaltung flankierend wirken kann, um eine langfristig wirtschaftliche und nachhaltige Wasserversorgung zu gewährleisten und die erforderlichen Anpassungsprozesse zu unterstützen.

Hinweis: In den nachfolgenden Ausführungen wird der Begriff „Entgelt“ als Oberbegriff für privatrechtliche Preise und öffentlich-rechtliche Benutzungsgebühren verwandt.

WASSERPREISE ODER WASSERGEBÜHREN – WELCHE ENTGELTE KÖNNEN FÜR DIE WASSERVERSORGUNG ERHOBEN WERDEN?

In der Öffentlichkeit wird häufig der Begriff „Wasserpreis“ als Oberbegriff für alle Entgelte, die der Kunde für die Trinkwasserversorgung entrichtet, verwandt. Tatsächlich muss dabei aber zwischen **öffentlich-rechtlichen Entgelten („Gebühren“)** und **privatrechtlichen Entgelten („Preisen“)** unterschieden werden (siehe Abbildung 2).

Ob ein Wasserversorgungsunternehmen von seinen Kunden für die Trinkwasserversorgung Gebühren oder Preise verlangt, wird durch die **Organisationsform der Wasserversorgung** entschieden. Die Trinkwasserversorgung in Deutschland obliegt den Städten und Gemeinden und sie entscheiden über die organisatorische Form. Sie können entweder eine öffentlich-rechtliche Organisationsform, wie beispielsweise eine Anstalt öffentlichen Rechts, einen Eigenbetrieb oder einen Zweckverband, für ihr Wasserversorgungsunternehmen wählen oder sich für eine privatrechtliche Organisationsform, beispielsweise eine Stadtwerke GmbH, entscheiden. (siehe Abbildung 2)

Eine öffentlich-rechtliche Kundenbeziehung kann nur von öffentlich-rechtlich organisierten Wasserversorgungsunternehmen gewählt werden. Als Gegenleistung für die Trinkwasserversorgung erheben diese Unternehmen unter anderem Benutzungsgebühren und Beiträge für die Schaffung und Erneuerung von Wasserversorgungsanlagen.

Gestaltet ein Wasserversorgungsunternehmen das Lieferverhältnis zu seinen Kunden privatrechtlich aus, so kann es seinen Kunden für die Trinkwasserversorgung insbesondere Wasserpreise, Baukostenzuschüsse und Hausanschlusskosten in Rechnung stellen. Privatrechtliche Lieferverhältnisse können unabhängig von der Organisationsform gewählt werden, das heißt, auch ein öffentlich-rechtlich organisiertes Wasserversorgungsunternehmen kann ein privatrechtliches Entgelt erheben.

2.1 Wie stellt sich die durchschnittliche Kostenstruktur in der Wasserversorgung dar?

Die Wasserversorgung gehört zu den anlagenintensivsten Wirtschaftszweigen einer Volkswirtschaft (Leist 2007). Die Bereit-

stellung qualitativ hochwertigen Trinkwassers erfordert den Aufbau und die Unterhaltung einer komplexen Infrastruktur. Wasserwirtschaftliche Anlagen wie Brunnen, Pumpwerke, Wasserwerke und das Leitungsnetz werden für Jahrzehnte geplant und gebaut. Bedingt durch die hohe Anlagenintensität

BEGRIFFSDEFINITION – ENTGELTE FÜR DIE WASSERVERSORGUNG

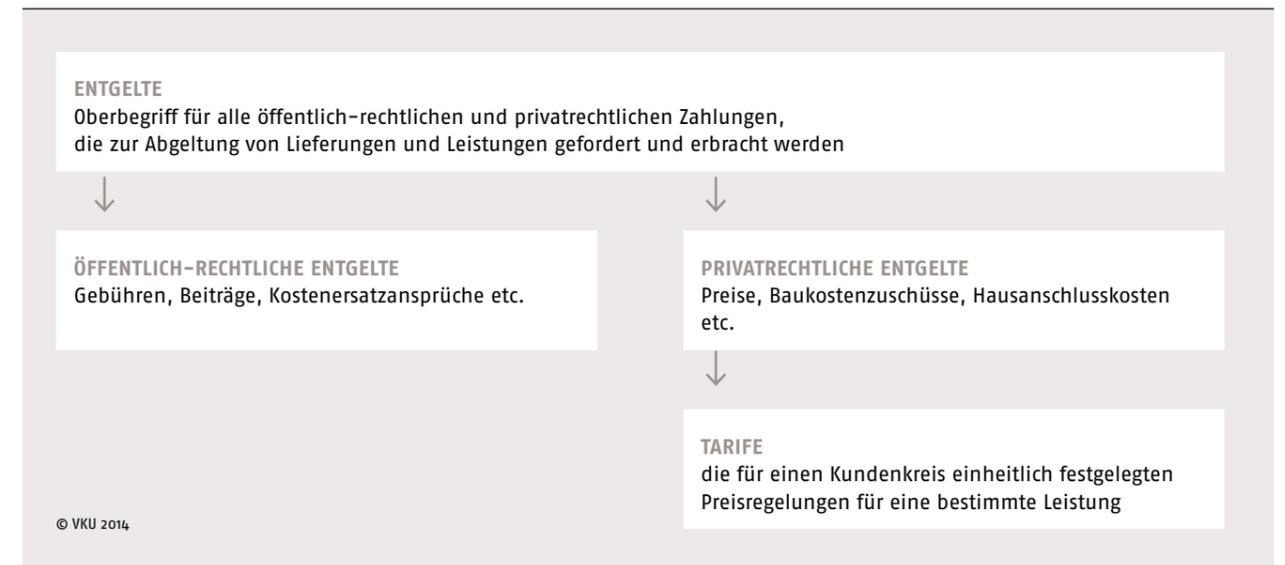


Abbildung 2

und die langen Nutzungsdauern von teilweise über 80 Jahren, ist die Kostenstruktur in der Wasserversorgung deutlich von fixen Kosten dominiert, die unabhängig davon anfallen, wie viel Wasser an den Kunden abgegeben wird. Die Ergebnisse der VKU-Mitgliederbefragung zur Wasserentgeltgestaltung (2014) belegen dies erneut eindrucksvoll: Im Durchschnitt fallen 75 Prozent der Gesamtkosten der Wasserversorgung unabhängig von der Wassernachfrage der Kunden an und lediglich 25 Prozent der Kosten sind verbrauchsabhängig³ (siehe Abbildung 1 oben).

Die Kosten für einen fiktiven durchschnittlichen Wasserversorger lassen sich beispielhaft in die in Abbildung 3 dargestellten fixen und variablen Kostenbestandteile gliedern. Im Einzelfall kann die Kostenstruktur von dieser Darstellung allerdings deutlich abweichen, da die Kostenartenstruktur stark von der betrieblichen Organisation abhängt. So fallen beispielsweise die Personalkostenanteile in Abhängigkeit des Fremdleistungsanteils unterschiedlich aus (siehe Abbildung 3).

Maßgeblich für die Dimensionierung der Anlagenkapazität und damit für die Höhe der fixen Kosten der Wasserversorgung ist der Spitzengebrauch. Er wirkt sich deutlicher auf die Kosten aus als die Gesamtwasserabgabe, da die Dimensionierung von Anlagenteilen in der Regel auf Gebrauchsspitzen hin und nicht auf Durchschnittswerte auszurichten ist (Reif 2002). Eine mittel- bis langfristige Senkung fixer Kostenbestandteile bei einer rückläufigen Wasserabgabe setzt daher voraus, dass sich die

Wassergebrauchsspitzen ebenfalls verringern.

Die Dimensionierung der bestehenden wasserwirtschaftlichen Infrastruktur beruht zum Teil auf wissenschaftlichen **Prognosen** aus den 1970er Jahren, die einen steigenden Trinkwasserbedarf in (West-)Deutschland vorausgesagt haben. Tatsächlich hat sich die Wasserabnahme im Verhältnis zum damals prognostizierten Wert fast halbiert. Auch die vorhergesagte Wirtschaftsentwicklung in den ostdeutschen Bundesländern hat sich in vielen Regionen nicht eingestellt, sodass die bestehende Versorgungsinfrastruktur vielerorts für eine größere Trinkwassernutzung als die heute gegebene ausgelegt ist (ATT et al. 2011, UBA 2014). Die langen Nutzungsdauern der wasserwirtschaftlichen Anlagen erschweren eine zeitnahe Anpassung an eine veränderte Wassernachfrage, sodass kurz- bis mittelfristig nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten bestehen, die mengenunabhängigen Kostenbestandteile zu senken. Im Rahmen der laufenden Unterhaltung und Erneuerung werden mögliche Weiterentwicklungen der Infrastruktursysteme vorgenommen. Kostensenkungen sind jedoch oft nur in begrenztem Umfang zu realisieren, da bauliche Infrastrukturanpassungen zunächst weitere Kosten verursachen. Unsichere Prognosen hinsichtlich des zukünftigen Wasserbedarfs, beispielsweise aufgrund klimatischer Veränderungen, die heißere und langanhaltendere Trockenperioden wahrscheinlicher machen, erschweren zudem die Anpassungsprozesse.

² Da Wasser nach seiner Nutzung dem natürlichen Wasserkreislauf gereinigt wieder zugeführt und somit nicht „verbraucht“ wird, werden in diesem FAQ-Papier die Begriffe „Wassergebrauch“ und „Wassernutzung“ statt „Wasserverbrauch“ verwandt.

³ Die Angabe zum durchschnittlichen Anteil der Fixkosten an den Gesamtkosten der Wasserversorgung von 75 Prozent wurde auf Basis der Rückmeldung von knapp 300 Unternehmen im Rahmen der VKU-Mitgliederbefragung ermittelt. In der Literatur wird der fixe Kostenanteil der Wasserversorgung regelmäßig mit 80 Prozent und höher beziffert (beispielsweise UBA 2014, Borde 2012, Leist 2007, Reif 2002).

KOSTENVERTEILUNG EINES FIKTIVEN DURCHSCHNITTLICHEN WASSERVERSORGERS

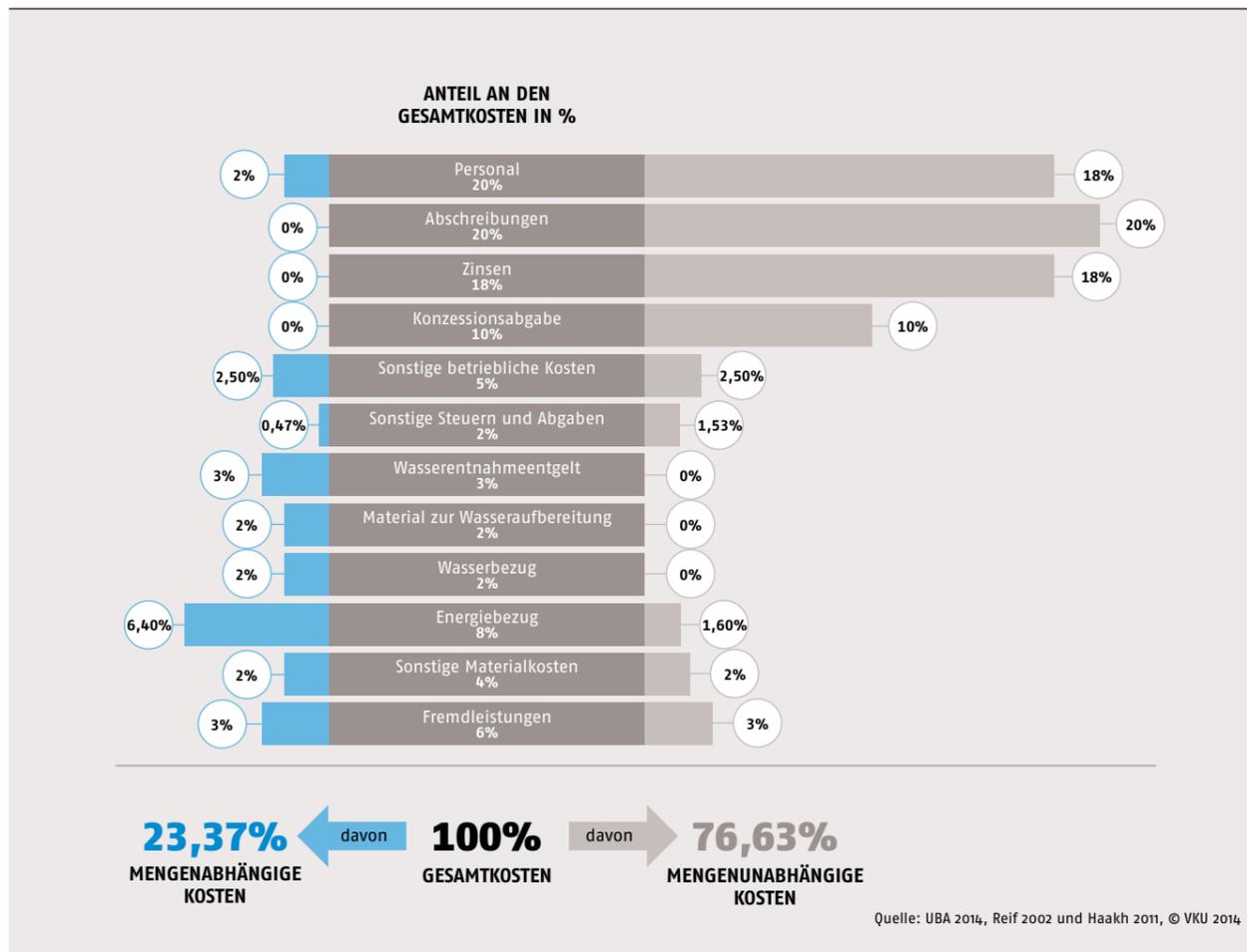


Abbildung 3

Abbildung 4 verdeutlicht anhand eines fiktiven Beispiels die Auswirkungen einer rückläufigen Wasserabgabe auf die spezifischen Kosten pro abgegebenem Kubikmeter Trinkwasser.

Das dargestellte Unternehmen unterliegt in einem Zeitraum von elf Jahren einem Nachfragerückgang von circa 16 Prozent. Durch den hohen Anteil fixer Kosten, die sich trotz der rückläufigen Wasserabgabe nicht verringern, sinken die Gesamtkosten nur in geringem Maße im Umfang der entfallenden variablen Kosten. Dadurch, dass die Gesamtkosten wesentlich langsamer sinken als die Wasserabgabe, steigen die Kosten je abgegebenem Kubikmeter um etwa 15 Prozent. Würde das Unternehmen verstärkt Maßnahmen ergreifen, um technische Überkapazitäten abzubauen, ist zunächst von weiter steigenden Gesamtkosten auszugehen. Ein sich vergrößernder Abstand zwischen Gesamtkosten und Wasserabgabe führt dann zu zusätzlich steigenden spezifischen Kosten.

ENTWICKLUNG DER SPEZIFISCHEN KOSTEN FÜR DIE WASSERVERSORGUNG BEI RÜCKLÄUFIGER WASSERABGABE

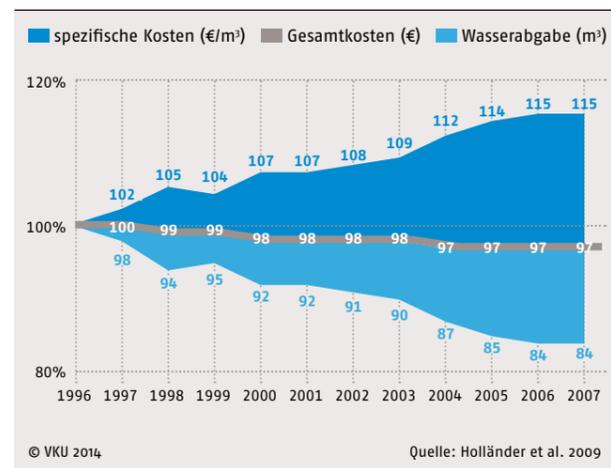


Abbildung 4

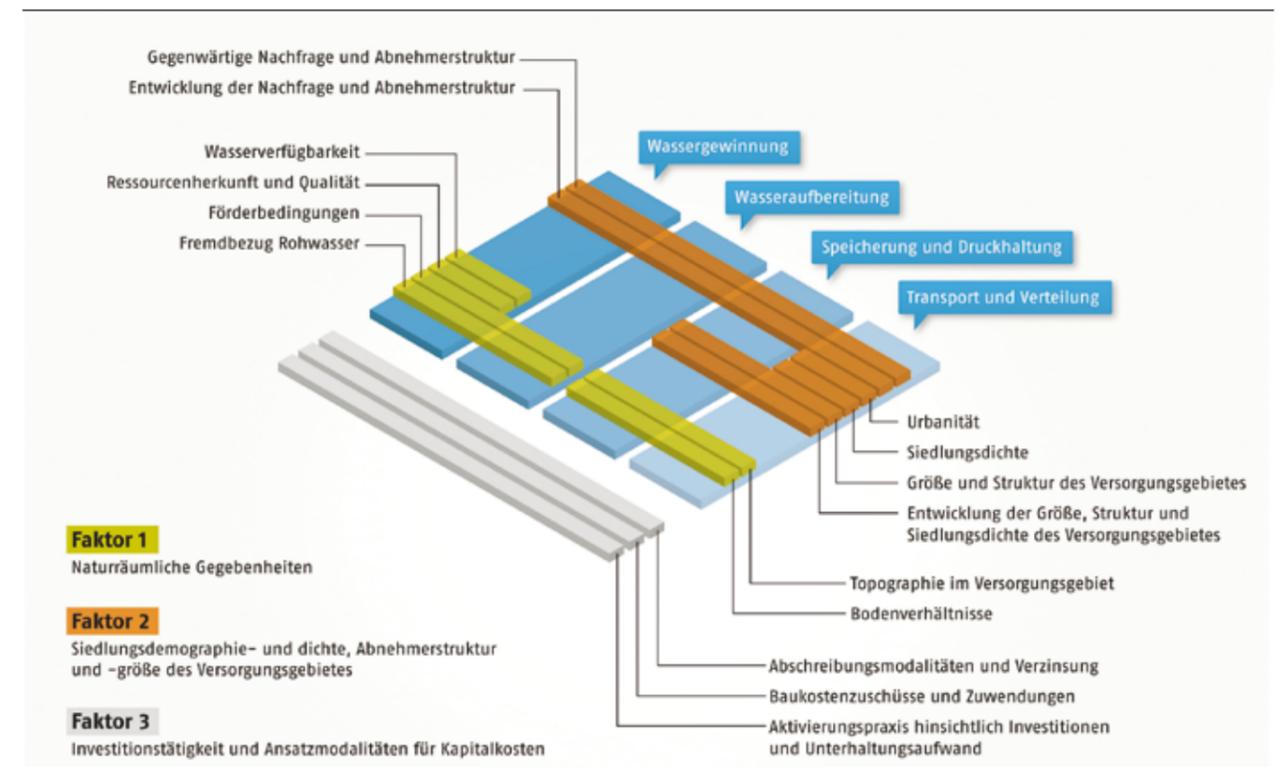
REGIONALE UNTERSCHIEDE IN DEN KOSTENSTRUKTUREN VON WASSERVERSORGUNGUNTERNEHMEN

Die Kosten für die Wasserversorgung werden von einer Vielzahl struktureller Rahmenbedingungen beeinflusst, die das Unternehmen vor Ort vorfindet und nicht beeinflussen kann. Dazu zählen beispielsweise die topografischen Gegebenheiten, die Wasserverfügbarkeit, die Siedlungsstruktur und -demografie im Versorgungsgebiet oder die Urbanität. Die unterschiedliche Ausprägung dieser Rahmenbedingungen wirkt sich erheblich auf die Höhe der Gesamtkosten und die Gewichtung einzelner Kostenkomponenten aus. Abbildung 5 verdeutlicht diesen Sachverhalt. Eine umfassende Erläuterung der Auswirkungen struktureller

Rahmenbedingungen für die Wasserversorgung liefern zwei Gutachten, die im Auftrag des VKU erstellt wurden (Holländer et al. 2008 und 2009).

Wasserpreisvergleiche, die diese Strukturunterschiede nicht berücksichtigen, sagen daher nichts darüber aus, ob der Trinkwasserpreis angemessen ist. Sie zeigen auch nicht, wie leistungsfähig und effizient Wasserversorgungsunternehmen arbeiten. Denn Unterschiede in den Kosten der Wasserversorgung müssen nach dem Kostendeckungsprinzip zwangsläufig zu unterschiedlich hohen Entgelten führen.

EINFLUSS STRUKTURELLER RAHMENBEDINGUNGEN AUF DIE HAUPTPROZESSE DER TRINKWASSERVERSORGUNG



Die Einflussfaktoren (1 bis 3) fassen vielfältige externe Rahmenbedingungen zusammen. Die aus Faktor 1 und 2 resultierenden Rahmenbedingungen wirken sich unmittelbar auf die vier Hauptprozesse der Trinkwasserbereitstellung (blau) aus. Die Abbildung verdeutlicht, welche Rahmenbedingung sich auf welchen Hauptprozess auswirkt. Faktor 3 nimmt insgesamt Einfluss auf die Kosten des Wasserversorgungsunternehmens, ohne dass sich die Wirksamkeit auf die Hauptprozesse unterscheidet.

Quelle: Holländer et al. 2009

Abbildung 5

2.2 Inwieweit spiegelt die Entgeltgestaltung die Kostenstruktur der Wasserversorgung wider?

In der Regel spiegelt die bestehende Entgeltstruktur der Wasserversorgung die Struktur der Versorgungskosten mit ihrem hohen Fixkostenanteil nur unzureichend wider. Wie die Ergebnisse der VKU-Mitgliederbefragung zeigen, haben **mengenunabhängige Entgeltbestandteile** im Durchschnitt einen **Anteil an den Gesamterlösen der Sparte Wasser von circa 23 Prozent**, während die Kosten der Wasserversorgung zu etwa 75 Prozent unabhängig von der abgegebenen Wassermenge anfallen (siehe Abbildung 1 und Abschnitt 2.1).⁴

ANTEIL DER EINNAHMEN AUS GRUNDENTGELTEN AN DEN GESAMTERLÖSEN DER SPARTE WASSER

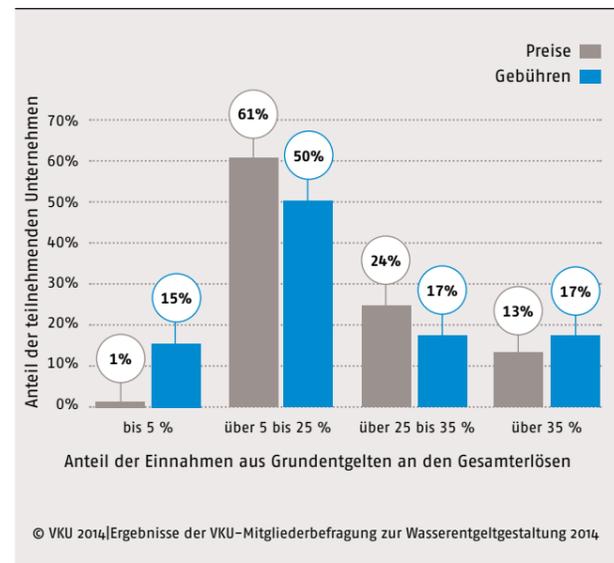


Abbildung 6

Viele Entgeltmodelle sind weiterhin vom früheren politischen Willen geprägt, einen ressourcenschonenden Umgang mit Wasser durch hohe mengenabhängige Entgeltkomponenten zu fördern (siehe auch Abschnitt 4.1). Zurückzuführen ist dieses Ziel auf Bedarfsprognosen aus den 1970er Jahren, die für die westdeutschen Bundesländer eine Wassernachfrage von 200 Litern pro Einwohner und Tag vorhersagten (UBA 2014).

ENTWICKLUNG DER TRINKWASSERNACHFRAGE

Wasserverbrauch in Liter pro Einwohner und Tag

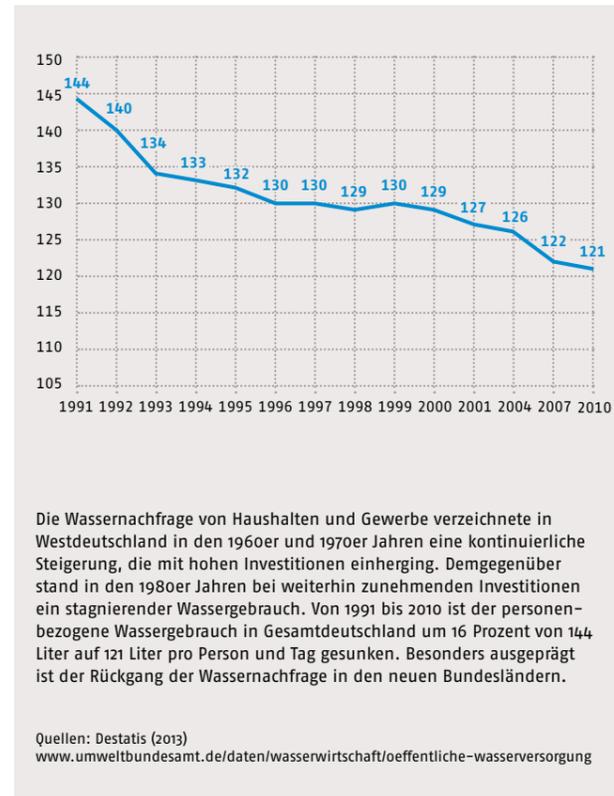


Abbildung 7

Mit Blick auf die Entgeltgestaltung ist entscheidend, dass sich rückläufige Abnahmemengen nur in geringem Maße auf die Gesamtkosten eines Wasserversorgungsunternehmens auswirken (siehe Abschnitt 2.1). Die wesentliche Leistung, die der Versorger für seine Kunden erbringt, ist die Vorhaltung der Versorgungsleistung, und diese fällt unabhängig von ihrer tatsächlichen individuellen Inanspruchnahme an. Eine Entgeltgestaltung im Sinne einer verursachergerechten Kostenanlastung muss daher dieser Leistungsvorhaltung Rechnung tragen. Zudem sollte sich die Kostenstruktur nach den betriebswirtschaftlichen Grundsätzen für die Entgeltkalkulation (BMI 1982) auch in der Entgeltstruktur widerspiegeln (siehe hierzu Abschnitt 4.1).

Eine umfassende Darstellung der bestehenden Entgeltgestaltung in der Praxis liefert Kapitel 4.

2.3 Welche Folgen hat die Asymmetrie zwischen Kosten- und Erlösstrukturen?

Die aus den Abschnitten 2.1 und 2.2 ersichtliche Asymmetrie zwischen Kosten- und Erlösstrukturen führt bei einer sinkenden Wasserabgabe zur Kostenunterdeckung, die durch Entgeltsteigerungen ausgeglichen werden muss. Diesen Zusammenhang verdeutlicht die nachfolgende Abbildung:

DECKUNGSLÜCKE DURCH RÜCKLÄUFIGE WASSERABGABE

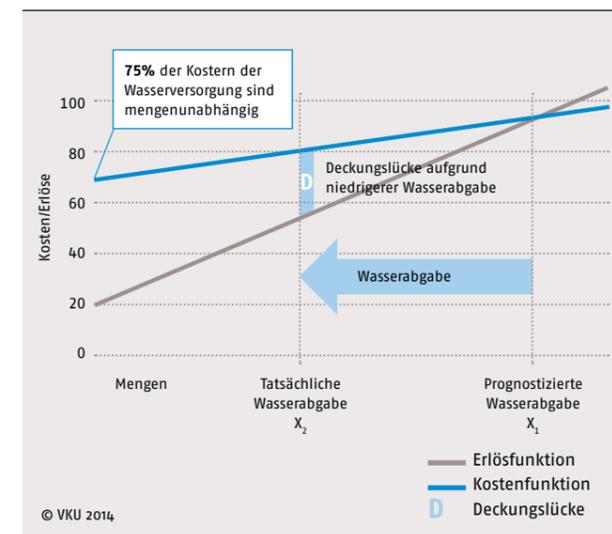


Abbildung 8

Das dargestellte Wasserversorgungsunternehmen weist einen Fixkostenanteil von 75 Prozent und mengenvariable Kosten in Höhe von 25 Prozent auf. Die Erlösfunktion des Unternehmens wird dagegen durch einen mengenunabhängigen Erlösanteil in Höhe von 20 Prozent und mengenabhängige Erlöse in Höhe von 80 Prozent bestimmt. Um die anfallenden Kosten mit dem gewählten Entgeltmodell (Erlösfunktion 1) zu decken, muss das Unternehmen die Wassernachfrage prognostizieren. Es schätzt eine Wasserabgabe X_1 und legt diese Prognose der Entgeltkalkulation zugrunde. Wird die prognostizierte Wassermenge tatsächlich abgenommen, werden die anfallenden Kosten genau durch die Erlöse gedeckt. Setzt das Wasserversorgungsunternehmen jedoch nur die geringere Nachfrage X_2 ab, können die anfallenden Kosten nicht durch die Erlöse gedeckt werden und die Deckungslücke D entsteht.

Um dem Kostendeckungsprinzip zu entsprechen, müssen die laufend anfallenden Fixkosten für die Vorhaltung des Sys-

tems in der Folge auf eine geringere Absatzmenge verteilt werden. Entsprechend führt eine rückläufige Wassernachfrage bei gleichbleibenden Infrastrukturkosten zu steigenden Entgelten beim Kunden. Höhere Entgelte wiederum wirken als Sparanreiz (siehe Abschnitt 2.4), sodass in der Folge die Wassernachfrage noch weiter zurückgehen kann.

Es besteht folglich **Änderungsbedarf** für Wasserversorgungsunternehmen mit zurückgehender Wassernachfrage. Die üblichen Entgeltmodelle bedürfen der Anpassung, um auf das Risiko einer zunehmenden Kostenunterdeckung nicht mit regelmäßigen Preis-anpassungen reagieren zu müssen (siehe auch Abschnitt 4.4).

2.4 Wie wirken sich veränderte Rahmenbedingungen auf den Anpassungsbedarf für Entgeltstrukturen aus?

Der Anpassungsbedarf an den bestehenden Entgeltstrukturen wird durch Veränderungen in den Rahmenbedingungen für die Wasserversorgung weiter verschärft. Die nachfolgenden Faktoren wirken sich lokal unterschiedlich aus und können einander verstärken oder in ihren Effekten ausgleichen:

- **Klimatische Veränderungen** machen anhaltende Trockenperioden und damit einhergehende Nachfragespitzen sowie lokale Wasserknappheit in einigen Regionen Deutschlands wahrscheinlicher.⁵ Die Auswirkungen und die Herausforderungen für die Wasserwirtschaft werden unterschiedlich ausfallen. So können sinkende Grundwasserstände eine Anpassung von Brunnen und Pumpen erforderlich machen (UBA 2014). Zusätzliche Aufbereitungsmaßnahmen können durch eine saisonal verringerte Wasserverfügbarkeit erforderlich werden, die Nähr- und Schadstoffkonzentrationen in Oberflächengewässern zu nehmen lässt. Darüber hinaus kann der Wasserbedarf in den Sommermonaten durch veränderte Nutzungsansprüche in den Haushalten (Gartenbewässerung), im Gewerbe (Kühlung) und in der Landwirtschaft (Beregnung) deutlich ansteigen. Diese saisonal auftretenden Einflüsse auf die Wassernachfrage müssen in der Bedarfsplanung und der Anlagendimensionierung berücksichtigt werden. Sie können dazu führen, dass Infrastrukturanpassungen trotz einer im Mittel gesunkenen Wassernachfrage nicht möglich sind.
- Wie bereits geschildert, unterlagen das **Nachfrageverhalten der Haushalte und die gewerbliche Wassernutzung** in den letzten Jahrzehnten einem starken Wandel. Im Jahr 2010 lag der tägliche Pro-Kopf-Wassergebrauch bei 121 Litern und fiel damit um 23 Liter oder 16 Prozent niedriger als die Wasserabgabe an Haushalte und Kleingewerbe im Jahr 1991

⁴ Im Rahmen der VKU-Mitgliederbefragung wurde die aktuelle Praxis der Entgelterhebung sowohl für Unternehmen mit öffentlich-rechtlichen wie auch mit privatrechtlichen Entgelten erfasst. Die nachfolgenden Grafiken weisen die Ergebnisse getrennt für öffentlich-rechtliche Entgelte („Gebühren“) und privatrechtliche Entgelte („Preise“) aus.

⁵ Regionale Klimamodelle projizieren einen Rückgang der Sommerniederschläge um bis zu 40 Prozent, die nicht in allen Regionen durch zunehmende Winterniederschläge ausgeglichen werden können (UBA 2014).

aus (Destatis 2013).⁶ Noch deutlicher fällt dieser Rückgang bei einem Blick auf die ostdeutschen Bundesländer aus. Lag der durchschnittliche Trinkwasserkonsum in der früheren DDR im Jahr 1988 noch bei 174 Litern je Einwohner und Tag, liegt der tägliche Wassergebrauch in den ostdeutschen Bundesländern heute mit 85 bis 100 Litern pro Einwohner und Tag nochmals deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Neben einem Bewusstseinswandel in der Bevölkerung, der zu einem sorgsamen und sparsamen Wassergebrauch geführt hat, hat auch die Entwicklung wassersparender Armaturen und Haushaltsgeräte (Waschmaschinen und Geschirrspüler) zu dieser rückläufigen Nachfrageentwicklung beigetragen.⁷ Die Nachfrageentwicklung der gewerblichen Wassernutzung war geprägt durch einen rückläufigen Anteil des produzierenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung, eine steigende Wassereffizienz und den Rückgriff auf eigene Versorgungssysteme.

- Der **demografische Wandel**, Wanderungsbewegungen und damit einhergehende sinkende Bevölkerungszahlen stellen die kommunale Wasserwirtschaft gerade im ländlichen Raum vor besondere Herausforderungen. Die hohen Fixkosten der Wasserversorgung müssen in den betroffenen Regionen zukünftig durch eine geringere Zahl an Nutzern finanziert werden (siehe Abbildung 9). Darüber hinaus müssen die Leitungsnetze gegebenenfalls sogar zurück- beziehungsweise umgebaut werden.

GERINGERE AUSLASTUNG DES VERSORGUNGSSYSTEMS DURCH SINKENDE BEVÖLKERUNGSZAHLEN

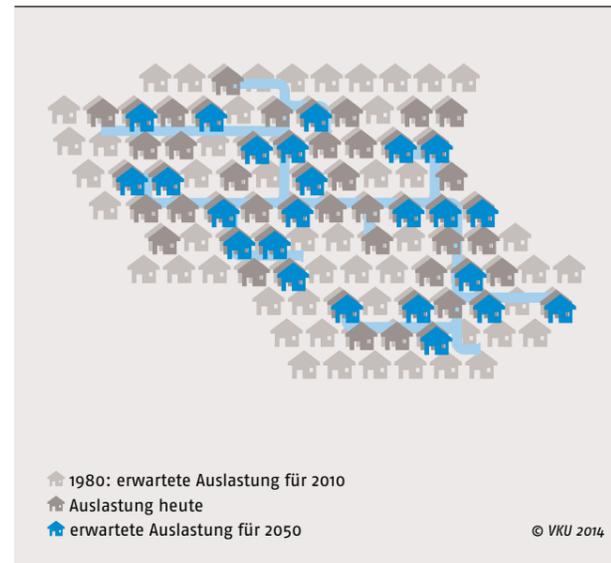


Abbildung 9

WESENTLICHE EINFLUSSFAKTOREN AUF DIE ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNG DER ENTGELTE



Abbildung 10

Durch die geringeren Auslastungsgrade der bestehenden Infrastruktur ergeben sich auch technische Herausforderungen. Sie machen bauliche wie betriebliche Anpassungsmaßnahmen erforderlich, die wiederum zu höheren Kostenbelastungen führen können. Es werden nachhaltige und wirtschaftlich tragfähige Infrastrukturlösungen erforderlich, die die hohe Versorgungsqualität auch bei einer schrumpfenden Abnehmerdichte und -zahl gewährleisten können. Besondere Herausforderungen stellen sich in Versorgungsgebieten mit kleinräumig schrumpfenden und wachsenden Gemeindeteilen. Die Auswirkungen einer alternden Gesellschaft auf die Trinkwassernachfrage sind noch ungewiss und wurden bislang nur in wenigen Studien untersucht. Einig sind sich die Forscher jedoch, dass die Zahl der Haushalte steigen, die Personenanzahl pro Haushalt aber abnehmen wird.

Abbildung 10 fasst die Faktoren zusammen, die aus Sicht der befragten Unternehmen im Rahmen der VKU-Mitgliederbefragung zur Entgeltgestaltung (2014) wesentliche Auswirkungen auf die zukünftige Entwicklung der Entgelte und der Entgeltgestaltung haben werden.

2.5 Wie wirken sich Wasserentgelte auf den Gebrauch aus?

Die Entwicklung in der Trinkwassernachfrage privater Haushalte (siehe Abschnitt 2.1) belegt eindrucksvoll den Erfolg wassersparenden Verhaltens. Gründe für wassersparendes Verhalten sind neben (vermeintlich) ökologischen Gründen vor allem ökonomische Anreize, Kosten zu sparen. Obwohl die tatsächlich gezahlten Wasserentgelte den meisten Kunden nicht bekannt sind und sie regelmäßig in ihrer Höhe überschätzt werden, wirkt sich diese (Fehl-)Wahrnehmung auf das Gebrauchsverhalten aus.

Kundenbefragungen belegen seit vielen Jahren, dass den meisten Haushaltskunden die Höhe ihrer monatlichen/jährlichen Ausgaben für die Wasserversorgung oder auch der Preis für einen Kubikmeter Trinkwasser nicht bekannt sind. So geben in einer aktuellen Befragung des I.E.S.K. zum Trinkwasserimage (TWIS)⁸ 36,6 Prozent der befragten Haushaltskunden an, nicht zu wissen, wie viel sie für einen Kubikmeter Trinkwasser bezahlen, und weitere zwölf Prozent vermuten, mehr als fünf Euro für einen Kubikmeter Trinkwasser entrichten zu müssen.⁹

Wissenschaftliche Studien weisen regelmäßig eine **geringe Reaktion der Verbraucher** auf Preis-/Gebührenänderungen nach. Dies liegt darin begründet, dass Wasser als lebensnotwendiges Gut nur bedingt durch andere Produkte ersetzt („substituiert“) werden kann und etwa 75 Prozent des Gebrauchs kurzfristig nicht beeinflussbar sind (Schleich/Hillenbrand 2009). Darüber hinaus nehmen Mieter Veränderungen in der Entgeltgestaltung erst mit einer zeitlichen Verzögerung wahr, da diese sich erst in der Nebenkostenabrechnung zeigen. Aus diesem Grund kann davon ausgegangen werden, dass Einfamilienhausbewohner und das Gewerbe stärker auf Entgeltänderungen reagieren. Anreize zur Abnahmesteigerung durch geringere Entgelte oder eine degressive Entgeltgestaltung dürften daher aber auch nur sehr begrenzt wirksam sein.

Was bedeutet dies für die Entgeltgestaltung? Unabhängig von der Preissensitivität der Kunden kann eine Veränderung der Entgeltmodelle zur Erlössicherung für den Wasserversorger notwendig sein. Die Unkenntnis des Kunden über die tatsächliche Höhe der gezahlten Entgelte, die notwendige Vorhalteleistung und die damit verbundene Kostenstruktur der Wasserversorgung sowie die gesellschaftlich positive Besetzung des Wassersparens

WIEVIEL MÜSSEN SIE AN IHREM WOHNORT FÜR 1.000 LITER LEITUNGSWASSER (EINEN KUBIKMETER) BEZAHLEN?

in % der Befragten

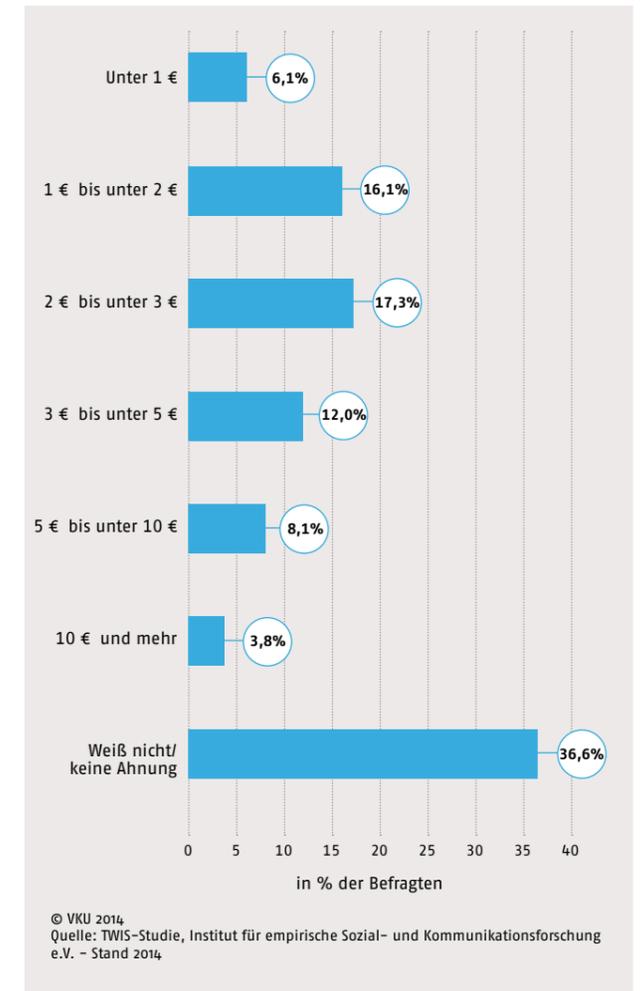


Abbildung 11

verdeutlichen die Notwendigkeit, Veränderungen in der Entgeltgestaltung transparent aufzuzeigen und den gesamten Umstellungsprozess kommunikativ eng zu begleiten (siehe Kapitel 5).

⁶ Statistisches Bundesamt – Fachserie 19 Reihe 2.1.1 Öffentliche Wasserversorgung und öffentliche Abwasserentsorgung – Öffentliche Wasserversorgung.

⁷ In den ostdeutschen Bundesländern kann zudem davon ausgegangen werden, dass eine starke Preisreagibilität nach der Wende bedeutend zu den deutlichen Gebrauchsrückgängen beigetragen hat (siehe auch Abschnitt 2.5).

⁸ Bei der von I.E.S.K. durchgeführten „Trinkwasser Imagestudie - TWIS“ handelt es sich um eine fortlaufende Online-Dauerbefragung seit 2007, die von einem VKU-Förderkreis initiiert und unterstützt wird.

⁹ Kundenbefragungen zeigen auch, dass der Kunde mit der Leistung seines Wasserversorgungsunternehmens ganz überwiegend (sehr) zufrieden ist und das Preis-Leistungsverhältnis als angemessen beurteilt.



03

RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Dieses Kapitel gibt Antworten auf die grundsätzlichen Fragen zu rechtlichen Aspekten der Entgelterhebung.

3.1 Welche gesetzlichen Grundlagen sind für die Entgelterhebung maßgeblich?

Im öffentlich-rechtlichen Wasserversorgungsverhältnis sind die Benutzungsgebühren und Beiträge zwingend nach den Vorgaben der Kommunalabgabengesetze (KAG) der Bundesländer zu erheben und zu kalkulieren. Die KAG enthalten neben den Gebührenarten (wie Mengen-, Grund- und/oder Mindestgebühren) im Wesentlichen gleiche Kalkulationsgrundsätze, unterscheiden sich aber in wichtigen Details, wie zum Beispiel der Eigenkapitalverzinsung oder dem Ansatz von kalkulatorischen Kosten. Hinzu kommt eine unterschiedliche Auslegung und Ausprägung der KAG-Vorschriften durch die Verwaltungsgerichte in den Ländern.

Für die Preisbildung im privatrechtlichen Versorgungsverhältnis bestehen hingegen keine zwingenden gesetzlichen Vorgaben. Die AVBWasserV enthält nur verbindliche Vorgaben für die Baukostenzuschusserhebung, die Erstattung von Hausanschlusskosten und sonstige Kostenerstattungen. Neben der Preismissbrauchsaufsicht durch die Kartellbehörden von Bund und Ländern, die aber keine direkten Vorgaben zur Preisgestaltung enthält, unterfallen privatrechtliche Wasserpreise immer der einzelfallbezogenen Billigkeitskontrolle nach § 315 Absatz 3 BGB durch die Zivilgerichtsbarkeit. Nach der Rechtsprechung sind dabei auch bei der Durchführung der Wasserversorgung in den Formen des Privatrechts die grundlegenden Prinzipien öffentlichen Finanzgebarens – nämlich das Kostendeckungs-, das Äquivalenz- und das Gleichbehandlungsprinzip – entsprechend zu beachten.



3.2 Welche Prinzipien sind bei der Entgelterhebung zu beachten?

Sowohl im öffentlich-rechtlichen als auch im privatrechtlichen Wasserversorgungsverhältnis sind unmittelbar beziehungsweise entsprechend bei der Entgeltgestaltung drei grundlegende Prinzipien zu beachten:

- Das **Gleichbehandlungsprinzip** fordert, dass gleiche Sachverhalte grundsätzlich gleich behandelt werden. Ergänzt wird es durch den Grundsatz der **Typengerechtigkeit**. Dieser gestattet es, in der Weise zu verallgemeinern und zu pauschalieren, dass an Regelfälle eines Sachbereichs angeknüpft wird und dabei die Besonderheiten von Einzelfällen außer Betracht bleiben.
- Das **Äquivalenzprinzip** fordert eine angemessene Ausgestaltung von Leistung und Gegenleistung und soll überhöhte Entgelte vermeiden.
- Das **Kostendeckungsprinzip** fordert, dass die veranschlagten Einnahmen für eine bestimmte Leistung deren voraussichtliche Kosten nicht überschreiten dürfen. Kommt es dennoch zu Kostenüberschreitungen, aber auch zu Kostenunterschreitungen, sind diese bei der nächsten Entgeltkalkulation auszugleichen.

3.3 Welche Gestaltungsfreiheit gibt es bei der Festlegung der Höhe und des Maßstabs der Grundentgelte

Die Erhebung einer Grundgebühr / eines Grundpreises beruht auf der Erwägung, dass das Bereitstellen und ständige Vorhalten einer jederzeit betriebsbereiten öffentlichen Wasserversorgungsanlage für jeden Anschluss invariable (gebrauchsunabhängige) Kosten verursacht. Dies rechtfertigt es, diese Vorhaltekosten unabhängig vom Umfang der Benutzung der öffentlichen Wasserversorgungsanlage, dem Trinkwasserbezug, gleichermaßen auf alle Benutzer der öffentlichen Einrichtung zu verteilen. Nach der herrschenden Rechtsprechung gilt aber in jedem Fall, dass die Grundgebühr beziehungsweise der Grundpreis in keinem Fall nach einem nutzungsbezogenen, das heißt gebrauchsunabhängigen, Maßstab erhoben werden darf. Bei der vielfach der Grundgebühr-/Grundpreiserhebung zugrunde gelegten Bemessung nach der Dimensionierung des Wasserzählers handelt es sich nach der Rechtsprechung um einen zulässigen Wahrscheinlichkeitsmaßstab, der sich an Art und Umfang der aus der Lieferbereitschaft und Vorhaltung folgenden und abrufbaren Arbeitsleistung als Anhaltswert für die maximal abrufbare Höchstlastausnutzung orientiert, und zwar unabhängig davon, ob diese Höchstlast abgerufen wird oder nicht. Ebenso ist der Wohneinheiten-Maßstab nach der Rechtsprechung ein zulässiger Wahrscheinlichkeitsmaßstab, der dem unterschiedlichen Umfang der Inanspruchnahme der Vorhalteleistungen hinreichend Rechnung trägt. Allerdings gibt

es keine verbindliche Rechtsdefinition des Begriffs „Wohneinheit“. Letztendlich besteht aber ein Gestaltungsermessen, das vom Wasserversorger nach sachgerechten Kriterien und unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sowie der typischen Gegebenheiten des Versorgungsgebiets auszuüben ist.

3.4 Können in einem Versorgungsgebiet mehrere Entgeltgebiete eingerichtet werden? Welche Kriterien sind dabei zu beachten?

Nach der Rechtsprechung steht es regelmäßig im Organisationsermessen des Wasserversorgungsunternehmens, ob es in seinem Versorgungsgebiet ein einheitliches Versorgungssystem oder mehrere getrennte Versorgungssysteme als rechtlich und wirtschaftlich getrennte öffentliche Einrichtungen mit unterschiedlichen Entgelten betreibt. Hierfür muss allerdings ein nachweislicher sachlicher Grund bestehen. Ein solcher sachlicher Grund kann zum Beispiel in den topografischen Gegebenheiten des Versorgungsgebiets (Berg- und Tallage) oder unterschiedlichen Wasserqualitäten und damit verbundenen Aufbereitungsmaßnahmen liegen.

3.5 Wie kann eine niedrige Abnahmemenge aufgrund von Eigenversorgung berücksichtigt werden?

Ein Anschluss an die zentrale öffentliche Wasserversorgung und die gleichzeitige teilweise Deckung des Wasserbedarfes aus Eigenanlagen (wie zum Beispiel Brunnen, Regenwassernutzungsanlagen) zu normalen Entgeltkonditionen sind grundsätzlich nicht möglich. Grundstücken, die sowohl über einen Anschluss an die zentrale öffentliche Wasserversorgung verfügen, aber zugleich auch in zulässiger Weise die Möglichkeit haben, ihren Wasserbedarf teilweise aus Eigenanlagen zu decken, wird durch die Vorhaltung dieses Anschlusses und der damit verbundenen, jederzeitigen Möglichkeit, die öffentliche Wasserversorgungseinrichtung voll in Anspruch zu nehmen, ein besonderer Vorteil gewährt, der ein besonderes – über den normalen Grundpreis hinausgehendes – Bereitstellungsentgelt für die Vorhaltung einer sogenannten Zusatz- oder Reservewasserversorgung erfordert. Die Erhebung eines solchen besonderen Bereitstellungsentgeltes für Eigenanlagenbetreiber ist nach der Rechtsprechung zulässig und geboten, um dem unterschiedlichen Maß der Vorhalteleistung regulärer Anschlussnehmer und eigenanlagenbetreibender Anschlussnehmer vor dem Hintergrund des Kostendeckungs-, Gleichbehandlungs- und Äquivalenzprinzips ausreichend Rechnung zu tragen.

04

ENTGELTMODELLE:
ANSÄTZE ZUR ENTGELTGESTALTUNG

Das Kapitel fasst Informationen zu den Zielen der Entgeltgestaltung, den in der Praxis gängigen Entgeltmodellen und den Anforderungen an „neue“ Entgeltmodelle zusammen.

4.1 Mögliche Ziele und Zielkonflikte bei der Ausgestaltung von Wasserentgelten

Die Wasserentgeltgestaltung unterliegt vielfältigen Zielsetzungen, die gegeneinander abzuwägen sind. Neben der **wirtschaftlichen Perspektive** des Unternehmens, über die Wasserentgelte Kostendeckung und eine wirtschaftlich-nachhaltige Dienstleistungserbringung zu ermöglichen, können auch **umweltpolitische Ziele** (beispielsweise Anreize für einen sparsamen Wassergebrauch) bei der Wahl des Entgeltmodells eine Rolle spielen, ebenso wie **soziale Erwägungen**. Ein gleichzeitiges Erreichen aller Ziele ist regelmäßig nicht möglich.

MÖGLICHE ZIELE UND ZIELKONFLIKTE BEI DER AUSGESTALTUNG VON WASSERENTGELTEN

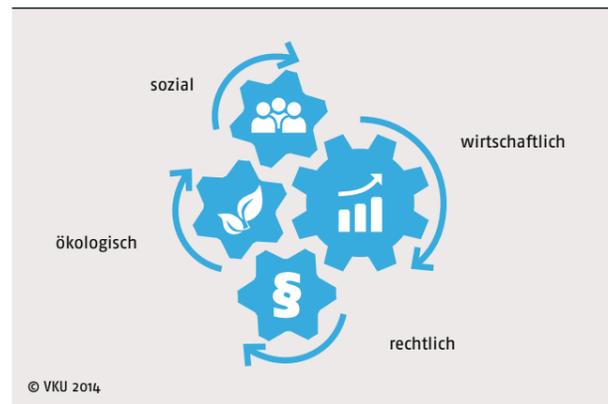


Abbildung 12

Die Ziele der Wasserentgeltgestaltung können sich ergänzen oder im Konflikt zueinander stehen (siehe Abbildung 12). Daher ist eine klare Zielpriorisierung entscheidend, aber auch nicht trivial im Dialog mit allen Akteuren zu erreichen. **Rechtliche Voraussetzungen** sind bei der Ausgestaltung des Entgeltmodells und der Zielpriorisierung ebenfalls zu berücksichtigen.

Die Gewichtung der Ziele fällt in Abhängigkeit der Betrachtungsperspektive (Unternehmen, kommunaler Eigner, Kunde) unterschiedlich aus. Auch die individuellen Rahmenbedingungen vor Ort wirken sich auf die Zielgewichtung aus.

Eine **detaillierte Zielmatrix** hilft bei der Entwicklung neuer Entgeltmodelle und der Auswahl geeigneter Lösungen vor Ort. Sie macht widersprüchliche Zielbewertungen transparent und erleichtert die Kommunikation und den Dialog mit den relevanten Akteursgruppen. Eine für alle tragfähige und damit nachhaltige Lösung wird durch einen gemeinsamen Abwägungsprozess befördert (siehe Abschnitt 5).

Mit Blick auf die wirtschaftliche Zielebene wurden bereits 1982 im Wasserversorgungsbericht des Bundesministers des Inneren wesentliche Grundsätze für die Entgeltkalkulation angeführt (siehe auch Reif 2002), die bis heute ihre Gültigkeit haben:

- Deckung aller Kosten durch die Wasserentgelte
- Verursachergerechte Entgeltbildung entsprechend den durch die jeweiligen Kundengruppen entstehenden Kosten
- Berücksichtigung der Kostenstruktur bei der Festlegung von Grund- und Mengenentgelten
- Angemessene Verzinsung von Eigen- und Fremdkapital
- Berücksichtigung des Prinzips der Substanzerhaltung der Unternehmung.

KOMPONENTEN VON ENTGELTMODELLEN



Abbildung 13



4.2 Aus welchen Entgeltkomponenten und Bemessungsgrundlagen setzen sich die gängigen Entgeltmodelle zusammen?

Entgeltmodelle setzen sich in aller Regel aus mengenabhängigen (variablen) und mengenunabhängigen (fixen) Entgeltkomponenten zusammen (siehe Abbildung 13).

Zu den **fixen Entgeltkomponenten** zählen einheitliche oder variierende **Grundentgelte** sowie **einmalige Entgeltkomponenten** wie Kostenerstattungen für Hausanschlüsse oder Baukostenzuschüsse.

Die Einnahmen aus Grundentgelten stellen den Teil der Erlöse dar, der unabhängig von der Gebrauchsentwicklung generiert wird. Grundentgelte tragen zur Deckung der Kosten bei, die durch das Vorhalten der infrastrukturellen Leistungsbereitschaft und unabhängig von der tatsächlich in Anspruch genommenen Leistung entstehen. Die Bemessung von Grundentgelten erfolgt überwiegend nach der Größe des eingebauten Wasserzählers, aber auch eine Veranlagung nach weiteren Maßstäben wie beispielsweise der Zahl und Größe von Wohneinheiten findet in der Praxis Anwendung (siehe dazu Abschnitt 4.3 und Abbildung 15). Grundentgelte können einheitlich über alle Abnahmefälle (linear) erhoben werden oder mit der Bemessungsgrundlage variieren und beispielsweise mit der Größe des installierten Wasserzählers ansteigen (progressive Entgeltgestaltung) oder fallen (degressive Entgeltgestaltung). Auch eine Kombination der Bemessungsgrundlagen ist möglich, beispielsweise eine Differenzierung von Grundentgelten nach Zählergrößen und Wasserabnahmemenge (siehe dazu auch Abschnitt 3.3).

Als **Mengenentgelte** werden Entgeltkomponenten bezeichnet, die je tatsächlich bezogener Einheit Trinkwasser in Euro pro

Kubikmeter bemessen werden. Die Veranlagung eines Mengenentgeltes setzt eine Gebrauchsmessung als Wirklichkeitsmaßstab voraus. Mengenentgelte können konstant über alle Abnahmefälle hinweg erhoben oder nach der Abnahmemenge progressiv oder degressiv gestaffelt werden.

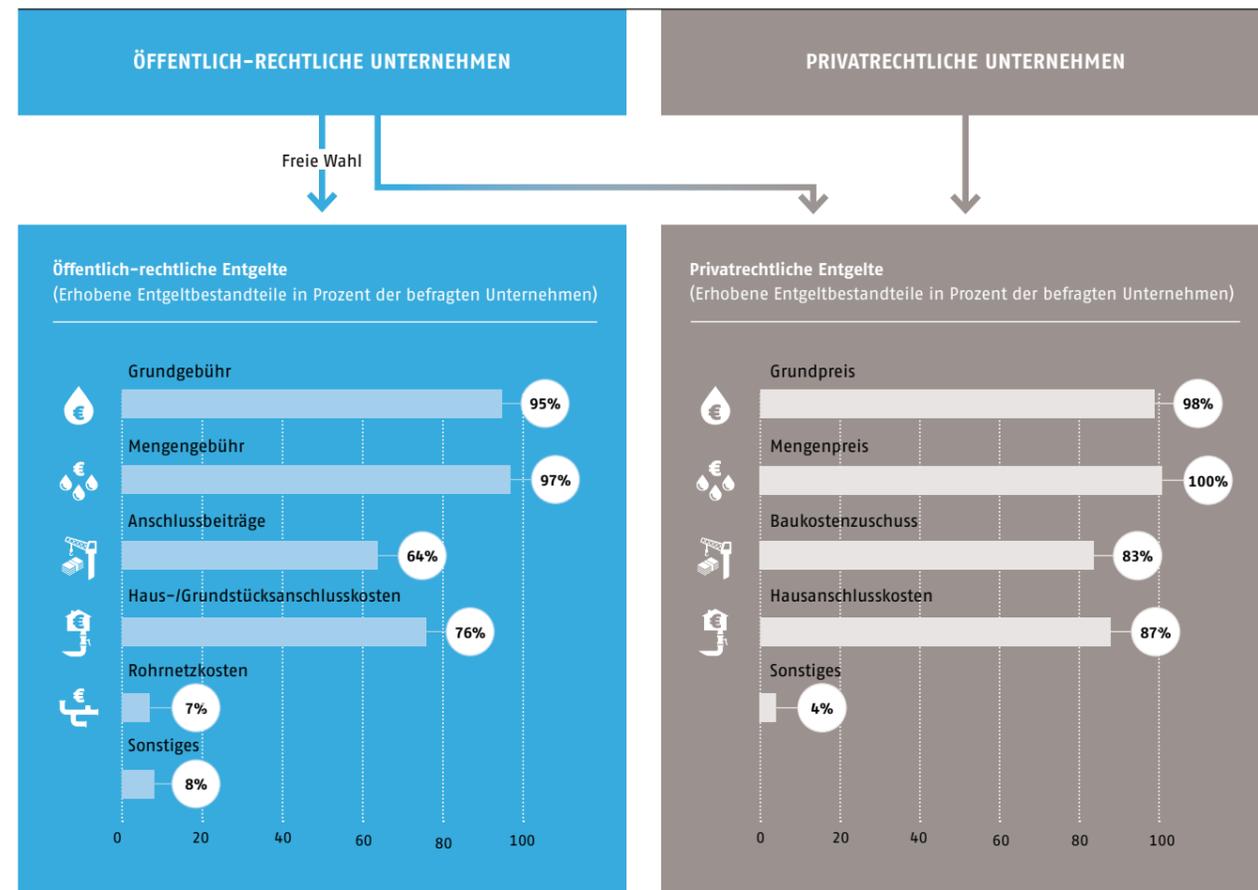
Die verschiedenen Komponenten können miteinander kombiniert und unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen so ausgestaltet werden, dass sie ein passgenaues und den lokalen Rahmenbedingungen vor Ort entsprechendes Entgeltmodell bilden.

4.3 Welche Entgeltmodelle finden in der Praxis vorwiegend Anwendung?

Die Ergebnisse der VKU-Mitgliederbefragung (2014) machen deutlich, dass sich die Entgeltgestaltung, unabhängig davon, ob Gebühren oder Preise erhoben werden, bei annähernd allen Teilnehmern mindestens in **Grundentgelte** und **Mengenentgelte** gliedert (siehe Abbildung 14).

Sowohl im Bereich öffentlich-rechtlicher Entgelte (96 Prozent) wie auch im Bereich privatrechtlicher Entgelte (90 Prozent) ist die Zählergröße die maßgebliche Bemessungsgrundlage für die Höhe des Grundentgeltes (siehe auch Abbildung 15). 14 Prozent der Unternehmen, die privatrechtliche Entgelte erheben, geben an, das Grundentgelt nach Wohneinheiten zu veranlagern. In über 90 Prozent (öffentlich-rechtliche Entgelte) beziehungsweise über 80 Prozent (privatrechtliche Entgelte) der Fälle erfolgt **keine weitere Differenzierung** des Grundentgeltes. Wird eine Differenzierung vorgenommen, so werden als weitere Kriterien

AKTUELLE ENTGELTGESTALTUNG IN DER WASSERVERSORGUNG – WELCHE ENTGELTKOMPONENTEN WERDEN ERHOBEN?



© VKU 2014 | Ergebnisse der VKU-Mitgliederbefragung zur Wasserentgeltgestaltung 2014

Abbildung 14

vornehmlich die Wasserabnahmemenge und die Zählergröße genannt (siehe Abbildung 15).

Knapp die Hälfte der Teilnehmer mit privatrechtlichen wie auch öffentlich-rechtlichen Entgelten erhebt das Grundentgelt auf **monatlicher Basis**. In 51 Prozent der Fälle bei privatrechtlichen Entgelten und bei 40 Prozent der Teilnehmer mit öffentlich-rechtlichen Entgelten erfolgt eine jährliche Veranlagung des Grundentgeltes.

Die Höhe des **Mengentgeltes** wird ganz überwiegend linear (das heißt mit einem einheitlichen Mengentgelt pro abgenommenem Kubikmeter) berechnet. Progressive oder degressive Entgeltverläufe spielen in der Praxis bislang kaum eine Rolle. Ledig-

lich fünf Prozent der Unternehmen mit privatrechtlichen Entgelten nehmen eine degressive Staffelung des Mengentgeltes vor, die sich in der Regel nach der bezogenen Wassermenge bemisst.

Knapp die Hälfte der Teilnehmer mit privatrechtlicher Entgeltgestaltung rechnet gewerbliche Kunden (teilweise) über **Sonderverträge** ab. Die Unterscheidung zwischen Tarifikunden und Sondervertragskunden erfolgt in der Regel nach der Abnahmemenge und/oder nach Zählergröße.

Gut 50 Prozent der teilnehmenden Unternehmen planen in den nächsten zwei Jahren eine **Anpassung der Entgelte**. Während bei vergangenen Änderungen in der Entgeltgestaltung die Erhöhung der Mengentgelte im Vordergrund stand¹⁰, steht

WONACH WIRD DIE HÖHE DER WIEDERKEHRENDEN MENGENUNABHÄNGIGEN ENTGELTE BEMESSEN?

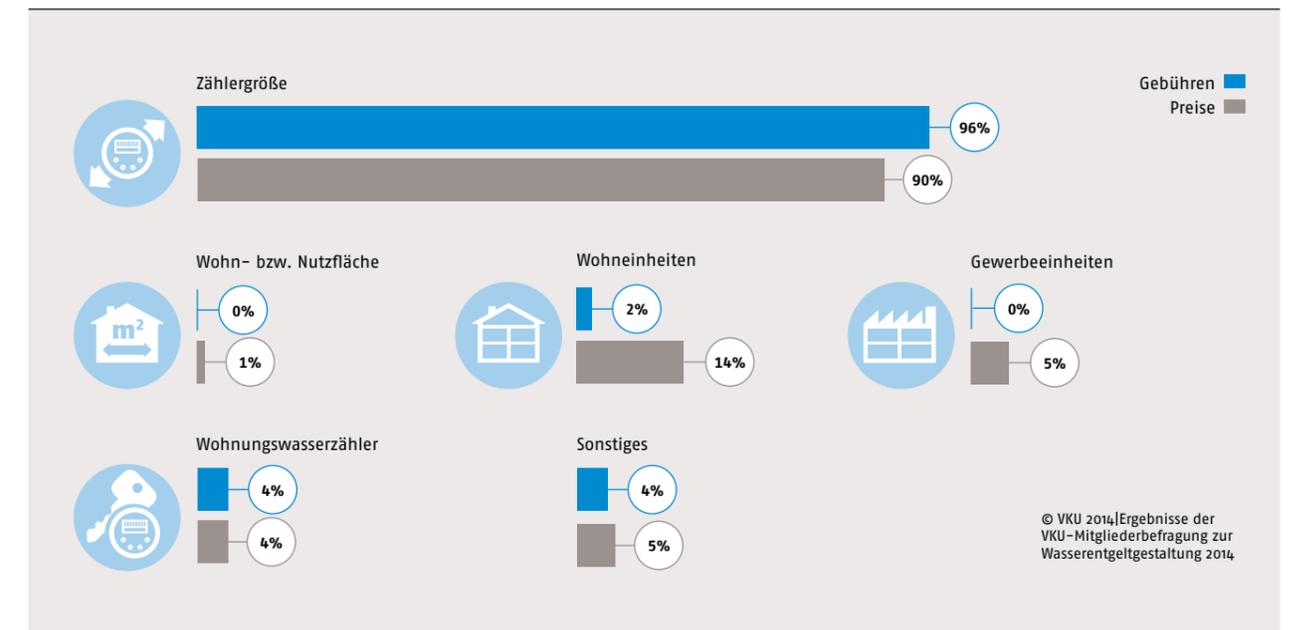


Abbildung 15

mit Blick auf zukünftige Anpassungen in der Entgelterhebung die **Erhöhung der Grundentgelte im Fokus**. Elf Prozent der Unternehmen mit privatrechtlichen Entgelten geben an, eine neue Entgeltkomponente einführen zu wollen (vier Prozent der gebührenerhebenden Unternehmen). Als **wesentliche Gründe für die Änderungen** werden angegeben: die Weitergabe eingetretener Kostensteigerungen, ein sinkender Wassergebrauch im Versorgungsgebiet, die demografische Entwicklung, wirtschaftliche Gründe zur Erzielung der Kostendeckung, die Einführung oder die Abschaffung des Wasserentnahmeentgeltes und die Umstellung auf ein neues Entgeltsystem (beispielsweise mit einer Veranlagung nach Wohneinheiten).

„Neue“ Entgeltmodelle der kommunalen Wasserwirtschaft sollten sich stärker an der Kostenstruktur orientieren und auf die Vorhalteleistung, das heißt die Möglichkeit der Leistungsanspruchnahme, abstellen. Entsprechend sollte Grundentgelten im Rahmen der Entgeltgestaltung ein höheres Gewicht beigemessen werden. Unter Berücksichtigung der lokalen Wasserbedarfs- und Infrastrukturentwicklung sollte es das Ziel sein, den Anteil an den Gesamterlösen zu erhöhen, der unabhängig von der Gebrauchsentwicklung anfällt, da die Kosten der Leistungsbereitstellung durch die Wasserversorgungsunternehmen kurz- bis mittelfristig nicht flexibel auf eine sinkende Nachfrage angepasst werden können.

Handlungserfordernisse, die sich aus einer saisonal stark schwankenden Wassernachfrage oder einer hohen Eigenversorgung ergeben, können die Entwicklung lokal angepasster innovativer Ansätze (wie beispielsweise die Erhebung eines „Brunnenentgeltes“¹¹) erfordern, um eine nachhaltige Dienstleistungserbringung und eine hohe Versorgungsqualität bei stabilen Entgelten auch langfristig zu ermöglichen.

Ein wesentliches Ziel bei der Umstellung von Entgeltsystemen ist es, die Notwendigkeit von Entgeltanpassungen aufgrund von Nachfragerückgängen (siehe Abschnitt 2.3) zu reduzieren und Anreize für einen sorgsamen Ressourcengebrauch, aber auch eine nachhaltige Infrastrukturentwicklung und -unterhaltung zu setzen.

4.4 Braucht die kommunale Wasserwirtschaft neue Entgeltmodelle als Antwort auf veränderte Rahmenbedingungen?

Die Ergebnisse der VKU-Mitgliederbefragung verdeutlichen, dass viele Unternehmen einen Wechsel hin zu Entgeltmodellen vorbereiten, die darauf abzielen, die Schere zwischen Kosten- und Erlösstrukturen zu verkleinern, und damit den sich wandelnden Rahmenbedingungen der Wasserversorgung Rechnung tragen (siehe Abschnitt 2).

¹⁰ Bei der letzten Anpassung der Entgelterhebung stand die Erhöhung der Mengengebühr (75 Prozent) beziehungsweise des Mengenpreises (62 Prozent) im Fokus. Auch die Grundgebühren (57 Prozent) und die Grundpreise (56 Prozent) wurden in über der Hälfte der Fälle erhöht.

¹¹ Siehe Wasserversorgung Weißeritzgruppe GmbH (www.wvwggmbh.de).

05

DEN UMSETZUNGSPROZESS GESTALTEN: KOMMUNIKATIVE BEGLEITUNG EINES NEUEN ENTGELTMODELLS

Dieses Kapitel bietet Anknüpfungspunkte für die kommunikative Gestaltung des Umsetzungsprozesses bei dem Wechsel auf ein neues Entgeltmodell.





Eine Kommunikationsstrategie für die Einführung eines neuen Entgeltmodells sollte frühzeitig festgelegt werden. Die einzelnen Akteure sind hierbei nach ihren Wünschen, Erwartungen und in Bezug auf die zu erwartenden ökonomischen Auswirkungen hin zu analysieren und gegebenenfalls zu differenzieren. Für die kommunikative Begleitung der Entgeltumstellung ist diese Kenntnis essentiell, da die Akteursgruppen im Kommunikationsgefüge unterschiedliche Rollen besetzen. Sind die „Betroffenheiten“ identifiziert, kann die Kommunikation gezielt vorgenommen werden.

5.1 Welche Anforderungen stellen Akteure an ein (neues) Wasserentgeltmodell?

Die Ausgestaltung eines neuen Entgeltmodells stellt hohe Anforderungen an die Kommunikation mit allen beteiligten Akteuren. Dabei gilt es zunächst, ein gemeinsames Zielverständnis für die Entgeltgestaltung zu erreichen (siehe auch Abschnitt 4.1). Neben der Priorisierung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele im Rahmen der Entgeltgestaltung ist für die Ausarbeitung eines neuen Entgeltmodells auch ein gutes Verständnis der Erwartungen der Akteure erforderlich. So kann beispielsweise der Wunsch nach einer „fairen“, transparenten oder sachgerechten und nachvollziehbaren Kalkulation als Leitmotiv dienen, oder möglichst stabile und verlässliche Entgelte. Die Kenntnis der Erwartungshaltung der beteiligten Akteursgruppen ist daher von zentraler Bedeutung für die erfolgreiche Etablierung eines neuen Entgeltmodells:

- Welche Erwartungen stellen die **relevanten Kundengruppen** an das neue Entgeltmodell?
- Wo liegen Unterschiede zu den Anforderungen aus Sicht der **Eigentümer**?

- Inwieweit entsprechen diese Erwartungen an das neue Entgeltmodell den Erfordernissen aus Sicht des **Wasserversorgungsunternehmens**?

Zu diesen Fragen sollte frühzeitig ein Meinungsbild eingeholt werden. Nur wenn die Erwartungen aller Beteiligten bekannt sind, kann gemeinsam eine situationsangepasste und damit nachhaltige Lösung erarbeitet werden.

5.2 Welche Vorbereitungen sind erforderlich?

Ein positiv **gesetztes Image** ist eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung des Entgeltmodells. Dazu müssen die Zielsetzung und die Hintergründe für die Entgeltumstellung klar formuliert und kommuniziert werden. Der Umstellungsprozess hin zu einem neuen Entgeltmodell sollte kommunikativ vorbereitet, angekündigt und in seinen Auswirkungen erläutert werden.

Da der Wechsel auf ein neues Entgeltmodell **„Gewinner“**, aber auch **„Verlierer“** erzeugen kann, ist es wichtig, das geplante Modell so frühzeitig wie möglich in die öffentliche Kommunikation einzubringen. Dazu ist eine detaillierte Kenntnis von Belastungsverschiebungen zwischen Kundengruppen erforderlich. Auch die Einnahmenentwicklung und deren Verteilung auf die einzelnen Entgeltkomponenten und die Kundengruppen sollten transparent aufgezeigt werden können. Es hat sich bewährt, die Umstellung auf ein neues Entgeltmodell umsatzneutral durchzuführen. Ziel sollte es sein, die Diskussion zu den Erfordernissen und der Zielsetzung eines neuen Entgeltmodells (siehe Abschnitt 4.4) von der Debatte über Entgeltsteigerungen zu entkoppeln. Ein transparenter Nachweis, dass sich die Kosten und Einnahmen durch die Umstellung des Entgeltmodells auf die Kundengruppen anders

verteilen, aber keine Umsatzsteigerung erfolgt ist, gelingt, wenn die Umstellung zur Mitte des Jahres vorgenommen wird.

Nutzerforen und „Runde Tische“ können für die positive Meinungsbildung Katalysatoren und Multiplikatoren sein. Sie ermöglichen eine Einordnung der Anforderungen, die seitens der Akteure gesehen und auch wie diese gewichtet werden. Steht das neue Entgeltmodell fest, sollten relevante Kundengruppen und auch Multiplikatoren wie Wohnungsbauverbände oder die Industrie- und Handelskammern in die Kommunikation aktiv und stetig eingebunden werden.

5.3 Welche Akteure sollte man wann in den Umstellungsprozess auf ein verändertes Entgeltmodell einbeziehen?

Die frühzeitige Einbindung aller Akteure befördert die Akzeptanz für die Umstellung auf ein neues Entgeltmodell. Zentral ist zudem die Befürwortung und Unterstützung der Entgeltumstellung auf kommunalpolitischer Ebene.

Die Ergebnisse der VKU-Mitgliederbefragung (2014) zeigen, dass Unternehmen mit öffentlich-rechtlichen Entgelten im Vorfeld vergangener Entgeltanpassungen vornehmlich die lokale Politik (82 Prozent) und Verwaltung (78 Prozent) eingebunden haben, sowie die Gesellschafter (31 Prozent) und Presse/Medien (29 Prozent). Wasserversorger mit privatrechtlichen Entgelten geben zu 76 Prozent an, die Gesellschafter im Vorfeld eingebunden zu haben. Darüber hinaus wurde die lokale Politik als wesentlicher Akteur einbezogen (63 Prozent), sowie die lokale Verwaltung (35 Prozent) und Presse/Medien (35 Prozent). Die Einbindung des Kunden in die Vorbereitung von Entgeltumstellungen war dagegen mit 14 Prozent im öffentlich-rechtlichen und 18 Prozent im privatrechtlichen Entgelte-Bereich bislang weniger stark ausgeprägt.

5.4 Welche Kommunikationsinstrumente können genutzt werden?

Eine Dialogplattform für die Akteursgruppen sollte von Beginn an in die Kommunikationsstrategie eingeplant werden. Diese kann unterschiedlich ausgestaltet werden, beispielsweise mit regelmäßigen öffentlichen Veranstaltungen oder „Runden Tischen“. Die Ergebnisse, auch kritische, sollten transparent und breit kommuniziert werden. Wichtig ist, die „breite Masse“ zu erreichen. Obwohl die Nutzer der Trinkwasserversorgung nahezu die gesamte Bevölkerung umfassen, läuft die Kommunikation im Alltag in der Regel nur zwischen kommunalem Versorger und Eigentümer aufgrund des Vertragsverhältnisses. Umfragen belegen aber regelmäßig, dass auch Mieter gerne weitergehende Informationen erhalten möchten, in den wenigsten Fällen aber bereit sind, diese proaktiv einzuholen. Daher ist es von zentraler Bedeutung, die Kunden bereits im Rahmen der Vorbereitung auf die Entgeltumstellung zu erreichen. Das ganze Spektrum verfügbarer Medien kann für die Kommunikation eines neuen Entgeltmodells herangezogen werden – buchstäblich „von Facebook bis zur Brieftaube“.

Die konkrete Einbindung und Information der Akteure kann auf vielfältige Weise erfolgen: So kann ein Rechnungslayout gemeinsam mit den Kunden entwickelt werden, „Alt-Neu“-Entgeltrechner auf der Webseite des Unternehmens können die Auswirkungen einer Umstellung des Entgeltmodells transparent für den Kunden aufzeigen, es können Kundeninformationen mit Vergleichsrechnungen erarbeitet werden, Veröffentlichungen in lokalen Medien platziert und in der eigenen Kundenzeitschrift über das neue Entgeltmodell und die Ziele und Hintergründe der Umstellung informiert werden.



LITERATUR

ATT, BDEW, DBWW, DVGW, DWA, VKU (Hrsg.) (2011):
Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft (2011):
 Bonn: wvgw.

Borde, K. (2013):
Bewertung kommunaler Wasserversorger: Möglichkeiten und Grenzen einer nutzenorientierten Bewertung,
 OIWIR, Oldenburger Verlag für Wirtschaft, Informatik und Recht.

Destatis (2013):
Öffentliche Wasserversorgung und öffentliche Abwasserentsorgung – Öffentliche Wasserversorgung,
 Fachserie 19 Reihe 2.1.1,
 Wiesbaden: Statistisches

Bundesamt.
 Holländer, R., Fälsch, M., Geyler, S. und Lautenschläger, S. (2009):
Trinkwasserpreise in Deutschland – Wie lassen sich verschiedene Rahmenbedingungen für die Wasserversorgung anhand von Indikatoren abbilden?,
 Berlin: Verband kommunaler Unternehmen e.V.

Holländer, R., Zenker, C., Ammermüller, B., Geyler, S. und Lautenschläger, S. (2008):
Trinkwasserpreise in Deutschland – Welche Faktoren begründen regionale Unterschiede.
 Berlin: Verband kommunaler Unternehmen e.V.

Leist, H.-J (2007):
Wasserversorgung in Deutschland: Kritik und Lösungsansätze.
 Oekom-Verlag.

Reif, T. (2002).
Preiskalkulation privater Wasserversorgungsunternehmen: betriebswirtschaftliche Erfordernisse und rechtliche Rahmenbedingungen unter dem Gesichtspunkt der Unternehmenserhaltung,
 Bonn: wvgw.

Schleich, J. und Hillenbrand, T. (2009): **Determinants of Residential Water Demand in Germany, Ecological Economics,**
 Volume 68, Issue 6, 15 April 2009, S. 1756–1769.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013):
Ratgeber: Rund um das Trinkwasser.
 3. Auflg., Bonn: Umweltbundesamt.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014):
Wassersparen in Privathaushalten: sinnvoll, ausgereizt, übertrieben? Fakten, Hintergründe, Empfehlungen.
 Bonn: Umweltbundesamt.

www.vku.de