

# WASSERPREISE ZUKUNFTSFEST AUSGESTALTEN

Welches Modell passt?

## IMPRESSUM

Herausgeber	Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) Invalidenstraße 91, 10115 Berlin Fon +49 30 58580-0, Fax +49 30 58580-100 <a href="http://www.vku.de">www.vku.de</a> , <a href="mailto:info@vku.de">info@vku.de</a>
Gestaltung und Produktion	VKU Verlag GmbH, Berlin/München Invalidenstraße 91, 10115 Berlin Fon +49 30 58580-850, Fax +49 30 58580-6850
Bildnachweis	<a href="https://stock.adobe.com/Eisenhans">stock.adobe.com/Eisenhans</a> (Titel)

Dieser Leitfaden wurde von der **VKU-Arbeitsgruppe Wasserentgelte** initiiert und begleitet. Weitere Informationen und VKU-Hilfestellungen rund um das Thema Wasserentgelte finden Sie auch unter [www.vku.de/wasserpreise](http://www.vku.de/wasserpreise).

Autoren	Dr. Britta Ammermüller, VKU (Ansprechpartnerin) Marcel Fälsch, VKU Andreas Seifert, VKU Daniel Schiebold, bbh Jana Siebeck, bbh Guidow Sydow, bbh Prof. Dr. Mark Oelmann, MOcons Christoph Czichy, MOcons
---------	--

Kontakt	Verband kommunaler Unternehmen e.V. Dr. Britta Ammermüller Invalidenstraße 91 10115 Berlin Fon +49 030 58580-156 <a href="mailto:ammermueller@vku.de">ammermueller@vku.de</a>
---------	--

ISBN-Nr: 978-3-87750-914-2

© VKU Verlag GmbH März 2019



## › INHALT

<b>01</b>	<b>Wasserpreismodelle im Wandel – wieso?</b>	<b>6</b>
1.1	Welche Leitkriterien können die Auswahl des Entgeltmodells unterstützen?	9
1.2	Wie beeinflussen die lokalen Rahmenbedingungen die Auswahl des Entgeltmodells?	13
1.3	Modellvorauswahl – was ist Ihnen wichtig?	15
<b>02</b>	<b>Rechtliche Grundlagen der Wasserpreisgestaltung</b>	<b>16</b>
2.1	<b>Begriffsbestimmungen</b>	<b>18</b>
2.1.1	Wasserversorgung	18
2.1.2	Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Entgelte	18
2.1.3	Tarifikunden und andere Kundengruppen	18
2.2	<b>Rechtliche Vorgaben für die Gestaltung öffentlich-rechtlicher Entgelte</b>	<b>20</b>
2.2.1	Kommunalabgabengesetze	20
2.2.2	Bundesrecht	20
2.3	<b>Rechtliche Vorgaben für die Gestaltung privatrechtlicher Entgelte</b>	<b>21</b>
2.3.1	AVBWasserV	21
2.3.2	Billigkeit nach § 315 BGB und Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens	21
2.3.3	Kartellrecht	22
2.3.4	Sonstige Vorgaben	22
2.4	<b>Gerichtliche und behördliche Überprüfung von Wasserentgelten</b>	<b>24</b>
2.4.1	Überprüfung öffentlich-rechtlicher Entgelte	24
2.4.2	Überprüfung privatrechtlicher Entgelte	24
<b>03</b>	<b>Von der Kostenkalkulation zur Preisbildung</b>	<b>26</b>
3.1.	<b>Betriebswirtschaftliche Daten</b>	<b>28</b>
3.2	<b>Technische Daten</b>	<b>30</b>
3.3	<b>Kunden- und grundstücksbezogene Daten</b>	<b>30</b>
<b>04</b>	<b>Wasserpreismodelle und ihre Eignung nach Leitkriterien</b>	<b>32</b>
4.1	<b>Wasserpreismodelle in der Praxis</b>	<b>34</b>
4.2	<b>Das klassische Modell – Grundpreisbemessung nach Zählergröße</b>	<b>35</b>
4.2.1	Kurzbeschreibung des Modells	35
4.2.2	Rechtliche Bewertung	37
4.2.3	Datentechnische Anforderungen	37
4.2.4	Modellbewertung anhand der Leitkriterien für die Wasserpreisbildung	38
4.2.5	Gesamtbewertung des Modells	38

<b>4.3</b>	<b>Grundpreisbemessung nach Zählergröße und Wasserbezugsmenge</b>	<b>39</b>
4.3.1	Kurzbeschreibung des Modells	39
4.3.2	Rechtliche Bewertung	39
4.3.3	Datentechnische Anforderungen	40
4.3.4	Modellbewertung anhand der Leitkriterien für die Wasserpreisbildung	40
4.3.5	Gesamtbewertung des Modells	41
<b>4.4</b>	<b>Wohneinheiten-Modell</b>	<b>42</b>
4.4.1	Kurzbeschreibung des Modells	42
4.4.2	Rechtliche Bewertung	44
4.4.3	Datentechnische Anforderungen	46
4.4.4	Modellbewertung anhand der Leitkriterien für die Wasserpreisbildung	46
4.4.5	Gesamtbewertung des Modells	47
<b>4.5</b>	<b>Staffelpreis   Berner Modell</b>	<b>48</b>
4.5.1	Kurzbeschreibung des Modells	48
4.5.2	Rechtliche Bewertung	48
4.5.3	Datentechnische Anforderungen	50
4.5.4	Modellbewertung anhand der Leitkriterien für die Wasserpreisbildung	50
4.5.5	Gesamtbewertung des Modells	51
<b>4.6</b>	<b>Kombiniertes Modell: Zähler + Wohneinheiten</b>	<b>52</b>
4.6.1	Kurzbeschreibung der Modellvariationen	52
4.6.2	Rechtliche Bewertung	53
4.6.3	Datentechnische Anforderungen	53
4.6.4	Modellbewertung anhand der Leitkriterien für die Wasserpreisbildung	53
4.6.5	Gesamtbewertung des Modells	54
<b>4.7</b>	<b>Reiner Mengenpreis mit degressivem Verlauf</b>	<b>55</b>
4.7.1	Kurzbeschreibung des Modells	55
4.7.2	Rechtliche Bewertung	55
4.7.3	Datentechnische Anforderungen	55
4.7.4	Modellbewertung anhand der Leitkriterien für die Wasserpreisbildung	55
4.7.5	Gesamtbewertung des Modells	56
<b>4.8</b>	<b>Hilfestellung bei der Wahl eines passenden Wasserpreismodells</b>	<b>57</b>
<b>05</b>	<b>Verfahrensschritte zur Einführung eines neuen Preissystems</b>	<b>60</b>
<b>5.1</b>	<b>Sensibilisierung von Kunden und Stakeholdern</b>	<b>62</b>
<b>5.2</b>	<b>Datenanalyse und Ableitung von Modellierungszielen</b>	<b>62</b>
<b>5.3</b>	<b>Erstellung eines geeigneten Wasserpreismodells</b>	<b>63</b>
<b>5.4</b>	<b>Kommunikation im Rahmen der Umstellung</b>	<b>64</b>
<b>5.5</b>	<b>Fazit</b>	<b>65</b>



*Wie können Entgeltmodelle dazu beitragen, die aktuellen Herausforderungen der Wasserwirtschaft zu meistern? Antworten liefert Ihnen dieser Leitfaden.*



## » WASSERPREISMODELLE IM WANDEL – WIESO?

Gibt es den zukunftsfesten Wasserpreis? Können Entgeltmodelle helfen, die aktuellen Herausforderungen für die Wasserwirtschaft zu meistern? Die Rahmenbedingungen für die Wasserversorgung wandeln sich: Rückläufige Wassergebräuche, ein verändertes Nutzungsverhalten der Kunden, klimatische und demografische Veränderungen und der damit verbundene Investitionsbedarf in die Infrastruktur stehen zunehmend im Spannungsfeld zu stabilen und kostendeckenden Entgelten. Aktuell weicht die Wasserpreisgestaltung erheblich von der Kostenstruktur ab: Der hohe Fixkostenanteil für die Wasserversorgung von durchschnittlich 75 Prozent spiegelt sich bei der ganz überwiegenden Mehrheit der Wasserversorger bislang nicht in hohen fixen Erlösbestandteilen wider.<sup>1</sup>

Diese Schere von Kosten und Erlösen kann Diskussionen über die Angemessenheit von Wasserpreisen Auftrieb geben, besonders in Regionen, die von Bevölkerungsrückgang und in der Folge stark sinkender Wasserabnahme geprägt sind. Denn hier müssen die hohen Fixkosten von immer weniger Kunden getragen werden. Aber auch für Wasserversorger, die den spezifischen Wassergebrauchsrückgang bei ihren Bestandskunden durch Zuzug kompensieren können, setzen hohe variable Entgeltkomponenten Anreize, die individuelle Nachfrage einzuschränken.

<sup>1</sup> Siehe Ergebnisse der VKU-Mitgliederbefragung zur Wasserentgeltgestaltung aus den Jahren 2014 und 2016 unter [www.vku.de/wasserpreise](http://www.vku.de/wasserpreise)

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

Zudem weisen Kunden in Neubauobjekten ein relativ niedrigeres Wassernachfrageniveau auf. Neu gebaute Einfamilienhäuser etwa sind häufig mit Anlagen zur Regenwassernutzung und wassersparenden Armaturen ausgestattet. In der Folge sinken spezifische Nachfrage und damit Erlös pro Anschluss, während die Kosten der Versorgung pro Anschluss unverändert hoch sind. Eine Kostendeckungslücke kann sich auch hier bei unveränderter Entgeltstruktur auf tun, wenngleich weniger ausgeprägt als in Gebieten mit einem Bevölkerungsrückgang.

Wasserpreismodelle sind dann zukunftsfest, wenn sie zu den Gegebenheiten im Versorgungsgebiet passen. Dazu sind die Kundenstruktur, der Infrastrukturzustand und die damit verbundenen Investitionserfordernisse genauso entscheidend wie die Entwicklung der Wasserabgabe, die Ressourcenbedingungen und die erwartete klimatische und demografische Entwicklung. Je nach Situation vor Ort unterscheiden sich die Anforderungen, denen ein Wasserpreismodell Rechnung tragen sollte, um eine passgenaue Lösung vor Ort zu bieten.

## Was liefert dieser Leitfaden?

**Es gibt nicht ein Modell, das alles kann:** Dieser Leitfaden unterstützt Sie dabei herauszuarbeiten, welche Entgeltmodelle die Anforderungen Ihres Versorgungsgebietes bestmöglich abbilden können. Dazu liefert der Leitfaden ein Bewertungsraster, anhand dessen Sie die Rahmenbedingungen Ihres Versorgungsgebietes mit den unternehmensindividuell gesetzten Zielen für die Preisgestaltung berücksichtigen können. Die einordnenden Bewertungen der Modelle und ihrer Eigenschaften können allerdings nicht allgemeingültig ausfallen, sondern müssen vor Ort immer nochmals reflektiert werden.

Der Leitfaden fokussiert auf Modelle für die Ausgestaltung **privatrechtlicher Entgelte**.<sup>2</sup> Neben den **rechtlichen Grundlagen** für die Preisgestaltung stehen die Erläuterungen der **betriebswirtschaftlichen Erfordernisse** der einzelnen Modelle im Vordergrund. Dabei baut der Leitfaden entscheidend auf dem **BDEW/VKU-Leitfaden zur Wasserpreiskalkulation**<sup>3</sup> aus dem Jahr 2012 auf, in dem der Schwerpunkt auf den Kosten lag, die in die Preisbildung einfließen. Der vorliegende Leitfaden schließt sich an die dort gelegten Grundlagen an und zeigt, wie die Kosten der Wasserversorgung zur Preisbildung auf die Kostenträger umgelegt werden. Neben den rechtlichen und datentechnischen Erfordernissen stehen auch die Verfahrensschritte und die **Kommunikation** bei der Einführung eines neuen Wasserpreismodells im Fokus. Denn auch ein der lokalen Situation und den Herausforderungen perfekt entsprechendes Modell kann nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn es die Akzeptanz der Kunden und der übrigen Stakeholder findet.

## An wen richtet sich der Leitfaden?

Der Leitfaden wurde von der VKU-Arbeitsgruppe Wasserentgelte mit Unterstützung von Becker Büttner Held<sup>4</sup> sowie der Unternehmensberatung MOcons GmbH & Co. KG<sup>5</sup> erarbeitet. Er richtet sich an die Fachleute in den Unternehmen, die mit der Wasserpreisbildung betraut sind, und spricht somit einen interdisziplinären Anwenderkreis von Juristen, Kaufleuten, Ingenieuren und Fachleuten für Kommunikation in den Unternehmen gleichermaßen an.

<sup>2</sup> Wo möglich liefert der Leitfaden Hinweise zur Übertragbarkeit der Ausführungen auf öffentlich-rechtliche Entgelte und greift Informationen zur Rechtsprechung zu öffentlich-rechtlichen Entgelten auf.

<sup>3</sup> Der BDEW/VKU-Leitfaden zur Wasserpreiskalkulation steht Ihnen unter [www.vku.de/wasser/publikationen](http://www.vku.de/wasser/publikationen) zum Download zur Verfügung.

<sup>4</sup> BBH ist eine der führenden Kanzleien für die Energie- und Infrastrukturwirtschaft und berät auch die Wasserwirtschaft zu allen rechtlichen und wirtschaftlichen Fragestellungen.

<sup>5</sup> MOcons begleitet Wasserversorger bei der Entgeltmodell-Umstellung und hat mittlerweile Projekte für ca. 40 Versorgungsgebiete abgeschlossen.

## 1.1 Welche Leitkriterien können die Auswahl des Entgeltmodells unterstützen?

Mit der Wasserpreisbildung können verschiedene Ziele verbunden werden: von stabilen Erlösen, einer möglichst nachvollziehbaren und einfachen Entgeltgestaltung für den Kunden bis hin zur ökologischen Nachhaltigkeit und Verursachergerechtigkeit. Wie gut sich ein bestimmtes Wasserpreismodell für ein Versorgungsgebiet eignet, hängt auch davon ab, welche Ziele für den Wasserversorger im Fokus stehen. Deshalb ist es in einem ersten Schritt wichtig, **unternehmensindividuell abzuwägen, welche Ziele für die Wasserpreisbildung im eigenen Unternehmen maßgeblich** sind.<sup>6</sup> Im Praxisaustausch hat sich gezeigt, dass die nachfolgenden Ziele für die Auswahl und konkrete Ausgestaltung eines Entgeltmodells regelmäßig mitbestimmend sind und deshalb als **Leitkriterien** dienen können:

- Rechtssicherheit
- Entgeltstabilität
- Verursachergerechtigkeit
- Potential zur Grundpreisanpassung
- Transparenz
- Einmaliger Erhebungsaufwand
- Laufender Verwaltungsaufwand

Im Folgenden werden diese Leitkriterien und etwaige Besonderheiten in ihrer Ausprägung kurz skizziert:

- › **Rechtssicherheit:** Dieses Leitkriterium drückt aus, inwieweit ein Entgeltmodell auf **Grundsätzen und Bemessungsgrundlagen** beruht, die bereits **gerichtlichen Überprüfungen** standgehalten haben.
- › **Entgeltstabilität:** Dieses Leitkriterium bildet ab, inwieweit das Entgeltmodell zu **stabilen Erlösen** führt und damit die **Notwendigkeit regelmäßiger Entgeltanpassungen reduziert**. Zwar erscheint im Hinblick auf die wirtschaftliche Nachhaltigkeit eine regelmäßige inflationsbedingte Anpassung der Entgelte sinnvoll und vor allem gut kommunizierbar. Problematisch wird es jedoch, wenn eine rückläufige Nachfrage (absolut oder pro Anschluss) in Kombination mit einem hohen Anteil mengenabhängiger Erlöse dazu führt, dass eine Kostendeckungslücke entsteht, die sich zudem im Zeitablauf weiter vergrößert. Sie ließe sich nur durch eine signifikante Entgelterhöhung schließen. Bleibt die Erlösstruktur aber unverändert, wirkt auch diese Entgelterhöhung nur kurzfristig, da die Grundproblematik weiterhin besteht und sich zudem verschärft: Eine Steigerung des variablen Entgelts erhöht den Anreiz für die Kunden, zusätzliche wassersparen-

de Maßnahmen durchzuführen. Vor diesem Hintergrund **hängt die Frage der Entgeltstabilität sehr wesentlich von der Ausgestaltung eines konkreten Entgeltmodells ab**. Bei einem hohen variablen Entgelt ist eine Stabilität desselben daher nur gegeben, wenn sich die Nachfrage nicht reduziert – andernfalls wäre eine Entgeltsteigerung unabdingbar, um Kostendeckung sicherzustellen. Der dadurch erhöhte Anreiz zum Wassersparen kann jedoch zu einer Entgeltspirale führen.

- › **Verursachergerechtigkeit:** Ein Entgeltmodell gilt dann als verursachergerecht, wenn die Kostenverursachung leitgebend für die Kostenanlastung ist. Angesichts eines hohen Anteils fixer Kosten bezieht sich die **erste Ausprägung** dieses Leitkriteriums auf das **Verhältnis von Kosten- und Erlösstruktur**. Je höher der Grad der Übereinstimmung beim Anteil fixer Kosten- und fixer Erlösbestandteile ist, desto verursachergerechter ist ein Entgeltmodell in Bezug auf die Kostenanlastung über alle Kunden. Die **zweite Ausprägung** betrifft die Wahl der **Bemessungsgrundlage für das mengenunabhängige Entgelt**. Je stärker die tatsächliche Systemvorhaltung für einen individuellen Kunden und die damit einhergehenden Kosten durch die fixe Bemessungsgrundlage abgebildet werden, desto verursachergerechter ist ein Entgeltmodell in Bezug auf die Kostenanlastung für einen individuellen Kunden. Wird diesem Leitkriterium eine hohe Bedeutung beigegeben, kann – je nach den Rahmenbedingungen vor Ort (siehe Abschnitt 1.3) – auch eine Differenzierung im Entgeltmodell erforderlich sein, um unterschiedlichen Kostenverursachungen zu entsprechen (beispielsweise bei saisonalen Schwankungen, einer hohen Tourismus-Quote oder dem Zuwachs geringer Abnahmemengen aufgrund ansteigender Eigenversorgung, die bei einem stark am Mengenpreis orientierten Modell die Vorhalteleistung nicht decken können).



### Verursachergerechtigkeit in der Praxis – Neubauobjekte

Der weit überwiegende Teil der Kosten für die Wasserversorgung wird durch die Vorhaltung des Versorgungssystems verursacht. Entsprechend besteht die zentrale Leistung eines Wasserversorgers

<sup>6</sup> In diesem Prozess ist zu bedenken, dass die Gewichtung der Leitkriterien in Abhängigkeit von der Betrachtungsperspektive (Unternehmen, kommunaler Eigner, Kunde) unterschiedlich ausfallen kann.



in der Bereitstellung des Versorgungssystems, das seinen Kunden jederzeit die Entnahme von Trinkwasser in (nahezu) beliebiger Höhe bei stets gleichbleibender Qualität ermöglicht. Diese Tatsache gewinnt beim Anschluss von Neubauobjekten eine besondere Relevanz: Die spezifische Nachfrage pro Anschluss ist bei Neubauten in aller Regel geringer als bei Bestandsbauten. Dies führt bei einem hohen variablen Entgelt zu Einbußen bei den Neubau-Erlösen, während die Kosten pro Anschluss für Neu- und Bestandsbauten gleich hoch sind. Daher führt die absolute Zunahme der Wasserabgabe durch Neubauaktivitäten zu einer sinkenden Kostendeckung. Die verursachergerechte Bepreisung (Annäherung der Erlös- an die Kostenstruktur und Wahl einer adäquaten Bemessungsgrundlage) ist daher nicht bloß als theoretisch wünschenswertes Ziel zu verstehen, sondern hat unmittelbare Auswirkungen auf die Kostendeckung. Sie ist Grundvoraussetzung, um regelmäßig notwendige Investitionen mit dem Ziel der Bestandserhaltung des Versorgungssystems nachhaltig finanzieren zu können.

Für die Bewertung der nachfolgenden Leitkriterien durch einen Wasserversorger sind das **aktuell angewandte Modell für die Wasserpreisbildung sowie die Rahmenbedingungen vor Ort** der wesentliche und entscheidende Ausgangspunkt:

- > **Potential zur Grundpreisanpassung:** Dieses Leitkriterium bildet ab, inwieweit ein Entgeltmodell dazu geeignet ist, den **Grundpreisanteil an den Gesamterlösen zu steigern, ohne unüberwindbare Be- und Entlastungen für einzelne Kunden im Umstellungszeitpunkt** zu erzeugen. Für viele Wasserversorger ist eine signifikante Erhöhung des Anteils fixer Erlöse durch eine Grundpreisanpassung unabdingbar, um den Leitkriterien „Erlösstabilität“ und „Verursachergerechtigkeit“ umfassender Rechnung zu tragen. Die Wahl der Bemessungsgrundlage für die fixe Entgeltkomponente ist dafür von großer Bedeutung (siehe Praxisbox). Mithilfe dieses Leitkriteriums kann ein Wasserversorger zudem einschätzen, inwieweit ein Entgeltmodell von seinen Stakeholdern (Kunden, Anteilseignern, Politik, Wohnungsbaugesellschaften etc.) für gut befunden und angenommen werden wird, und welche kommunikative Begleitung bei seiner Einführung erforderlich wird.<sup>7</sup> Für die Bewertung dieses Kriteriums kann auch bedeutend sein, welche Entgeltmodelle in der Region

üblich und etabliert sind. Betritt ein Wasserversorger in dieser Hinsicht Neuland, ist dies unter Umständen eine größere Herausforderung in Bezug auf die Stakeholder-Akzeptanz und der begleitenden Kommunikation sollte ein höheres Gewicht beigemessen werden. Die Praxis zeigt jedoch, dass mutiges Vorgehen gelingen kann und sich durchaus lohnt: Die Umstellung auf ein Entgeltmodell, das den geänderten Rahmenbedingungen gerecht wird, kann Wasserversorgern einen nennenswerten Reputationsgewinn bescheren und sie eine regionale Vorreiterrolle einnehmen lassen.



#### **Grundpreissteigerung in der Praxis – Gewinner und Verlierer**

Wie sich Grundpreissteigerungen für einzelne Kundengruppen auswirken, wird erheblich von der Bemessungsgrundlage bestimmt. Kommt beispielsweise die Zählergröße als Bemessungsgrundlage zum Einsatz, ergeben sich höchst unterschiedliche Grundpreiseffekte zwischen Einfamilienhaus und 30-Wohneinheiten-Gebäude. Wird die Erhöhung des Grundpreisanteils unter der Nebenbedingung der Umsatzneutralität („keine Mehreinnahmen“) umgesetzt, erfordert dies eine gleichzeitige Mengenpreissenkung. In der Konsequenz reduziert sich die Mengenpreiszahlung insbesondere für Einfamilienhäuser, die tendenziell einen höheren Verbrauch haben als einzelne Haushalte in einem Mehrfamilienhaus. Bei einem Einfamilienhaus wird die gesunkene Mengenpreiszahlung den hohen Grundpreisanstieg bei Nutzung der Bemessungsgrundlage Zählergröße in der Regel jedoch nicht annähernd kompensieren können.

- > **Transparenz:** Dieses Leitkriterium betrifft zunächst die **„Kommunizierbarkeit“** eines Entgeltmodells und beschreibt, ob die einzelnen Modellkomponenten **einfach zu erläutern** sind und die Veranlagung **leicht zu verstehen** ist. Auch für die unternehmensindividuelle Bewertung dieses Leitkriteriums sind die Ausgangssituation und die Komplexität des bereits bestehenden Modells entscheidend. Dabei ist zu betonen, dass die Umstellung auf ein komplexeres Entgeltmodell nicht notwendigerweise problematisch sein muss. Entscheidend für die Transparenz ist vor allem auch

<sup>7</sup> Wie Kapitel 5 umfassend darlegt, ist ein gewisses Maß an kommunikativer Begleitung bei der Einführung eines neuen Entgeltmodells unerlässlich. Sie bietet gleichzeitig jedoch auch die Gelegenheit, allen Stakeholdern die tatsächliche Leistung eines Wasserversorgers – die Bereitstellung des Versorgungssystems – erneut in Erinnerung zu rufen und die Bedeutung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit zu unterstreichen.

die **Nachvollziehbarkeit der Modellkomponenten aus Sicht der Verursachergerechtigkeit**. Ein Entgeltmodell mit stärker ausdifferenzierten Bemessungsgrundlagen erfordert zum Umstellungszeitpunkt möglicherweise eine detailliertere Beschreibung, die zum Beispiel durch einen interaktiven Entgeltrechner auf der Internetseite flankierend unterstützt werden kann. Sind die Komponenten jedoch nachvollziehbar erläutert, kann die Wertschätzung der Kunden für ein Entgeltmodell überwiegen, das eine verursachergerechtere und damit ausgewogenere Bepreisung sicherstellt. Transparenz ist somit nicht nur eine Frage der Einfachheit eines Entgeltmodells, sondern auch des Erfüllungsgrads der oben genannten Leitkriterien (Erlösstabilität, Verursachergerechtigkeit und Potential zur Grundpreisanpassung).

- › **Einmaliger Erhebungsaufwand:** Ein weiteres Leitkriterium bei der Wahl eines Entgeltmodells kann der **Aufwand** sein, der für die **erstmalige Beschaffung und Aufbereitung der abrechnungsrelevanten Daten** nötig ist.



#### Einmaliger Erhebungsaufwand in der Praxis – unbekannte Daten

Eine hohe unternehmensindividuelle Präferenz für dieses Leitkriterium mag auf den ersten Blick gegen ein Modell sprechen, für das bisher unbekannte Daten erforderlich sind, die nur durch die Mitwirkung der Kunden erhoben werden können. Diese Selbstauskunft kann jedoch auch als kommunikative Maßnahme in der direkten Kundenansprache für ein neues Entgeltmodell verstanden werden. Durch sie kann erneut auf die Vorhalteleistung als Kernaufgabe des Wasserversorgers und die Notwendigkeit hingewiesen werden, wirtschaftliche Nachhaltigkeit und Entgeltstabilität im Sinne der Kunden sicherzustellen. Der Wasserversorger kann auf diese Weise hervorheben, dass er sich den Herausforderungen stellt.

- › **Laufender Verwaltungsaufwand:** Mit diesem Leitkriterium wird bewertet, **wie aufwendig sich die Administration und die operationelle Umsetzung** des Entgeltmodells nach seiner Einführung gestalten. Der Unterschied zum einmaligen Erhebungsaufwand besteht deshalb in der Frage, wie stark sich die Bemessungsgrundlage für individuelle Kunden im Zeitablauf verändert. Als Beispiel kann die Zählergröße genannt werden, die aufgrund ihres konstanten Charakters nur einmalig zu erheben bzw. im Unternehmen bereits bekannt ist. Ein Beispiel für eine stark fluktuierende Bemessungsgrundlage wäre hingegen die Personenanzahl pro Gebäude.

Unabhängig von der Frage der rechtlichen Zulässigkeit wird deutlich, dass die notwendigen Informationen nicht nur schwierig zu beschaffen sind, sondern auch ein enormer Datenpflegeaufwand besteht, der regelmäßig von der Mithilfe der Kunden abhängt.

Darüber hinaus kann mit diesem Leitkriterium auch der **Aufwand im Kundenservice** bewertet werden. Führt ein Entgeltmodell insbesondere bei Haushaltskunden zu regelmäßig stark schwankenden Rechnungsbeträgen, ist ein steigendes Anrufaufkommen im Kundenservice zu erwarten. Als Beispiel ließe sich ein Entgeltmodell anführen, bei dem der Grundpreis von der Menge abhängt und somit in zwei aufeinanderfolgenden Jahren unterschiedlich hoch ausfallen kann. Trotz einer transparenten Darstellung der Entgeltkomponenten könnte diese Tatsache zu regelmäßigen Nachfragen insbesondere durch Haushaltskunden führen.

#### EXKURS

#### ZUKÜNFTIGE LEITKRITERIEN? EIN BLICK NACH VORNE

##### (1) **Smarte Anreize zur Kostenreduktion**

Im Rahmen der voranschreitenden Digitalisierung könnte ein Leitkriterium „Smarte Anreize zur Kostenreduktion“ zukünftig an Bedeutung gewinnen. Es beschreibt, wie sehr ein Entgeltmodell den Kunden einen **Anreiz für ein bestimmtes Verhalten** bietet, **das zu einer Kostenreduktion für den Wasserversorger führt**. Ein sehr niederschwelliges Beispiel wäre ein „Rabatt“ auf die Jahresrechnung, der bei kundenseitiger Übermittlung des Zählerstands mithilfe einer App und damit direkter Einspeisung in das Abrechnungssystem gewährt wird. Beim Einsatz smarterer Wasserzähler ließe sich der Grundgedanke der Kostenreduktion durch Digitalisierung aber noch deutlich weiter treiben. Denkbar wäre zum Beispiel die Vereinbarung eines flexiblen Leistungspreises bei Kunden mit hoher fluktuierender Wasserabnahme. Derzeit müssen Wasserversorger das Versorgungssystem auf die (kumulierten) Spitzenabnahmen ausrichten, die jedoch nur äußerst selten zeitgleich auftreten. Ließen sich in einem Gewerbegebiet mehrere solcher Kunden gedanklich bündeln, könnte das Versorgungssystem erheblich kleiner dimensioniert und dadurch eine signifikante Kostenreduktion erreicht werden. Der Wasserversorger hätte durch smarte Wasserzähler zu jedem Zeitpunkt einen Überblick sowohl über die individuelle als auch die kumulierte Nachfrage und könnte die Kunden durch finanzielle Anreize zu einer dem Gesamtsystem dienlichen Nachfragesteuerung bewegen und gleichzeitige Spitzenentnahmen auf diese Weise im Sinne aller Kunden verhindern.

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

## (2) Ökologische Nachhaltigkeit und Erlösstabilität

Gemäß Wasserhaushaltsgesetz sind Träger der öffentlichen Wasserversorgung dazu verpflichtet, auf einen „sorgsamem Umgang mit Wasser“ hinzuwirken. Ein sehr niedriges variables Entgelt reduziert den Anreiz zu einem sorgsamem Umgang mit der Ressource Wasser, was sich angesichts klimatischer Entwicklungen mit zu erwartenden (temporären und regionalen) Wasserknappheitssituationen als problematisch erweisen kann. Gleichzeitig ist mit ca. 75 bis 80 Prozent der weit überwiegende Teil der Kosten eines Wasserversorgers fixer Natur. Im Umkehrschluss hängt die Erlösstabilität bei rückläufiger Nachfrage (absolut oder pro Anschluss) in hohem Maße von der Erlösstruktur ab – je höher der Anteil mengenunabhängiger Erlöse (das heißt im Umkehrschluss je geringer der Anteil mengenabhängiger Erlöse), desto robuster ist das Entgeltmodell in Bezug auf Nachfragerückgänge. Aus rein ökonomischer Sicht wäre daher eine Übereinstimmung von Kosten- und Erlösstruktur anzustreben. Ökologische Nachhaltigkeit und Erlösstabilität hängen vor diesem Hintergrund sehr eng miteinander zusammen. Eine signifikante Erhöhung des Anteils mengenunabhängiger Erlöse mit dem Ziel einer Annäherung der Erlös- an die Kostenstruktur kann daher stets in Regionen angestrebt werden, in denen weder derzeit noch zukünftig Wasserdargebotsprobleme bestehen.

Die Beschreibung der Leitkriterien macht deutlich, dass die Wahl eines Entgeltmodells sowohl von den **individuellen Unternehmenszielen** als auch den jeweiligen **Ausgangsvoraussetzungen** eines Wasserversorgers abhängt. Für eine fundierte und nachhaltige Entscheidung sollten die Leitkriterien aus der individuellen Perspektive des Unternehmens heraus bewertet und auf Basis der Prioritäten gewichtet werden: **Welchen Leitkriterien soll das neue Entgeltmodell vornehmlich entsprechen?** Die eigene Priorisierung hilft beim Vergleich mit der allgemeinen Entgeltmodell-Bewertung in Kapitel 4 und unterstützt auf diese Weise den unternehmensindividuellen Auswahlprozess.



### PRAXISTIPP

Dokumentieren Sie den Auswahlprozess: Existieren in Ihrem Unternehmen weitere maßgebliche Einflussfaktoren, historisch gewachsene Ausprägungen eines Preismodells oder explizite Vorgaben für die Wasserpreisbildung, die bei der Umstellung auf ein neues Entgeltmodell zu berücksichtigen waren? Folgende Beispiele dienen der Illustration:

- (1) Ein ähnliches Modell sollte in der Region bereits praktisch umgesetzt sein, damit auf Erfahrungswerte in der Kommunikation zurückgegriffen werden kann.
- (2) Die Akzeptanz des Modells bei Kontroll- und Aufsichtsbehörden ist insbesondere für die Mitglieder des Aufsichtsrats von besonderer Relevanz (Schnittstelle zu Rechtssicherheit).
- (3) Im neuen Modell soll die Verursachergerechtigkeit als zentrales Leitkriterium mehr Gewicht erhalten.
- (4) Die preisliche Behandlung verschiedener Konzessionsgebiete soll durch Umstellung auf ein einheitliches Entgeltmodell vereinheitlicht werden.
- (5) Große Neubauvorhaben in Randbezirken erfordern hohe Investitionen in das Versorgungssystem, ohne dass die hinzukommenden Erlöse auf Basis des aktuellen Entgeltmodells diese decken könnten.
- (6) Die geplante Umstellung auf kalkulatorische Kosten erfordert eine zeitnahe Entgelterhöhung in nennenswertem Umfang, die mit dem derzeitigen Entgeltmodell aufgrund der Belastungssprünge einzelner Kundengruppen nicht realisierbar wäre.

## 1.2 Wie beeinflussen die lokalen Rahmenbedingungen die Auswahl des Entgeltmodells?

Welche Leitkriterien für einen Wasserversorger bei der Auswahl des Entgeltmodells im Fokus stehen, wird häufig maßgeblich durch die Rahmenbedingungen im Versorgungsgebiet geprägt. Für die Auswahl eines passgenauen Entgeltmodells hat sich daher in der Praxis die unternehmensindividuelle Analyse der nachfolgenden Rahmenbedingungen für das Versorgungsgebiet bewährt:

- Bisherige Tarifgestaltung
- Entwicklung der Wasserabgabe
- Ressourcenbedingungen und klimatische Entwicklung
- Demografische Entwicklung
- Kundenspezifische Rahmenbedingungen
  - Entwicklung von Industrie und Gewerbe
  - Relevanz atypischer Wasserabnahme
  - Wohngebäudestruktur und Wohnungsleerstand
- Abnehmerstruktur
- Zählerbestand

Im Folgenden werden diese **Rahmenbedingungen näher beschrieben** und mögliche Ausprägungen dargestellt, die für die unternehmensindividuelle Gewichtung der Leitkriterien von Relevanz sein können. Betrachtet wird dabei auch, welchen **Handlungsdruck** Veränderungen in den Rahmenbedingungen auf die Entgeltgestaltung ausüben können.

› **Bisherige Tarifgestaltung:** Die bisherige Tarifgestaltung ist ein wichtiger Gradmesser für die zu erwartenden Veränderungen, die mit der Umstellung auf ein neues Entgeltmodell einhergehen. Um die Diskussion über die möglichen Effekte eines Modellwechsels aus Unternehmens- wie auch aus Kundensicht umfassend führen zu können, sollten die nachfolgenden Aspekte im Rahmen einer **Bestandsaufnahme** erfasst werden:

- Wie ist das bisherige Verhältnis zwischen verbrauchsunabhängigen und verbrauchsabhängigen Erlösbestandteilen für verschiedene Beispielkunden ausgestaltet?
- Wie hoch ist der Anteil fixer Erlöse und in welchem Umfang liegt daher zurzeit eine Asymmetrie zwischen Kosten- und Erlösstruktur vor?
- Wie erfolgt aktuell die Bemessung der verbrauchsunabhängigen Entgelte (Zählergröße, Wohnfläche, Wohneinheiten, Wohnungswasserzähler, Sonstige)?
- Erfolgt im bisherigen Wasserpreismodell eine Differenzierung zwischen Kundengruppen?

› **Auswirkungen auf die Modellauswahl:** Die bisherige Tarifgestaltung hat entscheidende Auswirkungen auf die Bewertung der Leitkriterien **Verursachergerechtigkeit, Potential zur Grundpreisanpassung, Transparenz, Erhebungsaufwand** und **Verwaltungsaufwand**, da diese Kriterien beim neuen Modell voraussichtlich immer auch im Vergleich zum alten Modell bewertet werden.

## RAHMENBEDINGUNGEN IM VERSORGUNGSGEBIET



- › **Entwicklung der Wasserabgabe:** Die Wasserabgabe ist in Deutschland in den letzten Jahrzehnten signifikant und stetig gesunken. Vor dem Hintergrund der für die Wasserversorgung erforderlichen langfristigen Planungszeiträume stellt diese Entwicklung betroffene Wasserversorgungsunternehmen vor erhebliche Herausforderungen. Im Jahr 2013 lag der tägliche Pro-Kopf-Wassergebrauch bei 121 Litern und fiel damit um 23 Liter (16 Prozent) niedriger aus als im Jahr 1991 (Destatis 2015). Neben einem Bewusstseinswandel in der Bevölkerung, der zu einem sorgsameren Wassergebrauch geführt hat, hat auch die Entwicklung wassersparender Armaturen und Haushaltsgeräte (Waschmaschinen und Geschirrspüler) zu dieser rückläufigen Nachfrageentwicklung beigetragen.

Im Gegensatz zu diesem statistischen Gesamttrend gibt es aber auch Versorgungsgebiete, die aufgrund einer positiven Bevölkerungsentwicklung oder erhöhter industrieller Wassernachfrage von einer steigenden Gesamtwasserabgabe geprägt sind (siehe auch saisonale Schwankungen). Auch der Sommer 2018, mit seinen langanhaltenden Hitzeperioden, hat zu erneuten Spitzenabgabemengen geführt und somit die Versorger gleichermaßen vor Herausforderungen gestellt und die Infrastruktur regelrechten Stresstests unterzogen. Zudem können sich in einem Wasserversorgungsgebiet, oftmals gekoppelt an die Siedlungsentwicklung, auch Regionen mit sowohl steigender als auch rückläufiger Nachfrage befinden.

- › **Auswirkungen auf die Modellauswahl:** Für die Auswahl eines geeigneten Modells zur Wasserpreisbildung ist entscheidend, wie sich die Wasserabgabe im Versorgungsgebiet in der Vergangenheit dargestellt hat und wie sie sich voraussichtlich entwickeln wird. Die Einschätzung zur Entwicklung der Wasserabgabemenge wirkt sich in der Regel sehr prägend auf die unternehmensindividuelle Gewichtung der Leitkriterien aus, insbesondere in Bezug auf **Entgeltstabilität** und **Verursachergerechtigkeit**. Wird ein weiterer Nachfragerückgang prognostiziert, sind vor allem solche Modelle empfehlenswert, die den Anreiz zu weiterem Wassersparen reduzieren und der Vorhalteleistung der Wasserversorgung stärker Rechnung tragen. Ist das Versorgungsgebiet dagegen von einer steigenden Wasserabgabe geprägt, die nicht ausschließlich auf Bevölkerungszuwachs zurückzuführen ist, können variable und gestaffelte Tarifkomponenten in Betracht gezogen werden, die das lokale Nachfragemanagement unterstützen.

- › **Ressourcenbedingungen und klimatische Entwicklung:** Anhaltende Trockenperioden und dadurch verursachte lokale Wasserknappheit sind in einigen Regionen Deutschlands zukünftig häufiger zu erwarten. In der Konsequenz können sinkende Grundwasserstände eine Anpassung von Brunnen und Pumpen erforderlich machen (UBA 2014). Zusätzliche Aufbereitungsmaßnahmen können durch eine saisonal ver-

ringerte Wasserverfügbarkeit erforderlich werden, die Nähr- und Schadstoffkonzentrationen in Oberflächengewässern zu nehmen lässt. Darüber hinaus kann der Wasserbedarf in den Sommermonaten durch verändertes Nutzungsverhalten von Haushalten (Gartenbewässerung), Gewerbe (Kühlung) und 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, weil das Versorgungssystem auch derartige Spitzenbedarfe gewährleisten muss.

- › **Auswirkungen auf die Modellauswahl:** Ist das Wasserversorgungsgebiet durch (temporäre) Wasserknappheit geprägt, sollte ein Entgeltmodell derart ausgestaltet sein, dass Anreize zu einem sorgsamem Umgang mit Wasser gegeben sind. Dies wird in der Regel über eine Betonung der variablen Entgeltkomponente versucht. Damit können sich die Ressourcenbedingungen auch auf die Gewichtung der Leitkriterien **Entgeltstabilität** und **Verursachergerechtigkeit** auswirken.

- › **Demografischer Wandel:** Der demografische Wandel, Wanderungsbewegungen und ein damit einhergehender Bevölkerungsrückgang stellen die kommunale Wasserwirtschaft vor allem im ländlichen Raum, aber auch in entdichteten städtischen Gebieten vor besondere Herausforderungen. Die hohen Fixkosten der Wasserversorgung müssen in den betroffenen Regionen zukünftig durch eine immer geringere Anzahl an Nutzern finanziert werden. Darüber hinaus muss das Versorgungssystem gegebenenfalls sogar zurück- bzw. umgebaut werden. Hinzu kommt der bundesweite Trend einer Singularisierung der Haushalte, was zu einem weiteren Nachfragerückgang pro Anschluss führt.

- › **Auswirkungen auf die Modellauswahl:** Bei einer starken Ausprägung dieser Rahmenbedingung sind Modelle empfehlenswert, die der Vorhalteleistung der Wasserversorgung stärker Rechnung tragen. Damit kommt den Leitkriterien **Entgeltstabilität** und **Verursachergerechtigkeit** eine besondere Bedeutung zu. Darüber hinaus können sich diese Rahmenbedingungen positiv auf das **Potential zur Grundpreisanpassung** bei der Einführung anderer Bemessungsgrundlagen (zum Beispiel der Wohneinheiten-Anzahl) auswirken.

- › **Kundenspezifische Rahmenbedingungen:** **Entwicklung von Industrie und Gewerbe:** Im Bundesdurchschnitt ist die gewerbliche Wassernachfrage in den letzten Jahrzehnten erheblich gesunken. Dies ist auf einen rückläufigen Anteil des produzierenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung, eine steigende Wassereffizienz und eine verstärkte Eigenversorgung zurückzuführen. Diese Entwicklung kann sich regional erheblich in der Gesamtwasserab-

gabe bemerkbar machen und sowohl stabilisierend als auch disruptiv wirken, das heißt die rückläufige Entwicklung der Wasserabgabe an Haushaltskunden ausgleichen oder weiter verstärken. Vor diesem Hintergrund wird die Modellauswahl auch von der industriellen und gewerblichen Nachfrageentwicklung beeinflusst.

**Relevanz atypischer Wasserabnahme:** Spielt die atypische Wasserabnahme<sup>8</sup> durch Eigenversorgung, Tourismus oder ein hohes Pendleraufkommen im Versorgungsgebiet eine besondere Rolle, rückt dies sowohl die **Verursachergerechtigkeit** (Argument der Vorhalteleistung) als auch das **Potential zur Grundpreisanpassung** (mittelbar gerechte Kostenanlastung für alle) in den Vordergrund.

**Wohngebäudestruktur und Wohnungsleerstand:** Die Wohngebäudestruktur (Anteil an Ein- und Mehrfamilienhäusern) im Versorgungsgebiet und der Grad an Wohnungsleerstand können sich auf die Eignung eines Entgeltmodells auswirken, weil dies die Be- und Entlastungseffekte im Rahmen einer Umstellung des Entgeltmodells (mit-)beeinflusst. Entsprechend berühren diese Rahmenbedingungen die Bewertung der Leitkriterien **Verursachergerechtigkeit**, **Potential zur Grundpreisanpassung** und **Transparenz**.

- › **Abnehmerstruktur:** Die Ausprägung von Urbanität, Siedlungsdichte, Größe und Struktur (Verhältnis von Haushaltskunden und gewerblichen Kunden) des Versorgungsgebietes sowie die erwartete Entwicklung dieser Parameter können sich auf das **Potential zur Grundpreisanpassung** eines Entgeltmodells und die Bewertung des Leitkriteriums **Verursachergerechtigkeit** auswirken.
- › **Zählerbestand:** Die Zählergröße stellt die wesentliche Bemessungsgrundlage einiger verbrauchensabhängiger Entgeltmodelle dar. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Verteilung der Zählergrößen relevant. In vielen Versorgungsgebieten werden die allermeisten Kunden über einen Zähler der Größe Q<sub>3</sub>=4 (ehemals QN 2,5) versorgt – vom Einfamilienhaus über ein mittleres Wohngebäude bis hin zu mittleren Gewerbebetrieben. Sehr große Zähler kommen oftmals nur selten zum Einsatz. Dadurch besteht eine sehr inhomogene Nachfrager-Verteilung innerhalb einer Zählergröße, sodass im Umkehrschluss dem Leitkriterium der **Verursachergerechtigkeit** eine hohe Bedeutung zukommt. Gleichzeitig sind in diesem Zusammenhang die Leitkriterien **Entgeltstabilität**, **Potential zur Grundpreisanpassung** und **Transparenz** von Bedeutung.

### 1.3 Modellvorauswahl – was ist Ihnen wichtig?

Nachdem Sie die Relevanz der einzelnen Leitkriterien für Ihr Unternehmen auch mit Blick auf den Einfluss der lokalen Rahmenbedingungen in Ihrem Versorgungsgebiet bewertet haben, werden im Folgenden die rechtlichen Grundlagen der Wasserpreisgestaltung (Kapitel 2) und die datentechnischen Voraussetzungen für die Entgeltgestaltung ausgeführt, bevor Kapitel 4 diese Grundlagen auf die einzelnen Modelle anwendet und die Modelle anhand der Leitkriterien analysiert und bewertet.

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

<sup>8</sup> Unter atypischer Wasserabnahme ist eine Situation zu verstehen, in der die Kapazität zur potentiellen Wasserentnahme dauerhaft von dem Versorger vorgehalten wird, die Entnahme in der Realität jedoch nur (äußerst) selten oder nur zu bestimmten Zeiten erfolgt.



## › RECHTLICHE GRUNDLAGEN DER WASSERPREISGESTALTUNG

In diesem Teil des Leitfadens werden die wesentlichen rechtlichen Grundlagen für die Gestaltung von Wasserentgelten dargestellt, die dann in **Kapitel 4** um rechtliche Erläuterungen in Bezug auf einzelne Tarifmodelle ergänzt werden. Wie im Leitfaden insgesamt stehen dabei privatrechtliche Entgelte für die Wasserversorgung im Vordergrund, die Tarifkunden in Rechnung gestellt werden.

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

## 2.1 Begriffsbestimmungen

Die genaue Bestimmung wesentlicher Grundbegriffe ist für eine zutreffende rechtliche Einordnung unerlässlich, nämlich den **Begriff der Wasserversorgung**, die **Abgrenzung privatrechtlicher von öffentlich-rechtlichen Entgelten** sowie die **Unterscheidung zwischen Tarifikunden und sonstigen Kundengruppen**. Oftmals sind die Begrifflichkeiten gesetzlich nicht definiert. Sie wurden aber durch die Rechtsprechung und Literatur – teilweise unter Rückgriff auf technische Definitionen oder das allgemeine Begriffsverständnis – konkretisiert.

### 2.1.1 Wasserversorgung

Wasserversorger schulden ihren Kunden die Versorgung mit Trinkwasser. Diese umfasst nicht nur die tatsächliche Lieferung von Wasser, sondern auch und vor allem die Sicherstellung, dass angeschlossene Kunden jederzeit die von ihnen benötigten Trinkwassermengen entnehmen können; hierzu müssen also jederzeit betriebsbereite Wasserversorgungsanlagen vorgehalten werden (und zwar unabhängig davon, ob Kunden tatsächlich Wasser entnehmen). Rechtlich ist anerkannt, dass diese Vorhalteleistung Teil der Wasserversorgung und damit entgeltfähig ist. Relevant wird die Unterscheidung zwischen Vorhalteleistung und tatsächlicher Lieferung vor allem bei der Frage, wie die jeweiligen Kosten auf fixe und mengenabhängige Entgeltkomponenten verteilt werden dürfen.

Abzugrenzen ist die Wasserversorgung von der Löschwasservorhaltung im Rahmen der kommunalen Aufgaben nach den Brand- und Feuerschutzgesetzen der Bundesländer (technisch sogenannter Grundschutz). Rechtlich handelt es sich hierbei – mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz (vgl. § 46 Landeswassergesetz), und jetzt auch Nordrhein-Westfalen (vgl. § 38 Abs. 1 Satz 1 Landeswassergesetz) – um eine von der öffentlichen Wasserversorgung zu unterscheidende Aufgabe. Das hat zur Folge, dass die Ansatzfähigkeit der Kosten der Löschwasservorhaltung bei der Kalkulation der Entgelte für die Wasserversorgung näherer Betrachtung bedarf. Hierauf kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Ausführliche Informationen zur Löschwasservorhaltung generell finden sich in der VKU-Broschüre „Löschwasservorhaltung durch Wasserversorgungsunternehmen“ von 2012.

### 2.1.2 Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Entgelte

Wie auch Entgelte für andere öffentliche Leistungen können Entgelte für die Wasserversorgung öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Natur sein. Von dieser Unterscheidung hängt es ab, welche rechtlichen Vorgaben für die Entgeltgestaltung greifen und in welchem Verfahren und durch welche Instanzen die Entgelte überprüft werden können.

Die öffentliche Wasserversorgung unterliegt dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht, das unter anderem beinhaltet, dass die Kommunen darüber entscheiden, welche Organisations- und Handlungsformen sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wählen. So kann für die Wasserversorgung eine öffentlich-rechtliche Organisationsform (zum Beispiel Regie- oder Eigenbetrieb, Anstalt des öffentlichen Rechts, Zweckverband, Wasserverband) oder eine privatrechtliche Organisationsform (zum Beispiel GmbH oder AG) gewählt werden. Im Falle einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform kann das Rechtsverhältnis zu den Kunden einschließlich der Entgelte entweder gleichfalls öffentlich-rechtlich oder aber privatrechtlich ausgestaltet werden. Wurde dagegen eine privatrechtliche Organisationsform gewählt, so stehen im Verhältnis zu den Kunden grundsätzlich nur privatrechtliche Handlungsformen zur Verfügung.

Ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis zu den mit Wasser versorgten Kunden wird mittels Satzungen (in der Regel Wasserversorgungssatzung sowie Beitrags- und Gebührensatzungen) ausgestaltet. Die Entgelte haben dann den Charakter öffentlicher Abgaben, insbesondere in Form von Benutzungsgebühren, Anschlussbeiträgen und Kostenerstattungen für die Grundstücksanschlüsse, und werden vom Versorger mittels Bescheid, also per Verwaltungsakt festgesetzt.

Ein privatrechtliches Rechtsverhältnis zwischen Wasserversorger und Kunden hat die Rechtsnatur eines Vertrages, der für Tarifikunden nicht individuell, sondern durch allgemeine Versorgungsbedingungen näher ausgestaltet wird. Die Entgelte sind – auch wenn sie vom Versorger aufgrund entsprechender Regelungen in der Allgemeinen Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV) einseitig festgelegt werden können – vertraglich vereinbarte Preise. Der Versorger macht sie mittels Rechnung geltend. Parallel zu der Einteilung bei den öffentlich-rechtlichen Entgelten zählen neben dem Wasserpreis für die Inanspruchnahme der Wasserversorgung auch Baukostenzuschüsse und die Erstattung der Hausanschlusskosten zu den Entgelten. Im Rahmen des Leitfadens sind jedoch nur die eigentlichen Wasserpreise von Bedeutung. Rechtlich kann der Maßstab für die Bemessung des Baukostenzuschusses unabhängig vom Tarifmodell gewählt werden (zum Beispiel Baukostenzuschuss nach Grundstücksfläche und Tarifmodell mit Grundpreis nach Zählergröße).

### 2.1.3 Tarifikunden und andere Kundengruppen

Im Falle der privatrechtlichen Ausgestaltung der Wasserversorgung sind die nachfolgend erläuterten Kundengruppen zu unterscheiden. Von Bedeutung ist dabei insbesondere die Abgrenzung der Tarifikunden von sonstigen Kundengruppen, da die Frage der zweckmäßigen Tarifgestaltung nur Erstere betrifft.

**Tarifikunden**

Tarifikunden sind Kunden, die zu allgemeinen Bedingungen einschließlich der zugehörigen allgemeinen Preise versorgt werden.

Die für solche Kunden grundsätzlich einschlägige Verordnung über AVBWasserV verwendet zwar nicht explizit den Begriff des Tarifikunden. In ihren Anwendungsbereich fallende – also zu allgemeinen Bedingungen, die veröffentlicht sind, sowie den dazugehörigen Preisen versorgte – Kunden stellen jedoch der Sache nach Tarifikunden dar.

Der Begriff der **Haushalts- und Kleingewerbekunden (HuK)** wird häufig synonym mit dem der Tarifikunden verwendet. Hierzu ist jedoch anzumerken, dass es durchaus HuK geben kann, die keine Tarifikunden sind (zum Beispiel beim Abschluss von Sonderverträgen mit Eigentümern von Grundstücken, die aufgrund ihrer Lage nur mit besonderem Aufwand versorgt werden können), und umgekehrt auch nicht zwingend nur HuK zu den Tarifikunden zählen (zum Beispiel Krankenhäuser, Behörden sowie Handel und sonstiges nichtindustrielles Gewerbe, soweit keine Sonderverträge bestehen). Für die rechtliche Bewertung der Preisgestaltung ist daher der Begriff des Tarifikunden vorzuziehen.

**Industrieunternehmen**

Darüber hinaus können teilweise aber auch die in § 1 Abs. 2 AVBWasserV ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommenen Industrieunternehmen zumindest für Zwecke der Preisgestaltung den Tarifikunden zuzuordnen sein. Der Begriff des Industrieunternehmens ist gesetzlich nicht definiert. Im Wege einer Negativabgrenzung können jedenfalls Haushaltskunden, Dienstleistungsunternehmen, Handwerksbetriebe und Ähnliches ausgeschlossen werden. Positiv ist ein Industrieunternehmen regelmäßig ein Betrieb, der gewerblich, unter maßgeblichem Einfluss von Maschinen, nach dem Prinzip der Arbeitsteilung Sachgüter erzeugt und diese auf großen Märkten absetzt. Die Sachgüterproduktion (Produktion) steht mithin bei Industrieunternehmungen im Vordergrund, wobei allerdings in zunehmendem Maße auch produktionsbezogene Dienstleistungen (zum Beispiel Softwareherstellung) erbracht werden.

Da für Industrieunternehmen die AVBWasserV gerade nicht gilt, finden auch die Tarifpreise eines Wasserversorgers einschließlich etwaiger Preisänderungen jedoch nur dann Anwendung, wenn dies mit den Industrieunternehmen ausdrücklich vereinbart wurde. Nur dann können Industrieunternehmen den Tarifikunden zugerechnet werden.

**Löschwasserkunden**

Neben den Industrieunternehmen wird durch § 1 Abs. 2 AVBWasserV auch Löschwasservorhaltung vom Anwendungs-

bereich der Verordnung ausgenommen. Die Regelung meint nicht die Löschwasservorhaltung für die Kommunen zur Erfüllung der kommunalen Brandschutzaufgaben (siehe dazu auch Kapitel 2.1.1). Diese hat für die Bestimmung des Begriffs des Tarifikunden keine Bedeutung und fällt von vornherein nicht unter die AVBWasserV. Gemeint ist mit der Ausgrenzung vielmehr die Löschwasservorhaltung für den sogenannten Objektschutz, also für einzelne Grundstücke, die zum Beispiel aufgrund der Art ihrer Bebauung oder der Art ihrer Nutzung einen besonderen Löschwasserbedarf haben. Wird dieser Bedarf durch den Wasserversorger über die öffentlichen Wasserversorgungsanlagen gedeckt, so ist zu unterscheiden: Wird das Wasser schlicht (auch) zu Löschwasserzwecken genutzt, ohne dass es hierüber besondere Vereinbarungen zwischen Wasserversorger und Grundstückseigentümer gibt, so bleibt die Eigenschaft als Tarifikunde erhalten. Haben Versorger und Eigentümer dagegen vertragliche Vereinbarungen speziell für die Nutzung als Löschwasser getroffen, so gelten hierfür die AVBWasserV und damit die Tarifpreise nicht, es sei denn, ihre Geltung wurde im Löschwasservertrag vereinbart.

**Weiterverteiler**

Schließlich gilt die AVBWasserV gemäß ihres § 1 Abs. 2 auch nicht für Weiterverteiler. Weiterverteiler sind von einem Wasserversorger belieferte Wasserversorgungsunternehmen, die das Wasser an ihre eigenen Kunden weiterverteilen. Mit ihnen werden typischerweise individuelle Preise vereinbart, weshalb sie keine Tarifikunden darstellen. Hauseigentümer, die das gelieferte Wasser an ihre Mieter weiterverteilen, zählen jedoch nicht zu den Weiterverteilern.

**Sonstige Sondervertragskunden**

Daneben kann es unter keine der vorgenannten Kategorien fallende Kunden geben, die ein Wasserversorgungsunternehmen nicht zu den allgemeinen Versorgungsbedingungen (einschließlich der allgemeinen Preise) versorgt. Diese lassen sich unter dem Begriff der sonstigen Sondervertragskunden zusammenfassen. In der Praxis sind entsprechende Konstellationen selten; ein Beispiel wäre die Versorgung von Gewerbekunden (wie Wäscherei, Spedition, etc.) zu individuell vereinbarten Bedingungen.

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

## 2.2 Rechtliche Vorgaben für die Gestaltung öffentlich-rechtlicher Entgelte

Auch wenn der Fokus des Leitfadens auf der Gestaltung privatrechtlicher Entgelte liegt, sollen hier zunächst die rechtlichen Vorgaben für die Gestaltung öffentlich-rechtlicher Entgelte und zwar insbesondere von Wassergebühren dargestellt werden. Denn diese finden aufgrund durch die Rechtsprechung entwickelter Prinzipien mittelbar teilweise auch auf privatrechtliche Entgelte Anwendung (dazu anschließend mehr im Kapitel 2.3.2). Zudem ist sowohl die Regelungsdichte der einschlägigen Vorschriften als auch der Umfang der hierzu ergangenen Rechtsprechung im Gebührenbereich sehr viel größer als im Bereich privatrechtlicher Entgelte, weshalb sie eine Orientierung für die rechtssichere Tarifgestaltung auch dort bieten können, wo ihre Heranziehung rechtlich nicht zwingend ist.

### 2.2.1 Kommunalabgabengesetze

Die Erhebung von Benutzungsgebühren erfolgt auf der Grundlage der Benutzungsgebührensatzung des jeweiligen Wasserversorgers, die wiederum auf dem Kommunalabgabengesetz (KAG) des jeweiligen Bundeslandes fußt. Hinsichtlich der „Tarifgestaltung“ von Benutzungsgebühren enthalten die Kommunalabgabengesetze eine Reihe konkreter Regelungen<sup>9</sup>, die im Detail von Bundesland zu Bundesland variieren. Eine Erhebung von Grund- und Mengengebühren ist grundsätzlich nach allen Kommunalabgabengesetzen zulässig. Bei der Mengengebühr wird der Wasserverbrauch nach dem Trinkwasserbezug bemessen. Die Bemessung der Grundgebühren erfolgt nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab. Bezugspunkt ist dabei das Ausmaß der vorgehaltenen Leistung. Das Ausmaß der Kostenverursachung darf dagegen (mit Ausnahme von Sachsen; vgl. § 14 Abs. 1 Satz 1 SächsKAG) allenfalls als zusätzliches Kriterium berücksichtigt werden.<sup>10</sup> Dass die Abnahmemenge von der Rechtsprechung ohne weiteres als Wirklichkeitsmaßstab eingeordnet wird, der das Maß der tatsächlichen Inanspruchnahme widerspiegelt, erscheint bei näherer Betrachtung allerdings zu undifferenziert. Denn soweit es um die Vorhalteleistung geht, stellt auch die Abnahmemenge nur einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab dar.

Als über die **Grundgebühr** abgeltungsfähige Leistung bestimmen die Kommunalabgabengesetze die Vorhaltung der ständigen Lieferbereitschaft. Dementsprechend ist es in den meisten Bundesländern zulässig, die gesamten verbrauchsunabhängigen Kosten bei der Grundpreisbildung zu berücksichtigen. Nach welchem konkreten (Wahrscheinlichkeits-)Maßstab die Inanspruchnahme der Vorhalteleistung und damit die Grundgebühr

bestimmt werden darf, geben die Kommunalabgabengesetze nicht vor. Dementsprechend verfügen die Versorger hier über einen weiten Gestaltungsspielraum. In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass nicht der gerechteste, wahrscheinlichste oder zweckmäßigste Maßstab gewählt werden muss. Vielmehr sind, auch aus Praktikabilitätsgesichtspunkten (zum Beispiel Informationsbeschaffung), gewisse Typisierungen und Pauschalierungen zulässig, selbst wenn es dadurch zur Ungleichbehandlung einzelner Kunden oder Kundengruppen kommt. Von der Rechtsprechung grundsätzlich gebilligt wurden insbesondere die Bemessung der Grundgebühr nach der Zahl und der Nennleistung der Wasserzähler sowie nach der Zahl der Wohneinheiten, wobei es für die Rechtmäßigkeit jeweils auf die Ausgestaltung im Einzelfall ankommt (siehe dazu die rechtlichen Ausführungen zu den einzelnen Tarifmodellen in Kapitel 4).

Häufig finden sich in den Kommunalabgabengesetzen auch Aussagen zur Zulässigkeit von Mindestgebühren und von progressiven und degressiven Gebührenstaffelungen sowie darüber, ob zum Beispiel Umwelt- oder soziale Aspekte in die Gebührengestaltung einfließen dürfen.

### 2.2.2 Bundesrecht

Neben den konkreten Regelungen der Kommunalabgabengesetze der Länder sind auch allgemeine bundesrechtliche Prinzipien zu beachten, wie insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz und das Äquivalenzprinzip, die beide Verfassungsrang genießen und deren Geltung für die Wasserversorgung in der Rechtsprechung anerkannt ist. Das Äquivalenzprinzip als besondere Ausprägung des verwaltungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verlangt, dass eine Gebühr nicht außer Verhältnis zum Wert der Leistung für den konkreten Empfänger stehen darf. Der allgemeine Gleichheitssatz untersagt es demgegenüber, bei der Gebührengestaltung ohne sachlichen Grund zwischen vergleichbaren Sachverhalten zu differenzieren. Gleichzeitig schreibt er eine Differenzierung dort vor, wo unterschiedliche Sachverhalte betroffen sind. Anders als die Kommunalabgabengesetze erfordert das Bundesrecht nicht, bei der Bestimmung der Gleichbehandlung (primär oder ausschließlich) an das Maß der Inanspruchnahme der Leistung anzuknüpfen. Daher kann auch das Maß der Kostenverursachung als Anknüpfungspunkt gewählt werden. Nicht zum Bundesrecht gehört dagegen das – für die Tarifgestaltung wenig relevante – Prinzip der Kostendeckung, das insbesondere in den Kommunalabgabengesetzen der Länder verankert ist und wonach das Gesamtgebührenaufkommen einer Einrichtung die Gesamtkosten nicht überschreiten darf.

## 2.3 Rechtliche Vorgaben für die Gestaltung privatrechtlicher Entgelte

Für die Gestaltung privatrechtlicher Wasserentgelte gibt es keine ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen. Insbesondere finden die Kommunalabgabengesetze der Länder keine unmittelbare Anwendung (mit der Ausnahme von Rheinland-Pfalz).

### 2.3.1 AVBWasserV

Die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV), die das Rechtsverhältnis zwischen einem Wasserversorger und seinen zu allgemeinen Versorgungsbedingungen mit Wasser versorgten Kunden regelt, trifft zwar Regelungen zu fast allen Aspekten des Versorgungsverhältnisses und räumt dem Versorger ein gesetzliches Preis-anpassungsrecht ein. Sie enthält jedoch keinerlei inhaltliche Vorgaben für die Gestaltung der Preise jenseits von Baukostenzuschüssen und Hausanschlusskosten. Konkrete Maßstäbe für die Tarifgestaltung lassen sich der AVBWasserV also nicht entnehmen.

Die Regelung in § 24 Abs. 3 AVBWasserV zur Ausgestaltung von Preisänderungsklauseln hat praktisch keine Bedeutung, da im Bereich der Wasserversorgung von AVBWasserV-Kunden aufgrund des gesetzlichen Preisänderungsrechts kaum vertragliche Preisänderungsklauseln verwendet werden.

### 2.3.2 Billigkeit nach § 315 BGB und Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens

Maßgebliche Vorschrift für die Gestaltung privatrechtlicher Wasserentgelte ist § 315 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), der die einseitige Leistungsbestimmung durch einen der Vertragspartner regelt. Vertragliche Bestimmungen können grundsätzlich nur durch Vereinbarung getroffen und geändert werden, es sei denn, einem der Vertragspartner wurde im Vertrag selbst oder durch Gesetz ein einseitiges Leistungsbestimmungsrecht eingeräumt.

Bei Tarifkunden, die in den Anwendungsbereich der AVBWasserV fallen, verfügt der Wasserversorger kraft Gesetzes über ein einseitiges Leistungsbestimmungsrecht hinsichtlich der allgemeinen Versorgungsbedingungen einschließlich der Preise (vgl.

§ 4 Abs. 1 und 2 AVBWasserV). Folglich müssen sich die Wasserpreise für Tarifkunden an § 315 BGB messen lassen, der auf gesetzliche Leistungsbestimmungsrechte entsprechend anwendbar ist. Die Norm bestimmt, dass bei einem einseitigen Leistungsbestimmungsrecht eines Vertragspartners die Bestimmung – also hier die Preisänderung – im Zweifel nach billigem Ermessen erfolgen muss und dass nicht der Billigkeit entsprechenden Leistungsbestimmungen keine Verbindlichkeit zukommt.

Der unbestimmte Rechtsbegriff des billigen Ermessens bedarf der Konkretisierung. Da die öffentliche Wasserversorgung eine (je nach Bundesland) freiwillige oder pflichtige kommunale Selbstverwaltungsaufgabe darstellt, welche die Kommunen auch in öffentlich-rechtlicher Form erfüllen können (siehe Kapitel 2.1.2), wird von der Rechtsprechung hierzu insbesondere auf die sogenannten grundlegenden Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens zurückgegriffen. Hierbei handelt es sich um allgemeine rechtliche Prinzipien für die Erhebung öffentlicher Abgaben, die auch auf an anderen Stellen verlangte privatrechtliche Entgelte angewendet werden. Hierdurch soll verhindert werden, dass die öffentliche Hand sich durch die Wahl privatrechtlicher Handlungsformen ihren öffentlich-rechtlichen Bindungen entziehen kann.

Die – speziell für den Bereich der Wasserversorgung lange recht überschaubare, in den letzten Jahren aber zunehmende – zivilgerichtliche Rechtsprechung geht davon aus, dass Preise regelmäßig den Vorgaben des § 315 BGB genügen, wenn die Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens eingehalten sind. Diese Prinzipien umfassen namentlich das Gleichbehandlungsprinzip, das Äquivalenzprinzip sowie das Kostendeckungsprinzip (zur jeweiligen Definition siehe Kapitel 2.2.2). Die Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens sind nicht deckungsgleich mit den konkreten Regelungen der Kommunalabgabengesetze der Länder, die für privatrechtliche Entgelte gerade nicht unmittelbar gelten.

Daraus ergeben sich zusätzliche Spielräume bei der Tarifgestaltung. Insbesondere erscheint eine kostenorientierte Betrachtung der Gleichbehandlung möglich, das heißt eine

<sup>9</sup> Das KAG Bbg. regelt bspw. in § 6 Abs. 4 Sätze 1 bis 3: „Die Gebühr ist nach der Inanspruchnahme der Einrichtung oder Anlage zu bemessen (Wirklichkeitsmaßstab). Wenn das besonders schwierig oder wirtschaftlich nicht vertretbar ist, kann ein Wahrscheinlichkeitsmaßstab gewählt werden, der nicht in einem offensichtlichen Mißverhältnis zu der Inanspruchnahme stehen darf. Zur Deckung der verbrauchsunabhängigen Kosten (Vorhaltekosten) können neben der Gebühr nach Satz 1 oder 2 angemessene Grundgebühren unabhängig vom Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme erhoben werden.“

<sup>10</sup> Zum Beispiel ist die Vorhalteleistung für zwei Einfamilienhäuser grundsätzlich vergleichbar, die Kosten können jedoch insbesondere abhängig von der Lage stark variieren.

<sup>11</sup> Mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz: Dort bestimmt § 7 Abs. 9 KAG RP, dass auf privatrechtliche Entgelte der Kommunen die Regelungen über die Benutzungsgebühren und Beiträge entsprechende Anwendung finden.

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

Bemessung der (mengenunabhängigen) Entgelte nach dem Maß der Kostenverursachung anstelle des nach den meisten Kommunalabgabengesetzen vorrangig oder ausschließlich anzuwendenden Maßes der Inanspruchnahme der Leistung. Möglicher Ansatzpunkt für eine solche Differenzierung nach Kosten wäre es, die (Grund-)Preise nach der Leitungsebene, an die ein Kunde angeschlossen ist (zum Beispiel Transportleitung oder zum Verteilnetz gehörende Leitung), zu staffeln, so wie dies ähnlich für die Strom- und Gasnetzentgelte vorgeschrieben ist. Bei Anknüpfung an das Maß der Kostenverursachung könnte beispielsweise auch eine geringere Konzessionsabgabe für Sonderkunden oder ein geringeres Wasserentnahmeentgelt für Großkunden ein legitimer Grund sein, um von dieser Kundengruppe geringere Wasserentgelte zu verlangen. Auch besteht keine Bindung an die in einigen Kommunalabgabengesetzen enthaltenen Einschränkungen, nach denen über den Grundpreis nicht die gesamten Fixkosten abgedeckt werden können. Im Übrigen könnte – soweit es hierfür sachliche Gründe gibt – ein unterschiedliches Entgelt für unterschiedliche Kundengruppen vorgesehen werden, was bei Gebühren nicht ohne weiteres zulässig wäre. Jedoch sei darauf hingewiesen, dass eine Tarifgestaltung umso rechtssicherer ist, je enger sie sich an die Vorgaben des jeweiligen Kommunalabgabenrechts und der hierzu ergangenen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung anlehnt, da sich auch die Zivilgerichte stark hieran orientieren. Der oben angeführte Gestaltungsspielraum bleibt dann allerdings ungenutzt.

### 2.3.3 Kartellrecht

Das Kartellrecht, namentlich das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), enthält keine expliziten Vorgaben zur Tarifgestaltung. Vielmehr ergibt sich aus dem GWB nur die allgemeine Anforderung, dass die Preise nicht missbräuchlich überhöht sein dürfen (vgl. § 19 GWB, der die allgemeine Missbrauchsaufsicht regelt, und § 31 GWB, in dem die nur noch für die Wasserversorgung geltende verschärfte Missbrauchsaufsicht geregelt ist). Eine Grenze für das Ermessen des Versorgers bei der Tarifgestaltung bildet das kartellrechtliche Diskriminierungsverbot, das es untersagt, einzelne Kundengruppen erheblich zu

diskriminieren. Strengere Maßstäbe als aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes, der über die Prinzipien des öffentlichen Finanzgebarens Anwendung findet (siehe 2.3.2), dürften sich aus dem kartellrechtlichen Diskriminierungsverbot aber nicht ergeben.<sup>12</sup>

Mittelbar kann das Kartellrecht aber durchaus für die Tarifgestaltung von Bedeutung sein. So legen die Kartellbehörden bei der Überprüfung der Wasserpreise häufig sogenannte Typfälle zugrunde. Das bedeutet, sie vergleichen die Wasserpreise verschiedener Versorger anhand der Entgelte, die bei bestimmten als typisch angesehenen Abnahmemengen (zum Beispiel 80 oder 150 m<sup>3</sup>/a) verlangt werden. Dabei wird aus allen Entgeltbestandteilen (also insbesondere Grund- und Mengenpreis) der Preis für einen Kubikmeter Wasser errechnet und verglichen. Dies führt dazu, dass Versorger mit einem vergleichsweise hohem Grundpreisanteil (beispielsweise auch bei Berechnung nach Wohneinheiten) in der Wahrnehmung der Kartellbehörden in den niedrigen Verbrauchsgruppen eher als vermeintlich teuer auffällig werden und sich in der Folge einem Missbrauchsverfahren ausgesetzt sehen, in dem sie ihre Preise rechtfertigen müssen. Arbeiten die Kartellbehörden dagegen mit einem sogenannten Erlösvergleich (so zum Beispiel das Bundeskartellamt), stellt sich diese Problematik nicht, da dann der Vergleichspreis dadurch gebildet wird, dass Gesamterlöse aus dem Tarifkundenbereich durch die Abgabemenge an Tarifkunden dividiert wird. Daneben geben die Kartellbehörden teilweise, wenn sie die Wasserpreise im Ergebnis eines solchen Missbrauchsverfahrens für überhöht halten, (Gesamt-)Preisobergrenzen für bestimmte Abnahmemengen vor, was sich ebenfalls auf die Tarifgestaltung auswirken kann.

### 2.3.4 Sonstige Vorgaben

Weitere Vorgaben für die Tarifgestaltung können sich im Einzelfall zum Beispiel aus dem zwischen Wasserversorger und Kommune abgeschlossenen Wasserkonzessionsvertrag oder sonstigen vertraglichen Regelungen im Verhältnis von Wasserversorger und Kommune oder den organisationsrechtlichen Regelungen des Versorgers (etwa einer Verbandssatzung) ergeben.

<sup>12</sup> Vielmehr dürfte es umgekehrt eher so sein, dass kartellrechtlich zulässige Preise dennoch unbillig im Sinne von § 315 BGB sein können; vgl. LG Mönchengladbach, Urteil vom 06.04.2017 – 1 O 170/15.

<sup>13</sup> BGH, Urteil vom 17.05.2017 – VIII ZR 245/15.

## EXKURS

RECHTLICHE SCHRANKEN FÜR ÄNDERUNGEN  
DES TARIFMODELLS?

Rechtlich ist ein Wasserversorger nicht daran gehindert, sein Tarifmodell grundlegend zu ändern (zum Beispiel Wechsel vom Zähler- zum Wohneinheiten-Maßstab beim Grundpreis). Es gibt (im Anwendungsbereich der AVBWasserV) keine rechtlichen Gesichtspunkte, die es gebieten würden, ein einmal gewähltes Tarifmodell auch zukünftig beizubehalten. Vielmehr sind auch Änderungen des Tarifmodells vom gesetzlichen Preis-anpassungsrecht nach § 4 Abs. 2 AVBWasserV, also vom einseitigen Leistungsbestimmungsrecht des Versorgers erfasst. Sie unterliegen dementsprechend der Billigkeitskontrolle nach § 315 BGB.<sup>13</sup> Auch die Änderung als solche (und nicht nur das neue Tarifmodell) muss also dem billigen Ermessen entsprechen. Hierbei sind aber keine allzu hohen Anforderungen zu stellen. So genügt es als sachliche Begründung für eine Änderung, den bei sinkendem Wasserbedarf gleichbleibend hohen Fixkosten durch eine stärkere Gewichtung der mengenunabhängigen Entgeltbestandteile Rechnung tragen zu wollen. Zudem kann eine Unbilligkeit nicht allein daraus abgeleitet werden, dass die Änderung für einzelne Kunden oder Kundengruppen zu einer erheblichen Mehrbelastung führt.<sup>14</sup>

Werden Kunden, die nicht in den Anwendungsbereich der AVBWasserV fallen, also insbesondere Industrieunternehmen, zu Tarifpreisen mit Wasser versorgt, so bedürfen Preisänderungen einer vertraglichen Grundlage, da dann kein gesetzliches Recht des Versorgers zur einseitigen Leistungsbestimmung besteht. Erfolgt die Versorgung auf der Grundlage von nicht individuell gestalteten Standardverträgen des Wasserversorgers, so findet das in §§ 305 ff. BGB geregelte Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) Anwendung. Welche inhaltlichen und formalen Anforderungen im Einzelnen sich aus dem AGB-Recht für in AGB vereinbarte Preisänderungsklauseln ergeben, kann hier nicht dargestellt werden.

## FAZIT

Wichtige Gesichtspunkte für eine rechtssichere  
Tarifgestaltung

Um die Tarife für die Wasserversorgung möglichst rechtssicher zu gestalten, sollten (neben den speziellen Ausführungen zu einzelnen Preismodellen in Kapitel 4) insbesondere die folgenden allgemeinen Gesichtspunkte berücksichtigt werden:

- Auch die zivilgerichtliche Rechtsprechung erkennt an, dass Wasserversorger bei der Gestaltung ihrer Tarifpreise über einen großen Gestaltungsspielraum verfügen.
- Soweit keine zivilgerichtliche Rechtsprechung vorhanden ist, kann als Orientierung gelten, dass die Rechtssicherheit umso größer ist, je stärker sich das Modell an dem jeweiligen Kommunalabgabengesetz und der einschlägigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung orientiert.
- Im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz sollten Differenzierungen sachlich begründet werden können. Dabei kann außer dem Maß der Inanspruchnahme der Liefer- bzw. Vorhalteleistung grundsätzlich auch das Maß der Kostenverursachung herangezogen werden. Bezogen auf die sachliche Begründung sollte das gewählte Modell „in sich schlüssig“ sein.
- Ein Grundpreis, durch den insgesamt maximal die Fixkosten abgedeckt werden, ist zulässig.
- Die Auswirkungen des Preismodells im Hinblick auf ein mögliches Vorgehen der zuständigen Kartellbehörde sollten im Wasserversorgungsunternehmen bekannt sein.

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

<sup>14</sup> BGH, Urteil vom 17.05.2017 – VIII ZR 245/15; OLG Naumburg, Urteil vom 13.11.2008 – 6 U 63/08 (im Falle einer Mehrbelastung für den klagenden Kunden von 70 %); die insoweit kritische Entscheidung des OLG Brandenburg, Urteil vom 07.10.2015 – 7 U 94/14, wurde durch die genannte BGH-Entscheidung aufgehoben.

## 2.4 Gerichtliche und behördliche Überprüfung von Wasserentgelten

Ebenso wie die rechtlichen Vorgaben für die Gestaltung von Wasserentgelten unterscheiden sich auch die Möglichkeiten, Wasserentgelte auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen, danach, ob es sich um öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Entgelte handelt.

### 2.4.1 Überprüfung öffentlich-rechtlicher Entgelte

Kunden können gegen den Bescheid, der die Wassergebühren oder -beiträge festsetzt, vor den Verwaltungsgerichten vorgehen. Je nach Landesrecht ist dabei vorher gegebenenfalls ein Widerspruchsverfahren durchzuführen. Daneben können Kunden auch unmittelbar die Beitrags- und Gebührensatzungen im Wege einer sogenannten Normenkontrolle durch die Verwaltungsgerichte überprüfen lassen. Aufsichtsbehörde ist dabei regelmäßig die Kommunalaufsichtsbehörde. Die Kartellbehörden sind dagegen für die Überprüfung öffentlich-rechtlicher Gebühren und Beiträge nicht zuständig (nunmehr ausdrücklich in § 185 Abs. 1 Satz 2 GWB geregelt).

### 2.4.2 Überprüfung privatrechtlicher Entgelte

Kunden können privatrechtliche Entgelte für die Wasserversorgung mittels einer auf § 315 BGB gestützten Klage von den Zivilgerichten überprüfen lassen. Hat der Kunde schon gezahlt, kann er eine Leistungsklage auf Rückzahlung des mutmaßlich überhöhten Betrags erheben. Andernfalls kann er mittels einer Feststellungsklage feststellen lassen, ob und inwiefern der Preis unbillig ist und damit nicht gezahlt werden muss. Die Darlegungs- und Beweislast dafür, dass die Preise der Billigkeit

entsprechen, trägt grundsätzlich der Versorger.<sup>15</sup>

In der Praxis ist das von einem Versorger gewählte Tarifmodell nur selten explizit Gegenstand der gerichtlichen Auseinandersetzung. Aber auch, wenn ein Versorger im Verfahren obsiegt, ohne dass das Gericht Ausführungen zum Tarifmodell gemacht hat, kann dies implizit als dessen Bestätigung angesehen werden. Rein rechtlich ist die Wirkung eines zivilgerichtlichen Verfahrens allerdings auf den jeweiligen Einzelfall beschränkt.

Zum anderen unterliegen privatrechtliche Entgelte im Rahmen der öffentlichen Wasserversorgung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht nach dem GWB. Zuständig hierfür sind die Kartellbehörden, deren Entscheidungen dann wiederum der betroffene Wasserversorger vor den Zivilgerichten (zuständig sind grundsätzlich die Oberlandesgerichte) überprüfen lassen kann. Die rechtlichen Maßstäbe der Überprüfung und die Einzelheiten des Prüfverfahrens werden im VKU-Leitfaden zur kartellrechtlichen Wasserpreiskontrolle aus dem Jahre 2014 ausführlich erläutert.

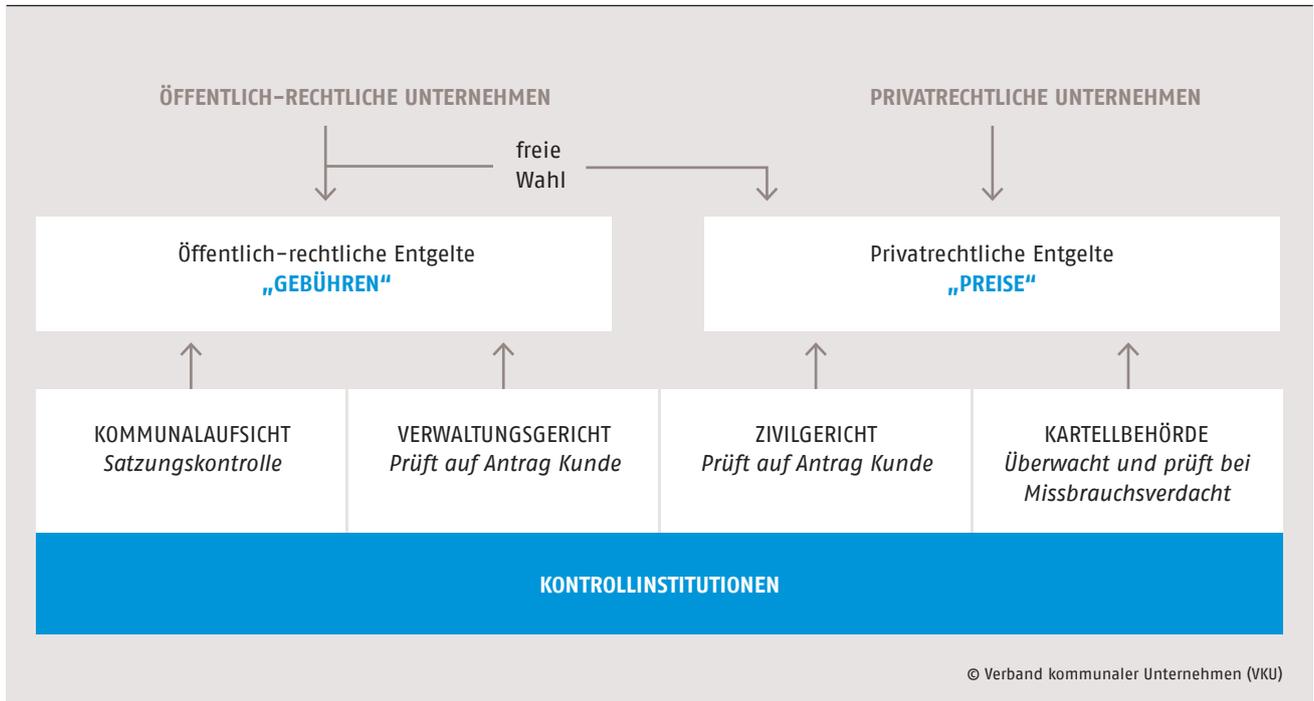


#### Zusammenfassung

Die nachfolgende Abbildung fasst den Zusammenhang zwischen der Organisationsform des Wasserversorgers, seiner Entgeltbeziehung zum Kunden und der Zuständigkeit für die Überprüfung von Entgelten noch einmal zusammen.

<sup>15</sup> BGH, Urteil vom 20.05.2015 – VIII ZR 164/14.

## KONTROLLE UND AUFSICHT ÜBER TRINKWASSERENTGELTE



*Wasserentgelte  
unterliegen vielfältigen  
Kontrollmechanismen*

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5



## › VON DER KOSTENKALKULATION ZUR PREISBILDUNG

Der BDEW/VKU–Leitfaden zur Wasserkalkulation (2012) stellt die Grundlagen der Kostenkalkulation für Wasserversorgungsunternehmen umfassend dar und diese Thematik soll an dieser Stelle nicht wiederholt werden.<sup>16</sup> Daran knüpft die Tarifgestaltung über Entgeltmodelle an. Nachdem in einem ersten Schritt die Zieldefinition für die Entgeltgestaltung anhand der Leitkriterien und der Rahmenbedingungen vor Ort vorgenommen wurde (siehe Kapitel 1), muss in einem zweiten Schritt sichergestellt werden, dass die für das gewählte Entgeltmodell notwendigen Daten im Unternehmen bereitgestellt werden können. Dies gilt sowohl für die Bestimmung von Tarifikundenentgelten als auch für Entgelte anderer Kundengruppen wie Sonderkunden, Weiterverteiler und Industriekunden. In allen Fällen der Entgeltgestaltung ist darauf zu achten, dass die Entgelte der jeweiligen Kundengruppe für diese kostendeckend sind und keine Subventionierung durch andere Kundengruppen erfolgt. Um diesem Erfordernis gerecht zu werden, ergeben sich häufig detaillierte Anforderungen an das Buchungssystem. So sind entsprechende Kostenstellen oder Profit-Center etc. abzubilden, aus denen sachgerecht dargestellt werden kann, dass die abgerechneten Entgelte dem Kostendeckungsprinzip entsprechen.

<sup>16</sup> Der Leitfaden steht unter [www.vku.de/wasserpreise](http://www.vku.de/wasserpreise) zum Download bereit.

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

Je nach Wahl des Entgeltmodells ergeben sich unterschiedliche Anforderungen an die notwendige Datenbasis. Empfehlenswert ist es, bereits zu Beginn einer jeden Entgeltgestaltung die notwendigen Daten vorzuhalten. Grundsätzlich lassen sich die benötigten Ausgangsdaten in zwei Kategorien unterscheiden. Dies sind einerseits die **betriebswirtschaftlichen Grunddaten**, die die zu verteilenden Kosten und ihre Ausprägung (fix oder variabel) definieren, und andererseits **technische bzw. kundenspezifische Daten**, welche die Basis der Verteilung auf die jeweiligen Kunden bestimmen (**Bemessungsgrundlage**). Nachfolgend werden die einzelnen Daten und deren Ermittlung dargestellt.

### 3.1 Betriebswirtschaftliche Daten

Der Ablauf der Wasserpreiskalkulation ergibt sich standardmäßig aus Nachkalkulation und Vorkalkulation. Bevor jedoch mit der eigentlichen Kalkulation begonnen wird, sollte die Kalkulationsmethode für die Ermittlung der Kapitalkosten bestimmt werden. Wie im gemeinsamen Leitfaden zur Wasserpreiskalkulation von VKU und BDEW dargestellt, ergeben sich grundsätzlich vier Kalkulationsmethoden. Diese sind die Realkapitalerhaltung I und II sowie die Nettosubstanzerhaltung I und II. Die nachfolgenden Darstellungen aus dem Kalkulationsleitfaden von VKU und BDEW zeigen nochmals die unterschiedlichen Ansätze der Methoden auf:

#### Vergleich der Ansätze RKE-1 und RKE-2

	RKE-Ansatz 1 (historische AHK)	RKE-Ansatz 2 (indexierte AHK)
<b>Bewertung Vermögen und Abschreibungen</b>	Historische Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK)	Wiederbewertung mit Verbraucherpreisinflation (VPI)
<b>Bestimmung Zinssatz</b>	Nominaler Zinssatz	Realer Zinssatz (Nominaler Zinssatz – VPI)
<b>Thesaurierung von Zahlungsrückflüssen zur Erhaltung der realen Kaufkraft des Eigenkapitals</b>	Im nominalen Zinssatz vergütete Inflationsprämie	Inflationsprämie die sich aufgrund der Wiederbewertung des Anlagenvermögens auf Basis von VPI ergibt
<b>Gemäß Realkapitalerhaltung „entziehbarer Gewinn“</b>	Reale Rendite auf das investierte Eigenkapital	Ausschüttung des handelsrechtlich ermittelten Jahresüberschusses

#### Vergleich der Ansätze NSE-1 und NSE-2

	NSE-Ansatz 1	NSE-Ansatz 2
<b>Bewertung Vermögen und Abschreibungen</b>	Wiederbewertung zu Tagesneuwerten (TNW)	Wiederbewertung zu TNW
<b>Bestimmung Zinssatz</b>	Realer Zinssatz (nominaler Zinssatz – VPI)	Realer Zinssatz (nominaler Zinssatz – anlagenspezifischer Index)
<b>Thesaurierung von Zahlungsrückflüssen zur Erhaltung der realen Kaufkraft des Eigenkapitals</b>	Abschreibung auf Basis von TNW	Abschreibung auf Basis von TNW
<b>Gemäß Realkapitalerhaltung „entziehbarer Gewinn“</b>	Reale Rendite auf das zu TNW bewertete Anlagenvermögen	Anlagenspezifische „reale“ Rendite auf das zu TNW bewertete Anlagenvermögen

Anzumerken ist, dass aufgrund der aktuellen Rechtsprechung die Abschreibung auf Basis historischer Anschaffungs- und Herstellungskosten und somit die Realkapitalerhaltungsmethode I ausdrücklich als rechtskonform erachtet wurde. Aufgrund der Regelungen in diversen landesrechtlichen KAGs sollte jedoch auch die Nettosubstanzerhaltungsmethode weiterhin möglich sein, insbesondere in den Bundesländern, in denen dies auch im KAG ausdrücklich zugelassen ist.

Die allgemeine Vorgehensweise einer jeden Preiskalkulation beginnt mit einer Nachkalkulation, die im Ergebnis feststellt, ob die bisherigen Entgelte kostendeckend waren. Die Ausgangsbasis dieser Nachkalkulation bilden die betriebswirtschaftlichen Daten, die sich aus der handelsrechtlichen Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung der Wasserversorgung ergeben. Gegebenenfalls bilden mehrere Betrachtungsjahre die Basis für die Nachkalkulation. Die handelsrechtlichen Daten sind für Zwecke der Preiskalkulation um periodenfremde, betriebsfremde und außerordentliche Effekte zu bereinigen, um so eine relevante Datenbasis zu ermitteln. Darüber hinaus sind die nicht in der Bilanz enthaltenen kalkulatorischen Posten zu bestimmen. Hierbei handelt es sich insbesondere um die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung. Kalkulatorische Abschreibungen sowie kalkulatorische Steuern und kalkulatorische Konzessionsabgaben sollten ebenfalls bestimmt werden, wenn diese Positionen in die bisherige Preiskalkulation eingegangen sind. Im Anschluss erfolgt ein Vergleich der ursprünglich geplanten Werte mit den sich nunmehr tatsächlich ergebenden Werten. Die sich ergebenden Kostenüber- und Kostenunterdeckungen können bzw. müssen in die anschließend folgende Vorkalkulation einfließen.

Basis der Vorkalkulation sollten die handelsrechtlichen Planwerte für die Wasserversorgung darstellen. Hierbei sollte neben der Plan-Gewinn- und -Verlustrechnung auch die Planbilanz mit den anstehenden Investitionen Eingang in die Vorkalkulation finden. Empfehlenswert ist es hierbei, die Planwerte im Rahmen der Kalkulation nochmals mit den Erkenntnissen aus der Nachkalkulation zu vergleichen, um gegebenenfalls neuere Erkenntnisse zu berücksichtigen. Ebenso wie bei der Nachkalkulation sind auch die Planansätze dahingehend zu prüfen, ob sich periodenfremde, betriebsfremde oder auch außerordentliche Werte ergeben, die vorab zu eliminieren wären. Weiterhin ist zu überprüfen, ob gegebenenfalls nicht enthaltene Kosten oder Erträge aufgenommen werden müssen, da diese aufgrund handelsrechtlicher Erfordernisse bereits berücksichtigt worden sind, jedoch kalkulatorisch aufgrund des Periodenprinzips vorab zu eliminieren waren. Insbesondere trifft dies regelmäßig den Bereich der Rückstellungsbildung aufgrund des Vorsichtsprinzips

im deutschen Handelsrecht. Weiterhin wären im Rahmen der Vorkalkulation ebenfalls die kalkulatorischen Kostenpositionen ausgehend von den Planwerten zu ermitteln, um so die Datengrundlage für die Tarifgestaltung herzustellen. Die Ermittlung der betriebswirtschaftlichen Datenbasis für die Preiskalkulation ist im Leitfaden zur Preiskalkulation von VKU und BDEW ausführlich und umfassend dargestellt. Auf den Leitfaden sei an dieser Stelle nochmals ausdrücklich verwiesen. Im Rahmen der Ermittlung der betriebswirtschaftlichen Daten sollte neben der Zuordnung der unterschiedlichen Kosten auf die jeweiligen im Folgenden beschriebenen Kostenstellen ebenfalls eine Einteilung der Kosten in fixe und variable Bestandteile vorgenommen werden. Hinsichtlich der Struktur der Kostenstellenrechnung liefert der Leitfaden zur Wasserpreiskalkulation von VKU und BDEW eine mögliche Einteilung. So wird hier grundsätzlich zwischen den Kostenstellen Gewinnung/Beschaffung, Verteilung gegebenenfalls in unterschiedliche Dimensionen sowie Qualität, Abrechnung und Messung unterteilt. Mit einer so feingliedrigen Kostenstellenrechnung lassen sich nicht nur diverse Tarifmodelle entwickeln, sondern darüber hinaus Unterschiede zu anderen Versorgern im Rahmen einer kartellrechtlichen Untersuchung leichter feststellen und bewerten.

Die Einteilung der Kosten in fixe und variable Bestandteile erscheint auf den ersten Blick einfach, birgt aber in der Praxis im Rahmen der tatsächlichen Definition häufig Probleme. Als variable Kosten können diejenigen Kosten verstanden werden, die sich proportional zur Liefermenge entwickeln. In der Praxis zeigen sich hier häufig fließende Übergänge. Eindeutige Zuordnungen können sich bei Positionen wie Wasserentnahmeentgelte oder Wasserbezugs mengen hinsichtlich der variablen Bestandteile ergeben, wenn die Lieferverträge entsprechend ausgestaltet sind. Auf der anderen Seite sind die Posten Abschreibungen und kalkulatorische Verzinsung den fixen Kosten zuzuordnen. Deutlich schwieriger ist die Einteilung bei Posten wie Personalkosten, Wartung und Instandhaltung oder aber sonstige betriebliche Aufwendungen. Häufig werden hier prozentuale Zuordnungen (Schlüssel) vorgenommen, da eine eindeutige Zuordnung nicht zweifelsfrei möglich ist. Erfahrungsgemäß ergibt sich bei der Einteilung in fixe und variable Kosten ein deutliches Übergewicht zugunsten der fixen Kosten. Bei einer entsprechenden Entgeltgestaltung folgt somit, dass der über ein fixes Entgelt vereinnahmte Entgeltteil höher ausfallen kann als der variable Entgeltbestandteil. Die nachfolgenden technischen und kundenspezifischen Daten bilden die Grundlage für den Verteilungsmaßstab hierzu.

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

### 3.2 Technische Daten

---

Anders als bei den betrieblichen Daten, wo mit der Verpflichtung zum handelsrechtlichen Jahresabschluss bereits der Grundstein für die Datenaufbereitung gelegt ist, existiert bei den technischen Daten keine externe Vorgabe, gemäß der die technischen Daten in einer entsprechenden Form vorzuhalten sind. In der Praxis werden die wesentlichen technischen Daten wie Leitungslängen mit entsprechender Dimensionierung, Zähler mit Zählergröße, Hausanschlüsse, Druckerhöhungsstationen, Hochbehälter usw. im Geographischen Informationssystem (GIS-System) in elektronischer Form vorgehalten. Darüber hinaus werden einige dieser technischen Parameter ebenfalls in anderen Systemen geführt. Dies gilt sehr häufig für die Zähler, Zählergrößen und den Zählertyp. Diese Daten werden neben dem GIS-System zwingend auch im Abrechnungssystem vorgehalten – sofern sie gemäß Entgeltmodell auch tatsächlich abrechnungsrelevant sind. Weiterhin gehen diese Daten ebenfalls in die Anlagenbuchhaltung ein. Vor Beginn einer Tarifgestaltung sollte geklärt werden, in welchem System die aktuellen Daten vollständig vorliegen, um die Datengrundlage der Kalkulation sachgerecht zu ermitteln. Darüber hinaus ist es empfehlenswert, die internen Prozesse in diesem Zusammenhang dahingehend zu hinterfragen, ob die relevanten Daten zeitnah in den jeweiligen Systemen gepflegt werden. Im Rahmen des derzeit am häufigsten vorkommenden Zählermodells betrifft dies insbesondere den Prozess des Zählerwechsels und den Neueinbau/-anschluss von Zählern sowie den Einbau von Sonderzählern (zum Beispiel Gartenzähler oder Haushaltswasserzähler). Grundsätzlich sollten die technischen Daten im Unternehmen in entsprechender Qualität vorhanden sein.

### 3.3 Kunden- und grundstücksbezogene Daten

---

Neben den technischen Daten können auch kundenspezifische Daten die Grundlage für eine verursachergerechte Preisgestaltung bilden. In der Praxis wurden hier insbesondere Varianten gebildet, die auf die Anzahl der versorgten Wohneinheiten abstellen. Denkbar wären ebenfalls Modelle, die auf die Anzahl der versorgten Personen abzielen oder aber die versorgte Fläche als Maßstab der Verteilung nutzen. Diese Maßstäbe sind allerdings hinsichtlich ihrer Rechtssicherheit kritisch zu bewerten. Ebenfalls zur Anwendung kommt der Verbrauch als wesentlicher Maßstab der Verteilung der Kosten.

Anders als bei den technischen und wirtschaftlichen Daten können die Versorger bei kundenspezifischen Daten nicht in jedem Fall auf eigene Datenquellen zurückgreifen. Stehen die internen Datenquellen nicht zur Verfügung, so muss der Versorger diese Informationen von einem Dritten – dem Kunden – erfragen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Bestimmung der Daten in diesen Fällen sehr aufwendig sein dürfte. Darüber hinaus ist der Wille zur Zusammenarbeit Voraussetzung, um die Vollständigkeit der Daten zu erreichen. Unvollständige Datenbasen führen zur Unbrauchbarkeit der kompletten Grundgesamtheit. Zu berücksichtigen ist hierbei auch, dass die Möglichkeiten der Überprüfung der Daten grundsätzlich begrenzt sind.

Komplexe und gegebenenfalls auf mehrdimensionale Angaben der Kunden beruhende Tarifsysteme beinhalten zusätzlich das Risiko, dass neben der ursprünglichen Datenerhebung auch die Pflege der Daten mit einem erheblichen Aufwand verbunden sein dürfte. Grundsätzlich zur Verfügung stehen regelmäßig die tatsächlichen Verbrauchsmengen je Zähleinheit, da diese im Rahmen der mengenabhängigen Komponente erfasst werden. Insofern verursachen Tarifmodelle, die ausschließlich auf diesen kundenspezifischen Daten beruhen, keine zusätzlichen Kosten.



1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

**3.2**

**3.3**

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5



## › WASSERPREISMODELLE UND IHRE EIGNUNG NACH LEITKRITERIEN

Dieser Leitfaden unterstützt Sie dabei herauszuarbeiten, welche Entgeltmodelle die Anforderungen Ihres Versorgungsgebietes bestmöglich abbilden können. Dazu liefert der Leitfaden eine einordnende Bewertung verschiedener Modelle für die Wasserpreisbildung. Diese Bewertungen können allerdings nicht allgemeingültig ausfallen, sondern müssen vor Ort immer nochmals mit Blick auf die unternehmensindividuellen Rahmenbedingungen reflektiert werden.

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

## 4.1 Wasserpreismodelle in der Praxis

In der aktuellen Praxis der Wasserpreisbildung stellt die Koppelung eines Grundpreises mit einem Mengenpreis die Regel dar. Daher ist vor allem die **Bemessungsgrundlage für die Erhebung des Grundpreises von Interesse**. Die unternehmensindividuelle Entscheidung für ein Wasserpreismodell wird von verschiedenen Faktoren geprägt, die bereits in Kapitel 1 dargestellt wurden. Folgende Fragen sind demnach für den unternehmensindividuellen Entscheidungsprozess von besonderer Bedeutung:

- Welches Wasserpreismodell findet bislang Anwendung und wie stark unterscheiden sich die möglichen Modelle vom Status quo? Dabei muss der datentechnische Aufwand abgeschätzt und die kommunikative und „politische“ Umsetzbarkeit eines neuen Modells geprüft werden.
- Wie beeinflussen die in Kapitel 1 beschriebenen Rahmenbedingungen (bestehende Herausforderungen und strukturelle Gegebenheiten des Versorgungsgebietes) die Ziele der Wasserpreisbildung?
- Welches Modell ist am besten in der Lage, die unternehmensindividuelle Zielsetzung für die Wasserpreisgestaltung zu erfüllen?

Im Folgenden werden die einzelnen Modelle sowie deren Anforderungen aus datentechnischer und rechtlicher Sicht erläutert. Anschließend wird dargelegt, in welchem Maße die verschiedenen Modelle den einzelnen Leitkriterien Rechnung tragen und dadurch den Herausforderungen im Versorgungsgebiet begegnen können.

### EXKURS

#### Grundpreis und Mengenpreis – einige Grundlagen vorab

Aus rechtlicher Sicht dürfen bei der Bemessung des Grundpreises grundsätzlich die gesamten fixen Kosten berücksichtigt werden, nicht aber die variablen Kosten. Für Gebühren enthalten die Kommunalabgabengesetze teilweise die recht vage Einschränkung, dass die Grundgebühr so zu bemessen ist, dass in der Mehrzahl der Fälle noch eine angemessene Abrechnung nach der tatsächlichen Benutzung stattfindet (Art. 8 Abs. 2 Satz 3 KAG Bayern, § 12 Abs. 2 Satz 4 KAG Thüringen). Was fixe und was variable Kosten sind, richtet sich nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wäre es grundsätzlich sinnvoll, sämtliche fixen Kosten über den Grundpreis zu vereinnahmen, um einerseits maximale Erlösstabilität

und andererseits Verursachergerechtigkeit zu erreichen. Interpretationen ergeben sich hierbei hinsichtlich der den fixen Kosten zuzuordnenden Kostenarten. Unstreitig ist, dass die Kapitalkosten (bestehend aus Abschreibungen, Fremdkapitalzinsen und Eigenkapitalverzinsung) vollumfänglich dieser Kostenkategorie zuzuordnen sind. Problematischer wird die Betrachtung hingegen bei der Beurteilung der Personalaufwendungen, der sonstigen betrieblichen Aufwendungen (insbesondere auch bezüglich der Spartenabgrenzung Wasser zu etwaigen anderen Unternehmenssparten) sowie der Aufwendungen für Wartung und Instandhaltung. In diesen Fällen ist eine eindeutige Zuordnung eher schwierig und in der Praxis werden häufig Teile dieses Bereichs den fixen Kosten und andere Teile den variablen Kostenpositionen zuzuordnen sein. Konkrete Hinweise zur Zuordnung der einzelnen Posten werden detaillierter im gemeinsamen Leitfaden von VKU und BDEW zur Wasserpreiskalkulation aufgezeigt.

### EXKURS

#### Einheitliches Mengentgelt vs. variierendes Mengentgelt

Das Mengentgelt kann als einheitliches Mengentgelt über alle Abnahmetypfälle ausgestaltet sein, oder mit der Abnahmemenge ansteigen (progressives Mengentgelt) oder sinken (degressives Mengentgelt).

#### Rechtliche Bewertung

Die Zulässigkeit von Progressionen und Degressionen des Mengenpreises ist in den KAG teilweise ausdrücklich geregelt. Im Übrigen wird ein nicht linearer Mengenpreis von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung dort als unzulässig angesehen, wo das KAG eine Gebührenbemessung ausschließlich nach der Inanspruchnahme der Leistung zulässt. Lässt das KAG eine Gebührenbemessung auch nach Kostenverursachung zu, dann kann diese einen sachlichen Grund für eine nicht lineare Bemessung darstellen (insbesondere dann, wenn der Mengenpreis zu einem erheblichen Anteil auch die Fixkosten abdeckt).<sup>17</sup> Rechtsprechung zur progressiven oder degressiven Staffelung des Mengenpreises bei privatrechtlichen Entgelten ist nicht ersichtlich.

**Schlussfolgerungen:** Eine nicht lineare Staffelung des Mengenpreises bedarf auch bei privatrechtlichen Entgelten eines sachlichen Grundes. Ein solcher kann insbesondere in der **unterschiedlichen Kostenverursachung** liegen. In Bezug auf die eigentliche Wasserlieferung kann ein Anknüpfungspunkt zum Beispiel ein Unterschied bei der Höhe der Konzessionsabgabe oder des

Wasserentnahmeentgelts sein. Soweit der Mengenpreis auch die Vorhaltekosten abdeckt, können diesbezügliche Unterschiede Differenzierungen gestatten. **Sachlich nachvollziehbar muss in jedem Falle auch die konkrete Ausgestaltung der Progression oder Degression sein.** Soweit ein nicht linearer Mengenpreis nicht mit höheren bzw. geringeren variablen Kosten begründet wird,

sondern mit unterschiedlichen fixen Kosten, ist zu beachten, inwieweit diese bereits im Grundpreis berücksichtigt werden. Es darf also weder zu einer mehrfachen Berücksichtigung noch zu Widersprüchen dergestalt kommen, dass der Gesamtpreis bei unterschiedlichen Wassermengen nicht nachvollziehbaren Sprüngen unterliegt.

## 4.2 Das klassische Modell – Grundpreisbemessung nach Zählergröße

### 4.2.1 Kurzbeschreibung des Modells

Das bislang in der Praxis gängigste Modell für die Berechnung des verbrauchsunabhängigen Grundpreises ist die Größe des eingebauten Hauptwasserzählers.<sup>18</sup> Die Verwendung der Zählergröße dient als Annäherung an die Vorhalteleistung des Wasseranschlusses und als Verteilungsmaßstab für die fixen Kosten der Wasserbereitstellung. Je größer der Zähler, desto höher ist in der Regel der veranschlagte Grundpreis. Die Zählergröße wird nach der vom Kunden gewünschten Lieferanforderung und im Einklang mit den anerkannten Regeln der Technik<sup>19</sup> festgelegt und bildet die maximale Wasserversorgungsleistung an der Verbrauchsstelle ab. Unterschiedliche Zählergrößen stehen daher für eine unterschiedliche Leistungsvorhaltung.



### Beispiel-Preisblatt: Wasserpreismodell der Wasserversorgung Musterstadt

Die Preise der Wasserversorgung Musterstadt ergeben sich aus einem verbrauchsabhängigen Mengenpreis und einem von der Zählergröße abhängigen Grundpreis.

1. **Verbrauchspreis:** Der Preis für einen Kubikmeter Trinkwasser beträgt 1,284 Euro (1,20 Euro netto).
2. **Grundpreis:** Die Höhe des Grundpreises richtet sich nach der Größe des am jeweiligen Hausanschluss eingebauten Wasserzählers. Der Grundpreis beträgt je Zähler und Jahr:

Zählergröße bis QN*	Q3**	Grundpreis je Zähler und Jahr	
		Netto	Brutto
2,5 m³/h	4	151,23 Euro	161,8161 Euro
6,0 m³/h	10	362,95 Euro	388,3565 Euro
10,0 m³/h	16	604,92 Euro	647,2644 Euro
150,0 m³/h	250	9.073,72 Euro	9.708,8804 Euro

\*) QN = Nenndurchfluss in m³/h  
 \*\*) Q3 = Dauerdurchfluss in m³/h

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

<sup>17</sup> Ablehnend insoweit das VG Cottbus, Urteil vom 01.11.2012 – 6 K 428/11, wonach auch bei einem zum Teil die Fixkosten abdeckenden Mengenpreis nur ein in Relation zur Abnahmemenge degressiver Anstieg der variablen Kosten einen degressiven Mengenpreis rechtfertigen könne. Denn letztlich führe jeder – auch der von Kleinverbrauchern – abgenommene Kubikmeter Wasser gleichermaßen zu einer Reduzierung der Fixkostenbelastung pro Kubikmeter, weshalb es sich bei einer Degression des Mengenpreises bei großen Abnahmemengen um eine mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung und Leistungsproportionalität nicht vereinbare Subventionierung von Großverbrauchern handele.

<sup>18</sup> Vgl. VKU-Mitgliederbefragung 2014 und 2016.

<sup>19</sup> Vgl. DVGW-Arbeitsblatt W4-06

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

**Berechnungsbeispiel:****Ermittlung von Grund- und Mengenpreis**

Für ihr Wasserpreismodell hat die Wasserversorgung Musterstadt die gesamten für die Wasserversorgung anfallenden Kosten zugrunde gelegt.

Gesamtkosten	4.000.000 Euro
Fixe Kosten	3.200.000 Euro
Variable Kosten	800.000 Euro
Wasserabgabe	2.000.000 m <sup>3</sup>

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

Um die Höhe der fixen Kosten zu bestimmen, hat die Wasserversorgung Musterstadt die Kosten für Abschreibungen, Zinsen sowie die mengenunabhängigen operativen Kosten ermittelt. Bei der Gestaltung des Preismodells soll beispielhaft erreicht werden, dass 50 Prozent der fixen Kosten (1.600.000 Euro) und damit 40 Prozent der Gesamtkosten über Erlöse aus den Grundpreisen erwirtschaftet werden und die Zählerpreise linear mit der Zählergröße ansteigen. Unter dieser Prämisse ermittelt die Wasserversorgung Musterstadt ihre Grundpreise wie folgt:

Die Höhe des Grundpreises für die jeweiligen Zählergrößen ermittelt die Wasserversorgung Musterstadt anhand der Anzahl der insgesamt im Versorgungsgebiet verbauten Zähler und des jeweiligen Nenndurchflusses. Auf dessen Basis wird eine Äquivalenzziffer berechnet, die durch Multiplikation mit der Zähleranzahl die gewichtete Anzahl der Zähler ergibt. Die gewichtete Anzahl der Zähler einer Zählergröße im Verhältnis zur Summe der gewichteten Zähler ergibt den Prozentwert, mit dem der Zählergruppe der Anteil der Kosten zugeordnet wird. Zur Verdeutlichung wird das folgende Beispiel angeführt.

**Berechnungsbeispiel:** In ihrem Versorgungsgebiet hat die Wasserversorgung Musterstadt 100 Zähler der Größe QN 6 verbaut. Bei einem 2,4-fachen Nenndurchfluss gegenüber einem Zähler der Größe QN 2,5 (Äquivalenzziffer) ergibt sich eine gewichtete Anzahl von 240. Bezogen auf die gesamte Bemessungsgrundlage von 10.580 (gewichteten) Wasserzählern entfallen auf die Zähler der Größe QN 6 insgesamt 2,27 Prozent (= 240/10.580) oder 36.294,90 Euro der insgesamt abzudeckenden Fixkosten in Höhe von 1.600.000 Euro. Daraus ergibt sich ein Grundpreis für einen der insgesamt 100 QN 6-Zähler in Höhe von 362,95 Euro. Die Grundpreise für die weiteren Zählergrößen werden analog ermittelt.

Die verbleibenden Kosten in Höhe von 2.400.000 Euro, die nicht über die Grundpreise gedeckt werden sollen, legt die Wasserversorgung Musterstadt auf die Wasserabgabe um. Bei einer prognostizierten Wasserabgabe von 2.000.000 Kubikmetern pro Jahr bedarf es folglich eines Verbrauchspreises von 1,20 Euro pro Kubikmeter, um die Kosten vollständig zu decken.



**Hinweis zum Beispiel:** Problematisch wird diese Form der Preisbildung, wenn sich die Struktur der über eine spezifische Zählergröße versorgten Wohngebäude sehr heterogen darstellt. Dies soll ein Beispiel verdeutlichen, bei dem über die Zählergröße QN 2,5 sowohl 3.000 Ein-/Zweifamilienhäuser als auch 5.000 Mehrfamilienhäuser mit bis zu 10 Wohneinheiten und 2.000 Mehrfamilienhäuser mit mehr als 10 Wohneinheiten versorgt werden. In diesem Fall würde ein Einfamilienhaus gegebenenfalls den 20- bis 30-fachen Grundpreis eines Haushalts in einem Mehrfamilienhaushalt bezahlen. Betragsmäßig steigt dieses Missverhältnis, je höher der Anteil der Fixkosten ist, der über den Grundpreis gedeckt werden soll.

Zählergröße	Anzahl Zähler	Äquivalenzziffer*	Anzahl Zähler (gewichtete)	Umlage fixe Kosten		Preis pro Zähler
	[n]			[%]	[Euro]	[Euro]
QN 2,5	10.000	1,0	10.000	94,52	1.512.287,33	151,23
QN 6	100	2,4	240	2,27	36.294,90	362,95
QN 10	10	4,0	40	0,38	6.049,15	604,92
QN 100	5	60,0	300	2,83	45.368,62	9.073,72
<b>Summe</b>	10.115		10.580	100	1.600.000,00	

\* Die Äquivalenzziffer beschreibt den x-fachen Nenndurchfluss eines QN 2,5-Zählers.



## PRAXISTIPP

### Grundpreisbemessung nach Zählergröße

- **Analyse der Zählergrößenverteilung** im Versorgungsgebiet: Welcher Kundenanteil entfällt auf die einzelnen Zählergrößen? Welche Kundenstruktur liegt dahinter (Einfamilien- vs. Mehrfamilienhaus)? (→ deckt eine Zählergröße sehr heterogene Kunden ab, kann sich dies negativ auf die Leitkriterien Potential zur Grundpreisanpassung und Verursachergerechtigkeit auswirken.)
- In der Regel erfolgt die **Preisstaffelung** linear nach dem Nenndurchfluss des Wasserzählers (siehe auch rechtliche Bewertung): Welche Kriterien können maßgeblich sein, um die Höhe des Entgeltsprungs festzulegen?

#### 4.2.2 Rechtliche Bewertung

Das klassische Modell der Berechnung des Grundpreises nach Anzahl und Größe der Zähler wirft rechtlich vergleichsweise wenige Fragen auf. Diese betreffen zudem weniger die grundsätzliche Zulässigkeit des Modells als seine Umsetzung im Detail.

#### Grundsätzliche Zulässigkeit des Modells

- **Rechtsprechung:** Die grundsätzliche Zulässigkeit des Modells ist in der Rechtsprechung anerkannt.<sup>20</sup>

#### Staffelung des Grundpreises für unterschiedliche Zählergrößen

- **Rechtsprechung:** Eine beliebige Staffelung des Grundpreises verstößt nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz.<sup>21</sup> Als zulässig angesehen wird eine (zumindest annähernd) lineare Staffelung nach dem Nenndurchfluss des Wasserzählers.<sup>22</sup> Bei progressiven oder degressiven Staffelungen im Verhältnis zum Nenndurchfluss des Zählers sieht die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung dagegen – sofern solche nicht schon durch das jeweilige KAG untersagt werden – jedenfalls dann einen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz vor, wenn sie ohne erkennbaren sachlichen Grund erfolgen.<sup>23</sup> Wenn das einschlägige KAG eine Berücksichtigung der Kostenverursachung erlaubt, können im Verhältnis zur Zählergröße nichtlinear steigende Kosten ein sachlicher Grund insbesondere für eine Degression sein.<sup>24</sup>
- **Schlussfolgerungen:** Eine nichtlineare Staffelung in Bezug auf den Nenndurchfluss der Wasserzähler bedarf auch bei privatrechtlichen Entgelten eines sachlichen Grundes. Dabei kann auch die Kostenverursachung berücksichtigt werden.

**Zusammenfassende Risikobewertung aus rechtlicher Sicht:** Werden die soeben erläuterten Grundsätze beachtet, so sind die **rechtlichen Risiken des Modells** als **gering** einzustufen.

#### 4.2.3 Datentechnische Anforderungen

Das Zählermodell ist als technische Norm anerkannt und weit verbreitet. Dementsprechend sind die datentechnischen Anforderungen des Zählermodells niedrig. Es werden lediglich Daten über die Größe der Wasserzähler sowie die Höhe der tatsächlichen Wasserverbräuche benötigt, die den meisten Wasserversorgern schon vorliegen bzw. regelmäßig ermittelt werden.

<sup>20</sup> BVerwG, Beschluss vom 25.10.2001 – 9 BN 4/01; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 11.11.2004 – 2 S 706/04; Bayerischer VGH, Urteil vom 14.02.2006 – 23 B 05.2353; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 24.11.1999 – 2 K 19/97; OVG Thüringen, Urteil vom 12.12.2001 – 4 N 595/94. Teilweise wird die Notwendigkeit weiterer Differenzierungen erwogen, wenn ein sehr hoher Anteil der Fixkosten über den Grundpreis abgedeckt wird und fast alle Kunden über dieselbe Zählergröße verfügen, da dann das Modell einer Einheitsgebühr gleichkomme, die unterschiedliche Vorhalteleistungen nicht mehr berücksichtige (so z. B. OVG Brandenburg, Urteil vom 06.06.2007 – 9 A 77/05).

<sup>21</sup> OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 15.08.1995 – 6 L 44/95; OVG Thüringen, Urteil vom 12.12.2001 – 4 N 595/94.

<sup>22</sup> OVG Thüringen, Urteil vom 12.12.2001 – 4 N 595/94.

<sup>23</sup> OVG Brandenburg, Urteil vom 22.05.2002 – 2 D 78/00.NE (im Ergebnis offengelassen, da nicht entscheidungserheblich); OVG Thüringen, Urteil vom 12.12.2001 – 4 N 595/94.

<sup>24</sup> OVG Niedersachsen, Urteil vom 26.03.2003 – 9 KN 439/02; VG Cottbus, Urteil vom 01.11.2012 – 6 K 428/11 (befürwortend, aber letztlich nicht entscheidungserheblich).

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

#### 4.2.4 Modellbewertung anhand der Leitkriterien für die Wasserpreisbildung

- » **Entgeltstabilität:** Wie das klassische Zählermodell mit Blick auf das Kriterium der Entgeltstabilität abschneidet, hängt in hohem Maße davon ab, wie hoch der mengenunabhängige Erlösanteil ausfällt. Grundsätzlich ermöglicht das klassische Zählermodell eine Annäherung der Kosten- und Erlösfunktion. In der aktuellen Praxis wird jedoch oftmals nur ein geringer Anteil der Gesamterlöse aus der über die Zählergröße bemessenen fixen Entgeltkomponente eingenommen, sodass dem variablen Entgelt weiterhin eine hohe Bedeutung zukommt. In Verbindung mit einer rückläufigen Nachfrage (absolut oder pro Anschluss) führt dies regelmäßig zu der Notwendigkeit einer Entgelterhöhung.
- » **Verursachergerechtigkeit:** Die Vorhaltung und die mögliche Inanspruchnahme des Versorgungssystems werden nur näherungsweise abgebildet, da sehr heterogene Abnahmetypfälle durch oft gleiche Zählergrößen versorgt werden (zum Beispiel können laut DVGW-Arbeitsblatt W 406 über einen Zähler der Größe Q3=4 Wohngebäude mit bis zu 30 Wohneinheiten versorgt werden).
- » **Potential zur Grundpreisanpassung:** Der Grad der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit in Form einer Kostendeckung hängt von der Gewichtung des mengenunabhängigen Entgeltbestandteils, das heißt dem Anteil fixer Erlöse an den Gesamteinnahmen, ab. Beim Zählermodell kann dieser Anteil nur sehr bedingt erhöht werden, weil ein hoher Grundpreis insbesondere die Jahresrechnung von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie von gewerblichen Kunden mit Zählern kleinerer Größe und relativ geringer Nachfrage erheblich ansteigen ließe, während sich ein hoher Grundpreis zum Beispiel in einem 30-Wohneinheiten-Gebäude auf 30 Haushalte verteilen und damit erheblich weniger stark ins Gewicht fallen würde. Zwar handelt es sich bei der Zählergröße um eine etablierte und anerkannte Bemessungsgrundlage, eine starke Erhöhung des Grundpreisanparts führt jedoch zu den oben dargestellten signifikanten Preissprüngen bei einzelnen Kundengruppen mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Akzeptanz.
- » **Transparenz:** Die Kombination aus mengenabhängigen und mengenunabhängigen Entgeltkomponenten ist in vielen Branchen üblich, sodass dies nicht erklärungsbedürftig ist. Daneben bedarf auch die Zählergröße als Bemessungsgrundlage in der Regel keiner ausführlichen

Erläuterung, weil sie in der Wasserversorgung vielfach anzutreffen ist. Die einfache Nachvollziehbarkeit der Jahresrechnung ist somit gegeben.

- » **Einmaliger Erhebungsaufwand:** Die Angaben zur Zählergröße liegen in der Regel beim Versorger vor, sodass keine separate Erhebung notwendig ist.
- » **Laufender Verwaltungsaufwand:** Die Zählergröße wird in der Regel nur selten verändert und falls dies doch der Fall ist, wird dies vom Versorger selbst vorgenommen, sodass die Übertragung dieser Information in das Abrechnungssystem einen zu vernachlässigenden Verwaltungsaufwand darstellt. Wird der Grundpreisanpart jedoch wirklich signifikant erhöht, ist davon auszugehen, dass Kunden auf einen kleineren Zähler zurückgreifen wollen, sodass der damit verbundene Verwaltungsaufwand inklusive des physischen Prozesses des Zählerwechsels als hoch einzustufen ist.

#### 4.2.5 Gesamtbewertung des Modells

Leitkriterium	Bewertung
Rechtssicherheit	++
Entgeltstabilität	0
Verursachergerechtigkeit	-
Potential zur Grundpreisanpassung	-
Transparenz	+
Einmaliger Erhebungsaufwand	++
Laufender Verwaltungsaufwand	+

Skala: Erfüllungsgrad des Leitkriteriums  
 sehr niedrig (--), niedrig (-), durchschnittlich (0), hoch (+), sehr hoch (++)  
 nicht bewertbar (I)

## 4.3 Grundpreisbemessung nach Zählergröße und Wasserbezugsmenge

### 4.3.1 Kurzbeschreibung des Modells

Im Unterschied zum klassischen Zählermodell (siehe Kapitel 4.2) hängt in diesem Modell der Grundpreis nicht allein von der Zählergröße, sondern zusätzlich von der bezogenen Wassermenge ab. Dazu wird auf Basis des kundenspezifischen Jahresverbrauchs eine Grundpreisstufe ermittelt. Durch die Kombination der beiden Bemessungsgrundlagen (Zählergröße und Wassermenge) erfolgt eine konkretisierte Annäherung an unterschiedliche Vorhaltekosten. Der unterschiedlichen Nachfragemenge der Kunden innerhalb einer Zählergröße wird mit diesem Veranlagungsmodell Rechnung getragen. Gleichzeitig wird es den Kunden ermöglicht, die Höhe des Grundpreises durch die eigene Wassernachfrage zu beeinflussen. In der Folge wird das Modell von Kunden oft als „gerechterer“ Maßstab für die Kostenverteilung angesehen.

#### Berechnungsbeispiel



Die Höhe des Grundpreises bemisst sich  
(1) nach der **Zählergröße**

QN 2,5 --  
QN 6 --  
QN 10 --



→ ...



(2) nach der **jährlichen Wasserbezugsmenge**

0 – 100 m<sup>3</sup>  
101 – 200 m<sup>3</sup>  
...

### 4.3.2 Rechtliche Bewertung

Obwohl sich das Modell in der Praxis etabliert hat, war es bisher kaum Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Dies spricht für seine grundlegende rechtliche Akzeptanz. Dennoch kann eine Staffelung des Grundpreises nach der Wasserbezugsmenge rechtliche Fragen sowohl auf der Ebene der grundsätzlichen Zulässigkeit des Modells als auch auf der Ebene seiner konkreten Ausgestaltung aufwerfen. Letzteres betrifft vor allem die Bildung der verschiedenen Grundpreisstufen.



#### PRAXISTIPP

#### In der Diskussion | Grundpreisbemessung nach Zählergröße und Wasserbezugsmenge

- [Siehe auch Ausführungen zum klassischen Zählermodell]
- Die **Festlegung der Staffलगrenzen** nach der Wasserbezugsmenge erfordert eine umfassende Analyse der unternehmensspezifischen Kundenverteilung und deren jährliche Nachfrage in den letzten Abrechnungsperioden. Kleinere Staffelspannen führen in der Regel dazu, dass ein größerer Anteil der Kunden einen Anreiz hätte, jährlich zwischen den Staffeln zu wechseln. Gleichzeitig sind die mit einem Wechsel verbundenen finanziellen Auswirkungen für den einzelnen Kunden geringer als bei größeren Staffeln. → unternehmensindividuelle Staffलगrenzen erforderlich.

#### Grundsätzliche Zulässigkeit des Modells

- **Rechtsprechung:** Rechtsprechung, die sich konkret mit der Zulässigkeit der Grundpreisstaffellung in Abhängigkeit von der Wassermenge befasst, gibt es nur sehr vereinzelt. Generell erkennen zivil- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung einerseits einen weiten Gestaltungsspielraum des Versorgers bei der Wahl des Maßstabs für mengenunabhängige Entgelte an. Andererseits geht jedenfalls die Rechtsprechung aber auch davon aus, dass die Grundgebühr die verbrauchsunabhängigen Kosten abdecke und sie deshalb nicht nach dem Maß der tatsächlichen Inanspruchnahme, sondern verbrauchsunabhängig nach einem Wahrscheinlichkeitsmaßstab bemessen werde, der sich an der abrufbaren Leistung als Anhalt für die vorzuhaltende Höchstlastkapazität zu orientieren pflege.<sup>25</sup> Soweit erkennbar sieht das OVG Sachsen-Anhalt als bisher einziges Gericht auf dieser Grundlage speziell das vorliegende Modell als rechtswidrig an, da der tatsächlichen Abnahmemenge keine Aussagekraft hinsichtlich der Inanspruchnahme der Vorhalteleistung zukomme und sie daher kein tauglicher Maßstab sei.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> BVerwG, Urteil vom 01.08.1986 – 8 C 112/84; BGH, Urteil vom 20.05.2015 – VIII ZR 164/14.

<sup>26</sup> OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 12.02.2008 – 4 L 264/07 (bezogen auf eine nach der Frischwassermenge gestaffelte Abwassergrundgebühr).

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

Demgegenüber hält das LG Mönchengladbach einen nach Abnahmemenge gestaffelten „Systempreis“ jedenfalls für Gewerbekunden als zulässig an.<sup>27</sup>

- **Schlussfolgerungen:** Für die Zulässigkeit des Modells lässt sich durchaus argumentieren, dass auch die tatsächliche Wasserabnahme einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab für das Maß der Inanspruchnahme und die Kosten der Vorhalteleistung darstellt, der im Regelfall sogar genauer ist als der Zähler- oder Wohneinheiten-Maßstab. Auch der empirische Befund, dass bisher scheinbar kein weiteres Gericht und insbesondere kein Zivilgericht das Modell rechtlich in Frage gestellt hat, spricht für seine Zulässigkeit. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass zukünftig weitere Gerichte, die sich mit dem Modell zu befassen haben, die Abnahmemenge nicht als aussagekräftig für die Inanspruchnahme der Vorhalteleistung und damit den Gestaltungsspielraum des Versorgers als überschritten ansehen. Selbst wenn bei privatrechtlichen Entgelten allein auf das Maß der Kostenverursachung abgestellt wird, könnte die tatsächliche Abnahmemenge als Anknüpfungspunkt in Frage gestellt werden, da die Vorhaltekosten auch bei schwankenden Abnahmemengen gleich bleiben. Die Wahrscheinlichkeit, dass es überhaupt zu Klagen kommt, erscheint nach den bisherigen Erfahrungen bei diesem Modell allerdings relativ gering, da es aus Kundensicht zu einer höheren Gerechtigkeit bei der Kostenverteilung führt, jedenfalls wenn bei seiner Einführung darauf geachtet wird, dass es nur für wenige Kunden und nur in geringem Ausmaß zu Preiserhöhungen kommt.

#### Anforderungen an die Staffelung des Grundpreises

- **Rechtsprechung:** Rechtsprechung, die sich mit Einzelfragen der Staffelung des Grundpreises nach Abnahmemenge befasst, ist nicht ersichtlich.
- **Schlussfolgerungen:** Werden beim Grundpreis in Abhängigkeit von der Abnahmemenge Stufen gebildet, so führt dies dazu, dass im Grenzbereich zwischen zwei Stufen minimale jährliche Schwankungen der Abnahmemenge eines Kunden eine Einordnung mal in die eine und mal in die andere Grundpreisstufe zur Folge haben können. Dies rechtlich zu rechtfertigen erscheint umso schwieriger, je größer die preislichen Sprünge zwischen den Stufen sind und je höher der über den Grundpreis abgedeckte Anteil der Fixkosten ist. Andererseits führt eine sehr kleinteilige Staffelung zwar zu geringeren preislichen Sprüngen, jedoch wird mit zunehmender Stufenanzahl der

Unterschied zu einem rein variablen Entgelt geringer – was die Grundidee des Grundpreises weiter konterkariert. Erfolgt eine zusätzliche Staffelung des Grundpreises nach Abnahmemengen nicht bei allen Zählergrößen, ist zudem darauf zu achten, dass es keine Fälle gibt, in denen der Gesamtpreis für dieselbe Abnahmemenge bei einem größeren Zähler niedriger ist als bei einem kleineren Zähler. Eine solche Ungleichbehandlung ließe sich sachlich kaum rechtfertigen.

#### Zusammenfassende Risikobewertung aus rechtlicher Sicht:

Sollte das Modell doch einmal Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen werden, so ist zumindest mit einem erhöhten Begründungsaufwand gegenüber dem klassischen Zählermodell zu rechnen. Dazu sollten die konkreten Staffeln in sachlich nachvollziehbarer Weise gebildet werden.

#### 4.3.3 Datentechnische Anforderungen

Dieses Wasserpreismodell benötigt für die Abrechnung lediglich die Verbrauchsmengen sowie die Zählergrößen und weist somit nur niedrige datentechnische Anforderungen auf.

#### 4.3.4 Modellbewertung anhand der Leitkriterien für die Wasserpreisbildung

- › **Entgeltstabilität:** Die Bewertung des Kriteriums der Entgeltstabilität ist abhängig von der Entwicklung der Wassernachfrage. Bei zurückgehender Nachfrage ist das Kriterium aus zwei Gründen nicht erfüllt: Einerseits sinkt der Erlös der variablen Entgeltkomponente und andererseits der Erlös der mengenabhängigen Grundpreiskomponente. Eine dadurch notwendig werdende Entgeltsteigerung erhöht den Anreiz zu weiterem Wassersparen in höherem Maße als beim reinen Zählermodell. Dies kann mitunter eine Entgeltspirale in Gang setzen, durch die insbesondere solche Kundengruppen benachteiligt werden, die ihren Wassergebrauch nicht oder nur in sehr geringem Umfang einschränken können.
- › **Verursachergerechtigkeit:** Eine stärkere Ausrichtung am tatsächlichen Verbrauch und nicht allein an der Zählergröße führt dazu, dass dieses Modell verursachergerechter ist als das klassische Zählermodell. Gleichzeitig kann auch bei diesem Modell der Grundpreisanteil nicht ohne erhebliche Verwerfung bei einzelnen Kundengruppen auf ein Maß gehoben werden, das einer wünschenswerten Annäherung der Erlös- an die Kostenstruktur entspricht und damit als verursachergerecht zu bezeichnen wäre.

<sup>27</sup> LG Mönchengladbach, Urteil vom 06.04.2017 – 1 O 170/15; in dem zu entscheidenden Fall setzte sich der Tarif aus einem einheitlichen Mengenpreis und einem so genannten Systempreis zusammen, der bei Wohnnutzung nach Wohneinheiten bemessen wurde und sich bei gewerblicher Nutzung aus einem festen Sockelbetrag und einer nach Abnahmemenge gestaffelten Komponente zusammensetzte.

- » **Potential zur Grundpreisanpassung:** Bei diesem Modell kann der Anteil der Grundpreiseinnahmen an den Gesamteinnahmen aufgrund der zusätzlichen mengenabhängigen Grundpreiskomponente zunächst stärker erhöht werden, als dies beim reinen Zählermodell der Fall ist. Gleichzeitig birgt dies jedoch ein Erlösrisiko, weil bei zurückgehender Nachfrage nicht nur der über den Mengenpreis erzielte Erlös sinkt, sondern zugleich auch ein Teil der Grundpreiseinnahmen wegfällt. Die Kostendeckung wäre deshalb in einer Region mit zurückgehender Nachfrage (absolut oder pro Anschluss) bei diesem Modell stärker gefährdet als zum Beispiel beim klassischen Zählermodell. Die Bemessungsgrundlage Zählergröße ist in der Branche üblich; die Nutzung der Menge zur Bestimmung der Grundpreishöhe ist eher selten anzutreffen, stellt aber auch keine regelrechte Ausnahme dar. Die stärkere Differenzierung des Grundpreises durch zwei Bemessungsgrundlagen mag durchaus als akzeptanzfördernd wirken. Gleichzeitig ist aber zu bedenken, dass ein höherer Grundpreisanteil gewisse Preissprünge für einzelne Kundengruppen zur Folge haben wird – auch wenn diese nicht so stark ausfallen wie beim klassischen Zählermodell.
- » **Transparenz:** Die Komplexität in der Veranlagung ist im Vergleich zum klassischen Zählermodell etwas höher, dennoch sollte die eigene Eingruppierung aus Kundensicht mit Beispielrechnungen leicht nachvollziehbar sein. Ein erhöhter Informationsbedarf besteht jedoch möglicherweise bei einem etwaigen Stufenwechsel infolge einer Mengendifferenz zum Vorjahr.
- » **Einmaliger Erhebungsaufwand:** Die Angaben zur Zählergröße liegen in der Regel beim Versorger vor, sodass keine separate Erhebung notwendig ist.
- » **Laufender Verwaltungsaufwand:** Die Zählergröße wird in der Regel nur selten verändert – und falls dies doch der Fall ist, wird dies vom Versorger selbst vorgenommen, sodass die Übertragung dieser Information in das Abrechnungssystem einen zu vernachlässigenden Verwaltungsaufwand darstellt. Dennoch besteht bei der Abrechnung ein etwas höherer Aufwand als zum Beispiel beim klassischen Zählermodell (siehe Kapitel 4.2), da Kunden in verschiedenen Jahren trotz relativ geringer Mengendifferenzen unterschiedlich hohe Jahresrechnungen erhalten und dies zu vermehrten Rückfragen beim Kundenservice führen dürfte.

#### 4.3.5 Gesamtbewertung des Modells

Leitkriterium	Bewertung
Rechtssicherheit	+
Entgeltstabilität	o
Verursachergerechtigkeit	o
Potential zur Grundpreisanpassung	+
Transparenz	+
Einmaliger Erhebungsaufwand	++
Laufender Verwaltungsaufwand	++

Skala: Erfüllungsgrad des Leitkriteriums  
 sehr niedrig (--), niedrig (-), durchschnittlich (o), hoch (+), sehr hoch (++)  
 nicht bewertbar (I)

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

## 4.4 Wohneinheiten-Modell

### 4.4.1 Kurzbeschreibung des Modells

Bei dem Wohneinheiten-Modell wird der Grundpreis nach der Anzahl der Wohneinheiten in einem Gebäude für die Berechnung der verbrauchsunabhängigen Entgelte herangezogen. Das Modell hat sich in den letzten Jahren zunehmend in der Praxis etabliert – und das über alle Versorgungsgebietsgrößen hinweg. Im Kern zielt das Wohneinheiten-Modell darauf ab, die Vorhaltekosten über die unterschiedlichen Kundentypen im Versorgungsgebiet ausgewogen zu verteilen. Der Grundpreis kann in diesem Modell linear ausgestaltet sein, das heißt, für jede Wohneinheit würde das gleiche Entgelt anfallen, unabhängig von der Größe des Wohngebäudes. Darüber hinaus lässt sich der Grundpreis aber auch degressiv ausgestalten, sodass die Grundgebühr pro Wohneinheit mit zunehmender Gebäudegröße sinkt. Auf diese Weise werden die technischen Synergieeffekte abgebildet, die bei der Versorgung größerer Wohngebäude aufgrund der geringeren Gleichzeitigkeit der Abnahme entstehen. Die Vorhalteleistung für ein 10-Wohneinheiten-Gebäude ist kostenintensiver als für ein Einfamilienhaus – die Kosten entsprechen jedoch nicht dem 10-fachen, sodass eine degressive Preisgestaltung als verursachergerechter angesehen werden kann.

Bei der Bemessungsgrundlage Wohneinheit wird dem Gleichbehandlungsgrundsatz und damit „fairen“ Preisen Rechnung getragen: Die Systemvorhaltung verursacht Kosten für jede versorgte Einheit, unabhängig davon, ob es sich um ein Einfamilienhaus oder eine Mietwohnung in einem Mehrfamilienhaus handelt. Da eine Vorhaltung dieser Versorgungsleistung auch für leerstehende Wohneinheiten erfolgt, wird auch in diesem Falle ein Grundpreis erhoben. Für gewerblich oder gemischt genutzte Objekte können der Zählermaßstab oder Wohneinheiten-Gleichwerte (das heißt die Bildung eines nachvollziehbaren und konsistenten Äquivalents, zum Beispiel durch Heranziehung der Anzahl der Gewerbeeinheiten oder durch Vergleich mit den Nachfrage-Bandbreiten von Gewerbekunden) zur Bemessung des Grundpreises herangezogen werden.

Anzahl Wohneinheiten	Preis pro Wohneinheit (netto)	Preis pro Gebäude (netto)
1	80,00 €	80,00 €
2	80,00 €	160,00 €
3	80,00 €	240,00 €
4	80,00 €	320,00 €
5	80,00 €	400,00 €
6	80,00 €	480,00 €
7	80,00 €	560,00 €
8	80,00 €	640,00 €
9	80,00 €	720,00 €
10	80,00 €	800,00 €
11	80,00 €	880,00 €
12	80,00 €	960,00 €
13	80,00 €	1.040,00 €
14	80,00 €	1.120,00 €
15	80,00 €	1.200,00 €
...	...	...

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)



**Beispiel-Preisblatt 1:**  
**Wasserpreismodell der Wasserversorgung**  
**Musterstadt (Haushaltskunden-Segment,**  
**lineare Preisgestaltung)**

Die Preise der Wasserversorgung Musterstadt bestehen aus einem verbrauchsabhängigen Mengenpreis und einem von der Anzahl der Wohneinheiten abhängigen Grundpreis, der linear verläuft.

1. **Verbrauchspreis:** 1,10 Euro/m<sup>3</sup> (netto)
2. **Grundpreis:** Linearer Grundpreis i. H. v. 80,00 € pro Wohneinheit



**Beispiel-Preisblatt 2:**  
**Wasserpreismodell der Wasserversorgung**  
**Musterstadt (Haushaltskunden-Segment,**  
**degressive Preisgestaltung)**

Die Preise der Wasserversorgung Musterstadt bestehen aus einem verbrauchsabhängigen Mengenpreis und einem von der Anzahl der Wohneinheiten abhängigen Grundpreis, der degressiv verläuft.

1. Verbrauchspreis: 1,10 Euro/m<sup>3</sup> (netto)
2. Grundpreis: Degressiver Grundpreis abhängig von Gebäudegröße

Anzahl Wohneinheiten	Preis pro Wohneinheit (netto)	Preis pro Gebäude (netto)
1	100,00 €	100,00 €
2	85,00 €	170,00 €
3	75,00 €	225,00 €
4	67,00 €	268,00 €
5	61,00 €	305,00 €
6	56,50 €	339,00 €
7	53,00 €	371,00 €
8	50,00 €	400,00 €
9	47,50 €	427,50 €
10	45,00 €	450,00 €
11	42,50 €	467,50 €
12	40,00 €	480,00 €
13	38,00 €	494,00 €
14	36,00 €	504,00 €
15	34,00 €	510,00 €
...	...	...



**PRAXISTIPP**

**Grundpreisbemessung nach Wohneinheiten**

- Der Definition der Wohneinheit kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Die nachfolgende rechtliche Bewertung gibt einen Überblick, worauf speziell zu achten ist.
- Insbesondere in einer Kommune mit einem hohen Anteil an Mietwohnungen kann die Einführung eines degressiven Wohneinheiten-Tarifs sinnvoll sein, um dem Vorwurf einer Benachteiligung großer Wohnkomplexe argumentativ entgegenzutreten. Darüber hinaus stärkt diese Herangehensweise die Verursachergerechtigkeit und erhöht dadurch das Potential zur Grundpreisanpassung.
- Selbstauskunft der Hauseigentümer über die Anzahl der Wohneinheiten erforderlich: Die Selbstauskunft zur Erhebung der notwendigen Daten kann als Kommunikationsinstrument verstanden werden und erhöht die Stakeholder-Akzeptanz. Ein „Alleingang“ ohne Einbindung der Kunden durch Selbstauskunft kann Zweifel an der Datenqualität und der sich daraus ergebenden Modellgestaltung wecken und ist daher nicht ratsam. Außerdem stellt die Selbsterklärung des Kunden die Basis dar, um fortan auf Basis einer anderen Bemessungsgrundlage abrechnen zu können.
- Mit der Bemessungsgrundlage Wohneinheiten-Anzahl wird der standardisierte Haupt- oder Hauswasserzähler auf seine eigentliche Grund-

funktion zur Mengenerfassung reduziert. Generell kann der Konflikt mit Privathaushalten, ob sich ein angemessener Zähler im Einbau befindet, damit beendet werden. Gleichzeitig führt ein gegebenenfalls notwendiger Wechsel von größeren zu kleineren Zählern aus Hygienegründen (Stagnation in der Hausinstallation) nicht mehr zu Erlöseinbußen bei dem Versorger, wenn die Zählergröße nicht mehr abrechnungsrelevant ist.

Zur besseren Nachvollziehbarkeit der unterschiedlichen Preisgestaltung (linear oder degressiv) stellt nachstehende Abbildung die Grundpreise pro Gebäude in Abhängigkeit von der Wohneinheiten-Anzahl für beide Beispiel-Preisblätter einander gegenüber.

Die Gegenüberstellung der Beispiel-Preisblätter zeigt, dass die Grundpreise für größere Gebäude bei Nutzung einer Degression erheblich geringer ausfallen als bei linearer Preisgestaltung. Auf diese Weise lässt sich die Einführung eines Wohneinheiten-Modells stärker an den Be- und Entlastungseffekten für die einzelnen Kundengruppen ausrichten und in der Konsequenz ein höherer Grundpreisanteil bei Sicherstellung der sozialen Ausgewogenheit erreichen. Daneben ist eine degressive Preisgestaltung aufgrund der technischen Synergieeffekte bei der Ausgestaltung des Versorgungssystems als verursachergerechter

zu bewerten als die lineare Variante. Zu betonen sei an dieser Stelle, dass die konkrete Ausgestaltung der Degression stets von den lokalen Rahmenbedingungen abhängt (Wohngebäude- und Kundenstruktur, Abnahmeverhalten, Preisgefüge im Ausgangszustand ...).

#### 4.4.2 Rechtliche Bewertung

Die Bemessung des Grundpreises nach Wohneinheiten ist mittlerweile ähnlich wie die Bemessung nach Zählergröße ein rechtlich anerkanntes Modell. Jedoch sind bei der Ausgestaltung im Detail eine Reihe rechtlicher Gesichtspunkte zu beachten.

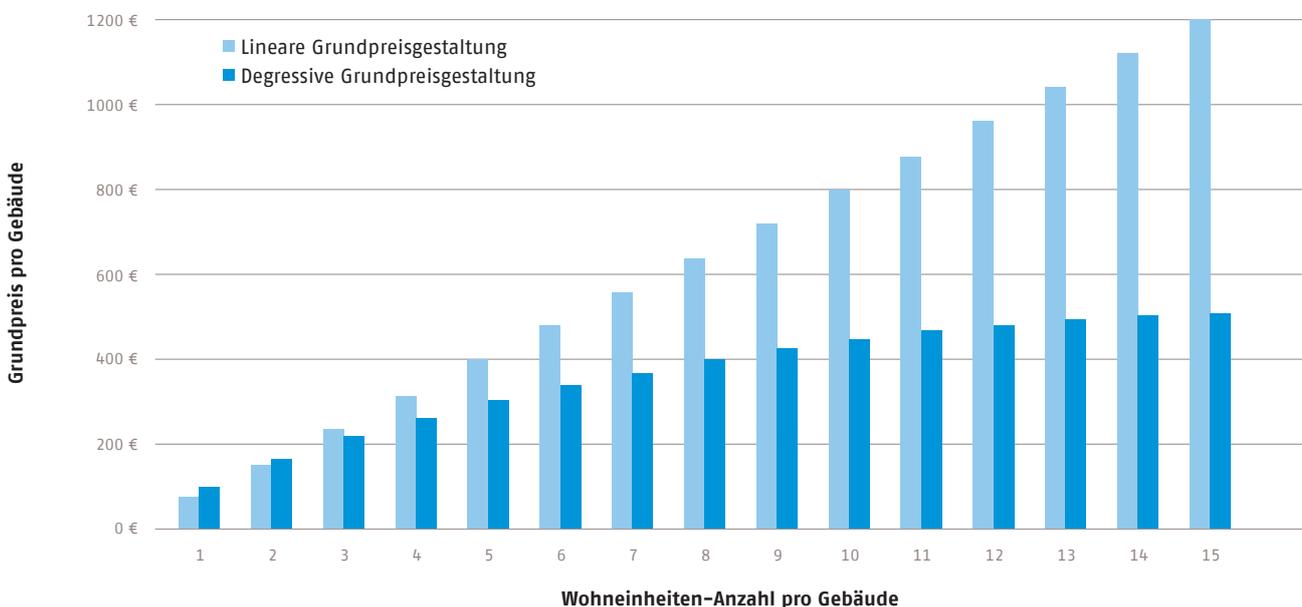
##### Grundsätzliche Zulässigkeit des Modells

- **Rechtsprechung:** Die grundsätzliche Zulässigkeit des Modells wurde vom Bundesgerichtshof als dem höchsten deutschen Zivilgericht anerkannt.<sup>28</sup> Auch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung erachtet das Modell als zulässig.<sup>29</sup>
- **Schlussfolgerungen:** Die Bemessung des Grundpreises nach Wohneinheiten kann daher grundsätzlich als zulässig angesehen werden.

##### Behandlung nicht zu Wohnzwecken (insbesondere gewerblich) und gemischt genutzter Objekte

- **Rechtsprechung:** Ein abweichender Maßstab für nicht zu Wohnzwecken genutzte Grundstücke (zum Beispiel Zählermaßstab) oder eine Umrechnung von Gewerbeeinheiten in Wohneinheiten ist nach der zivil- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich zulässig.<sup>30</sup> Was die Relation zwischen den Maßstabseinheiten für Wohn- und andere

## GRUNDPREISGESTALTUNG IM WOHNHEITEN-MODELL



1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

Zwecke anbelangt, hat der Bundesgerichtshof (im Fall der Anwendung des Zählermaßstabs auf nicht zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken) jüngst entschieden, dass es mit Blick auf die Gleichbehandlung hierauf nicht ankommt, wenn beide Maßstäbe für sich betrachtet jeweils dem Gleichbehandlungsgrundsatz genügen.<sup>31</sup> Es ist danach beispielsweise unerheblich, wenn rechnerisch für ein Grundstück mit 30 Wohneinheiten ein sehr viel höherer Grundpreis anfällt als für ein Grundstück mit einem Gewerbebetrieb, obwohl beide über den kleinsten Zähler versorgt werden. Auch wenn beispielsweise für ein Grundstück mit drei Wohneinheiten bereits ein höherer Grundpreis zu zahlen ist als für ein Grundstück mit einer Gewerbeeinheit, ist dies unabhängig davon zulässig, ob rein rechnerisch der durchschnittliche Wasserbedarf von drei Wohneinheiten den einer Gewerbeeinheit übersteigt. Setzt allerdings der Tarif selbst eine Gewerbeeinheit mit einer Wohneinheit gleich, wird dies teilweise kritisch gesehen, da die Vorhalteleistung für Gewerbeeinheiten tendenziell höher sei als für Wohneinheiten.<sup>32</sup> Es bedarf aber in jedem Falle einer klaren Regelung für den Umgang mit gemischt genutzten Grundstücken.<sup>33</sup>

- **Schlussfolgerungen:** Auch bei privatrechtlichen Entgelten ist es wichtig, die Grundpreisbemessung für nicht oder nur teilweise zu Wohnzwecken genutzte Grundstücke eindeutig und (im Hinblick auf das Maß der Inanspruchnahme bzw. die Kosten der Vorhalteleistung) sachlich nachvollziehbar zu regeln. Es genügt, wenn insoweit ein für sich betrachtet zulässiger Maßstab gewählt wird.

#### Definition der Wohneinheit und gegebenenfalls der Gewerbe- oder Nutzungseinheit

- **Vorbemerkung:** Im Zusammenhang mit der Definition der Wohneinheit stellt sich zum einen die Frage, wann es sich um eine Wohnnutzung in Abgrenzung zu einer gewerblichen oder

sonstigen nicht Wohnzwecken dienenden Nutzung handelt (zum Beispiel bei Hotels, Krankenhäusern, Campingplätzen, vermieteten Ferienwohnungen). Zum anderen kann es in Grenzfällen (etwa bei Studentenwohnheimen, betreutem Wohnen oder Pflegeheimen) schwierig sein zu bestimmen, wann eine oder mehrere Wohneinheiten vorliegen oder ob es sich möglicherweise gar nicht um eine Wohneinheit handelt (zum Beispiel bei vom Eigentümer nur zeitweilig genutzten Ferienwohnungen). Wird der Grundpreis bei nicht Wohnzwecken dienender Nutzung nach Gewerbe- bzw. Nutzungseinheiten bemessen oder erfolgt eine Umrechnung in Wohneinheiten, so kann sich hier gleichfalls die Frage stellen, wann es sich um nur eine Einheit und wann um mehrere Einheiten handelt.

- **Rechtsprechung:** Trotz der zahlreichen Abgrenzungsfragen ist – jenseits der unter dem vorherigen Punkt behandelten Entscheidungen zur Umrechnung von Gewerbe- in Wohneinheiten – nicht ersichtlich, dass die Definition der Wohneinheit bisher Gegenstand der Rechtsprechung geworden ist.<sup>34</sup>
- **Schlussfolgerungen:** Die fehlende Rechtsprechung führt in diesem Falle dazu, dass dem Versorger bei der Definition der Wohneinheit und der Abgrenzung zur Gewerbeeinheit ein großer Gestaltungsspielraum verbleibt. Die Definition ist daher daran zu messen, ob sie erstens möglichst für alle dem jeweiligen Tarif unterliegenden Fälle im Versorgungsgebiet eine klare Einordnung ermöglicht und ob zweitens im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz diese Einordnung sachlich nachvollziehbar und im Vergleich zu anderen Fällen widerspruchsfrei erscheint. Letzteres erfordert die Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse im Versorgungsgebiet. So erscheint es zum Beispiel plausibel, zwei Betten in einem Pflegeheim als

<sup>28</sup> BGH, Beschluss vom 22.08.2017 – VIII ZR 279/15; BGH, Urteil vom 17.05.2017 – VIII ZR 245/15; BGH, Urteil vom 20.05.2015 – VIII ZR 164/14 (sowie die Parallelentscheidungen VIII ZR 136/14, 138/14, 140/14, 141/14, 142/14, 145/14, 147/14, 148/14, 149/14, 150/14, 151/14, 152/14, 153/14, 338/14, 339/14, 340/14, 341/14 vom selben Tage); ähnlich auch BGH, Urteil vom 08.07.2015 – VIII ZR 106/14, wo der der Wohneinheit vergleichbare Maßstab des Haushalts verwendet wurde.

<sup>29</sup> Bayerischer VGH, Urteil vom 06.12.2001 – 23 B 01.1017; OVG Brandenburg, Urteil vom 22.05.2002 – 2 D 78/00.NE; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 26.08.2002 – 9 LA 305/02; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 08.09.2011 – 4 L 247/10; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 22.09.1994 – 2 L 93/93. BGH, Beschluss vom 22.08.2017 – VIII ZR 279/15; BGH, Urteil vom 17.05.2017 – VIII ZR 245/15; anders noch die Vorinstanzen OLG Brandenburg, Urteil vom 17.11.2015 – U 36/14 und Urteil vom 07.10.2015 – 7 U 94/14 sowie OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.01.2018 – OVG 9 S 16.16.

<sup>30</sup> BGH, Beschluss vom 22.08.2017 – VIII ZR 279/15; BGH, Urteil vom 17.05.2017 – VIII ZR 245/15; OVG Brandenburg, Urteil vom 22.05.2002 – 2 D 78/00.NE; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 26.08.2002 – 9 LA 305/02; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 30.01.2003 – 1 L 362/01.

<sup>31</sup> BGH, Beschluss vom 22.08.2017 – VIII ZR 279/15; BGH, Urteil vom 17.05.2017 – VIII ZR 245/15; anders noch die Vorinstanzen OLG Brandenburg, Urteil vom 17.11.2015 – U 36/14 und Urteil vom 07.10.2015 – 7 U 94/14 sowie OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11.01.2018 – OVG 9 S 16.16.

<sup>32</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 07.11.2012 – OVG 9 A 7.10; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 08.09.2011 – 4 L 247/10; entscheidend sind aber letztlich die tatsächlichen Verhältnisse im Versorgungsgebiet.

<sup>33</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 07.11.2012 – OVG 9 A 7.10.

<sup>34</sup> Der BGH hat aber (insoweit in Übereinstimmung mit der Vorinstanz OLG Brandenburg, Urteil vom 17.11.2015 – 2 U 36/14) zumindest entschieden, dass die Auslegung einer an die Wohnnutzung anknüpfenden Preisregelung ergibt, dass es im Falle der gewerblichen Vermietung auf die Wohnnutzung durch die Mieter ankommt; BGH, Beschluss vom 22.08.2017 – VIII ZR 279/15.

eine Wohneinheit zu behandeln, wenn die durchschnittliche Bewohnerzahl einer „klassischen“ Wohnung im Versorgungsgebiet bei zwei Personen liegt. In der Praxis wird es selten möglich sein, eine allumfassende Definition zu finden. Vielmehr muss es dem Modell als immanent angesehen werden, dass es stets Grenzfälle geben kann, bei denen rechtliche Unsicherheiten verbleiben. Dass es trotz zunehmender Verbreitung des Modells an Rechtsprechung zur Einordnung von Grenzfällen fehlt, erlaubt jedoch die Schlussfolgerung, dass es hierüber kaum zu gerichtlichen Auseinandersetzungen kommt.

#### Veröffentlichung der Wohneinheiten-Definition

- **Rechtsprechung:** Zivilgerichtliche Entscheidungen, die eine nähere Definition der Wohneinheit im Preisblatt oder in den Ergänzenden Bedingungen verlangen, sind nicht bekannt. Auch von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wird eine nähere Definition des Begriffs der Wohnung bzw. Wohneinheit in der Gebührensatzung bisher grundsätzlich nicht verlangt.<sup>35</sup>
- **Schlussfolgerungen:** Den Begriff der Wohneinheit nach außen näher zu definieren erscheint nach der vorhandenen Rechtsprechung nicht unbedingt erforderlich. Gegebenenfalls kann aber eine Definition in das Preisblatt aufgenommen werden, um typische Grenzfälle auch nach außen hin klar einzuordnen. Andererseits liefert eine solche Veröffentlichung der Definition aber erst die Veranlassung, dass Kunden ihre Einordnung im Verhältnis zu den anderen Kunden überprüfen. Nötig bleibt aber natürlich stets eine Definition zur internen Verwendung, um den Grundpreis für die einzelnen Kunden berechnen zu können, und dass diese im Streitfall dann (soweit relevant) auch einem Gericht vorgelegt und erklärt werden kann. Unberührt bleibt zudem das Erfordernis, für nicht oder nicht ausschließlich zu Wohnzwecken genutzte Grundstücke auch nach außen hin eine klare Regelung zur Ermittlung des Grundpreises zu treffen.

#### Staffelung des Grundpreises bei mehreren Wohneinheiten

- **Rechtsprechung:** Der Bundesgerichtshof hat in seinen jüngsten Entscheidungen einen linearen Grundpreis pro Wohneinheit nicht beanstandet.<sup>36</sup> Auch von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung wird eine lineare Grundgebühr pro Wohneinheit grundsätzlich als zulässig angesehen.<sup>37</sup> Zu Sachverhalten mit einer degressiven Gestaltung (geringer Grundpreis ab der

zweiten Wohneinheit) gibt es nur vereinzelt Entscheidungen, die diese Bemessung aber grundsätzlich billigen (bei Gebühren, soweit diese nach dem jeweiligen KAG zulässig ist).<sup>38</sup>

- **Schlussfolgerungen:** Ein linearer Grundpreis pro Wohneinheit erscheint als zulässig. Auch ein geringerer Grundpreis ab der zweiten Wohneinheit auf einem Grundstück erscheint sachlich begründbar, da die benötigte Vorhalteleistung nichtlinear mit der Zahl der Wohneinheiten steigt.

#### Berücksichtigung leerstehender Wohneinheiten

- **Rechtsprechung:** Auch für leerstehende Wohneinheiten darf nach dem Bundesgerichtshof grundsätzlich ein Grundpreis verlangt werden.<sup>39</sup> Dies gilt auch bei erheblichem Leerstand eines Kunden. Ob dies bei massiven Leerständen im gesamten Versorgungsgebiet anders ist, wurde offengelassen.
- **Schlussfolgerungen:** Bei der Tarifgestaltung muss aus rechtlichen Gründen grundsätzlich keine Ausnahme für leerstehende Wohneinheiten vorgesehen werden.

#### Zusammenfassende Risikobewertung aus rechtlicher Sicht:

Zwar wirft das Wohneinheiten-Modell auf der Ebene der konkreten Ausgestaltung eine Reihe rechtlicher Fragen auf. Deren Beantwortung ist in der Rechtsprechung jedoch weitgehend geklärt, sodass die rechtlichen Risiken bei sorgfältiger Umsetzung minimiert werden können.

#### 4.4.3 Datentechnische Anforderungen

Die Anzahl der Wohneinheiten für jeden Hausanschluss muss in vielen Fällen erst ermittelt werden. Die Selbstauskunft der Hauseigentümer ist dafür am effektivsten und die Praxis hat gezeigt, dass die Bereitschaft zur Mitwirkung der Kunden hierfür sehr hoch ist. Des Weiteren muss für die Abrechnung gewerblicher Kunden ein geeigneter Schlüssel zur Umrechnung auf Wohneinheiten entwickelt oder ein gesonderter Gewerbetarif angewendet werden.

#### 4.4.4 Modellbewertung anhand der Leitkriterien für die Wasserpreisbildung

- › **Entgeltstabilität:** Die stärkere Entkopplung der Erlöse von der abgegebenen Menge führt zu einer höheren Entgeltstabilität. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der

<sup>35</sup> Offengelassen vom OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 08.09.2011 – 4 L 247/10, das insbesondere die fehlende Definition des Gegenbegriffs der Gewerbeinheit kritisch sieht.

<sup>36</sup> BGH, Urteil vom 17.05.2017 – VIII ZR 245/15 und Urteil vom 20.05.2015 – VIII ZR 164/14.

<sup>37</sup> OVG Brandenburg, Urteil vom 22.05.2002 – 2 D 78/00.NE; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 26.08.2002 – 9 LA 305/02; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 08.09.2011 – 4 L 247/10.

<sup>38</sup> OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 22.09.1994 – 2 L 93/93; LG Mönchengladbach, Urteil vom 06.04.2017 – 1 O 170/15.

<sup>39</sup> BGH, Urteil vom 20.05.2015 – VIII ZR 164/14.

Tatsache gegeben, dass neu an das Versorgungssystem angeschlossene Wohngebäude in der Regel eine geringere Nachfrage aufweisen als Bestandsbauten. Durch einen höheren Grundpreis auf Basis der Wohneinheiten sinkt ihr Beitrag zur Finanzierung des Versorgungssystems im Vergleich zu Bestandsbauten jedoch nicht, wie dies bei Entgeltmodellen mit einem höheren Anteil des variablen Entgelts der Fall wäre.

- › **Verursachergerechtigkeit:** Die mögliche Anhebung der Grundpreise auf ein hohes Niveau führt zu einer signifikanten Annäherung der Erlös- an die Kostenstruktur. Darüber hinaus können auf Basis der Wohneinheiten-Anzahl sehr viel homogenere Kundengruppen mit der gleichen Bemessungsgrundlage bepreist werden, als dies mit anderen Entgeltmodellen der Fall ist. So bewegt sich beispielsweise der Verbrauch aller 5-Wohneinheiten-Gebäude in einer deutlich geringeren Bandbreite als der Verbrauch aller Kunden, die mit einem Zähler der Größe  $Q_3=4$  versorgt werden (zum Beispiel ein Einfamilienhaus mit  $100 \text{ m}^3$  und ein 15-Wohneinheiten-Gebäude mit  $1.100 \text{ m}^3$ ). Dies ermöglicht eine Differenzierung der Kunden nach der für sie tatsächlich bereitgestellten Vorhalteleistung und in der Konsequenz eine verursachergerechtere Bepreisung. Dadurch lassen sich die Be- und Entlastungen im Umstellungszeitpunkt gut beherrschen und die individuellen Rahmenbedingungen des Versorgungsgebiets berücksichtigen (wie bspw. Wohngebäudestruktur und Nachfrageentwicklung).
- › **Potential zur Grundpreisanpassung:** Die Differenzierung nach Wohneinheiten erlaubt die Erhöhung des Anteils fixer Einnahmen an den Gesamteinnahmen auf ein hohes Niveau. So können Verwerfungen im Zeitpunkt der Entgeltmodell-Umstellung vermieden werden. In der Folge ist das Wohneinheiten-Modell wirtschaftlich nachhaltig, da die Erlöse in hohem Maße von der tatsächlich abgegebenen Menge entkoppelt werden und die Finanzierung des Versorgungssystems langfristig sichergestellt ist. Darüber hinaus eignet sich die Bemessungsgrundlage ‚Anzahl Wohneinheiten‘ gut, um die Kernleistung der Versorger in Form der Systemvorhaltung anschaulich zu kommunizieren und die höhere Verursachergerechtigkeit in den Fokus zu rücken.
- › **Transparenz:** Das Tarifblatt ist umfangreicher als beim klassischen Zählermodell, kann aber dennoch transparent für den Kunden gestaltet werden. Jeder Wohngebäudegröße wird ein spezifischer Grundpreis zugeordnet und die Menge wird weiterhin über ein variables Entgelt abgerechnet. Darüber hinaus kann die Darstellung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit in Kombination mit einer höheren Entgeltsta-

bilität und der gestiegenen Verursachergerechtigkeit dazu beitragen, dass das Entgeltmodell nicht nur verständlich ist, sondern die Gründe für seine Einführung auch nachvollziehbar sind.

- › **Einmaliger Erhebungsaufwand:** Die Angaben zu den Wohneinheiten der versorgten Objekte liegen Wasserversorgern in der Regel nicht vor. Aus diesem Grund müssen diese im Rahmen einer Kunden-Selbstauskunft abgefragt werden. Dies ist mit einem gewissen Aufwand verbunden, kann jedoch aus kommunikativer Sicht auch als Instrument der Kundeninformation und -pflege betrachtet werden.
- › **Laufender Verwaltungsaufwand:** Der Verwaltungsaufwand ist ähnlich wie beim klassischen Zählermodell als gering einzustufen. Die Anzahl der Wohneinheiten wird in der Regel nur selten verändert – und falls dies doch der Fall ist, meldet der Kunde dies durch entsprechenden Nachweis dem Wasserversorger.

#### 4.4.5 Gesamtbewertung des Modells

Leitkriterium	Bewertung
Rechtssicherheit	++
Entgeltstabilität	++
Verursachergerechtigkeit	++
Potential zur Grundpreisanpassung	++
Transparenz	+
Einmaliger Erhebungsaufwand	-
Laufender Verwaltungsaufwand	+

Skala: Erfüllungsgrad des Leitkriteriums  
sehr niedrig (--), niedrig (-), durchschnittlich (o), hoch (+), sehr hoch (++)  
nicht bewertbar (l)

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

## 4.5 Staffelpreis | Berner Modell

### 4.5.1 Kurzbeschreibung des Modells

Das Berner Modell basiert auf einer mehrstufigen Jahresgebühr (Staffelpreis), die in Abhängigkeit von der tatsächlich abgenommenen Wassermenge berechnet wird. Hierzu wurden verschiedene Mengencluster gebildet (siehe nachfolgendes Praxisbeispiel). Für das erste Cluster gilt ein von der Menge unabhängiger Pauschalpreis. Ab dem zweiten Cluster bildet die untere Grenze eines Clusters die Inklusivvolumen, für die eine feste Jahresgebühr erhoben wird. Jeder über dieses Inklusivvolumen hinausgehende Kubikmeter wird mit einem zusätzlichen Entgelt pro Kubikmeter berechnet. Das Modell wurde aus der Telekommunikationsbranche übernommen, in der sich das Clustermodell für die mobile Telefonie- und Datennutzung etabliert hat.

#### PRAXISBEISPIEL

##### Preissystem der Trinkwasserversorgung der Stadt Bern

Der Berner Trinkwasserversorger Energie Wasser Bern (ewb) hat zum 1. April 2010 einen Staffelpreis für die Berechnung der Jahresgebühr der Trinkwasserversorgung eingeführt. Der sinkende Wasserverbrauch führte zu einer Ungleichbehandlung der Kunden durch den vorherigen Tarif, der anhand der maximalen Durchflussgröße des Zählers bemessen wurde und damit nicht mehr die effektive Wasserabnahme widerspiegelte. Der neue Tarif berücksichtigt den tatsächlichen effektiven Wasserbedarf, wodurch ein faireres Preissystem und eine bessere Abbildung der Kostenwahrheit zwischen fixen und variablen Kosten erreicht werden konnte.

Die Jahresmindestgebühr **deckt ein definiertes Volumen** für die Trinkwasserabnahme ab. Übersteigt der Verbrauch dieses Inklusivvolumen, fallen **für jeden weiteren Kubikmeter weitere Gebühren** an.

Berner Modell		
Wasserbezug m <sup>3</sup> /Jahr	Jahresgebühr CHF (exkl. MwSt.)	Für jeden weiteren m <sup>3</sup> in CHF (exkl. MwSt.)
< 50	159,00*	
> 50	159,00*	2,60*
> 500	1.302,00*	1,90*
> 5.000	9.972,00*	1,65*
> 20.000	34.644,00*	1,45*

\* Stand 22.06.2015

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

#### Haushaltsbeispiel

Ein Haushalt hat einen jährlichen Verbrauch von 55 m<sup>3</sup>. Es fallen somit die Jahresgebühr für die Stufe > 50 m<sup>3</sup>/a in Höhe von 159,00 CHF für die ersten 50 m<sup>3</sup> sowie 2,60 CHF/m<sup>3</sup> für die über das Inklusivvolumen hinausgehenden 5 Kubikmeter an. Somit ergibt sich eine Gebühr von 159,00 CHF + (5 x 2,60 CHF) = 172,00 CHF.

### 4.5.2 Rechtliche Bewertung

Das Staffelpreismodell lässt sich nicht ohne weiteres in die klassischen rechtlichen Kategorien wie Grund- und Mengengebühr bzw. Grund- und Mengenpreis einordnen. Auch die Kategorie der Mindestgebühr bzw. des Mindestpreises (zu dieser sogleich) erfasst es nur teilweise. Noch sehr viel stärker als bei den anderen Modellen ist daher stets eine rechtliche Betrachtung anhand der jeweiligen konkreten Ausgestaltung des Modells erforderlich.

#### Grundsätzliche Zulässigkeit des Modells

- **Vorbemerkung zur Einordnung des Modells:** Auch wenn das Modell zunächst neuartig erscheint, enthält es Elemente der in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung bekannten und teilweise in den KAG verwendeten Kategorie der Mindestgebühr. Die Mindestgebühr ist dadurch gekennzeichnet, dass sie anders als die Grundgebühr im rechtlichen Sinne (auch) variable Kosten abdecken kann und sich ihre Bemessung am Verbrauch orientiert, wobei ein angenommener Mindestverbrauch unabhängig vom tatsächlichen Verbrauch stets zu bezahlen ist. Die unterste Staffel, die auch bei einer unterhalb des Inklusivvolumens bleibenden tatsächlichen Abnahmemenge zu bezahlen ist, stellt daher rechtlich eine Mindestgebühr bzw. einen Mindestpreis dar.

Da jedoch nicht nur ein einheitlicher Mindestpreis festgesetzt wird, sondern weitere Cluster mit Inklusivvolumen gebildet werden, enthält das Modell – je nach konkreter Ausgestaltung – auch Elemente eines nach Abnahmemenge gestaffelten Grundpreises bzw. eines nach Abnahmemenge gestaffelten „verschmolzenen“ Grund- und Mengenpreises.

- **Rechtsprechung:** Eine Mindestgebühr erklären die KAG im Gebührenbereich teilweise ausdrücklich für zulässig oder für unzulässig. Soweit das einschlägige KAG Mindestgebühren nicht verbietet, sieht die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung sie grundsätzlich als zulässig an.<sup>40</sup> Als Voraussetzung für den Anfall einer Mindestgebühr wird anders als bei der Grundgebühr teilweise angenommen, dass tatsächlich eine minimale Wassermenge entnommen werden muss.<sup>41</sup> Jenseits dieser Rechtsprechung zur Mindestgebühr ist keine Rechtsprechung ersichtlich, die eins zu eins auf das Modell anwendbar wäre.

- **Schlussfolgerungen:** Bei öffentlich-rechtlichen Entgelten kommt es für die grundsätzliche Zulässigkeit einer Mindestgebühr also maßgeblich auf das jeweilige Landesrecht an. Da die KAG für privatrechtliche Entgelte nicht unmittelbar gelten, kann hier weitergehend von einer grundsätzlichen Zulässigkeit eines Mindestpreises und damit auch von der Zulässigkeit der Bildung zumindest einer Staffel mit Inklusivvolumen ausgegangen werden.
  - Werden die weiteren Staffeln so gehandhabt wie im obigen Berner Beispiel – das heißt, ist bei einer in eine höhere Staffel fallenden Abnahmemenge nicht der Preis für die Staffel, die diese Abnahmemenge einschließt, zu zahlen, sondern nur der Preis für die nächstniedrigere Staffel plus eines zusätzlichen Mengenpreises – so handelt es sich der Sache nach letztlich um einen nach Abnahmemenge gestaffelten Grundpreis, verbunden mit einem nichtlinearen (degressiven) Mengenpreis. Im Hinblick auf die Zulässigkeit eines solchen Modells kann auf die rechtliche Bewertung im Kapitel 4.3.2 verwiesen werden.
  - Ist dagegen bei allen Staffeln der Preis für die Staffel, in welche die jeweilige Abnahmemenge fällt, zu zahlen, und kein weiteres Mengentgelt, so kann nicht mehr zwischen Grund- bzw. Mindestentgelt und Mengentgelt unterschieden werden. Im Gebührenbereich dürfte dies kritisch sein, da die KAG nur die Kategorien Mengengebühr, Grundgebühr und Mindestgebühr kennen und die Mengengebühr als „Normalfall“ der leistungsabhängigen Gebührenmessung ansehen. Im Bereich privatrechtlicher Entgelte bestehen größere Spielräume. Auch gibt es keine Entscheidungen, die das Modell als unzulässig ansehen. In jedem Falle bedürfte es aber mit Blick auf die Gleichbehandlung einer Rechtfertigung, warum bei unterschiedlichen Abnahmemengen und damit verbundenen unterschiedlichen mengenabhängigen Kosten (innerhalb einer Staffel) derselbe Preis zu zahlen ist. Möglicherweise kommt es, ähnlich wie beim im Kapitel 4.3 dargestellten Modell der Grundpreisbemessung nach Zählergröße und Abnahmemengen gar nicht erst zu gerichtlichen Verfahren, wenn die Staffeln so gewählt werden, dass sie nur für wenige Kunden und nur in geringem Umfang zu Preiserhöhungen, führen. Zudem kann auch hier, jedenfalls bei Ausgestaltung in enger Anlehnung an das Berner Modell, die Anerkennung vergleichbarer Preismodelle bei den Gasnetzentgelten argumentativ herangezogen werden.
- Anforderungen an die Staffelformung**
- **Rechtsprechung:** Zur konkreten Ausgestaltung der Mindestgebühr gibt es umfangreiche und zum Teil widersprüchliche verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung. So wird teilweise davon ausgegangen, dass die Mindestgebühr nur der Abdeckung der variablen Kosten dienen dürfe.<sup>42</sup> Anerkannt ist, dass die bei der Festlegung der Mindestgebühr zugrunde gelegte Mindestabnahmemenge nur so hoch sein darf, dass in maximal 10 Prozent der Abnahmefälle im Versorgungsgebiet die tatsächliche Abnahmemenge darunter liegt.<sup>43</sup> Im Einzelfall kann die Grenze geringer anzusetzen sein, wenn die kostenmäßigen Auswirkungen für die darunter liegenden Fälle erheblich sind.<sup>44</sup> Auch aus den KAG ergibt sich die Anforderung, dass in der Mehrzahl der Fälle die individuelle Abnahmemenge noch Berücksichtigung finden muss. Zudem sind etwaige landesrechtliche Gebote des sparsamen Umgangs mit Wasser (im KAG oder Landeswassergesetz) zu berücksichtigen.<sup>45</sup> Rechtsprechung zu Mindestpreisen bei privatrechtlicher Entgeltgestaltung sowie zu weiteren Aspekten der Staffelformung ist nicht ersichtlich.
  - **Schlussfolgerungen:** Die aus der Rechtsprechung zur Mindestgebühr ableitbare Anforderung, dass nur 10 Prozent der Kunden das in der niedrigsten Staffel enthaltene Inklusivvolumen unterschreiten dürfen, gilt über die Grundsätze des öffentlichen Finanzgebarens auch bei privatrechtlichen Entgelten. Dies setzt eine Auswertung der tatsächlichen Abnahmefälle im Versorgungsgebiet (und deren Dokumentation) voraus. Bei der Bildung der weiteren Staffeln und der Staffelung etwaiger zusätzlicher Mengentgelte kommt es vor allem darauf an, dass der

<sup>40</sup> Hessischer VGH, Beschluss vom 16.01.2007 – 5 UZ 1641/06; OVG Niedersachsen, Urteil vom 13.02.1996 – 9 K 1853/94.

<sup>41</sup> OVG Niedersachsen, Urteil vom 07.05.1981 – 3 A 3/81; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 05.09.1985 – 2 A 2499/83; Thüringer OVG, Urteil vom 16.02.2011 – 1 KO 1367/04. Dies ergibt sich nicht aus Bundesrecht: BVerwG, Urteil vom 01.12.2005 – 10 C 4/04.

<sup>42</sup> BVerwG, Beschluss vom 01.08.1986 – 8 B 74/86; Hessischer VGH, Beschluss vom 24.08.1995 – 5 N 2019/92; OVG Niedersachsen, Urteil vom 13.02.1996 – 9 K 1853/94 und Urteil vom 20.01.2000 – 9 K 2148/99; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 28.09.2009 – 4 K 365/08; so auch § 5 Abs. 3 Satz 4 KAG Sachsen-Anhalt, das die Mindestgebühr auf 25 Prozent der variablen Kosten begrenzt; anders: OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 05.09.1985 – 2 A 2499/83.

<sup>43</sup> Abgabenrechtlicher Grundsatz der Typengerechtigkeit; BVerwG, Urteil vom 01.08.1986 – 8 C 112/84, Urteil vom 01.12.2005 – 10 C 4/04, Beschluss vom 11.11.2011 – 9 B 41.11; Hessischer VGH, Beschluss vom 07.03.2012 – 5 C 206/10.N; OVG Niedersachsen, Urteil vom 20.01.2000 – 9 K 2148/99; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 28.09.2009 – 4 K 365/08; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.05.2015 – 6 A 11005/14.

<sup>44</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 05.09.1996 – 2 S 893/95; OVG Niedersachsen, Urteil vom 12.11.1991 – 9 L 20/90 und Urteil vom 13.02.1996 – 9 K 1853/94; keine Pflicht zu Sonderregelungen bei atypisch geringer Nutzung; Hessischer VGH, Beschluss vom 07.03.2012 – 5 C 206/10.N.

<sup>45</sup> OVG Brandenburg, Urteil vom 22.05.2002 – 2 D 78/00.NE; zum vergleichbaren Gebot der Abfallvermeidung: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 11.10.2004 – 2 S 1998/02; Hessischer VGH, Beschluss vom 07.03.2012 – 5 C 206/10.N; OVG Saarland, Urteil vom 18.05.2011 – 1 A 7/11.

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

Gesamtpreis bei unterschiedlichen Abnahmemengen keinen willkürlich erscheinenden Sprüngen unterliegt. Tendenziell erleichtert es die rechtliche Argumentation, wenn eine eher größere Zahl von Staffeln mit dementsprechend kleineren Sprüngen gewählt wird, da dann das Ausmaß der Ungleichbehandlung zwischen den Staffeln geringer ist.

#### Zusammenfassende Risikobewertung aus rechtlicher Sicht:

Soweit nicht Gebühren verlangt werden und nach Landesrecht bereits eine Mindestgebühr unzulässig ist, kann die rechtliche Zulässigkeit des Modells abstrakt nicht abschließend beurteilt werden. In jedem Falle stellt seine Umsetzung hohe Anforderungen an die Ausgestaltung im Detail, da der Gesamtpreis für unterschiedliche Abnahmemengen widerspruchsfrei und sachlich nachvollziehbar sein muss. Unbedingt darauf zu achten ist, dass das in der niedrigsten Staffel enthaltene Inklusivvolumen so gewählt wird, dass die tatsächliche Abnahmemenge im Versorgungsgebiet in maximal 10 Prozent der Fälle darunter liegt.

#### 4.5.3 Datentechnische Anforderungen

Es bestehen nur geringe datentechnische Anforderungen. Wie bisher wird der Trinkwasserverbrauch jährlich ermittelt und je nach Verbrauch mithilfe des Modells abgerechnet. Die Beachtung der Größe des Wasseranschlusses spielt in der Entgeltberechnung keine Rolle mehr.

#### 4.5.4 Modellbewertung anhand der Leitkriterien für die Wasserpreisbildung

» **Entgeltstabilität:** Die Tatsache, dass dieses Modell außer im untersten Mengencluster, das jedoch nur für Abnahmen bis 50 m<sup>3</sup> gilt und damit eine sehr geringe Anzahl an Kunden betreffen dürfte, überhaupt keine mengenunabhängige Entgeltkomponente aufweist und dadurch ein hoher Anreiz zum Wassersparen für alle Kunden besteht, führt zu einer im Vergleich zu anderen Modellen geringen Entgeltstabilität. Die Anreizwirkung wird dadurch etwas reduziert, dass in niedrigeren Clustern zwar eine geringere Jahresgebühr, dafür jedoch eine höhere Mengengebühr zu bezahlen ist. Dennoch ist die Kostendeckung gefährdet, wenn die Nachfrage sinkt (absolut oder pro Anschluss). Der Nachfragerückgang kann dabei auf drei Gründe zurückzuführen sein: technisch-prozessual (technischer Fortschritt bei Haushaltsgeräten oder verstärkter Kreislaufführung bei Gewerbe), demografisch bedingt oder preisinduziert. Eine notwendig werdende Entgeltsteigerung erhöht den Anreiz zu weiterem Wassersparen regelmäßig. Dadurch kann eine Entgeltspirale in Gang gesetzt werden, durch die insbesondere solche Kundengruppen benachteiligt werden, die ihren Wassergebrauch nicht oder nur in sehr geringem Umfang einschränken können.

» **Verursachergerechtigkeit:** Auch wenn zunächst ein hoher Erlösanteil durch die Jahresgebühr erzielt werden mag, kann aufgrund der Anreizwirkungen für alle Kunden und des Fehlens einer mengenunabhängigen Entgeltkomponente für die überwiegende Zahl des Verbrauchs nur bedingt von einer Annäherung der Erlös- an die Kostenstruktur gesprochen werden. Eine verursachergerechte Kostenanlastung über alle Kunden ist somit nur in gewissem Ausmaß gegeben. Darüber hinaus ist die nachgefragte Menge eines Kunden nur eine Hilfsgröße zur Bestimmung der für diesen Kunden bereitgestellten Vorhalteleistung und der dadurch entstehenden Kosten. Einerseits ermöglicht das Versorgungssystem auch schwankende Abnahmen, die sich nicht in der Jahresmenge widerspiegeln. Andererseits fallen zum Beispiel für zwei 3-Wohneinheiten-Gebäude identische Vorhaltekosten an, unabhängig von der tatsächlichen Nachfrage – bezieht ein Wohngebäude sehr wenig und das andere sehr viel Wasser, leistet Letzteres bei diesem Modell einen erheblich höheren Beitrag zur Deckung der Vorhaltekosten. Somit ist eine verursachergerechte Kostenanlastung für einen individuellen Kunden nur sehr bedingt gegeben. Dies zeigt sich insbesondere bei Neubauten, deren spezifische Nachfrage pro Anschluss in aller Regel geringer ist als bei Bestandsbauten. Während die Kosten pro Anschluss jedoch für Neu- und Bestandsbauten gleich hoch sind, führt dieses de facto ausschließlich mengenabhängige Entgeltmodell zu Erlöseinbußen bei Neubauten und zu einer Kostendeckungslücke.

» **Potential zur Grundpreisanpassung:** Die grundsätzliche Vorgehensweise der Clusterbildung ist in anderen Sektoren akzeptiert. Gleichzeitig handelt es sich jedoch um ein sehr ungewohntes Preismodell für die Trinkwasserversorgung, weshalb größere kommunikative Maßnahmen zur Erhöhung der Stakeholder-Akzeptanz nötig werden – nicht zuletzt aufgrund der mit der Clustergröße variierenden Mengengebühr. Die Erhebung einer Jahresgebühr in Abhängigkeit der Cluster ermöglicht gleichwohl eine stärkere Differenzierung und damit die Bildung homogenerer Kundengruppen. Dadurch ließen sich Be- und Entlastungen besser austarieren als zum Beispiel im Zählermodell, sodass das Potential zur Grundpreisanpassung als relativ höher einzuschätzen ist. Zu betonen ist jedoch, dass sich sehr kleinteilige Cluster zwar positiv auf die Differenzierungsmöglichkeit von Kundengruppen auswirken, mit zunehmender Clusteranzahl der Unterschied zu einem rein variablen Entgelt jedoch geringer wird – was die Grundidee des (ohnehin schon mengenabhängigen) Grundpreises weiter konterkariert und das Modell noch anfälliger für Nachfragerückgänge macht, als es ohnehin schon ist.

- › **Transparenz:** Das Modell weist auf den ersten Blick nur zwei Entgeltbestandteile auf (Jahres- und Mengengebühr). Durch die Clusterbildung und das Vorhandensein eines Inklusivvolumens ist die Abrechnung jedoch komplizierter, als es auf den ersten Blick erscheint. Daher ist zu erwarten, dass sich den Kunden die Jahresabrechnung nicht sofort erschließt, insbesondere bei variierender Jahresmenge und damit verbundener Einordnung in unterschiedliche Cluster mit jeweils anderen Inklusivvolumina. Wird Transparenz daneben auch auf den Erfüllungsgrad der in der öffentlichen Wahrnehmung durchaus relevanten Leitkriterien Entgeltstabilität und Verursachergerechtigkeit erweitert, offenbart dieses Modell weitere Schwächen.
- › **Einmaliger Erhebungsaufwand:** Im Übergang auf dieses Modell besteht kein Bedarf an weiteren Daten, sodass de facto kein Erhebungsaufwand anfällt.
- › **Laufender Verwaltungsaufwand:** Der Verwaltungsaufwand ist als gering einzustufen, da die Datenbasis im Unternehmen vorhanden und pro Cluster nur eine „Musterrechnungsvorlage“ erstellt werden muss.

#### 4.5.5 Gesamtbewertung des Modells

Leitkriterium	Bewertung
Rechtssicherheit	o
Entgeltstabilität	-
Verursachergerechtigkeit	o
Potential zur Grundpreisanpassung	+
Transparenz	+
Einmaliger Erhebungsaufwand	++
Laufender Verwaltungsaufwand	++

Skala: Erfüllungsgrad des Leitkriteriums  
 sehr niedrig (--), niedrig (-), durchschnittlich (o), hoch (+), sehr hoch (++)  
 nicht bewertbar (!)

## 4.6 Kombiniertes Modell: Zähler und Wohneinheiten

### 4.6.1 Kurzbeschreibung des Modells

Das bislang in der Praxis gängigste Modell für die Berechnung des verbrauchsunabhängigen Grundpreises ist die Größe des eingebauten Hauptwasserzählers.<sup>19</sup> Die Verwendung der Zählergröße dient als Annäherung an die Vorhalteleistung des Wasseranschlusses und als Verteilungsmaßstab für die fixen Kosten der Wasserbereitstellung. Je größer der Zähler, desto höher ist in der Regel der veranschlagte Grundpreis. Die Zählergröße wird nach der vom Kunden gewünschten Lieferanforderung und im Einklang mit den anerkannten Regeln der Technik<sup>20</sup> festgelegt und bildet die maximale Wasserversorgungsleistung an der Verbrauchsstelle ab. Unterschiedliche Zählergrößen stehen daher für eine unterschiedliche Leistungsvorhaltung.

Zählergröße*	Preis pro Gebäude (netto)
Q3 = 4 (QN 2,5)	50,00 €
Q3 = 10 (QN 6,0)	120,00 €
Q3 = 16 (QN 10,0)	200,00 €
Q3 = 25 (QN 15,0)	300,00 €
Q3 = 63 (QN 40,0)	800,00 €
Q3 = 100 (QN 60,0)	1.200,00 €

\*) QN = Nenndurchfluss in m<sup>3</sup>/h und  
Q3 = Dauerdurchfluss in m<sup>3</sup>/h

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)

Anzahl Wohneinheiten	Preis pro Wohneinheit (netto)	Preis pro Gebäude (netto)
1	100,00 €	100,00 €
2	85,00 €	170,00 €
3	75,00 €	225,00 €
4	67,00 €	268,00 €
5	61,00 €	305,00 €
6	56,50 €	339,00 €
7	53,00 €	371,00 €
8	50,00 €	400,00 €
9	47,50 €	427,50 €
10	45,00 €	450,00 €
11	42,50 €	467,50 €
12	40,00 €	480,00 €
13	38,00 €	494,00 €
14	36,00 €	504,00 €
15	34,00 €	510,00 €
...	...	...

© Verband kommunaler Unternehmen (VKU)



#### Beispiel-Preisblatt:

#### Wasserpreismodell der Wasserversorgung Musterstadt (Haushaltskunden-Segment, degressive Preisgestaltung)

Die Preise der Wasserversorgung Musterstadt bestehen aus einem verbrauchsabhängigen Mengenpreis, einem von der Zählergröße abhängigen linearen Grundpreis und einem von der Anzahl der Wohneinheiten abhängigen Grundpreis, der degressiv verläuft.



1. Verbrauchspreis: 1,10 Euro/m<sup>3</sup> (netto)
2. Grundpreis: Linearer Grundpreis abhängig von der Zählergröße
3. Grundpreis: Degressiver Grundpreis abhängig von Gebäudegröße

#### 4.6.2 Rechtliche Bewertung

Hinsichtlich der rechtlichen Anforderungen an ein Grundpreismodell, das den Zähler- und den Wohneinheiten-Maßstab kombiniert, kann weitgehend auf das reine Wohneinheiten-Modell (siehe Kapitel 4.1.2) verwiesen werden. Zusätzliche Betrachtung erfordert dabei die Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Form die hier erfolgende Kombination zweier Maßstäbe für die Grundpreisbemessung rechtlich zulässig ist.

##### Grundsätzliche Zulässigkeit des Modells

- **Rechtsprechung:** Der Bundesgerichtshof hat eine Kombination von Zähler- und Wohneinheiten-Maßstab der Sache nach grundsätzlich gebilligt<sup>46</sup>; ebenso die nur vereinzelt vorhandene verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung.<sup>47</sup> Auch generell sieht die Rechtsprechung bei mengenunabhängigen Entgeltbestandteilen die Kombination mehrerer Maßstäbe als zulässig an.
- **Schlussfolgerungen:** Die Kombination von Zähler- und Wohneinheiten-Maßstab erscheint grundsätzlich als zulässig. Dies lässt sich sachlich damit begründen, dass der Wohneinheiten-Maßstab in Bezug auf die Vorhalteleistung der Verfeinerung des Zählermaßstabes dient, der aufgrund des großen Einsatzbereichs von Zählern der Größe Qn 2,5 bzw. Q3 4 sehr pauschalierend ist.

##### Anforderungen an die Staffelung beim Grundpreis

- **Rechtsprechung:** Rechtsprechung, die sich konkret mit den Anforderungen an die Grundpreisstaffelung bei einer Kombination von Zähler- und Wohneinheiten-Maßstab auseinandersetzt, ist nicht ersichtlich.
- **Schlussfolgerungen:** Dennoch muss mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz sichergestellt werden, dass die Staffelung des Grundpreises und insbesondere die konkrete Art der Kombination beider Maßstäbe mit Blick auf das Maß der Inanspruchnahme bzw. der Kostenverursachung der Vorhalteleistung sachlich nachvollziehbar sind. Dies gilt sowohl innerhalb der Gruppe der zu Wohnzwecken genutzten Grundstücke als auch im Verhältnis zu den nicht (ausschließlich) zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken. Nicht zu empfehlen ist beispielsweise eine Staffelung nach Wohneinheiten nur innerhalb der kleinsten Zählergröße, wenn dies dazu führt, dass der Grundpreis bei Anschluss derselben Anzahl von Wohneinheiten an einen größeren Zähler geringer ausfällt.

##### Zusammenfassende Risikobewertung aus rechtlicher Sicht:

Die rechtlichen Risiken des Modells sind ähnlich denjenigen des reinen Wohneinheiten-Modells zu bewerten. Das bedeutet, sie lassen sich bei Beachtung der verschiedenen rechtlichen Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung minimieren, wobei die Kombination zweier Maßstäbe zu höheren Anforderungen an eine sachgerechte und widerspruchsfreie Staffelung des Grundpreises führt.

#### 4.6.3 Datentechnische Anforderungen

Informationen zur Zählergröße liegen dem Versorger in der Regel bereits vor, sodass an dieser Stelle keine erhöhten Datenanforderungen bestehen. Die Anzahl der Wohneinheiten für jeden Hausanschluss muss in vielen Fällen erst ermittelt werden. Die Selbstauskunft der Hauseigentümer ist dafür am effektivsten und die Praxis hat gezeigt, dass die Bereitschaft zur Mitwirkung der Kunden hierfür sehr hoch ist. Des Weiteren muss für die Abrechnung gewerblicher Kunden ein geeigneter Schlüssel zur Umrechnung auf Wohneinheiten entwickelt oder ein gesonderter Gewerbetarif angewendet werden.

#### 4.6.4 Modellbewertung anhand der Leitkriterien für die Wasserpreisbildung

› **Entgeltstabilität:** Die stärkere Entkopplung der Erlöse von der abgegebenen Menge führt zu einer höheren Entgeltstabilität. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der Tatsache gegeben, dass neu an das Versorgungssystem angeschlossene Wohngebäude in der Regel eine geringere Nachfrage aufweisen als Bestandsbauten. Durch einen höheren Grundpreis auf Basis der Wohneinheiten sinkt ihr Beitrag zur Finanzierung des Versorgungssystems im Vergleich zu Bestandsbauten jedoch nicht, wie dies bei Entgeltmodellen mit einem höheren Anteil des variablen Entgelts der Fall wäre. Die Erhöhung des Anteils fixer Erlöse ist jedoch nicht im selben Ausmaß wie beim reinen Wohneinheiten-Modell möglich, da die resultierenden Be- und Entlastungen durch Rückgriff auf die Zählergröße höher ausfallen würden.

› **Verursachergerechtigkeit:** Die mögliche Anhebung der Grundpreise auf ein deutlich höheres Niveau führt zu einer signifikanten Annäherung der Erlös- an die Kostenstruktur. Darüber hinaus können auf Basis der Wohneinheiten-Anzahl sehr viel homogenere Kundengruppen

<sup>46</sup> BGH, Urteil vom 08.07.2015 – VIII ZR 106/14. Dort wurde ein Grundpreis pro Wohneinheit und ein Zuschlag auf den Grundpreis für jeden zusätzlichen m<sup>3</sup> Stundenleistung des Zählers bei Zählergrößen über 10 m<sup>3</sup>/h verlangt.

<sup>47</sup> OVG Brandenburg, Urteil vom 22.05.2002 – 2 D 78/00.NE.

mit der gleichen Bemessungsgrundlage bepreist werden, als dies mit anderen Entgeltmodellen der Fall ist. So bewegt sich beispielsweise der Verbrauch aller 5-Wohneinheiten-Gebäude in einer deutlich geringeren Bandbreite als der Verbrauch aller Kunden, die mit einem Zähler der Größe  $Q_3=4$  versorgt werden (zum Beispiel ein Einfamilienhaus mit  $100\text{ m}^3$  und ein 15-Wohneinheiten-Gebäude mit  $1.100\text{ m}^3$ ). Dies ermöglicht eine tiefere Differenzierung der Kunden nach der für sie tatsächlich bereitgestellten Vorhalteleistung. Das Ausmaß der Differenzierung hängt jedoch davon ab, wie stark die Bemessungsgrundlage Zählergröße gewichtet wird. Je höher deren Gewicht, desto geringer ist die Differenzierungsmöglichkeit und dadurch auch die erreichte Verursachergerechtigkeit.

» **Potential zur Grundpreisanpassung:** Ähnlich wie beim reinen Wohneinheiten-Modell erlaubt die Differenzierung nach Wohneinheiten die Erhöhung des Anteils fixer Einnahmen an den Gesamteinnahmen auf ein hohes Niveau, ohne dass es zu Verwerfungen im Zeitpunkt der Entgeltmodell-Umstellung kommt. In der Folge ist dieses Modell wirtschaftlich nachhaltiger als andere Modelle, da die Erlöse in hohem Maße von der tatsächlich abgegebenen Menge entkoppelt und die Finanzierung des Versorgungssystems langfristig sichergestellt werden kann. In diesem Zusammenhang ist jedoch von Relevanz, welcher Anteil der fixen Erlöse auf die Bemessungsgrundlage Zählergröße bzw. Wohneinheiten-Anzahl entfällt. Ist der Erlösanteil der Bemessungsgrundlage Zählergröße sehr hoch, schränkt dies die Möglichkeiten der preislichen Differenzierung ein und würde bei dem Ziel eines hohen Anteils fixer Erlöse zu relativ höheren Be- und Entlastungseffekten führen, als dies bei ausschließlicher Nutzung der Wohneinheiten-Anzahl der Fall wäre.

» **Transparenz:** Das Tarifblatt ist umfangreicher als beim klassischen Zählermodell, da jeder Wohngebäudegröße zusätzlich zum Zähler-Grundpreis (abhängig von der Zählergröße) ein spezifischer Grundpreis (abhängig von der Wohneinheiten-Anzahl) zugeordnet wird. Die Menge wird weiterhin über ein variables Entgelt abgerechnet. Insofern ist das Preisblatt bei Ergänzung um eine Beispielrechnung als transparent anzusehen. Darüber hinaus führt die Darstellung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit in Kombination mit einer höheren Entgeltstabilität dazu, dass das Entgeltmodell nicht nur verständlich ist, sondern die Gründe für seine Einführung auch nachvollziehbar sind.

» **Einmaliger Erhebungsaufwand:** Die Angaben zu den Wohneinheiten der versorgten Objekte liegen Wasserversorgern in der Regel nicht vor. Aus diesem Grund müssen diese im Rahmen einer Kunden-Selbstauskunft abgefragt werden. Dies ist mit einem gewissen Aufwand verbunden, bildet jedoch die Grundlage der Abrechnung und kann aus kommunikativer Sicht auch als Instrument der Kundeninformation und -pflege betrachtet werden.

» **Laufender Verwaltungsaufwand:** Der Verwaltungsaufwand ist ähnlich wie beim klassischen Zählermodell als gering einzustufen. Die Anzahl der Wohneinheiten wird in der Regel nur selten verändert – und falls dies doch der Fall ist, meldet der Kunde dies durch entsprechenden Nachweis dem Wasserversorger.

4.6.5 Gesamtbewertung des Modells

Leitkriterium	Bewertung
Rechtssicherheit	+
Entgeltstabilität	+
Verursachergerechtigkeit	+
Potential zur Grundpreisanpassung	+
Transparenz	0
Einmaliger Erhebungsaufwand	-
Laufender Verwaltungsaufwand	+

Skala: Erfüllungsgrad des Leitkriteriums  
 sehr niedrig (--), niedrig (-), durchschnittlich (0), hoch (+), sehr hoch (++),  
 nicht bewertbar (I)

## 4.7 Reiner Mengenpreis mit degressivem Verlauf

### 4.7.1 Kurzbeschreibung des Modells

Das reine Mengenpreismodell weist bei der Wasserpreisabrechnung lediglich eine verbrauchsabhängige Entgeltkomponente auf. Ein Grundpreis oder ein anderes mengenunabhängiges Entgelt existiert in diesem Modell nicht. Die Wasserpreisabrechnung ergibt sich daher allein aus der Multiplikation von Wasserpreis (pro Kubikmeter) und verbrauchter Trinkwassermenge (in Kubikmeter).

### 4.7.2 Rechtliche Bewertung

Aus rechtlicher Sicht wirft das Modell insbesondere die Frage auf, ob und in welcher Form ein reiner, degressiv gestalteter Mengenpreis zulässig ist.

#### Grundsätzliche Zulässigkeit eines reinen Mengenpreises

- **Rechtsprechung:** Der Bundesgerichtshof geht davon aus, dass ein Wasserversorger zwar berechtigt, nicht aber verpflichtet ist, einen mengenunabhängigen Grundpreis zu verlangen.<sup>48</sup> Auch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung sieht es als zulässig an, die Vorhaltekosten ausschließlich über den Mengenpreis abzudecken.<sup>49</sup>
- **Schlussfolgerungen:** Ein reiner Mengenpreis, der auch zur Abdeckung der fixen Kosten dient, ist grundsätzlich zulässig.

#### Zulässigkeit eines degressiven Mengenpreises

- **Rechtsprechung:** Hinsichtlich der Rechtsprechung zur Zulässigkeit eines degressiv gestalteten Mengenpreises kann grundsätzlich auf die rechtlichen Ausführungen zum variierenden Mengenpreis im Kapitel 4.1 verwiesen werden.
- **Schlussfolgerungen:** Bei Gebühren kommt es danach zunächst auf die Regelungen im jeweiligen KAG an. Bei privatrechtlichen Entgelten erscheint eine degressive Gestaltung des Mengenpreises zulässig, wenn sie sich mit geringeren Vorhaltekosten pro Kubikmeter bei der Abnahme größerer Wassermengen begründen lässt.<sup>50</sup>

#### Anforderungen an die Stufenbildung

- **Rechtsprechung:** Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung darf die Degression nicht dazu führen, dass bei größeren Mengen die absolute Gebühr niedriger ist als bei geringeren Mengen, da sich dies mit einer sinkenden Kostenverursachung hinsichtlich der Vorhalteleistung nicht rechtfertigen lässt.<sup>51</sup>

- **Schlussfolgerungen:** Die Degression sollte daher auch bei privatrechtlichen Entgelten so ausgestaltet werden, dass Kunden mit einer größeren Abnahmemenge insgesamt stets auch mehr bezahlen als Kunden mit einer geringeren Abnahmemenge (also zum Beispiel die Festlegung eines geringeren Mengenpreises ab einer bestimmten Abnahmemenge nur für die darüber hinausgehende Menge und nicht für die gesamte Menge).

#### Zusammenfassende Risikobewertung aus rechtlicher Sicht:

Ausschließlich einen Mengenpreis zu verlangen, erscheint rechtlich als zulässig. Ob dieser degressiv gestaltet werden darf, hängt bei Gebühren vom jeweiligen Landesrecht ab. Wird bei privatrechtlichen Entgelten abweichend von diesem Verfahren, so bleibt mangels einschlägiger Rechtsprechung eine gewisse Unsicherheit, ob eine sinkende Kostenverursachung stets als Rechtfertigung anzuerkennen ist. In jedem Falle müssen die Anforderungen an die Stufenbildung beachtet werden.

### 4.7.3 Datentechnische Anforderungen

Es bestehen nur sehr geringe datentechnische Anforderungen, da nur die verbrauchte Trinkwassermenge für die Abrechnung benötigt wird.

### 4.7.4 Modellbewertung anhand der Leitkriterien für die Wasserpreisbildung

- › **Entgeltstabilität:** Die Entgeltstabilität hängt in hohem Maße von der Entwicklung der Wassernachfrage ab und ist somit nur äußerst gering ausgeprägt. Notwendige Entgeltsteigerungen erhöhen den Anreiz zum Wassersparen. Dadurch kann eine Entgeltspirale in Gang gesetzt werden, durch die insbesondere solche Kundengruppen benachteiligt werden, die ihren Wassergebrauch nicht oder nur in sehr geringem Umfang einschränken können. Problematisch ist daneben, dass der Anschluss von Neubaugebieten die Fixkosten der Systemvorhaltung erhöht, die zusätzlichen ausschließlich mengenabhängigen Erlöse jedoch aufgrund der geringeren spezifischen Nachfrage neuer Wohngebäude relativ geringer ausfallen. Paradoxerweise führt daher die absolute Zunahme der Wasserabgabe durch Neubauaktivitäten zu einer sinkenden Kostendeckung.
- › **Verursachergerechtigkeit:** Die hohen Fixkosten werden nicht verursachergerecht verteilt, da Kosten- und Erlösstruktur maximal auseinanderfallen. Darüber hinaus

<sup>48</sup> BGH, Urteil vom 20.05.2015 – VIII ZR 164/14; BGH, Urteil vom 08.07.2015 – VIII ZR 106/14.

<sup>49</sup> BVerwG, Urteil vom 16.09.1981 – 8 C 48/81; Hessischer VGH, Beschluss vom 07.03.2012 – 5 C 206/10.N.

<sup>50</sup> Bei Gebühren insoweit ablehnend das VG Cottbus, Urteil vom 01.11.2012 – 6 K 428/11 (s. o. Fn. 18).

<sup>51</sup> OVG Sachsen, Urteil vom 11.12.2002 – 5 D 40/00.

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

subventionieren Kunden mit relativ höherem Verbrauch die Vorhaltekosten von Kunden mit niedrigerem Verbrauch. Die Kostenanlastung auf individueller Ebene ist daher ebenfalls nicht verursachergerecht.

- › **Potential zur Grundpreisanpassung:** Dieses Modell sieht keinen Grundpreis vor, sodass der Erlösanteil der mengenabhängigen Entgeltkomponente per Definition bei 100 Prozent liegt.
- › **Transparenz:** Das Entgeltmodell ist aufgrund der eindimensionalen Veranlagung denkbar einfach und daher sehr transparent. Wird Transparenz jedoch auch auf den Erfüllungsgrad der in der öffentlichen Wahrnehmung durchaus relevanten Leitkriterien Entgeltstabilität und Verursachergerechtigkeit erweitert, offenbart dieses Modell erhebliche Schwächen.
- › **Einmaliger Erhebungsaufwand:** Im Übergang auf dieses Modell besteht kein Bedarf an weiteren Daten, sodass de facto kein Erhebungsaufwand anfällt.
- › **Laufender Verwaltungsaufwand:** Die erforderlichen Daten werden von den Wasserversorgern ohnehin erhoben und die Erstellung der Wasserabrechnung ist sehr einfach. Vor diesem Hintergrund ist der Verwaltungsaufwand als gering einzustufen.

#### 4.7.5 Gesamtbewertung des Modells

Leitkriterium	Bewertung
Rechtssicherheit	-
Entgeltstabilität	--
Verursachergerechtigkeit	--
Potential zur Grundpreisanpassung	/
Transparenz	+
Einmaliger Erhebungsaufwand	++
Laufender Verwaltungsaufwand	++

Skala: Erfüllungsgrad des Leitkriteriums  
 sehr niedrig (--), niedrig (-), durchschnittlich (o), hoch (+), sehr hoch (++)  
 nicht bewertbar (/)

## 4.8 Hilfestellung bei der Wahl eines passenden Wasserpreismodells

In den vorherigen Unterkapiteln wurden insgesamt sechs verschiedene Wasserpreismodelle vorgestellt, die sich vor allem hinsichtlich der Bemessungsgrundlage zur Bestimmung des Grundpreises voneinander unterscheiden. Jedes Unterkapitel endete dabei mit einer Gesamtbewertung. Hierzu wurde der jeweilige Erfüllungsgrad der in Kapitel 1.1 entwickelten Leitkriterien (wie Rechtssicherheit, Entgeltstabilität, Verursachergerechtigkeit etc.) ausgewertet. Nachfolgende Tabelle gibt die Gesamtbewertung der sechs Modelle zusammenfassend wieder.

Es wird deutlich, dass einzelne Modelle (zum Beispiel das Wasserpreismodell mit einem reinen Mengenpreis mit degressivem Verlauf) hinsichtlich der Leitkriterien eher schlecht abschneiden. Gleichzeitig existieren aber auch Modelle mit insgesamt

ähnlichem Erfüllungsgrad über alle Leitkriterien hinweg (zum Beispiel das Zählergrößen- im Vergleich zum Wohneinheiten-Modell). An dieser Stelle sind die in Kapitel 1.2 beschriebenen Rahmenbedingungen im Versorgungsgebiet (bisherige Tarifgestaltung, Entwicklung der Wasserabgabe, demografische Entwicklung etc.) von Bedeutung. Sie spielen für die individuelle Gewichtung und/oder Bewertung der Leitkriterien eine entscheidende Rolle, sodass die abschließende Gesamtbewertung eines Modells stets auch im Lichte der regionalen Besonderheiten vorgenommen werden sollte (siehe auch Kapitel 1.3).

Zur Illustration wird im Folgenden anhand von einigen Beispielfällen verdeutlicht, wie sich die Rahmenbedingungen in einem Versorgungsgebiet auf die individuelle Gewichtung der Leitkriterien und damit auf die Modellwahl auswirken können.

Grundpreis-Bemessungsgrundlage	Zählergröße	Zählergröße + Menge	Wohneinheiten	Staffelpreis (nach Menge)	Zählergröße + Wohneinheiten	Reiner Mengenpreis (degressiv)
Modellvorstellung in Kapitel ...	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7
Leitkriterium						
Rechtssicherheit	++	+	++	0	+	-
Entgeltstabilität	0	0	++	-	+	--
Verursachergerechtigkeit	-	0	++	0	+	--
Potential zur Grundpreisanpassung	-	+	++	+	+	/
Transparenz	+	+	+	+	0	+
Einmaliger Erhebungsaufwand	++	++	-	++	-	++
Laufender Verwaltungsaufwand	+	++	+	++	+	++

Skala: Erfüllungsgrad des Leitkriteriums  
sehr niedrig (--), niedrig (-), durchschnittlich (0), hoch (+), sehr hoch (++) , nicht bewertbar (/)

## BEISPIELFALL 1

- Geringe Anzahl an Hausanschlüssen (z. B. 4.000)
- Hoher Anteil an Einfamilienhäusern (z. B. 75 Prozent)
- Geringer Anteil an großen Mehrfamilienhäusern (z. B. 3 Prozent)
- Geringe Nachfrage durch Gewerbekunden (z. B. 5 Prozent der Gesamtnachfrage)
- Derzeitige Bemessungsgrundlage: Zählergröße

**Interpretation:** Dieses typische Versorgungsgebiet zeichnet sich durch wenige Hausanschlüsse und viele Einfamilienhäuser aus. Zumeist der kleinste Zähler versorgt eine recht homogene Nachfrage. Daher ist das Leitkriterium Verursachergerechtigkeit weniger wichtig. Eine Erhöhung der Zählergrundpreise bei gleichzeitiger Absenkung des Mengenpreises sollte zudem ohne unüberbrückbare Be- und Entlastungen möglich sein: Der Grundpreisanteil ist schon hoch und die Möglichkeiten, ihn zu steigern, bestehen in dem Modell, sodass das Leitkriterium Potential zur Grundpreisanpassung weniger wichtig ist. Schließlich besteht durch die relativ geringe Gewerbenachfrage ein überschaubares Risiko, nennenswerte Nachfragerückgänge bei diesem preissensiblen Kundensegment hinnehmen zu müssen. Die Notwendigkeit einer sehr zügigen Erhöhung des Grundpreisanteils ist somit eher gering – Entgeltstabilität steht daher nicht unmittelbar im Fokus.

**Fazit:** In diesem Beispielfall kann das klassische Zählergrößenmodell beibehalten und ein höherer Grundpreisanteil (möglicherweise auch sukzessive) durch Erhöhung der Grundpreise und Absenkung des Mengenpreises erreicht werden, ohne dass unüberwindbare Belastungen im Umstellungszeitpunkt zu befürchten wären.

## BEISPIELFALL 2

- Bereits hoher Anteil fixer Erlöse über alle Kunden (z. B. 40 Prozent)  
→ **WICHTIG:** Der Anteil fixer Erlöse für einzelne Typfälle ist nicht aussagekräftig, vielmehr geht es hier um den Anteil über ALLE Kunden!
- Nennenswerter Bevölkerungszuwachs und damit verbundene hohe Bautätigkeit
- Derzeitige Bemessungsgrundlage: Zählergröße

**Interpretation:** Die Tatsache, dass bereits ein hoher Anteil der Erlöse fixer Natur ist, erfordert nur eine relativ geringe Grundpreiserhöhung im Vergleich zu Versorgungsgebieten, in denen der Anteil der Mengenpreis-Erlöse sehr hoch ist. Der Bevölkerungszuwachs sorgt für neu hinzukommende Hausanschlüsse, die aufgrund der bereits hohen Grundpreise die fixen Erlöse weiter steigen lassen. Vor diesem Hintergrund würde den beiden Leitkriterien Potential zur Grundpreisanpassung und Entgeltstabilität ein geringeres Gewicht bei der Modellwahl beigemessen.

**Fazit:** Auch in diesem Beispiel kann die Zählergröße als Bemessungsgrundlage für den Grundpreis beibehalten werden. Eine nur geringe Erhöhung der Grundpreise bei gleichzeitiger Absenkung des Mengenpreises erscheint möglich, ohne dass es zu großen Verwerfungen im Umstellungszeitpunkt kommen muss.

Die vier Beispiele zeigen, dass die in Kapitel 1.2 beschriebenen Rahmenbedingungen sehr unterschiedliche Wirkungen auf die Gewichtung der Leitkriterien ausüben. Zwar lässt sich in einem Leitfaden wie diesem kein abschließendes Bild von einem Versorgungsgebiet zeichnen und damit keine klare Handlungsempfehlung ohne Berücksichtigung

aller Spezifika aussprechen. Dennoch sollen mithilfe der nachstehenden Abbildung Auswirkungen verschiedener Rahmenbedingungen auf die Gewichtung der einzelnen Leitkriterien beschrieben werden, die als Hilfestellung bei der Wahl eines passenden Wasserpreismodells zu verstehen sind.

## BEISPIELFALL 3

- Sinkende Bevölkerung
- Rückläufige Nachfrage durch Weggang von wasserintensivem Gewerbe
- Niedriger Anteil fixer Erlöse über alle Kunden (z. B. 20 Prozent)
- Derzeitige Bemessungsgrundlage: Zählergröße

Interpretation: Eine sinkende Bevölkerung und die dadurch rückläufige Nachfrage in Verbindung mit einem zusätzlichen Nachfragerückgang durch Weggang wasserintensiver Gewerbebetriebe führen zu erheblichen Erlöseinbußen. Dem Leitkriterium Entgeltstabilität kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Gleichzeitig ist die Zählergröße als Bemessungsgrundlage bei bisher nur geringem Anteil fixer Erlöse nur sehr bedingt dazu geeignet, die fixen Erlöse signifikant zu erhöhen, sodass auch das Leitkriterium Potential zur Grundpreisanpassung als hoch zu gewichten ist. Der Bevölkerungsrückgang hat daneben aber noch eine andere Dimension: Das Versorgungssystem wird weiterhin vollständig vorgehalten, muss aber von einer zunehmend geringeren Kundenanzahl finanziert werden. Vor diesem Hintergrund ist das Leitkriterium der Verursachergerechtigkeit als wichtiger zu beurteilen als in einem Versorgungsgebiet mit steigender Bevölkerung.

Fazit: Die hohe Gewichtung der Leitkriterien Entgeltstabilität, Potential zur Grundpreisanpassung und Verursachergerechtigkeit schließt die Beibehaltung der Zählergröße als Bemessungsgrundlage aus. Sinnvoller erscheint in diesem Fall der Wechsel auf das Wohneinheiten-Modell, bei dem die genannten Leitkriterien sehr gut abschneiden.

## BEISPIELFALL 4

- Sehr hoher Mengenpreis (bezogen auf den absoluten Euro-Betrag)
- Eher heterogene Kundenstruktur (viele unterschiedliche Wohngebäudegrößen und sehr breites Spektrum an Gewerbekunden)
- Hoher Investitionsbedarf in den nächsten Jahren
- Derzeitige Bemessungsgrundlage: Reiner Mengenpreis

Interpretation: Der hohe Investitionsbedarf in den nächsten Jahren lässt eine Entgeltsteigerung unausweichlich erscheinen. Diese würde den bereits hohen Anreiz zum Wassersparen aufgrund der Erhebung eines reinen Mengenpreises, der zudem auch noch sehr hoch ist, jedoch weiter steigern. In der Konsequenz besteht die Gefahr einer Entgeltspirale.

Fazit: Die oben geschilderte Situation verdeutlicht, dass die Einführung eines Grundpreises unausweichlich ist, um eine Entgeltspirale zu vermeiden. Daher ist das Leitkriterium Potential zur Grundpreisanpassung von ganz besonderer Relevanz. Daneben muss in einer Situation ohne bisherige Grundpreiserhebung sichergestellt werden, dass einzelne Kundengruppen durch eine Grundpreiseinführung im Umstellungszeitpunkt nicht maßlos belastet werden, was zusätzlich durch Beachtung des Leitkriteriums Verursachergerechtigkeit flankiert werden kann. Das Leitkriterium der Entgeltstabilität ist ebenfalls als wichtig zu erachten. Dies mag in einer Situation mit notwendiger Entgelterhöhung zunächst widersprüchlich klingen, lässt sich aber nachvollziehbar darstellen: Die Umstellung auf ein neues Wasserpreismodell und die gegebenenfalls parallel stattfindende Erhöhung des Gesamterlöses sollten dazu führen, dass die resultierenden Entgelte stabil bleiben. Dies kann nur gelingen, wenn die Bemessungsgrundlage des Grundpreises stabil ist und gleichzeitig der Anteil der Mengenpreis-Erlöse ein Ausmaß annimmt, das keine zu hohen Wassersparanreize setzt.

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5



## › VERFAHRENSCHRITTE ZUR EINFÜHRUNG EINES NEUEN PREISSYSTEMS

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Entscheidung für ein neues Wasserpreismodell von vielen Faktoren abhängt und sorgfältig getroffen werden sollte. Ist die grundlegende Entscheidung gefällt, beginnt dann erst die eigentliche Arbeit auf dem Weg zu einem neuen Preismodell. Im vorliegenden Kapitel wird beschrieben, welche Verfahrensschritte sich in diesem Zusammenhang als zielführend erwiesen haben.<sup>52</sup>

Zu betonen ist an dieser Stelle, dass gewisse Rahmenbedingungen im Versorgungsgebiet, wie sie zum Beispiel in Kapitel 4.8 beschrieben sind, eine Beibehaltung des Zählermodells bei entsprechender Grundpreiserhöhung erlauben, ohne dass es eines sehr umfassenden Begleitprojekts bedarf. Erweist sich eine Entgeltmodellumstellung jedoch als unumgänglich, sollten die damit zusammenhängenden Verfahrensschritte nicht unterschätzt werden. Im Rahmen der Umstellung treten viele unterschiedliche Fragestellungen auf, die ein Wasserversorger nicht ad hoc wird beantworten und lösen können. Aus diesem Grund sollte die Umstellung gründlich geplant und vorbereitet werden.

<sup>52</sup> Die Bewertung basiert auf den Erfahrungen der Mitglieder der VKU-AG Wasserentgelte sowie der umfassenden langjährigen Erfahrung von MOcons bei der Begleitung von Wasserversorgern im Rahmen von Projekten zur Umstellung von Wasserpreismodellen..

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

## 5.1 Sensibilisierung von Kunden und Stakeholdern

Losgelöst von der Frage, für welche konkrete Modellvariante sich ein Wasserversorger entscheidet, sollte die Kommunikation mit Kunden und Stakeholdern keinesfalls zu kurz kommen – und zwar vor, während und nach der Entgeltmodellumstellung. Die Einführung des ökonomisch sinnvollsten und nach allen Gesichtspunkten am besten austarierten Modells kann daran scheitern, dass Kunden sich nicht ausreichend informiert fühlen und wichtige Stakeholder nicht früh genug eingebunden werden.

Vor diesem Hintergrund sollte eine Entgeltmodellumstellung in eine Kommunikationsstrategie eingebettet werden, die bereits vor dem eigentlichen Umstellungsprozess beginnt. Kunden und Stakeholder haben ein überwiegend geringes Interesse an Wasserpreisen. Preissystematische Kenntnisse dürfen als gar nicht vorhanden angenommen werden. Das kann sich schlagartig ändern, wenn es zu einer Preisumstellung bzw. einer anderweitigen preispolitischen Maßnahme kommt, die starke Belastungen nach sich zieht. Der bisherige Vertrauensvorsprung und die Preis-/Leistungszufriedenheit kann dann nachhaltig Schaden nehmen, was insbesondere Mehrspartenversorger mit einem Wettbewerbsgeschäft durch negativen Imagetransfer treffen kann. Die Rückkopplungseffekte in den anderen Sparten sind dann eruptiver Natur. Daher ist es wichtig, die Gesamtthematik der Versorgungsleistung in die Kommunikation aufzunehmen und die bisherigen Kommunikationsschwerpunkte neu auszurichten. Hierfür gibt es trotz zahlreicher erfolgreicher Projekte keine „Blaupause“. Jedes neue Projekt bedarf einer individuellen Bestandsaufnahme hinsichtlich Medienresonanz, Stakeholder-Positionierung, Kundenzufriedenheit, Preis-/Leistungswahrnehmung, Reputation und anderer interner und externer Ausgangsbedingungen. Die damit gewonnenen Erkenntnisse der Ausgangsposition und Rahmenbedingungen dienen der strategischen Ausrichtung der Preiskommunikation. Wichtig bei der Planung und Strategieentwicklung ist der Bezug zu erfolgreich umgesetzten Preisumstellungsprojekten und deren Kommunikation. Stakeholder, Öffentlichkeit und Medien gleichermaßen lassen sich leichter von der Sinnhaftigkeit überzeugen, wenn ihnen positive Beispiele erfolgreicher Umstellungen dargestellt werden. Evidenzbasiert kann festgehalten werden, dass sich die Einbindung von Kommunikationserfahrungen und Best Practices positiv auf die Akzeptanz bei Umstellungsprojekten auswirkt.

## 5.2 Datenanalyse und Ableitung von Modellierungszielen

Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Umstellung auf ein neues Wasserpreissystem ist die zielorientierte Datenaufbereitung und tiefgehende Analyse der individuellen Rahmenbedingungen des Versorgungsgebiets. Im Rahmen einer Preissystemumstellung gewinnen zudem häufig Detailkenntnisse über die Nachfragestruktur an Bedeutung, die bis dato in dieser Form nicht von Relevanz waren und dem Wasserversorger daher verständlicherweise nicht unmittelbar vorliegen. Die aus der intensiven Auseinandersetzung mit dem Versorgungsgebiet und den eigenen Kunden gewonnenen Erkenntnisse sind aus zwei Gründen unerlässlich.

Zum einen erfordert die Kommunikation mit Kunden und Stakeholdern ein tiefgreifendes Verständnis über die Zusammenhänge und Besonderheiten des Versorgungsgebiets sowie über die Versorgungsverhältnisse der verschiedenen Kundengruppen. Im Zuge des Umstellungsprozesses dürfen die verbesserte Kenntnis über die Kunden und die Differenzierung der Kundengruppen nicht nur als „Kollateralschaden“ angesehen werden, sondern sie bieten auch die Ausgangslage für die differenzierte Betroffenheitsanalyse. Nur so lässt sich feststellen, welche Kundengruppen in eine zielgruppenorientierte Kommunikation aufgenommen werden müssen.

Zum anderen können die spezifischen Modellierungsziele und zulässigen Umstellungseffekte nur dann sinnvoll abgeleitet und konsens-/akzeptanzorientiert ausgerichtet werden, wenn ein umfassendes Bild der Kunden-, Nachfrage-, Kosten- und Erlösstruktur vorliegt. Die Datenanalyse fördert zutage, wie sich diese Parameter in einzelnen Kundengruppen im Ausgangszustand darstellen und welche Kundengruppen im besonderen Fokus der Modellierung liegen sollten, um ausgewogene Umstellungseffekte zu erzielen. Gleichzeitig lassen sich nur mit genauer Kenntnis der Ausgangssituation die Grenzen einer Preissystemumstellung ausloten (zum Beispiel in Bezug auf den im Umstellungszeitpunkt erreichbaren Anteil der Grundpreis- an den Gesamteinnahmen).

Daneben vermittelt die Detailkenntnis über das Versorgungsgebiet den zuständigen Entscheidungsgremien (zum Beispiel dem Aufsichtsrat), dass der Wasserversorger keinen „Blindflug“ wagt, sondern eine Umstellung des Entgeltsystems gewissenhaft angeht und Aussagen zu Umstellungseffekten auf Basis

einer verlässlichen Datengrundlage trifft. Im Umkehrschluss kann hierdurch ein Reputationsgewinn erzielt werden, der sich auch in anderer Hinsicht auszahlen mag.



#### **Hinweis: Zusätzlicher Mehrwert einer genaueren Kenntnis des Versorgungsgebiets**

Die zügig voranschreitende Digitalisierung erfasst auch zunehmend die Wasserwirtschaft. Wohin die Reise gehen wird, ist an vielen Stellen noch nicht eindeutig erkennbar. Unstrittig ist jedoch, dass die Grundlage für eine sinnhafte Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken der Digitalisierung in der Analyse und Nutzung von (wasserwirtschaftlichen) Daten besteht. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, kreierte die Kenntnis des Versorgungsgebiets und vor allem der Kunden und ihrer spezifischen Versorgungssituation zusätzlichen Mehrwert und hilft dabei, eine passgenauere Digitalisierungsstrategie zu erstellen.

Ebenfalls ist es interessant zu sehen, wie ein Wasserversorger alleine dadurch Reputation bei Terminen mit Stakeholdern und im Speziellen bei Rats-/Fraktions-sitzungen dadurch aufzubauen vermag, dass er „auf Knopfdruck“ die Be- und Entlastungswirkungen für einzelne Kunden im Umstellungszeitpunkt ausweisen kann. Auf dieser Grundlage nimmt man dem Wasserversorger bei fundierter Modellierung auf Basis sämtlicher Kundendaten ab, dass er sich seiner sozialpolitischen Verantwortung gestellt hat.

### 5.3 Erstellung eines geeigneten Wasserpreismodells

Bei der Begleitung von Umstellungsprojekten hat sich eine Erkenntnis in besonderer Weise bewahrheitet, die auch die Diskussion der Modelle in Kapitel 4 zeigt: Es existiert schlichtweg keine Blaupause für ein Wasserpreismodell. Die Kombination aus Ausgangsvoraussetzungen und Struktur des Versorgungsgebiets unterscheidet sich von Versorger zu Versorger in hohem Maße. Die Übertragung eines auf eine spezifische Region zugeschnittenen Wasserpreismodells auf ein anderes Versorgungsgebiet ist daher nicht möglich – zu heterogen sind die Rahmenbedingungen und zu unkalkulierbar die damit einhergehenden Umstellungseffekte.

Darüber hinaus lassen sich valide Aussagen zu Umstellungseffekten nur treffen, wenn das Modell auf Basis aller individuellen Kundendaten (Nachfrage im Zeitablauf, Zählerausstattung, Erlöse etc.) erstellt wird. Dies steigert zwar die Komplexität der Modellierung, ist aber für ein gelingendes Umstellungsprojekt unausweichlich. Dabei können datenschutzrelevante Inhalte anonymisiert werden, um den Anforderungen der EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) zu genügen. Es sollte jedoch zwingend auf eine zu frühzeitige Durchschnittsbildung bei der Datenaufbereitung verzichtet werden, um einerseits Verzerrungen bei der Modellierung zu vermeiden und andererseits der tatsächlichen Fallstricke im Rahmen der konkreten Be- und Entlastungswirkungen im Umstellungszeitpunkt gewahr zu werden.

Im Zuge einer Entgeltmodellumstellung besteht die große Chance, Versorgungsgebiete mit bis dato unterschiedlichen Preisen und mitunter auch Bemessungsgrundlagen zu vereinheitlichen. Eine Vereinheitlichung ist grundsätzlich möglich, stellt aber gleichwohl drei besondere Anforderungen an die Modellierung. Erstens müssen in diesem Zusammenhang etwaige konzessionsrechtliche Besonderheiten (wie zum Beispiel maximale Gesamtpreise für spezifische Typfälle) berücksichtigt werden. Zweitens gewinnt die Bestimmung der Umstellungseffekte eine besondere Bedeutung, da sich diese aufgrund der Preisunterschiede im Ausgangszustand in Abhängigkeit von dem Versorgungsgebiet anders darstellen (der gleiche Typfall könnte sich in unterschiedlichen Konzessionsgebieten in Bezug auf den Gesamtpreis im Ausgangszustand erheblich unterscheiden). Und drittens muss sichergestellt sein, dass sich die jewei-

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

5.2

5.3

5.4

5.5

ligen Aussagen zu Umstellungseffekten an den tatsächlichen Nachfrage- und Versorgungsstrukturen der verschiedenen Versorgungsgebiete orientieren (dies ist insbesondere relevant, wenn ein Konzessionsgebiet eher städtisch und das andere eher ländlich geprägt ist).



#### **Hinweis: Gleichzeitige Preiserhöhung und Entgeltmodellumstellung**

In den allermeisten Fällen ist davon abzuraten, eine Preiserhöhung und eine Preissystemumstellung in einem Schritt durchzuführen. Aus kommunikativer Sicht besteht die Herausforderung, die Maßnahmen klar abzugrenzen und die Effekte den jeweiligen Maßnahmen zuzuordnen. Die Gruppe der von den preispolitischen Maßnahmen Betroffenen wird dann zu groß und womöglich fehlen Gewinner der Maßnahmen gänzlich. Damit könnte die Unterstützung in der Bürgerschaft und in der Politik ausbleiben und das Projekt scheitern. Die Gleichzeitigkeit der Maßnahmen stellt zudem hohe Anforderungen an die Modellierung, sodass das Vorhaben – auch aus Gründen der Neutralität – nicht ohne die Unterstützung eines erfahrenen Partners durchgeführt werden sollte.

## 5.4 Kommunikation im Rahmen der Umstellung

Die obigen Aussagen zur Kommunikation beziehen sich auf die Zeit vor der Entgeltmodellumstellung und die Sensibilisierung für die grundsätzlichen Ziele. Mit fortschreitender Klarheit in Bezug auf ein neues Entgeltmodell beginnt eine neue Phase der Kommunikation – sowohl in Bezug auf die eigene Belegschaft, als auch in Bezug auf Kunden und weitere Stakeholder. Die Kommunikation sollte einem vorher festgelegten (und gegebenenfalls mit den Gremien abgestimmten) Kommunikationsplan folgen. Hier ist auch die Synchronisierung von Modellentwicklung, Gremienbefassung, Medienresonanzanalyse und Kommunikationsmaßnahmen erforderlich. Gleichzeitig sollten die Instrumente und Plattformen des Kundenservice auf die Preismstellung ausgerichtet werden.

Die Kommunikation endet daher nicht mit der Einführung des neuen Preissystems. Vielmehr können Kundenanfragen im Nachgang auftreten, wenn die erste Abrechnung auf Basis der neuen Preise erfolgt. Hierfür sollten sich Unternehmen frühzeitig rüsten und insbesondere im Kundenservice entsprechende Vorkehrungen treffen bzw. Sprachregelungen erarbeiten.

### EXKURS

#### **Rechtliche Vorgaben zur Bekanntmachung von Preisänderungen**

Gemäß § 4 Abs. 2 AVBWasserV werden Änderungen der Tarifpreise nach **öffentlicher Bekanntmachung** wirksam, sofern sie nicht dem Kunden im Einzelfall mitgeteilt werden.<sup>53</sup> Da der Weg der individuellen Mitteilung selten gewählt werden dürfte, kommt es auf die öffentliche Bekanntmachung an. In welcher **Form** diese zu erfolgen hat, schreibt die AVBWasserV nicht vor.<sup>54</sup> In Frage kommt

<sup>53</sup> Für die Änderung von Gebühren gelten die jeweils einschlägigen öffentlich-rechtlichen Bekanntmachungsvorschriften.

<sup>54</sup> Im Einzelfall können die Medien aber zum Beispiel in Vereinbarungen mit der Kommune oder in einer Wasserversorgungssatzung (sogenannte Rumpfsatzung) festgelegt sein.

<sup>55</sup> Preisanpassungsklauseln in Wasserversorgungsverträgen mit Industrieunternehmen unterfallen grundsätzlich dem Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen in §§ 305 ff. BGB, woraus sich weitere Anforderungen ergeben können.

zum Beispiel die Bekanntmachung in der lokalen Tagespresse, im örtlichen Amtsblatt und im Internet. Allein die Bekanntmachung im Internet dürfte aber nicht genügen, da nicht davon ausgegangen werden kann, dass alle Kunden über Zugang zum Internet verfügen. Einen besonderen Inhalt der öffentlichen Bekanntmachung schreibt die AVBWasserV nicht vor. Daher genügt es, die neuen Preise und den Zeitpunkt, ab dem diese gelten sollen, mitzutun feilen. Insbesondere ist keine Begründung erforderlich. Zwischen Bekanntmachung und Wirksamwerden der Preisänderung muss keine Frist eingehalten werden. Daher kann die Preisänderung bereits am Tag nach der (bei Veröffentlichung in mehreren Medien letzten) öffentlichen Bekanntmachung in Kraft treten.

Da für Industrieunternehmen die AVBWasserV nicht gilt (siehe Kapitel 2.1.3) und damit auch die Bekanntmachungsvorschriften keine Anwendung finden, empfiehlt es sich dringend, mit Industrieunternehmen, die zu den Tarifpreisen versorgt werden sollen, diesbezügliche vertragliche Regelungen (zum Beispiel in Form der entsprechenden Anwendbarerklärung der AVBWasserV-Bestimmungen) zu treffen, da anderenfalls Preisänderungen ohne individuelle Zustimmung des jeweiligen Kunden kaum rechtssicher möglich sind.<sup>55</sup>

Wird ein Tarifmodell gewählt, bei dem der Versorger zusätzliche, bei ihm nicht ohne weiteres vorhandene Informationen benötigt, so kann es sich anbieten, in die Ergänzenden Bedingungen zur AVBWasserV (sofern vorhanden) entsprechende Informationspflichten der Kunden aufzunehmen. Für Änderungen der Ergänzenden Bedingungen gelten grundsätzlich dieselben formalen Vorschriften wie für Preisänderungen, sodass insbesondere die öffentliche Bekanntmachung gemeinsam erfolgen könnte.

## 5.5 Fazit

Es zeigt sich, dass die erwähnten Verfahrensschritte im Rahmen der Einführung eines neuen Entgeltsystems vielfältiger Natur sind. Gleichzeitig ist dieses komplexe Vorhaben aber beherrschbar, wenn die notwendige Vorbereitungszeit eingeplant wird und die Themenfelder nicht unterschätzt werden. Vor dem Hintergrund der Komplexität einer Modellierung und Darstellung von Umstellungseffekten sowie des notwendigen Dialogs mit Kunden, Stakeholdern und politischen Entscheidungsträgern kann auch die Einbindung eines erfahrenen externen Partners für den Gesamtprozess hilfreich sein.

Der Leitfaden hat deutlich gemacht: Die Auswahl eines lokal passenden Entgeltmodells ist nicht trivial und hängt von den internen und externen Ausgangsbedingungen und Anforderungen des umstellungswilligen Wasserversorgers ab. Entsprechend kann dieser Leitfaden nur die wichtigsten Akzente setzen und aufzeigen, auf welche Fragen Wasserversorger im Vorfeld und während der Umsetzung eines neuen Entgeltmodells im Dialog mit ihren Stakeholdern Antworten finden sollten.

1.1

1.2

1.3

2.1

2.2

2.3

2.4

3.1

3.2

3.3

4.1

4.2

4.3

4.4

4.5

4.6

4.7

4.8

5.1

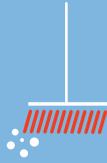
5.2

5.3

5.4

5.5

## › NOTIZEN:



---

Gemeinsam mit und für unsere über **1.460**  
Mitgliedsunternehmen gestalten wir als VKU die Zukunft  
der Kommunalwirtschaft – in Deutschland und in Europa:

- › WIR SIND DIE HEIMAT FÜR KOMMUNALE UNTERNEHMEN.
- › WIR SPRECHEN MIT EINER STARKEN STIMME FÜR UNSERE MITGLIEDER.
- › WIR AGIEREN INNERHALB UNSERER KOMMUNALEN FAMILIE.
- › WIR SETZEN IMPULSE, STEHEN FÜR INNOVATIVE LÖSUNGEN UND VERNETZEN MENSCHEN UND UNTERNEHMEN.
- › WIR MACHEN KOMMUNALE UNTERNEHMEN STARK.
- › WIR BAUEN AUF UNSERE MITARBEITERINNEN UND MITARBEITER. SIE SIND DIE BASIS FÜR DEN ERFOLG DES VERBANDES.



[www.vku.de](http://www.vku.de)